

Desafíos de la **democracia** en **América Latina**

LEANDRO QUERIDO, *compilador*





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: René Enrique Vivanco Balp, propietario
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario
Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado
Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui
Circe Camacho Bastida
Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes
Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

Desafíos de la **democracia** en **América Latina**

**COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández

Carolina del Ángel Cruz

Rosa María Mirón Lince

Vocales

Gustavo Uribe Robles

Secretario técnico

Contenido

Compilador: Leandro Querido

Coordinación de contenido: María Cecilia Galiñanes

Edición

Coordinación editorial: José Luis García Torres Pineda, encargado de Despacho de la Coordinación Editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, encargada de Despacho de la Jefatura del Departamento de Diseño y Edición

Corrección ortotipográfica: Miguel Sánchez Arzate, supervisor de grupo "B"

Diseño y formación: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador

Primera edición, enero de 2020

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-42-2

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

Introducción	7
LA CALIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES	11
Cuba: otra Ley Electoral es posible. La reforma política que propone la oposición	13
Reforma política en el Perú	21
México: elección a mano alzada. Chiapas y su sistema normativo de usos y costumbres.....	29
La calidad de las elecciones latinoamericanas: una mirada sobre las tendencias	41
Elecciones Chile 2020. Algunas propuestas de reforma electoral.....	57
La expansión de los derechos políticos electorales en la Ciudad de México a través de la figura de la diputación migrante.....	69
Elecciones Generales de 2019 en Panamá: balance general.....	79
Conflictividad electoral en el Perú: aportes para el debate de la reforma política.....	85
El ciclo 2017-2019: las elecciones en Uruguay, Bolivia y Argentina.....	101
EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA	111
Motivaciones y simulaciones en mecanismos de democracia directa en América Latina	113
Réquiem para otra democracia.....	125

Democracia a nivel subnacional en México; aportaciones de los OPLE.....	137
Democracia en América Latina	
¿Por casa, cómo andamos?	147
Los desafíos de la democracia incluyente.....	155
La igualdad, obstáculos y desafíos.....	165
La democracia en América Latina. En la contraola.....	175
El peronismo en el gobierno, temporada 5.....	181
 LA INFLUENCIA ILIBERAL DE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS Y TOTALITARIOS DE LA REGIÓN.....	 191
Caracas financia a La Habana y La Habana guía a Caracas.	
Exportar la Revolución cubana a través de Venezuela	193
La influencia autoritaria de China y la democracia en América Latina.....	201
Derechos humanos en Cuba y el contexto internacional	213
El poder incisivo del Estado cubano: una aproximación a la experiencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	237
La nueva Constitución de Cuba y la violación de los derechos humanos.....	245
Constitución y Ley Electoral en Cuba:	
¿vino “nuevo” en odres viejos?.....	253
Disrupción democrática en Venezuela.....	259
 LA TECNOLOGÍA COMO HERRAMIENTA PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	 269
La desinformación <i>on line</i> en las elecciones generales de 2018 en Brasil: problemas y estrategias de combate.....	271
México y el voto electrónico	
en ejercicios de participación ciudadana	279
Internet: el campo donde se disputa	
el control de la información en Cuba.....	297
Autores	303
Voluntarios.....	313

Introducción

Uno de los mayores problemas políticos que enfrentan nuestras sociedades actualmente es el retroceso de las democracias. La amenaza en ciernes sobre la democracia liberal, el estado de derecho, la autonomía de las instituciones en el orden republicano de organización del poder, la defensa de los derechos humanos o los valores asociados a la libertad de expresión son los signos en que esto puede leerse.

Multiforme, variable y singular, la realidad política latinoamericana exhibe innumerables rostros que, no obstante, encuentran comunes denominadores. Las regularidades que permiten entenderla y estudiarla contribuyen a formar un mapa, una guía para evitar caer en la tentación impresionista de creer que los fenómenos son explosiones ininteligibles y aisladas, sin ley ni orden. El intento de abordar este tema de central interés es a la vez un intento por comprender dónde estamos situados, qué valores defender, cómo conectan entre sí los distintos escenarios, cómo afectan cotidianamente a la mujer y al hombre de a pie. Desde la ONG Transparencia Electoral y el programa Demo Amlat hemos desarrollado una publicación periódica cuyo propósito principal es reflexionar sobre la actualidad de la democracia en la región: *#DDA Desafíos de la democracia en América Latina*. Destacados académicos, politólogos, investigadores y especialistas en temas electorales han participado a lo largo de 2019 en este proyecto editorial y han sido seleccionados para integrar la edición del libro, que está trabajado según distintos ejes temáticos que guían el espíritu de los artículos: el estado de

la democracia y sus instituciones en América Latina; la calidad de los procesos electorales; la influencia iliberal de los regímenes autoritarios y totalitarios en la región; la respuesta de los gobiernos democráticos a las autocracias, la reforma constitucional en Cuba y la tecnología como herramienta para una mayor participación ciudadana. Esta iniciativa se propone entender los procesos que abren lugar a alternativas competitivas a la democracia liberal y que se han estado desarrollando con creciente y preocupante potencia en Latinoamérica; sin dejar de mirar atentamente, por supuesto, los casos límite, como Cuba y Venezuela, en donde las interdicciones impuestas desde el Estado vulneran derechos humanos e impiden el desarrollo de la vida cotidiana. Sumada a la fragilidad de la institucionalidad democrática, la desnacionalización y volatilidad de las organizaciones políticas, la conflictividad electoral es otro factor que ha sido estudiado con especial interés. Los índices que explican cómo se organiza esta configuración afectan invariablemente y en distinto grado diferentes escenarios y actores electorales; y se dan a través de la violencia electoral, la prebenda política, el desconocimiento de resultados, el destino discrecional de recursos, las irregularidades en el escrutinio o en el padrón, marcos jurídicos mal conceptuados, el cuestionado financiamiento electoral, entre otros factores. El papel que juegan las instituciones gubernamentales y los organismos electorales nacionales tanto como locales, subnacionales, es clave en el análisis de estas circunstancias. De otra parte, la relevancia de la búsqueda de elecciones con integridad lleva a atender derechos específicos en cuanto a la representación, como la perspectiva de género, los cambios normativos relativos a una efectiva realización de la inclusión e integración de la mujer y grupos sociales como el colectivo LGTBI en las instituciones democráticas. Los cambios tecnológicos introducen una cuestión aparte que debe ser atendida. La aparición de tecnología de telefonía celular con conexión a Internet abre un nuevo campo de batalla en donde se juega, por un lado, la pugna por la libertad de expresión en contra de todo tipo de control opresivo, y, por otro, el riesgo de la desinformación, la manipulación de la información, el universo abierto de la falsedad informativa. El acceso a la información y el dominio del orden simbólico van de la mano con el grado de incidencia con que regímenes autoritarios logran penetrar en la región. A través de intelectuales, organizaciones socia-

les, políticas y académicas, estos han desplegado un poder incisivo en los países latinoamericanos con el objetivo de perpetuar percepciones distorsionadas respecto al régimen cubano, y consolidar una visión acrítica, cristalizada de su sistema político. Países fácilmente influenciados debido a la baja calidad o falta de robustez del sistema político y debilidad institucional son presa del poder incisivo de regímenes autoritarios que logran influir en ellos, y hacer permear miradas complacientes que llegan incluso a negar la violación a los derechos humanos y la violencia.

Llena de contradicciones, avances y retrocesos, e influencias negativas en contra de la libertad, la democracia necesita ser considerada un bien social cuyos valores deben ser defendidos. Es la única forma de vida que contribuye a la paz y a la resolución de conflictos y toma de decisiones colectivas en un marco de tolerancia y respeto. Cuando la institucionalidad democrática se distiende, se debilita, ese espacio es ocupado por la violencia y la vulneración de derechos. Este proyecto busca reunir a las personas que tienen un compromiso con la democracia y las elecciones con integridad, que comparten una visión común en cuanto a la defensa de estos valores. Porque todos somos una parte necesaria de la democracia y tenemos muchas cosas para decir. Esperamos, con este aporte, contribuir a la reflexión y la discusión activas.

Los artículos que integran este libro fueron escritos en 2019. Todas las referencias temporales son relativas a ese año.

La calidad de los procesos electorales

Cuba: otra Ley Electoral es posible.
La reforma política que propone la oposición

Reforma política en el Perú

México: elección a mano alzada
Chiapas y su sistema normativo de usos y costumbres

La calidad de las elecciones latinoamericanas:
una mirada sobre las tendencias

Elecciones Chile 2020. Algunas propuestas
de reforma electoral

La expansión de los derechos políticos electorales
en la Ciudad de México a través de la figura
de la diputación migrante

Elecciones Generales de 2019 en Panamá:
balance general

Conflictividad electoral en el Perú:
Aportes para el debate de la reforma política

El ciclo 2017-2019: las elecciones
en Uruguay, Bolivia y Argentina

Cuba: Otra Ley Electoral es posible. La reforma política que propone la oposición

Leandro Querido

El pasado 24 de febrero se celebró en Cuba un referendo constitucional. Según fuentes oficiales (no hay otras), con una participación del 84.41 % de los electores, el referendo fue aprobado por el 86.85 % de los electores, que habrían respondido “Sí” a la pregunta: “¿Ratifica usted la nueva Constitución de la República?”.

Entre las cifras que brindaron las autoridades, se informó que el proyecto de Constitución fue debatido entre el 13 de agosto y el 15 de noviembre de 2018, en 133 681 reuniones. Las mismas fuentes indicaron que un grupo de tan sólo 30 personas recibió 783 174 propuestas, y le efectuó al proyecto 666 995 modificaciones, 32 149 adiciones, 45 548 eliminaciones y respondió 38 482 dudas.

Dado que en Cuba no hay organizaciones de la sociedad civil reconocidas o partidos políticos alternativos al omnipresente Partido Comunista, todas las cifras anteriormente mencionadas son improbables, no hay mecanismos para verificarlas. Se trata de una cuestión de fe.

La aprobación de la nueva Constitución de la República de Cuba, que incorporaba entre sus novedades la figura de “primer ministro”, requería de una nueva Ley Electoral.

Es por ello que el texto resultante de aquella consulta estableció que “antes del plazo de seis meses, después de haber entrado en vigor la presente Constitución, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprueba una nueva Ley Electoral, en la que regule la elección de los diputados a la Asamblea Nacional, su Presidente, Vicepresidente y Secretario; el Consejo de Estado,

el Presidente y Vicepresidente de la República, los miembros del Consejo Electoral Nacional, los gobernadores y vicegobernadores provinciales, los delegados a las asambleas municipales del Poder Popular, su Presidente y Vicepresidente”.

El Proyecto de Ley Electoral será publicado el miércoles 19 de junio, y según fuentes del Parlamento cubano, entre el 21 y el 26 de junio se debatirá en encuentros territoriales.

Esto ha provocado que algunas plataformas ciudadanas disidentes, como Mesa de Unidad para la Acción Democrática (MUAD) o Ciudadanos por el Cambio (CXC), hayan presentado recomendaciones con el fin de fomentar un proceso de democratización, aun con todos los obstáculos que seguramente les planteará el régimen.

Pero antes de abordarlas, veamos qué Ley Electoral rige hoy en la isla.

En primer lugar, acudir a la Constitución. Su artículo tercero, reza; “En la República de Cuba la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. El pueblo la ejerce directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes”.

Esto quiere decir que el ejercicio de la soberanía se expresa sólo por medio de las Asambleas del Poder Popular; pero partiendo de la base de que es “un Estado socialista”, tal como establece el artículo primero.

Más adelante, en el artículo 101, se establece que “los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista”.

Los calificativos de “socialista” que acompañan a “Estado” y “democracia”, pretenden interpretar estas dos últimas categorías de la manera que mejor le convenga a la cúpula del Partido Comunista, que finalmente es el que toma todas las decisiones políticas en el régimen cubano.

Si se tiene alguna duda al respecto, el artículo 5 establece que: “el Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado.

Organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista. Trabaja por preservar y fortalecer la unidad patriótica de los cubanos y por desarrollar valores éticos, morales y cívicos”.

Es decir, los ciudadanos finalmente no pueden disfrutar de un régimen democrático, ya que la misma Constitución establece que solo hay un partido, y el imperativo de avanzar hacia una sociedad comunista.

La Ley Electoral (1992) establece que para aspirar a un cargo electivo en los diferentes niveles de gobierno (asambleas municipales, provinciales y la Asamblea Nacional, se debe superar el filtro de una instancia denominada “Comisión de Candidaturas”, integrada por representantes de los seis (6) sectores en los que está agrupada la población de este país, todos afines al gobierno, que son calificados como “organizaciones de masas y sociales”:

1. Central de Trabajadores de Cuba (CTC).
2. Comités de Defensa de la Revolución (CDR).
3. Federación de Mujeres Cubanas (FMC).
4. Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).
5. Federación Estudiantil Universitaria (FEU).
6. Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM).

En el único de los tres niveles de gobierno en el cual los electores tienen el derecho a elegir y ser elegidos es en las asambleas municipales.

Previamente, los aspirantes a los cargos de delegados municipales deben pasar por una fase denominada asambleas de nominación, en las que deben ser propuestos por los electores de sus respectivas circunscripciones, es decir, estos últimos son los que nominan a los precandidatos.

Luego de que los ciudadanos propuestos aceptan las nominaciones deben someterse a la consulta pública, en la que los participantes deben votar a mano alzada en sus respectivas asambleas de circunscripciones, lo cual a todas luces vulnera el secreto de su voto.

Estas asambleas, también llamadas asambleas de barrio, son convocadas, organizadas, dirigidas y presididas por las correspondientes comisiones electorales de circunscripción. Cumplido este paso, en el caso de que resul-

ten favorecidos en su nominación, los ciudadanos propuestos pueden ser candidatos a delegados a las asambleas municipales, que es el primer nivel local de gobierno.

Para las elecciones de delegados a las asambleas provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular los pasos a seguir son similares a la elección de las asambleas municipales; no obstante, hay una diferencia notable, ya que la nominación de los candidatos que aspiran a ocupar los cargos elegibles a este segundo y tercer niveles de gobierno proviene de dos fuentes: del propio seno de las asambleas municipales y de entre los ciudadanos cubanos que tengan pleno goce de sus derechos políticos, seleccionados de listas propuestas por “las organizaciones sociales y de masas” del país, controladas por el gobierno, a través de las comisiones de candidaturas.

Por lo explicado anteriormente, las comisiones de candidaturas resultan ser los filtros estatales para “depurar” o corregir “desviaciones” en los procesos de selección de candidaturas.

No por casualidad estas comisiones se integran por organizaciones satélites del Partido Comunista.

De esta manera, el régimen evitó en las elecciones generales del año pasado que las plataformas ciudadanas disidentes logran postular candidatos en el único nivel de gobierno al que podían acceder, las asambleas municipales; ya que ni siquiera tuvieron oportunidad de participar en la instancia previa, las asambleas de nominación.

A pesar de los obstáculos que Díaz-Canel le ha puesto a la manifestación política de los grupos disidentes, cada vez más organizados, estos han resuelto hacer algunas recomendaciones en cuanto a la nueva Ley Electoral.

Para la Mesa de Unidad y Acción Democrática, encabezada por Manuel Cuesta Morúa, según la “declaración de Panamá”, del pasado 10 de junio, “el ascenso de Miguel Díaz-Canel Bermúdez (...) ha ahondado la falta de representatividad política de los órganos de gobierno y la precariedad material y espiritual de la nación”.

Después de hacer un repaso por los últimos acontecimientos, sobre todo en cuanto a la represión de algunas manifestaciones, entre ellas la de la

comunidad LGTBI; la MUAD se refiere a la Ley Electoral e “insta al Estado cubano a hacer de ese texto un modelo que propicie la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso de elección de sus representantes políticos, respetando las libertades de asociación y movimiento sin mirar sus preferencias ideológicas”.

Seguidamente, convoca al gobierno cubano a que “libere los espacios de participación, de modo que la movilización creciente no tropiece con un clima de represión y agravio, como el que vimos durante la asistencia a los damnificados del tornado en las jornadas posteriores al 27 de enero, y a los que se movilizaron contra la homofobia el pasado 11 de mayo”.

Para Cuesta Morúa “el cambio está a la vuelta de la esquina y esa es la razón por la cual el gobierno ha incrementado la represión”. Son tres los ejes que resalta este dirigente político en cuanto a reforma electoral: elecciones libres, elección directa del presidente y eliminación de la hegemonía del Partido Comunista.

Por su parte, la organización Cubanos por el Cambio (cxc) presenta su propia propuesta de reforma electoral.

Entre los puntos más importantes propone:

En cuanto al registro de electores:

- Que sea de carácter público, permanente, y bajo la fiscalización del ente electoral nacional.
- Que tenga competencias para emitir el documento de identidad
- Que pueda ser auditado por parte de ONG nacionales y organismos internacionales competentes.
- Que se publique la lista de electores excluidos temporal y definitivamente.
- Que cuente con la fotografía de los empadronados.
- Que semanal o trimestralmente se publiquen los cambios al padrón.
- Eliminar todas las funciones que los comités de defensa de la Revolución (CDR) tienen en cuanto al registro de electores.
- Adscribir la Dirección Nacional del Registro Electoral al Ente Electoral Nacional, y creación de sedes provinciales y municipales.

En cuanto al ente electoral nacional (Comisión Electoral Nacional):

- Que tenga carácter permanente.
- Electa por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP).
- Conformada por siete miembros, todos abogados: tres miembros propuestos por las facultades de derecho y cuatro miembros propuestos por las asociaciones de abogados.
- Plazo de seis años (renovación parcial, reelección de una vez).
- Sus miembros deben tener al menos 10 años de experiencia profesional en derecho, no pueden tener causas penales. No pueden ocupar cargos públicos electivos ni ejecutivos en entidades económicas sean estatales o privadas.

En cuanto a los organismos electorales temporales (Comisión Provincial Electoral, Comisión Municipal Electoral y juntas receptoras de votos), deberán:

- Organizar las elecciones y consultas ciudadanas.
- Elaborar el reglamento de proselitismo electoral.
- Impartir justicia electoral.
- Inscribir candidatos.
- Reglamentar la observación nacional e internacional: En cuanto al proceso electoral y el día de las elecciones, deberá permitirse la observación electoral nacional e internacional. El escrutinio es público y pueden estar presentes los candidatos, sus representantes, los ciudadanos y representantes de las asociaciones cívico-políticas designados previamente como tales y observadores electorales nacionales e internacionales.
- Resolver peticiones de revocatoria de mandatos.
- Depurar y actualizar el registro electoral.
- Educación cívica: invertir en programas que estimulen la participación ciudadana en la vida pública, procesos electorales.
- Intercambio con otros organismos electorales con el propósito de aprovechar la cooperación horizontal para el fortalecimiento institucional mediante asistencia técnica.

- Revisión de ley electoral a fin de eliminar todas las barreras jurídicas, políticas, administrativas, económicas y sociales que dificulten la participación política universal e igualitaria de los ciudadanos en la vida política del país, y presentará propuestas de mecanismos de acción afirmativa como son las cuotas de representación política a la Asamblea Nacional para que adopte las reformas correspondientes. Eliminará en los colegios y mesas electorales las barreras arquitectónicas (escaleras, contenes y escalones) que impidan el acceso de las personas con discapacidad, de la tercera edad y embarazadas, al lugar de votación. Igualmente implementará un sistema con la utilización del lenguaje de señas y el braille, para garantizar los derechos políticos y el acceso a la información de ciegos, sordomudos y débiles visuales.

En cuanto a las candidaturas y las asociaciones políticas:

- Candidaturas independientes.
- Los candidatos tienen el deber de presentar un programa o plan de trabajo.
- Para ser candidato, no debe haber sido procesado penalmente (exceptuando procesos políticos).
- Los ciudadanos pueden organizarse en asociaciones cívico-políticas.
- Se propone la creación de la figura de “apoderado” o “representante político”. Tendrán derecho de presentar recursos contra las actuaciones que afecten sus derechos en materia de inscripciones.

Tanto la MUAD como CXC son organizaciones sociales que intentan impulsar un cambio democrático en su país a partir de acciones propositivas. Sin embargo, el régimen que gobierna Cuba hace 60 años persiste en su postura de negarse a toda apertura política. Había mucha expectativa en que el proceso electoral, la reforma de la Constitución y la sanción de una nueva Ley Electoral pudiesen, aunque más no sea, mostrar una mínima intención de cambio. Nada de eso ocurrió, por el contrario, las elecciones fueron sumamente restrictivas. El proceso de discusión de la reforma fue una nueva puesta en escena del régimen y la ley una ratificación de la vieja idea de par-

tido único. Además, la represión se acrecentó como ha quedado documentado en la marcha de la comunidad LGTBI desarrollada en la capital del país, y también manifestada en el aumento de las prohibiciones para salir del país de muchas cubanas y cubanos activistas. Esto ha sido notorio en junio de este año, cuando muchos cubanos no pudieron participar del Foro de la Sociedad Civil de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que se desarrolló en Medellín, Colombia.

Mientras que en todo el continente parece aceptado el compromiso por la conformación de sistemas electorales que respeten y promuevan la pluralidad como requisito insoslayable de las democracias diversas, el régimen de Cuba se repliega en recetas que ya no tienen más respaldo de ningún tipo y que sólo pueden encontrarse en la extemporánea Corea del Norte.

El designado Miguel Díaz-Canel ha tomado el camino de la reproducción cabal de un modelo autoritario al resignar todo atisbo de cambio. Sigue descalificando y reprimiendo a un grupo cada vez más nutrido de cubanas y cubanos que solo piden un mínimo reconocimiento a sus derechos políticos ¿A qué le teme el régimen? ¿por qué no reconocer dirigentes políticos de una oposición que se muestra razonable y moderada? Lo cierto es que esta postura no solo muestra la debilidad de un régimen, sino que además se torna un camino inconducente, una encerrona que pone en entredicho el propio “mito democrático” de la denominada revolución. Hoy, al obturar toda posible instancia participativa esa “revolución” cumple un papel histórico reaccionario, conservador y oscurantista. Un modelo político que los jóvenes sólo pueden identificar o asociar con el que se ve reflejado en la exitosa serie *Chernobyl* de Netflix.

En tanto en la abrumadora mayoría de los países de América Latina se desarrollan reformas electorales para garantizar derechos y para que los procesos de toma de decisión sean cada vez más robustos y legítimos en Cuba se asume el camino contrario. Mientras tanto, la sociedad civil de Cuba crece, se hace cada vez más fuerte al proponer desde la responsabilidad reformas electorales sensatas y realistas para una transición democrática que no tardará en llegar.

Reforma política en el Perú

Milagros Campos

El 22 de diciembre pasado, el presidente de la República creó la comisión consultiva denominada Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política para que en 60 días propusiera normas orientadas a la implementación de la reforma política. Las normas propuestas fueron revisadas por el Poder Ejecutivo y presentadas al Congreso para su debate, a fin de contar con el nuevo marco constitucional y legal, un año antes de las elecciones de 2021.¹ La comisión tuvo como horizonte lo que terminó siendo el título del informe: “Hacia la Democracia del Bicentenario”, pues en las elecciones de ese abril elegirán al presidente y el Congreso que recibirán los 200 años de la independencia.

De aprobarse el conjunto de medidas propuestas, la Comisión confía que las elecciones generales de 2021, las del bicentenario de nuestra patria, sean recordadas como las del inicio de una nueva dinámica política, que hagan posible el inicio del reencuentro de los peruanos con sus instituciones políticas. Las reformas deberían conducir a procesos electorales más accesibles a toda la ciudadanía, con un calendario electoral más ordenado; elecciones con mayor control al financiamiento privado y mayor financiamiento público indirecto; mejor oferta de candidatos, paridad y alternancia, así como con un sistema político más gobernable con control político.

¹De acuerdo con lo establecido por una reciente reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, el marco legal que regula los procesos electorales debe estar publicado un año antes del día de la elección.

Una primera parte del informe² desarrolla el diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana y plantea propuestas de reforma. Una segunda desarrolla proyectos de reforma constitucional y legal. El diagnóstico comprende cuatro grandes ejes de problemas:

- a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos.
- b) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas.
- c) Problemas de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno.
- d) Problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Estos problemas de representación y representatividad se ven reflejados en la baja aprobación del Congreso y desconfianza en los partidos políticos. ¿Podemos pensar democracias sin partidos? Aun cuando el Perú se acerca a esta realidad, es nuestra convicción que sin partidos no hay democracia y por ello las propuestas están dirigidas a impulsar una reforma normativa que conduzca a crear un sistema de partidos para mejorar la representatividad política.

Proyectos presentados por la Comisión

Cumpliendo con el encargo encomendado, la comisión presentó 12 iniciativas legislativas que abordan los problemas de gobernabilidad, fortalecimiento de partidos políticos, políticas para mejorar la integridad y lucha contra la corrupción, así como mayor participación electoral. El paquete completo estuvo compuesto por cuatro reformas constitucionales y ocho reformas legales:

²El informe completo puede consultarse en, <<https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>>.

1. Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad.
2. Ley que modifica la *Ley Orgánica de Elecciones* respecto al sistema electoral nacional.
3. Ley que modifica la *Ley de Organizaciones Políticas*, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Ley que modifica la *Ley de Organizaciones Políticas*, la *Ley de Elecciones Regionales*, la *Ley de Elecciones Municipales* y la *Ley Orgánica de Elecciones*, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Ley que modifica la *Ley de Organizaciones Políticas* y la *Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas*, e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas.
6. Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Reforma constitucional sobre inmunidad parlamentaria.
10. Ley que modifica la *Ley Orgánica de Elecciones* para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral.
11. Ley que modifica la *Ley de Elecciones Regionales* y la *Ley de Elecciones Municipales*, sobre los sistemas electorales regional y municipal.
12. Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales.
13. Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

El Ejecutivo presentó un mes más tarde los proyectos al Congreso, exceptuando la propuesta de retorno a la bicameralidad. Desde 1993 el Con-

greso peruano es unicameral. No hubo, sin embargo, periodo parlamentario desde esa fecha en que no se hayan presentado propuestas que permitan retornar a la que fue parte de nuestra Constitución histórica. La razón fundamental de su exclusión fue el rechazo que obtuvo en el referéndum del 9 de diciembre de 2018. Aun cuando la propuesta de la comisión era diferente a la que fuera consultada en aquella ocasión y solucionaba las objeciones que el propio ejecutivo formuló, optaron por no presentarla.

Representación, partidos políticos y Congreso

Recientemente el Perú ha logrado un récord histórico, 19 años sin golpes de Estado, nuestra democracia es joven, aún *ad portas* del bicentenario. En nuestro país, el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones esenciales de la democracia para colocar candidatos en puestos de gobierno o del Congreso mediante elecciones, no fue un hecho constante. Desde 2001, el país tiene una sucesión de gobiernos democráticos, sin embargo se lo califica como una “democracia sin partidos”³. Algunos hechos reflejan esta debilidad: los casos de transfuguismo o la escasa representación parlamentaria del partido de gobierno en las elecciones inmediatamente siguientes. La militancia y adhesiones partidarias históricamente no han sido altas, hoy se percibe un rechazo a la política y desconfianza a las principales instituciones democráticas. Así, el Perú está entre los países con menos confianza en los partidos políticos.

En este contexto, muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales. Carecen de estructura y organización cuando no de militantes reales, identificados con el partido y con algún nivel de vida partidaria. Algunos no son ni siquiera maquinarias electorales sino que funcionan como “vientres de alquiler”, facilitando candidaturas improvisadas. Otros son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones, antes que

³ Martín Tanaka, *Democracia sin partidos Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

colectivos con una vida orgánica real en el mediano plazo.⁴ La precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado filtro de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estas agrupaciones políticas se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las “franquicias” políticas, lo que dificulta, desincentiva las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico. Estos problemas generan dinámicas como la personalización de la política, la pérdida de identidades ideológicas y programáticas, la mercantilización de la posibilidad de participar en procesos electorales.

Perú es uno de los países que registran mayor volatilidad electoral, y posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, con los menores niveles de legitimidad y de organización. Actualmente hay 24 partidos inscritos, los que cuentan con representación parlamentaria son seis. Los grupos parlamentarios que surgieron de los procesos electorales entre 2001 y 2016 fueron entre cinco y seis. Las altas exigencias a los partidos nacionales para inscribirse han desincentivado la renovación de los partidos y mantenido el registro de partidos sin estructura o representatividad, que pueden facilitar que ingresen a la competencia quienes de manera improvisada incursionan en política.

Propuesta para la inscripción de partidos

La Comisión propone como principal y nuevo requisito de inscripción de partidos políticos, la presentación de una relación de afiliados en número no menor del 0.075% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso,⁵ con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad de cada uno de ellos. Este padrón será público y de libre acceso, de actualización permanente y será la base para el 80% de candidatos que postule el partido a futuras elecciones. Tratándose de un partido nacional, no más de

⁴ Mauricio Zavaleta, *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014.

⁵ En el proceso electoral de 2016 sufragaron 18751264 electores; 0.075 % equivale a 14064.

un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral. Este requisito es funcional al objetivo de fortalecer a los partidos políticos y promover relaciones más fuertes entre organizaciones políticas y candidatos, limitando la presentación de candidaturas basadas en criterios meramente oportunistas. El objetivo de establecer estos porcentajes es plantear un requisito que los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales puedan cumplir, pero que también refleje representatividad en la población a la cual buscan representar.

Democracia interna y cancelación de la inscripción de partidos

La reforma planteada para la inscripción de partidos se presenta conjuntamente con renovadas reglas de democracia interna. Actualmente estas elecciones son requisito para la inscripción de candidatos. La propuesta tiene como objetivo plantear la participación de la ciudadanía en las elecciones de candidatos, las mismas que tendrán las características de ser abiertas, simultáneas y obligatorias.

La Comisión consideró importante que, en este momento de desafección a la política, los ciudadanos participen en la renovación del sistema político y de partidos, dado su escaso nivel de legitimidad, a fin de hacerlos responsables del proceso de selección de candidatos. La obligatoriedad de la participación ciudadana ayuda a que los candidatos seleccionados se encuentren más cerca del promedio de votantes, mejorando el vínculo de representación. La simultaneidad, de otro lado cumple con el objetivo de evitar que los ciudadanos puedan votar por partidos diferentes y para hacer más ordenado el proceso de selección, el mismo que será organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. La propuesta plantea además que en las elecciones internas sólo puedan participar quienes tengan al menos un año de afiliación en la organización política por la que pretenden postular, buscando evitar la aparición de candidaturas improvisadas, que luego se expresan en conductas personalistas, oportunistas y con escasos vínculos con las organizaciones que supuestamente representan.

Si bien el padrón electoral se convierte en esencial para la inscripción, para participar en el proceso electoral, los partidos políticos deben lograr una votación en su elección interna en un número no menor al 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda. En caso de no cumplir con este requisito se cancelará su inscripción. El objetivo final es acreditar que una determinada organización política cuenta con un mínimo de respaldo de la ciudadanía y ofrecer opciones representativas en las elecciones.

Aun cuando el objetivo es formalizar la política, tener partidos con políticos y políticos en partidos, se ha previsto que ciudadanos no afiliados puedan postular. Para ello, se ha dispuesto que hasta un quinto de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política pueda ser designado por el órgano de la organización política que disponga el estatuto, reservando ese espacio para no afiliados.

A manera de conclusión debemos señalar que la Comisión es consciente de que si bien el encargo fue elaborar propuestas normativas, reconocemos las limitaciones de un enfoque centrado solamente en reformas legales. Para cambiar el sistema político, no basta con reformas normativas, se requiere de cambios en las conductas de nuestros representantes; en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos en los modelos de gestión pública, así como de medidas que fortalezcan las dependencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir de manera efectiva las leyes aprobadas. Sólo así las elecciones del bicentenario iniciarán la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos y peruanas.

México: elección a mano alzada. Chiapas y su sistema normativo de usos y costumbres

Janet Ramírez Suárez

México es una república federal, laica, democrática, constitucionalista y regida por un Estado de Derecho, compuesta por estados libres y soberanos.

El sistema electoral mexicano cuenta con tres formas distintas de votación: la más conocida y aplicada en la mayor parte del territorio nacional y en distintos cargos de elección popular es la directa, cuando el ciudadano sufraga por el candidato de su preferencia, denominado “de mayoría relativa”; la indirecta, cuando se vota por listas de un partido para elegir a diputados (federales y locales) y senadores de “representación proporcional”; y la de usos y costumbres, que es exclusiva de las comunidades indígenas del país.

En las primeras dos formas de votación el método de elección es el mismo. La autoridad electoral emite la convocatoria respectiva para renovar algún cargo de elección popular, establece las fechas y plazos para cada una de las etapas, participa activamente en el desarrollo de la elección y cómputo de resultados y emite la declaratoria de validez, y en caso de inconformidades existen los órganos jurisdiccionales que a través de medios de impugnación resuelven cada una de las etapas del proceso electoral.

Caso distinto ocurre con el sistema de usos y costumbres, ya que aquí, la participación de la autoridad electoral es sólo como observador, si bien apoya en gestionar reuniones entre las autoridades tradicionales previas a la emisión de la convocatoria, la realidad es que las decisiones, organización y, sobre todo, desarrollo de la elección están a cargo de los habitantes de la co-

munidad. El instituto electoral únicamente emite acuerdos protocolarios en donde se validan las acciones que desarrollan las autoridades tradicionales, y en lo que respecta a la declaratoria de validez, el órgano electoral otorga la constancia al candidato ganador.

Ahora bien, el sistema normativo de usos y costumbres no es algo nuevo para México, la Constitución federal garantiza en el artículo segundo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sobre sus formas de convivencia, organización social, política y cultural. En consecuencia, las entidades federativas han replicado en sus constituciones locales la libertad con que cuentan las comunidades indígenas para desarrollar sus procesos electivos a través del método que consideren adecuado, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley para ocupar el cargo por el que deseen contender. De igual manera, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos se han dado a la tarea de regular y velar por los derechos de los pueblos indígenas a través de los años.

Actualmente en México existen alrededor de 12 estados cuya legislación regula el sistema político de usos y costumbres principalmente en la zona sur del país, sin embargo, no en todas las legislaciones estatales se establecen los procedimientos, recursos o medios de impugnación en caso de presentarse alguna violación a la norma, por lo que queda como única alternativa lo previsto en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral*.

Oaxaca es una de estas entidades, su código electoral es el más completo en la regulación de este sistema normativo, pero además, la regulación no sólo se enfoca en su ley electoral, sino que cuentan con la *Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. Es por ello que, de los 570 municipios que tiene, 417 se rigen bajo el sistema de usos y costumbres y 153 bajo el régimen de partidos políticos.

En el resto de las entidades con este sistema normativo no es tan clara la forma de votación, sin embargo, deja en libertad de decisión a las autoridades tradicionales de cada territorio municipal.

Diferencias entre el sistema de votación por partidos políticos y el sistema de usos y costumbres

En México, en todas las entidades del país y para todos los cargos de elección popular, el método de elección es través del sistema de partidos, sin embargo, como ya se mencionó, existen algunos estados cuya legislación establece un sistema normativo de usos y costumbres. Anteriormente se conocía este sistema como la forma de autogobierno practicada por municipios con población indígena que servía para normar la vida en comunidad, sin embargo, en la actualidad existen municipios cuya totalidad de habitantes son de origen indígena y utilizan el sistema de partidos para renovar sus cargos de elección.

Ahora bien, el proceso para llevar a cabo una elección es muy distinto dependiendo del sistema normativo que se aplique, es decir, normalmente un proceso electoral a través del sistema de partidos comienza en promedio nueve meses antes de la jornada. Inicia con la emisión de la convocatoria; sin embargo, previo a la emisión de la misma, la autoridad electoral desarrolla actividades relacionadas con la elección, aunque oficialmente no haya comenzado; por ejemplo, presupuesta un año antes el costo de cada una de las actividades a implementar, los recursos humanos y materiales a utilizar, así como la logística que llevará cada diligencia que se practique. De manera que, una vez emitida la convocatoria, aun cuando quede mucho trabajo por realizar, ya se cuenta con los plazos, personal y mecánica a ejecutar en cada una de ellas. Aunado a ello, las actividades son programadas en gran medida en cumplimiento a lo establecido en la normativa electoral, códigos, leyes y reglamento de elecciones, por lo que los órganos electorales están obligados a acatarlos y así cumplir en tiempo y forma con cada una de las etapas del proceso electoral.

Lo contrario ocurre con la elección por el método de usos y costumbres, ya que aquí la convocatoria se emite una vez que las autoridades tradicionales del municipio llegan a un acuerdo, en la convocatoria al igual que en la del sistema de partidos se establece la fecha de la elección, las localidades que participarán, el proceso de elección de los candidatos, el método de votación (papeleta o mano alzada) y el desarrollo de la asamblea electiva y declaración de validez. Además, a diferencia de la elección por sistema de partidos, la norma-

tiva no es tan detallada, no especifica los plazos y mecánica a realizar, sino que deja a la libre autonomía de los habitantes y autoridades tradicionales el desarrollo de su proceso electivo.

Para conocer más a detalle las actividades que se desarrollan en cada uno de los métodos de elección que estamos abordando, en la tabla que se presenta a continuación se muestran las diferencias entre ambos.

Etapas del proceso electivo	
Elección por sistema de partidos políticos	Elección por usos y costumbres
Preparación del calendario del proceso electoral, definición de estrategia de comunicación, delimitación del marco geográfico, definición de métodos de votación	Mesas de trabajo entre autoridades electorales para determinar convocatoria, normas y lineamientos para el desarrollo de la elección, así como asambleas informativas y consultivas
Emisión de la convocatoria	Emisión de la convocatoria
<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades previas a la jornada 2. Actualización de lista nominal 3. Registro de precandidatos 4. Fiscalización de precampañas 5. Designación de funcionarios de casilla 6. Ubicación de mesas de casilla 7. Registro de coaliciones 8. Registro de candidatos 9. Campaña electoral (delimitación de financiamiento, tiempos en radio y televisión, propaganda electoral, debates) 10. Impresión de boletas y documentación electoral 11. Capacitación a funcionarios 12. Representantes de partidos ante mesas de casilla 13. Encuestas de salida 14. Veda electoral 	<p>Jornada electiva en asamblea (tiempo aproximado tres y cinco horas)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elección de funcionarios de asamblea 2. Presentación de candidatos 3. Votación a mano alzada
Jornada electiva en casillas de votación (desde las 8 de la mañana hasta las 6 de la tarde)	Entrega de constancia de validez
Conteos preliminares	
Recolección de paquetes electorales	
Cómputos definitivos de la elección	
Fiscalización de recursos de campaña	
Entrega de constancias de mayoría	
Asignación de representación proporcional	
Entrega de constancia de validez	
Estadísticas de resultados	

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional Electoral (INE) e y el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC).

Como se desprende de la tabla anterior, el desarrollo de un proceso electoral organizado por el sistema de partidos políticos es complejo y con actividades

muy detalladas, lo anterior debido a que la normatividad electoral así lo establece; caso contrario ocurre con los procesos electivos a través de usos y costumbres, ya que aquí no es necesario desplegar gran cantidad de recursos económicos, materiales y humanos; con el simple hecho de que las autoridades de la comunidad lleguen a un acuerdo el proceso de renovación de cargos se desarrolla.

En la tabla que se muestra a continuación se señalan las ventajas y desventajas que conlleva organizar un proceso electivo a través del sistema normativo de usos y costumbres en contraste con el proceso electoral a través del sistema de partidos.

Ventajas	Desventajas
No se requiere suficiencia presupuestal	No hay reglas específicas o normativa alguna que regule el funcionamiento del proceso
Trato directo con la ciudadanía	La autoridad electoral sólo actúa como observador
No es necesario tener actualizada y vigente la credencial para votar	El electorado conoce a los candidatos hasta el día de la elección, no tiene oportunidad de analizar y comparar propuestas
No hay capacitación a funcionarios de casilla	Hay innumerables asambleas informativas y deliberativas entre las autoridades tradicionales para la definición de los detalles del proceso
No se necesita documentación y materiales electorales	Al no haber conteo individualizado de votos, no se genera certeza en los resultados, ya que no hay numeralia para verificar
No hay periodo de campañas, veda electoral, financiamiento público, fiscalización de recursos, tiempos en radio y televisión, propaganda electoral	En caso de impugnaciones, no se cuenta con documentales que ayuden en el desahogo del proceso
Los resultados se obtienen el mismo día de la jornada, no hay encuestas de salida ni conteos preliminares	
Plena confianza de los ciudadanos en el desarrollo del proceso y resultados	
Al ser un proceso a corto plazo no hay desgaste en el electorado	

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INE y el IEPC.

Como se señala en la tabla, un proceso electivo de usos y costumbres trae más beneficios que conflictos; sin embargo, si bien es un buen mecanismo de participación para los habitantes de origen indígena, para el resto de la sociedad cuyos procesos electorales se desarrollan por el sistema de partidos no es aplicable. Lo anterior deriva en que la sociedad cada vez confía menos en las autoridades electorales, en los partidos políticos y en el sistema electoral; las elecciones se realizan en medio de un proceso lleno de reglas que saturan no sólo a los partidos, sino también a los electores.

Ahora bien, una vez analizadas las diferencias entre un sistema normativo electoral y otro, es momento de conocer el caso particular de Oxchuc, Chiapas, municipio que por primera vez en el 2019 renovó el cargo de presidente municipal usando el mecanismo de usos y costumbres, situación que no fue fácil debido a que las leyes locales no lo establecían con claridad.

Chiapas y su elección inédita por usos y costumbres

En México existe una entidad federativa en donde si bien sus habitantes en más de 60% son de origen indígena, su normativa electoral no establece una legislación específica que regule los métodos electivos a través del sistema de usos y costumbres, tal como en el caso de Oaxaca. En el estado de Chiapas la Constitución local y el Código Electoral sí contemplan la figura de comunidades indígenas, sin embargo, no señalan el proceso de renovación de cargos a través del método de usos y costumbres.

Es por ello que en noviembre de 2016 los habitantes de la comunidad de Oxchuc, Chiapas solicitaron al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC) organizar un proceso de renovación del cargo de autoridades municipales a través del sistema de usos y costumbres. Cabe hacer mención que la comunidad de Oxchuc tiene alrededor de 43 mil habitantes, de los cuales más del 54% son menores de edad, por lo que sólo 23 mil ciudadanos estaban en posibilidad de votar.

En respuesta a la petición, el Instituto Electoral de la entidad declaró no procedente su solicitud, en virtud de que el estado no contaba con una ley secundaria que se regulara el procedimiento de su petición.

Inconformes con la decisión, los promoventes impugnaron el escrito de respuesta emitido por la autoridad electoral ante el Tribunal Electoral correspondiente. La sentencia emitida por el órgano jurisdiccional ordenó al IEPC realizar un estudio antropológico con apoyo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en el cual se verificara la existencia histórica de un sistema normativo interno acorde al marco constitucional de los derechos humanos, con el que se pudiera determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres de la comunidad. El dictamen antropo-

lógico concluyó a través de estudios testimoniales que los habitantes apoyaban el método de mano alzada (no por mayoría simple, sino hasta lograr un consenso luego de tres rondas de votación).

Como resultado del dictamen, el Instituto Electoral solicitó informes a diversas autoridades estatales y municipales respecto a condiciones sociales, políticas y económicas, así como a situaciones en torno a la estabilidad social de la comunidad de Oxchuc. Con la información recabada se constató la existencia de condiciones de estabilidad que permitieran llevar a cabo la consulta.

Como consecuencia el IEPC realizó mesas de trabajo con los habitantes y autoridades tradicionales de Oxchuc, con el objetivo de construir lineamientos que sirvieran de base para la organización del proceso electivo. En la siguiente tabla se mencionan las consideraciones generales que se utilizaron para la creación de los lineamientos.

Tipo de asamblea	Objetivo	Participantes	Desarrollo
Informativas	Tienen como propósito establecer un diálogo entre los habitantes sobre las etapas, desarrollo y fechas del proceso de elección.	Autoridades tradicionales, ciudadanos, traductor certificado.	Entregar nombramientos a los representantes; proporcionar información sobre la renovación del cargo. Los funcionarios de la autoridad electoral sólo se encargan de recabar audios y fotografías durante la asamblea.
Comunitarias informativas	Se realizan de manera individual en cada una de las colonias que integran el municipio donde se efectuará la elección con el propósito de proporcionar información sobre el desarrollo del proceso electivo.	Autoridades tradicionales, habitantes de las localidades.	Definición de fechas y horarios de la asamblea de la elección; método de votación. El Instituto Electoral se encarga de enviar fedatarios que den constancia de la celebración de la asamblea.
Comunitarias de Consulta	Representan la parte sustancial del proceso electivo, pues en esta etapa se determina por decisión mayoritaria el método de votación que se utilizará.	Ciudadanos con credencial para votar vigente; representantes acreditados, funcionarios del Instituto Electoral, autoridades de seguridad y observadores acreditados.	Verificación del quórum; jornada electiva en asamblea.
Plenaria de Resultados	El objetivo es dar a conocer a la ciudadanía a través de sus representantes, el resultado de su voluntad.	Autoridades tradicionales, representantes de candidatos, ciudadanía, invitados especiales, observadores, medios de comunicación.	Una vez obtenidos los resultados, se deberá garantizar la equidad en la representación.

FUENTE: *Elaboración propia con base en Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que, a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, se emiten los lineamientos para la organización y desarrollo de la consulta por el que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales; aprobado el 26 de octubre de 2018.*

Como se desprende de la tabla, los habitantes de Oxchuc, junto con las autoridades tradicionales, debían realizar las asambleas informativas y comunitarias en cada una de las localidades pertenecientes al municipio, con el objetivo de informar a los habitantes el desarrollo del proceso electivo y posteriormente designar a los candidatos que los representarían en la elección. La autoridad electoral, como ya se mencionó, únicamente participa como observador y emite acuerdos de validación de normas y resultados de la elección.

Proceso de elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas

Una vez establecidos los lineamientos y la normativa a utilizar en el proceso de elección por parte de las autoridades tradicionales del municipio, el Congreso del Estado de Chiapas emitió acuerdo para facultar al IEPC a organizar la elección de renovación del cargo de presidente municipal. Lo anterior aconteció en enero de 2019. Posteriormente el Instituto Electoral realizó mesas de trabajo para la elaboración de la convocatoria a través del sistema normativo interno.

La convocatoria se emitió en febrero del mismo año a 120 localidades del municipio de Oxchuc, en la cual se determinaron las fechas en que se realizarían las asambleas comunitarias y de consulta, así como la plenaria de resultados, también se establecieron los requisitos de elegibilidad para la postulación y elección de candidatos, el método de elección, la fecha de toma de posesión y la temporalidad del cargo.

Uno de los aspectos más relevantes del proceso de elección fue la postulación de candidatos, ya que las autoridades tradicionales decidieron que sortearían entre las 120 localidades pertenecientes al municipio las que postularían candidatos, así como el género de postulación. Una vez elegidas las localidades, en cada una se realizó una asamblea para seleccionar al candidato y planilla que las representarían en la elección, el método para seleccionarlos también fue a través de sorteo.

El 13 de abril del presente año se realizó la elección en la cabecera municipal de Oxchuc, Chiapas. El evento comenzó a las 8:00 horas, con el registro de asistentes y concluyó a las 13:34 horas con los resultados de la elección.

Se instalaron 18 mesas de registro, tres en cada uno de los seis accesos a la explanada del parque central del municipio. Cada mesa se integró por representantes propietarios y suplentes, autoridades de las 120 comunidades y policía comunitaria. El objetivo de las mesas sólo fue el registro de los asistentes y el conteo de la votación; el desarrollo de la asamblea estuvo a cargo de las autoridades tradicionales.

Asistieron 11 921 ciudadanas y ciudadanos provenientes de 115 comunidades y 24 barrios. Asimismo, asistieron 40 observadores acreditados y personal de la Oficialía Electoral que dieron fe de los actos desarrollados en la jornada.

Para registrarse como asistentes, las ciudadanas y los ciudadanos sólo debían mostrar su credencial para votar, no importaba si ésta estaba vigente o no, puesto que no había lista nominal o funcionarios de casilla que verificaran la vigencia de la credencial.

El proceso de votación se realizó conforme a las normas aprobadas por la Asamblea General. Los candidatos fueron presentados durante la Asamblea acompañados de sus autoridades tradicionales para verificar a qué comunidad pertenecían.

Después de la presentación, se solicitó la votación de cada uno, para hacer visible la voluntad del electorado. La votación se realizó a mano alzada y se solicitó hasta tres veces por candidato para dotar de mayor certeza al electorado, por lo que no fue necesario implementar el mecanismo de conteo individualizado, debido a que la votación era visiblemente mayoritaria a favor de un candidato.

En la asamblea general se votó por 10 candidatos (cinco hombres y cinco mujeres) al cargo de presidente municipal. Para los cargos de síndico y regidores fueron elegidos en cada una de las 120 asambleas comunitarias del municipio de Oxchuc, y al igual que para el cargo de presidente, las autoridades tradicionales verificaron que los postulantes cumplieran los requisitos establecidos en ley. Los candidatos fueron seleccionados por medio de sorteos y se garantizó la alternancia de género.

Una vez concluida la asamblea plenaria, el ayuntamiento quedó integrado de manera paritaria; presidente (hombre); síndico (mujer) y seis regidores (tres hombres y tres mujeres) garantizando en todo momento la paridad de género.

De esta manera las nuevas autoridades municipales desempeñarán el cargo por un periodo de tres años.

Conclusiones

Con el paso de los años, los avances tecnológicos han ido incrementándose y se han aplicado a todos los aspectos de la vida cotidiana de la sociedad. En la cuestión político-electoral, la tecnología ha jugado un papel muy importante en los procesos democráticos. Uno de ellos es el voto por Internet; específicamente en la Ciudad de México este mecanismo de votación ha sido aplicado año con año en los procesos de democracia participativa desde el 2011. Cada año estos sistemas se van renovando, con el objetivo de que sean más eficientes y prácticos de utilizar, pero sobre todo que generen confianza y certidumbre en los resultados.

Aun con este tipo de avances tecnológicos queda claro que en México existen comunidades que se niegan a utilizar métodos distintos de participación ciudadana a los de usos y costumbres. Las razones de ello son diversas, en primer lugar porque la máxima normativa del país, que es la Constitución federal, establece el derecho que tienen este tipo de comunidades a desarrollar su vida con libre autonomía, por lo que el sistema de elección popular a mano alzada no solo es un método distinto de votación, sino es en apego a sus tradiciones y forma de vida; es lo que a través de generaciones se va adquiriendo como formal libre de autonomía distinta a la que tiene el resto de la sociedad.

Ahora bien, respetando en todo momento la autonomía de las comunidades indígenas, no deben pasar inadvertidas cuestiones como; ¿si no hay campañas electorales, cómo se conocen las propuestas de los candidatos?, ¿si la elección es a mano alzada, sin contar el número de votos, cómo es posible generar certeza en los resultados si no hay un documento o un número que represente la votación del candidato ganador?

Así, en el caso de Chiapas es de vital importancia entender que siendo la entidad con más población de origen indígena no cuenta con una legislación que regule los procesos democráticos de las comunidades que se rigen por usos y costumbres, pero además, es necesario que se le dé la difusión necesaria para que en próximos procesos de participación los habitantes conozcan los métodos de votación por los cuales pueden expresar su decisión.

Por último, es importante destacar que los procesos de renovación de cargos por usos y costumbres no siempre son el mismo día que la elección que en el sistema de partidos, pues en ocasiones la elección se realiza el día

de la fiesta patronal con la intención de que haya mayor participación de los ciudadanos, y además normalmente se realiza en la plaza pública de la comunidad; es decir, no se instalan casillas como en la votación normal.

Con ello lo que se pretende no sólo es contar con un método distinto de votación sino con una forma de vida distinta al de la mayoría de la sociedad, donde no hay tantas reglas, procedimientos o normativas que regulen su vida en comunidad, sino que la convivencia del día a día se realiza conforme a los acuerdos a los que llegan los propios habitantes.

Sin duda alguna, este tema continuará en la lupa de la sociedad, ya que un sistema como el que tenemos actualmente, en el que la tecnología ocupa uno de los lugares más importantes en la vida diaria y es utilizada en todos los espacios posibles, se confronta con un ámbito de la sociedad que no acepta la inclusión de nuevas formas de vivir, nuevos sistemas electorales y de gobierno que son completamente distintos a lo que siempre han implementado.

Fuentes consultadas

Acuerdo de Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, se emiten los lineamientos para la organización y desarrollo de la consulta por la que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales, 26 de octubre de 2018, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo de Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se emite la convocatoria dirigida a las y los ciudadanos interesados en acreditarse como observadores en el proceso de la consulta por el que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales, 6 de noviembre de 2018, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, se aprueba el manual para el uso de la papeleta y urna, para la celebración de las asambleas comunitarias de consulta, correspondiente a la etapa 4 del proceso de consulta por el que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, 26 de noviembre de 2018, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se declara la validez de los resultados del proceso de consulta por el

que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinó el sistema de elección de sus autoridades municipales, 15 de enero de 2019, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se aprueba la convocatoria a la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, para la elección de sus autoridades municipales, por el sistema normativo interno, 11 de febrero de 2019, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo de Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se validan las normas que regirán la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, conforme su sistema normativo interno, 29 de marzo de 2019, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

Acuerdo de Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se califica y declara la validez de la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, realizada conforme a su sistema normativo indígena; y se declara procedente la expedición de la constancia de mayoría y validez a las y los ciudadanos electos, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/sesiones/440-acuerdos>>.

ARMENTA RAMÍREZ, Petra, *Elecciones por usos y costumbres en México*, México, 2016, <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5190078>>.

CANEDO VÁSQUEZ, Gabriela, *Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por "usos y costumbres" en Oaxaca*, Buenos Aires, 2008, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Vasquez.pdf>>.

GARZA TALAVERA, Rafael de la, *Usos y costumbres en México*, México, 2018, <https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Usos%20y%20costumbres%20y%20participacio%CC%81n%20poli%CC%81tica.pdf>.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, <<https://www.iepc-chiapas.org.mx/>>.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, <<<http://www.ieepco.org.mx/>>>.

Instituto Nacional Electoral, <<https://www.ine.mx/>>.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, 2015, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/20.pdf>>.

La calidad de las elecciones latinoamericanas: una mirada sobre las tendencias

Paula Gomes Moreira

Consideraciones iniciales

La tradición académica que intenta definir la democracia a partir de un solo punto de partida, como una medicación prescrita a todos, sobre lo que realmente sería una democracia, en el presente pierde relevancia para el análisis con foco en su diseño. En otras palabras, la atención recae en sus contornos, para que la receta pueda ser utilizada mundo afuera, como un modelo ideal.

En América Latina, el tema ganó más notoriedad después de que muchos de los regímenes de la región, antes autoritarios, se convirtieron en jóvenes democracias consolidadas. El argumento de la transición, que había ocupado una parte especial de la literatura académica, pasó a analizar mucho más la cuestión de cómo sería posible el alcance de la mejoría de la calidad de la democracia en sistemas políticos establecidos o restablecidos. Así, hubo un interés más grande sobre el estado de sus componentes tal cual las elecciones.

En países latinoamericanos, más específicamente, es recurrente la realización de procesos electorales en medio de crisis institucionales, destitución de presidentes, escándalos de corrupción, votación de temas polémicos y desconfianza ciudadana, que desestabilizan ese tipo de pleitos.

Hoy, tales procesos ocurren en medio del aumento de la migración mundial, incipiente nacimiento de la extrema derecha y difícil ciclo económico. Además de estar marcados por el fin del fenómeno de la *Pink Tide*,

que consistió en la elección secuencial de gobiernos progresistas en América Latina a finales de los años 1990 y principios de los años 2000. Fueron gobiernos que realizaron reformas en la agenda política de los países implicando, entre otras acciones, mayores gastos sociales, nacionalización de industrias estratégicas para la economía y renegociación de alianzas y acuerdos de comercio.

Por todo eso, el tema de las elecciones ganó la atención de la comunidad internacional, de modo que, en los últimos 20 años, la realización o supresión de los procesos electorales puede ser considerada como una exigencia a la recepción de recursos externos, por ejemplo. De esa manera el tópico siguiente contiene el tema de la emergencia de un consenso internacional sobre lo que una democracia necesita para ser reconocida como tal.

La emergencia de un consenso internacional democrático

La última década ha sido escenario de una verdadera ola de democratización¹ impulsada, en general, por el fin de regímenes comunistas o autoritarios. En ese sentido, la realización de elecciones libres y justas ha sido uno de los primeros pasos en el establecimiento de nuevas democracias.

De acuerdo con Kingsley, el consenso internacional de lo que se entiende por elecciones democráticas libres y justas ha sido guiado por al menos tres principios: participación, justicia y transparencia. La determinación de cuándo estos principios se respetaron plenamente depende, sin embargo, de la comprensión más amplia de todos los elementos involucrados en el proceso electoral de un determinado país, que va de su legislación electoral hasta el recuento del conteo de votos.²

El énfasis recae sobre las reglas y procedimientos a ser adoptados por los países que, en el caso de los procesos electorales, deben ser transparentes,

¹ Samuel P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Penguin Books India, 1996.

² J. P. Kingsley, "Support for democratic development: Sharing Canada's elections expertise", *International Journal*, vol. 53, núm. 2 (primavera, 1998), pp. 221-232.

además de contar con una autoridad central que no pueda ejercer influencia o intervenir en el proceso.

Sin embargo, Dahl establece componentes mínimos para la caracterización de un país como democrático, además de la centralidad de las elecciones. Según el autor, existen ocho requisitos institucionales mínimos para que exista una democracia, son ellos: i) libertad para formar y formar parte de organizaciones; ii) libertad de expresión; iii) derecho de voto; iv) elegibilidad para cargos públicos; v) los derechos de los líderes políticos a participar en los votos y el apoyo; vi) fuentes alternativas de información; vii) elecciones libres y justas y viii) instituciones que puedan hacer que las políticas gubernamentales dependan de elecciones y otras manifestaciones de elección.³

Sartori también prevé algunas condiciones esenciales para el establecimiento democrático al señalar que las democracias liberales modernas dependen, para su adecuado funcionamiento, de poder limitado de la mayoría, procedimientos electorales y transmisión de poder a los representantes.⁴ El poder limitado de la mayoría debe ser consensual, es decir, aceptado por todos para que funcione y por medio del cual los conflictos serán resueltos. Los procedimientos electorales presuponen un elector consciente de su voto y no simple “opinión pública”. Por último, la transmisión de poder debe ser precedida por los valores, y no sólo por la simple elección, que busca el llenado de escaños en el Parlamento, sino una selección cualitativa de los procesos electorales.

Valenzuela atribuye un papel importante a las elecciones cuando se examina desde ese punto de vista. Según él, esa mayor institucionalidad sólo es posible si existe el desarrollo de “esqueletos” que sostienen toda la estructura.⁵ Es decir, para la correcta institucionalización deben existir parámetros mínimos a seguir, tales como la existencia de reglas para la celebración de elecciones, la libertad de organizaciones, partidos, grupos políticos, *lobbies*

³ Robert Dahl, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.

⁴ G. Sartori, *A teoria da democracia revisitada. O debate contemporâneo*, vol. 1, São Paulo, Editora Ática, 1994.

⁵ Julio Samuel Valenzuela, *Democratic consolidation in post-transitional settings. Notion, process, and facilitating conditions*, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1990.

y una red de medios libres, a través de los cuales las opiniones puedan ser defendidas. Todo ello conforme a las demandas societarias.

En América Latina, más específicamente, las elecciones contribuyeron, sobre todo con el fin de los regímenes autoritarios, para garantizar que los procesos políticos de transferencia de poder no sucedieran de forma violenta. En otras palabras, las transiciones pudieron ocurrir sin el recurso a conflictos armados o revoluciones, en que se crearon estructuras mínimas para el establecimiento de nuevas democracias.

Para ser considerado una democracia representativa, un gobierno necesita cumplir ciertas características; la central o su núcleo, son las elecciones.⁶ Entre los derechos que deben garantizarse se encuentra, principalmente, el derecho de los individuos a participar en elecciones libres y justas, un derecho humano fundamental reconocido en varios instrumentos legales internacionales.

En otras palabras, las elecciones democráticas deben asegurar las condiciones a través de las cuales los ciudadanos poseen la oportunidad de elegir a sus representantes, en un entorno donde las personas libres tienen las mismas condiciones para competir y acceder a los recursos.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) de 1948, sostiene que “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad gubernamental; esto se expresará en elecciones periódicas y genuinas por sufragio universal, por voto secreto o por un procedimiento equivalente para mejorar la libertad de voto” (art. XXI, § 3).⁷

De manera similar, las Naciones Unidas (ONU) adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1966, que incorporó este principio a un tratado internacional vinculante, que establece que:

Todos los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de [...]: (a) la conducción de los asuntos públicos para participar, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) Votar y ser elegido en elecciones genui-

⁶Dahl, *op. cit.*

⁷Organización de las Naciones Unidas, *The Universal Declaration of Human Rights*, 1948, <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>>, 16 de marzo de 2019.

nas, periódicas, universales e iguales, en votación secreta, garantizando la libre expresión de la voluntad de los votantes (art. 25).⁸

Como se puede observar, ambos documentos aseguran la centralidad de las elecciones como medio de fortalecimiento del proceso democrático, al tiempo que enfatizan el derecho de todos a participar en el proceso. Por lo tanto, cabe destacar que además de estos, hay otros instrumentos regionales que refuerzan y se basan en los supuestos realizados y, en general, existen variaciones en la forma en que los criterios que constituyen elecciones verdaderamente democráticas.

Los mismos términos que los presentados en los tratados internacionales, pueden aparecer de manera diferente, como el hecho de que las elecciones deben ser “regulares” y “genuinas”. Otras veces, los términos utilizados son “libres” y “justas” u “honestas” y “transparentes”, pero todos tienen una definición de acuerdo con el objetivo de fortalecer este componente de la democracia.⁹

Las elecciones han dejado de ser sólo el reflejo de la voluntad de los ciudadanos, también pasaron a tener otras funciones. Por ejemplo, en las nuevas democracias, las elecciones libres y justas son consideradas por la comunidad internacional como un paso hacia una mayor democratización de un país. En las naciones donde hay un conflicto inminente, a las elecciones se les asignan habilidades de resolución de disputas de larga data. Además, se convirtieron en una de las instituciones a través de las cuales se definen las democracias modernas.

La teoría por detrás de los estudios

Según lo definido por Dahl, una democracia exitosa es la competencia electoral que representa la voluntad de los ciudadanos.¹⁰ Sin embargo, con la

⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, 1966, <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, 16 de marzo de 2019.

⁹ Eric Bjornlund, “Transition elections as ends or means? Lessons for democracy assistance from domestic election monitoring”, en Edward R. McMahon y Thomas Sinclair (eds.), *Democratic institution performance. Research and policy perspectives*, Greenwood Publishing Group, 2002.

¹⁰ Robert Dahl, *A Preface to democratic theory. Expanded edition*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.

caída de regímenes autoritarios en la región, surgió una plétora de diferentes concepciones de la democracia; una tendencia exacerbada por el avance de los regímenes democráticos que va más allá de la Europa occidental a finales del siglo xx, un fenómeno que Collier y Levitsky¹¹ denominaron “democracia con adjetivos”. Por lo tanto, todos estos nuevos regímenes, con sus propias historias y culturas, tienen un gran potencial para llevar a la identificación de diferentes formas democráticas diferentes de las observadas en los países europeos.^{12, 13}

Aunque existan críticas con respecto a las desventajas sobre la aceptación de la existencia de diferentes tipos de democracias según sus denominaciones, desde el punto de vista empírico y analítico, al considerar tales cambios en el término, lo que pasa es que hay una mayor posibilidad de identificación y descripción de los diferentes regímenes democráticos en todo el mundo, acercando la explicación un poco más a los objetos en consideración. Al mismo tiempo, evita una mirada de reojo, ya que no requieren el modelo de Europa occidental como un ideal democrático, sino que proporciona un verdadero catálogo de cómo diferentes culturas desarrollan sus propias democracias.¹⁴

Sin embargo, estas definiciones no prestan mucha atención a las libertades fundamentales que deben respetarse para poder incorporarlas en un entorno que realmente pueda proporcionar diferentes medidas de la democracia. Este es, por lo tanto, un diseño mínimo, por lo que los cimientos democráticos básicos deben construirse sobre él, como el respeto a la ley interna, las libertades civiles y los derechos humanos, para que de hecho haya una democracia delegativa.

O'Donnell define la democracia delegativa como un modelo que reconoce la gobernabilidad delegando y no representando a las democracias de todo el mundo y, en particular, a muchos países latinoamericanos. Una de las

¹¹ David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research”, *World Politics*, vol. 49, núm. 3, 1997, pp. 430-451.

¹² Steven Levitsky y Lucan A. Way, “The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 51-65.

¹³ Steven Levitsky y Lucan A. Way, “Why democracy needs a level playing field”, *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 1, 2010, pp. 57-68.

¹⁴ Steven Levitsky y Lucan A. Way, “The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 51-65.

principales diferencias con respecto a la democracia representativa es que estos líderes de variación tienen una capacidad de ejercicio más limitada, mientras que hay menos posibilidad de participación horizontal de otros actores políticos.¹⁵

Entonces, las elecciones son algo realmente competitivo, pero no tanto debido a la voluntad de los políticos de conducir un gobierno representativo de facto del pueblo, sino que es un choque entre candidatos que desean gobernar sin restricciones. Por lo tanto, “las democracias delegativas se basan en la premisa de que quien gane la elección presidencial será quien pueda gobernar de la forma que desee”.¹⁶

El autor también argumenta que los actores políticos en una democracia delegativa interpretan las elecciones como mandatos dados por los votantes que dan permiso para que sus respectivos presidentes actúen como “los principales guardianes y defensores de los intereses”,¹⁷ lo que podría resultar en su diferenciación frente a los que los eligieron, por ejemplo.

Carothers comparte esta opinión y dice que las elecciones son una variable importante para medir un régimen político, sin embargo, no pueden considerarse condiciones suficientes para la clasificación de una democracia como tal.¹⁸ Así, el autor critica el enfoque dado a las elecciones por parte de la sociedad internacional que asignó a las elecciones un lugar decisivo en la existencia de una democracia.

Según Bjornlund, “en varios países del mundo, se espera que las elecciones inicien o consoliden las transiciones a la democracia y ayuden a resolver conflictos de larga data”.¹⁹

Entonces, las elecciones son una marca fuerte del avance de la democracia en todo el mundo. A pesar del debate en el que los académicos se comprometieron a posicionarse como defensores o no de las elecciones como una

¹⁵ Guillermo A. O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

¹⁶ *Ibid.*, p. 59.

¹⁷ *Ibid.*, p. 60.

¹⁸ Thomas Carothers, “Empirical perspectives on the emerging norm of democracy in international law”, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 86 (abril), 1992, pp. 261-267.

¹⁹ Eric Bjornlund, *Beyond free and fair. Monitoring elections and building democracy*, Woodrow Wilson Center Press, 2004.

forma de mejorar los bloques de construcción de la democracia, el número de nuevas democracias se mantuvo en crecimiento por al menos 20 años; todavía la tendencia que aparece en este momento en los índices de la región es diferente. Lo que se ve es un declive en el número de nuevas democracias, así como de las garantías esenciales para que un gobierno sea considerado democrático.

Los índices y sus tendencias

El concepto de democracia ha cambiado a lo largo de los últimos años a punto de ser reconocido siempre de manera adjetivada. Como consecuencia, instituciones y organismos de investigación crearon mecanismos para medir la calidad de los regímenes democráticos alrededor del mundo, cuyos indicadores pueden ser variados tanto en los números como en la forma por medio de la cual son presentados.

Varios son los criterios que pueden ser utilizados para analizar la calidad de la democracia, y, más específicamente, el estado de las elecciones en la región. Uno de los índices más conocidos que utiliza esa línea de investigación es el de Freedom House.

En su último informe, lanzado en 2019, la organización señala que la ola reversa de democratización alcanzó no solamente a los países europeos como a muchos otros, incluso aquellos localizados en las Américas.²⁰

El estudio también demuestra que aumentaron las estrategias adoptadas por las autocracias para mimetizar procesos electorales competitivos, pero que en su esencia son marcados por coerción, fraude y *gerrymandering*, además de otras técnicas de manipulación de resultados. En general, indicadores de la organización para las elecciones disminuyeron dos veces la tasa global de puntuación en los últimos tres años. Es la tasa que más bajó en comparación con otras categorías evaluadas por el índice.

²⁰Freedom House, *Freedom in the World 2019. Democracy in retreat*, 2019, <<https://bit.ly/2G9WWPl>>, 16 de marzo de 2019.

Sobre el estado de la democracia en los países latinoamericanos, lo que se ve es lo siguiente:

Tabla 1. Derechos políticos, libertades individuales y estatus de los países latinoamericanos en 2018*

País	Derechos Políticos	Libertades Individuales	Estatus
Antigua y Barbuda	2	2	Libre
Argentina	2	2	Libre
Bahamas	1	1	Libre
Barbados	1	1	Libre
Belice	1	2	Libre
Bolivia	3	3	Parcialmente libre
Brasil	2	2	Libre
Chile	1	1	Libre
Colombia	3	3	Parcialmente libre
Costa Rica	1	1	Libre
Cuba	7	6	No libre
Dominica	1	1	Libre
Ecuador	3	3	Parcialmente libre
El Salvador	2	3	Libre
Granada	1	2	Libre
Guatemala	4	4	Parcialmente libre
Guyana	2	3	Libre
Haití	5	5	Parcialmente libre
Honduras	4	4	Parcialmente libre
Jamaica	2	3	Libre
México	3	3	Parcialmente libre
Nicaragua	5	4	Parcialmente libre
Panamá	2	2	Libre
Paraguay	3	3	Parcialmente libre
Perú	2	3	Libre
República Dominicana	3	3	Parcialmente libre
Saint Kits y Neves	1	1	Libre
Saint Lucía	1	1	Libre
Saint Vincent y Granadinas	1	1	Libre
Surinam	2	2	Libre
Trinidad y Tobago	2	2	Libre
Uruguay	1	1	Libre
Venezuela	6	5	No libre

*La Freedom House cuenta con una media de puntuación de 1 (mejor) a 7 (peor). La organización clasifica los países como libres (1.0 a 2.5), parcialmente libres (3.0 a 5.0) y no libres (5.5 a 7.0). Lo mismo es utilizado para las subcategorías de derechos políticos y libertades individuales.

FUENTE: Freedom House, *Freedom in the World 2019. Democracy in retreat*, 2019, <<https://bit.ly/2G9WWPI>>, 16 de marzo de 2019.

En comparación con índices lanzados anteriormente, hay países que cayeron significativamente en su estatus frente al recuadro general, como Brasil, El Salvador, Venezuela y Nicaragua. Eso no implicó cambios en su clasificación, pero señalan direcciones divergentes del camino democrático que antaño tomaban. Todavía se da en la región la prevalencia de regímenes libres que cuentan con derechos políticos y libertades individuales preservadas.

Ya el índice de democracia construido por la revista *The Economist*, presenta un panorama parecido, pero sostiene que hubo un incremento en la participación política, en que más personas fueran a votar, hubo más protestas en las calles y más organización política a través de recursos *on line*. Eso fue impulsado por amenazas a la democracia como el fenómeno de la desinformación, interferencia de otros países en procesos electorales domésticos y el ingreso de más líderes autoritarios en posiciones de poder.²¹

El reporte también enfatiza en que el último año fue una gran prueba para los países de la región, sobre todo porque hubo grandes cambios de gobierno. Las transferencias de poder transcurrieron de manera ordenada, pacífica y sin grandes incidentes.

Además, los procesos electorales realizados en los últimos años demostraron el retorno de tendencias que se pensaban adormecidas, como el populismo, en Latinoamérica. En contraste, el indicador que se ha elevado de modo más positivo fue aquel relativo a la participación de mujeres en la política.

El informe anual de la Unión Interparlamentaria (IPU) robustece esa tendencia al afirmar que el porcentaje mundial de mujeres en los parlamentos siguió aumentando, aunque lentamente.²² Incluso, la fuerte presencia de mujeres puede ser atribuida a la aplicación de diversos modelos de cuotas de género, aprobadas por medio de cambios políticos en legislaciones de países como Argentina, México y Costa Rica. Todavía, en otras naciones, como Brasil, la aplicación de cuotas no generó el incremento deseado por las mujeres en cuanto a la ocupación de bancas en los parlamentos.

²¹ *The Economist*, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2018, <<https://econ.st/2H2Vi3r>>, 16 de marzo de 2019.

²² Unión Interparlamentaria (IPU) y ONU Mujeres, *Women map of women in politics*, 2019, <<https://bit.ly/2TYrLgk>>, 16 de marzo de 2019.

Tabla 2. Porcentaje de mujeres en las cámaras latinoamericanas en 2018

Pais	Cámara	Porcentaje de mujeres
Antigua y Barbuda	Cámara de Representantes	11.11
Argentina	Cámara de Diputados	38.82
Bahamas	Asamblea Legislativa	12.82
Barbados	Asamblea Legislativa	20
Belice	Cámara de Representantes	9.38
Bolivia	Cámara de Diputados	53.08
Brasil	Cámara de Diputados	15.01
Chile	Cámara de Diputados	22.58
Colombia	Cámara de Representantes	18.13
Costa Rica	Asamblea Legislativa	45.61
Cuba	Asamblea Nacional del Poder Popular	53.22
Dominica	Asamblea Legislativa	25
República Dominicana	Cámara de Diputados	26.84
Ecuador	Asamblea Nacional	37.96
El Salvador	Asamblea Legislativa	30.95
Granada	Cámara de Representantes	46.67
Guatemala	Congreso de la República	18.99
Guyana	Parlamento	31.88
Haití	Cámara de Diputados	2.54
Honduras	Congreso Nacional	21.09
Jamaica	Cámara de Representantes	17.46
México	Cámara de Diputados	48.2
Nicaragua	Asamblea Nacional	44.57
Panamá	Asamblea Nacional	18.31
Paraguay	Cámara de Diputados	15
Perú	Congreso de la República	30
Saint Kits y Neves	Asamblea Nacional	13.33
Saint Lucia	Asamblea Legislativa	16.67
Saint Vincent y Granadinas	Asamblea Legislativa	13.04
Surinam	Asamblea Nacional	29.41
Trinidad y Tobago	Cámara de Representantes	30.95
Uruguay	Cámara de Representantes	22.22
Venezuela	Asamblea Nacional	22.16

FUENTE: Unión Interparlamentaria (IPU) y onu Mujeres, *Women map of women in politics*, 2019, <<https://bit.ly/2TYrLgk>>, 16 de marzo de 2019.

A su vez, el informe de Latinobarómetro, que analiza la opinión pública en Latinoamérica, publicó que la imagen de progreso ha bajado demasiado, debido a una percepción de retroceso por parte de los entrevistados.

De una manera general, esa visión se debe a dos problemas principales: las penurias económicas y la delincuencia, quedando tanto la política como la corrupción en un segundo plano. Ambos contribuyeron a los resultados obtenidos en las urnas porque fueron temas determinantes de voto en las elecciones realizadas.²³

El perfil de los votantes también ha cambiado. El estudio identificó el aumento en cuanto a los ciudadanos que se declaran como ‘indiferentes’ al tipo de régimen que prefieren. Eso significa que, a pesar del incremento en el número de votantes, o sea, de la cantidad de personas que van a votar, muchas de ellas se consideran lejanas de la política, no se identifican ni con la izquierda ni con la derecha.

Tabla 3. Elecciones presidenciales en América Latina por país, fecha, tipo de elección, resultado y participación electoral, en 2018

País	Fecha	Elección presidencial	Resultado (%)	Participación electoral (%)
Costa Rica	04/02	Primera vuelta	Fabrizio Alvarado M. (24.91) Carlos Alvarado Q. (21.63)	65.66
	01/04	Segunda vuelta	Carlos Alvarado Q. (60.59) Fabrizio Alvarado M. (39.41)	65.71
Paraguay	22/04	Única	Mario Abdo Benítez (46.44) Efraín Alegre (42.74)	61.40
Venezuela	20/05	Primera vuelta	Nicolás Maduro (67.84) Henri Falcón (20.93)	46.07
Colombia	27/05	Primera vuelta	Iván Duque (39.34) Gustavo Petro (25.08)	54.22
	17/06	Segunda vuelta	Iván Duque (54.03) Gustavo Petro (41.77)	53.93
México	01/07	Única	Andrés López Obrador (53.19) Ricardo Anaya Cortés (22.27)	63.42
Brasil	07/10	Primera vuelta	Jair Bolsonaro (46.03) Fernando Haddad (29.28)	79.67
	28/10	Segunda vuelta	Jair Bolsonaro (55.13) Fernando Haddad (44.87)	78.70

FUENTE: Marta Lagos, *El fin de la tercera ola de democracias*, 2019, <<https://bit.ly/1itZ6pf>>, 16 de marzo de 2019.

²³ *Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2018*, 2018, <<https://bit.ly/1itZ6pf>>, 16 de marzo de 2019.

Según el propio informe: “Se trata de un conjunto de ciudadanos que abandonan lo colectivo para refugiarse en su individualismo, rechazan lo establecido y rompen los esquemas. Son ciudadanos más bien desencantados y frustrados”, y como consecuencia “este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento.”²⁴

Los ciudadanos de la región que se desencantaron con el régimen democrático son indiferentes al tipo de régimen que apoyan en la actualidad, no se interesan por la política tradicional ni por la democracia y sus instituciones, tampoco por un régimen autoritario. Son ellos quienes están produciendo los cambios políticos, porque no son leales a ideologías y partidos específicos y pueden cambiar su voto de modo imprevisible.

Sobre las elecciones, el estudio demuestra que diferente de lo que se esperaba, las elecciones presidenciales no ayudaron al aumento del apoyo a la democracia. Eso significa que las elecciones presidenciales dejaron de ser un punto alto en el ánimo de los electores, condición de la renovación democrática. Todavía, los países que realizaron elecciones, por ejemplo, Costa Rica, Paraguay, México y Colombia, tuvieron un impacto positivo en el indicador de la institución sobre la percepción de que se gobierna para todo el pueblo. O sea, las elecciones fortalecieron la idea de que las instituciones democráticas funcionan para el beneficio de todos.

Aún así vale resaltar la caída en la confianza, de una manera general, respecto de las instituciones electorales, que son los organismos electorales. El informe habla de una baja de 51% en 2006, para 28% en 2018. Son puntuados como razones para esa caída el aumento en los casos de corrupción que penetraran las campañas electorales y la competencia electoral para juzgar esos casos. En muchas de las ocasiones, el organismo electoral no es visto por los ciudadanos como una entidad libre de interés y apartidista.²⁵

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

²⁵ *Idem.*

Consideraciones finales

El tema de la democracia despierta muchas interrogantes sobre el futuro de los gobiernos de la región. Algunos teóricos intentaron explicar lo que es realmente una democracia, pero muchos acabaron por centrarse en las condiciones para que un régimen sea considerado democrático.

La cuestión también se convirtió en una causa de interés internacional, una vez que tratados y acuerdos multilaterales pasaron a considerar la existencia de elecciones como un requisito necesario para la identificación de una democracia. Así, cada vez más los procesos electorales dejan de ser un asunto limitado a la esfera doméstica para abarcar preocupaciones externas.

Como consecuencia, fueron creados índices que contribuyen a la mejor comprensión de cómo marchan las democracias alrededor del mundo, y, más específicamente, en Latinoamérica. A través de la observación de los componentes democráticos es posible visualizar cómo los países se comportan frente a un rasgo u otro.

Por fin, las tendencias muestran que el camino hasta la democracia perfecta aún está lejos, pero apuntan caminos para que se puedan corregir sus vicios.

Fuentes consultadas

- BJORNLUND, Eric, "Transition elections as ends or means? Lessons for democracy assistance from domestic election monitoring", en Edward R. McMahon y Thomas Sinclair (eds.), *Democratic institution performance. Research and policy perspectives*. Greenwood Publishing Group, 2002.
- _____, *Beyond free and fair. Monitoring elections and building democracy*, Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- CAROTHERS, Thomas, "Empirical perspectives on the emerging norm of democracy in international law", *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 86 (abril), 1992, pp. 261-267.
- COLLIER, David y Steven Levitsky, "Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research", *World Politics*, vol. 49, núm. 3, 1997, pp. 430-451.
- DAHL, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.

- _____, *A Preface to democratic theory. Expanded edition*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
- FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2019. Democracy in retreat*, 2019, <<https://bit.ly/2G9WWPl>>, 16 de marzo de 2019.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Penguin Books India, 1996.
- KINGSLEY, J. P., "Support for democratic development: Sharing Canada's elections expertise", *International Journal*, vol. 53, núm. 2 (Spring, 1998), pp. 221-232.
- LAGOS, Marta, *El fin de la tercera ola de democracias*, 2019, <<https://bit.ly/1itZ6pf>>, 16 de marzo de 2019.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe Latinobarómetro 2018*, 2018, <<https://bit.ly/1itZ6pf>>, 16 de marzo de 2019.
- LEVITSKY, Steven y Lucan A. Way, "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 51-65.
- _____, "Why democracy needs a level playing field", *Journal of Democracy*, vol. 21, núm. 1, 2010, pp. 57-68.
- O'DONNELL, Guillermo A., "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, 1966, <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, 16 de marzo de 2019.
- _____, *The Universal Declaration of Human Rights*, 1948, <<<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>>>, 16 de marzo de 2019.
- SARTORI, G., *A teoria da democracia revisitada. O debate contemporâneo*, vol. 1, [s. l.], São Paulo, Editora Ática, 1994.
- THE ECONOMIST, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2018, <<https://econ.st/2H2Vi3r>>, 16 de marzo de 2019.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (IPU) Y ONU MUJERES, *Women map of women in politics*, 2019, <<https://bit.ly/2TYrLgk>>, 16 de marzo de 2019.
- VALENZUELA, Julio Samuel, *Democratic consolidation in post-transitional settings. Notion, process, and facilitating conditions*, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1990.

Elecciones Chile 2020. Algunas propuestas de reforma electoral¹

Jesús Castellanos Vásquez

Si bien existe un amplio consenso nacional sobre la robustez de las elecciones presidencial y parlamentarias chilenas de 2017, ratificado por índices internacionales de gran prestigio como *Freedom House*² y *Electoral Integrity Project*,³ no es menos cierto que ante las venideras elecciones regionales y municipales de 2020 surge un conjunto de posibles reformas con objeto de elevar sus niveles de integridad o, simplemente, de eficiencia.

Este análisis parte de la valoración no sólo de los últimos comicios chilenos celebrados en el periodo 2016-2017, sino también a la luz de las reformas aprobadas en el año 2015,⁴ seleccionando aristas como: fórmula electoral, reelección, financiamiento, campaña electoral, políticas de género y administración electoral. Sobre este último punto se hizo especial énfasis en la instrumentación, a través de componentes automatizados, de algunas de las atribuciones del Servicio Electoral (Servel), entre otras: vigilancia del gasto electoral y promoción de la participación electoral.

¹Para este artículo entenderemos que “Si bien las reformas electorales tienden a asociarse directamente con modificaciones de leyes, no es menos cierto que no sólo a ellas se limitan” (Jesús Castellanos, “¿Es necesaria una reforma electoral en Venezuela?”. *Observatorio Global de Comunicación y Democracia*, <<<http://www.observademocracia.org/index.php/2018/05/02/es-necesaria-una-reforma-electoral-en-venezuela/>>>). Las reformas electorales también pueden ser actuaciones de entes como el Ejecutivo nacional, el órgano jurisdiccional o, por supuesto, la propia administración electoral.

²<<<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/chile>>>.

³<<<https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/5aa60e298165f533f6462e58/1520832089983/The+Year+in+Elections+2017.pdf>>>.

⁴<<https://www.unaconstitucionparachile.cl/informe_reformas_politicas_en_chile_2014-2016.pdf>>.

En las elecciones en Chile de 2020, no sólo se escogerá por votación popular a los alcaldes y concejales sino que por primera vez serán electos los gobernadores regionales.⁵ Una primera observación sobre sistemas electorales para cargos ejecutivos en Chile, es la no homogeneidad del tipo de fórmula electoral mayoritaria. Mientras que para presidente de la República se aplica una mayoría absoluta, a saber, la mitad más uno de los votos válidos emitidos,⁶ para los gobernadores regionales se requiere al menos el 40%⁷ y para los Alcaldes se exige solo una mayoría simple o relativa.⁸ (En todo los casos se excluyen para el escrutinio los votos en blanco y nulos).

Una primera recomendación de reforma electoral sería la adopción para la figura de los ejecutivos locales o ediles de la mayoría exigida para el cargo de gobernadores regionales (40%), lo cual, además de permitir una mayor legitimidad, es lo suficientemente flexible como para disminuir las posibilidades de efectuar una segunda vuelta, reduciendo los costos asociados y evitando un potencial agotamiento por parte del elector en procesos que generalmente son de menor interés. Adicionalmente, permitiría unificar los sistemas electorales utilizados para las instancias ejecutivas subnacionales en Chile, con la fortaleza que tanto los alcaldes como los gobernadores regionales se eligen simultáneamente.⁹

Si bien este tema es quizás uno de los más visibles desde el punto de vista de materias susceptibles de reforma electoral, hay otros que a nuestro juicio demandan mayor importancia en virtud de que son de alto impacto en cuanto a la realización de unas elecciones realmente competitivas.

La reelección constituye uno de los principales retos en la integridad de los procesos electorales, en la medida que puede poner en riesgo tanto la equidad como la transparencia de los comicios y la debida alternabilidad de los gobiernos (Nohlen, 2007; Barreto, 2009; Campillo, Jardín y Brändao, 2017). En el año

⁵ Los consejeros regionales no se elegirán en esta oportunidad simultáneamente con los gobernadores regionales. La Ley 21073 establece que eso se producirá en los comicios regionales y municipales de 2024, <<https://www.servel.cl/diario-oficial-publico-ley-21-073-que-regula-la-eleccion-de-gobernadores-regionales/>>.

⁶ Artículo 26 de la Constitución Política de Chile (1980).

⁷ Artículo 111 de la Constitución Política de Chile (1980).

⁸ Artículo 127 de la Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2006).

⁹ Una propuesta similar fue presentada el año pasado por los senadores Allende, Araya y Guillier. Es de destacar que el proyecto de ley también incluía un límite a la reelección de los ediles: <<http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2018/02/05/iniciativa-propone-segunda-vuelta-para-elecciones-de-alcaldes-y-limitar-su-reeleccion-a-un-maximo-de-dos-ocasiones-consecutivas/>>.

2015, el Gobierno de Michelle Bachelet propuso, como parte de la agenda de probidad y anticorrupción, una reforma constitucional que limitaba la posibilidad de reelección para senadores, diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales,¹⁰ decisión que hasta el momento no ha sido aprobada. Es imperativo señalar que marco regulatorio sobre reelección en Chile es bastante incipiente pues solo prohíbe la reelección inmediata para el presidente de la República.

En las elecciones municipales chilenas de 2016 fue un hecho de amplia cobertura comunicacional la incidencia elevada de alcaldes a la reelección y sus periodos.¹¹ De los 346 alcaldes en ejercicio, 174 (50%) tenían al menos dos (2) periodos (ocho años) e iban a la reelección. Al final, el 86% de los alcaldes se sometieron a la reelección, resultando vencedores el 73% de ellos, revirtiendo la tendencia decreciente que se identificaba hasta las últimas elecciones locales¹². En la Tabla 1 se puede observar el porcentaje de alcaldes en ejercicio en Chile que se sometieron a la reelección desde el año 2004.

TABLA 1. Porcentaje de alcaldes en ejercicio que se postularon a la reelección y resultaron triunfadores. 2004-2016

	Que se postularon a la reelección	Resultaron reelectos
2004	88%	67%
2008	80%	63%
2012	84%	60%
2016	86%	73%

FUENTE: Loreto Cox y Ricardo González, *Las elecciones en frío. Un día después*, 2016, p. 16, <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161027/asocfile/20161027115752/pder444_lcox_rgonzalez.pdf>.

En Chile es vasta la literatura técnica que sostiene la relación entre la reelección de alcaldes e inequidades en la campaña electoral (González y Cox,

¹⁰ <http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwIlgY3SxdfhAhXwJrkGHROWBVgQFjADegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.cl%2Fappsenado%2Findex.php%3Fmo%3Dtramitacion%26ac%3DgetDocto%26iddocto%3D1236%26tipodoc%3Ddocto_comision&usg=AOvVaw1WcisFfs3GXegXFhliG5lb>.

¹¹ <<https://m.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/17/174-candidatos-a-alcalde-llevan-ocho-o-mas-anos-apernados-en-el-poder/>> y <<https://www.t13.cl/noticia/politica/alcaldes-vitalicios-siete-ediles-podrian-cumplir-28-anos-cargo>>.

¹² <<https://www.cepchile.cl/un-analisis-de-las-elecciones-municipales-en-frio/cep/2016-10-27/153945.html>>.

2016a; González y Cox, 2016b; Espacio Público, 2018). El Informe final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de influencias y la Corrupción (2015)¹³ abordó la necesidad de establecer un límite en la reelección de alcaldes con el propósito de reducir las posibilidades de malas prácticas e intervencionismo electoral, asunto compartido por organizaciones como Amplitud/Red Liberal y Fuerza Pública, Bío Bío y la Fundación Libertad y Desarrollo. Si bien pareciera no existir un consenso en cuanto al número de periodos a permitir para la reelección, en este caso de alcaldes, no queda duda de que su limitación resulta de trascendencia a los fines de elevar los niveles de transparencia y competitividad electoral.

Evaluar el financiamiento electoral en las elecciones de alcaldes resulta clave para comprender más exhaustivamente las asimetrías entre los incumbentes y los desafiantes. Existe la preocupación de que dadas las últimas reformas en las cuales se redujo el financiamiento electoral privado, las autoridades que se someten a la reelección, especialmente los alcaldes, por poseer grandes recursos gracias al ejercicio del cargo a la par de los limitados mecanismos de control en las municipalidades, corran con ventaja en la contienda comicial. Fuentes sostiene a dicho tenor lo siguiente:

Uno de los aspectos pendientes de la agenda de probidad se refiere a los gobiernos regionales y locales. Este tema es particularmente sensible a la población y allí se observan fuertes déficits institucionales. Sin el concurso del gobierno central en viabilizar una agenda de reformas y un apoyo institucional para viabilizar cambios estructurales de la gestión de los gobiernos regionales y locales, difícilmente esta agenda podrá materializarse. (Fuentes, 2017; 16).

Una evidencia muy clara de las desigualdades en el financiamiento de la campaña electoral y la reelección para los alcaldes lo constituye lo citado por el informe: “Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y las campañas electorales. Lupa Electoral 2016-2017”, en cuanto al aumento en 235 municipios (68 % del total de municipios del país), de más de un 5 %¹⁴ del gasto de publicidad y difusión en años electo-

¹³ <http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf>.

¹⁴ El tope de aumento de hasta 5% para gastos de publicidad y difusión en año electoral con respecto a los tres años precedentes fue una recomendación del Consejo Asesor Presidencial contra los

rales con respecto a años no electorales, existiendo un mayor incremento en los municipios gobernados por alcaldes que van a la reelección y dentro de ellos, los que resultaron ganadores, todo esto de acuerdo a información emanada del “Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006-2016”, de la Contraloría General de la República¹⁵ (Engel, Jaraquemeda, Campos y Vergara, 2018; 48-49). (Ver tablas 2 y 3).

TABLA 2. Aumento del gasto de publicidad y difusión primer semestre 2016 vs. promedio primer semestre 2013-2015.

Municipios que aumentaron	Cantidad	%
5% o menos	99	29
Más de 5% y menos de 50%	126	36
Más de 50%	109	32
Información incompleta	11	3
Total	345	100

FUENTE: Contraloría General de la República de Chile, *Estudio sobre gastos en publicidad y difusión en el sector municipal 2006-2016*, 2016, p. 5 <<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0203>>.

TABLA 3. Aumento de gasto en publicidad y difusión, primer semestre 2016 vs. promedio primer semestre 2013-2015.

	Cantidad de municipios	Aumento promedio del gasto en publicidad y difusión
Alcaldes que fueron a la reelección y ganaron	219	42.2 %
Alcaldes que fueron a la reelección y perdieron	80	28.7 %
Alcaldes que no fueron a la reelección	46	22.8 %
Total	345	36.6 %

FUENTE: Contraloría General de la República de Chile, *Estudio sobre gastos en publicidad y difusión en el sector municipal 2006-2016*, 2016, p. 6 <<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0203>>.

conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Es meramente referencial, pues no existe ningún mandato de ley al respecto.

¹⁵Recomendamos la revisión del “Estudio sobre gastos en publicidad & difusión en el sector municipal 2006-2016”, (2016) de la Contraloría General de la República, <<<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0203>>>.

¹⁶El estudio “Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y las campañas electorales. Lupa Electoral 2016-2017”, además hace una revisión al aumento del gasto en publicidad y difusión en los municipios previo al periodo de elecciones y cita las auditorías que sobre esta materia ejecutó la Contraloría General de la República en 76 municipalidades (pp. 50-53).

De lo antes expresado se concluye que la limitación de la reelección no es suficiente para garantizar una mayor integridad en las elecciones, más en las correspondientes a alcaldes y, en un futuro próximo, las de gobernadores regionales. Es necesario un esfuerzo institucional, especialmente aunque no únicamente legislativo, que continúe regulando y vigilando el uso de recursos públicos durante las campañas electorales. La separación temporal de cargo al momento de la inscripción de la candidatura;¹⁷ tope de gastos de difusión durante el año electoral; el manejo de inauguración de obras y/o de adopción de políticas públicas durante la elección (desde la convocatoria); el fortalecimiento institucional del Servicio Electoral en el área de la fiscalización y el empoderamiento ciudadano como mecanismo de supervisión de la equidad en la campaña, podrían ser algunos de ellas.

Precisamente en cuanto al Servel, en el año 2015 su entonces director, Eduardo Charme (2014-2016) señalaba que “necesitamos un cambio profundo”, enumerando una serie de retos de la administración electoral entre los que se incluían: automatización de trámites como el cambio de domicilio *on line* y mayor transparencia en la campaña.¹⁸ Transcurridas las elecciones municipales de 2016 y las de 2017, si bien se observó un importante avance, aún pareciera existir la percepción de que es necesario un reforzamiento de sus funciones.

La Ley 20.860 (2015) le otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral, (personalidad jurídica y patrimonio propio). El Servel tiene como facultades administrar, supervisar, vigilar y fiscalizar los procesos electorales y plebiscitarios, así como lo que corresponda en esos términos al gasto electoral y los partidos políticos, entre otras. Para estas elecciones de 2020, tiene el enorme reto de afinar su capacidad de supervisión y vigilancia en lo concerniente al financiamiento y campaña electoral, no solo porque constituye una de las variables más sensibles desde el punto de vista de la competencia electoral y que genera gran atención en la agenda pública en Chile, sino porque además, como fue expuesto en párrafos anteriores, es un hecho

¹⁷ El artículo 107 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2006) establece la separación del cargo de alcalde que se somete a la reelección o su elección como concejal 30 días antes de las elecciones.

¹⁸ <<https://www.servel.cl/necesitamos-un-cambio-profundo/>>.

verificado y documentado la existencia de importantes asimetrías por gasto electoral en la elección de alcaldes.

Si bien es fundamental fortalecer la estructura organizativa, pensamos que dichas responsabilidades pueden ser cumplidas de forma más eficiente incorporando elementos de automatización. Vale destacar que no nos referimos al sistema de votación, discusión sensible en el sistema político chileno y que en nuestra opinión no debe ser motivo de debate en los actuales momentos. Estamos hablando de permitir a través de la página web institucional de la administración electoral, asuntos como la “subida” durante el proceso de información por parte de los partidos y candidatos de su financiamiento y gastos electorales y publicación de éstos, así como del marco normativo y de las denuncias ciudadanas que se susciten por incumplimiento de las reglas de juego de la propaganda y de la campaña electoral.

Y no solo esto se puede y se debería hacer para las elecciones de 2020. La participación electoral que fue considerada baja en las elecciones de 2016¹⁹ es otra dimensión que a través de la tecnología tendría una oportunidad de ser promovida. La existencia de información sobre los candidatos, historial e incluso programas de gobierno —otra de nuestras propuestas de reforma—, además de su financiamiento y gastos de campaña, podría potencialmente estimular la asistencia a la elección al generar mayor confianza y reducir la matriz de corrupción y malas prácticas asociadas a la política.

Las acciones afirmativas para promocionar la equidad de género no deberían quedar afuera de una potencial reforma electoral en el marco de las elecciones de 2020. La Ley 20.840 (2015), introdujo formas novedosas en el ordenamiento jurídico chileno al establecer políticas, transitorias hasta el 2029, destinadas a garantizar una mayor participación de las mujeres en el Parlamento nacional, tanto para el Senado como para Cámara de Diputados, entre las cuales destacan: la obligación de un tope de postulaciones de candidatura para cualquiera de los dos géneros (60%), independientemente de la forma de nominación y el rechazo de todas las inscripciones de candida-

¹⁹La participación electoral en Chile es un tema de debate, especialmente después de la adopción de la inscripción automática y el voto voluntario (2012). Para más información, véase <<<http://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/11/PNUD-Minuta-Participaci%C3%B3n-electoral.pdf>>, <<http://ahoravota.cl/informe/PNUD_Interior_PP.pdf> y <https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/12/Presentacion_Quienes_votan_en_Chile.pdf>.

turas para aquel cargo en el que el partido que no hubiese cumplido con dicho dispositivo como medida de sanción.

También se dispusieron incentivos a los partidos políticos para postular mujeres, otorgándoles 500 UF por cada candidata a diputada o senadora electa, y a las candidatas un reembolso adicional de sus gastos electorales de 0,0100 UF por cada voto obtenido.

Como se puede observar, lo antes mencionado no aplica para las instancias subnacionales (regionales y municipales). En vista de la relevancia de las elecciones a todo nivel, así como del avance alcanzado por el género femenino en las elecciones parlamentarias 2017, consideramos que tales mecanismos, y los ajustes que pudiesen surgir a futuro,²⁰ deberían ser también definidos para los consejos regionales y los concejos, en el entendido de que significan una importante erogación del fisco nacional y que por lo tanto la instrumentación de la parte financiera pudiera ser progresiva.

Hay materias que son temas recurrentes de debate en Chile y que son transversales a todas las elecciones como por ejemplo: la automatización del sufragio, el retorno a la obligatoriedad del voto, la necesidad de afinar las acciones afirmativas de género en elecciones y las relacionadas con el financiamiento electoral, entre otras. A éstas nos permitimos sumar lo atinente a la equidad en la cobertura de los medios de comunicación en la campaña electoral que constituye, de acuerdo al Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Harvard y Sídney, la variable más débil de las últimas dos elecciones nacionales,²¹ amén de los riesgos y necesidad de regulación, de las *fake news* y de las redes sociales en momento electoral. Sobre estas

²⁰ Consideramos que el mecanismo de cuotas y los arreglos sobre el financiamiento como incentivos de la participación de las mujeres en los cargos al parlamento nacional, implementados en las elecciones de 2017, si bien significaron un importante avance, no fueron suficientes. Siguen existiendo brechas por género entre los candidatos y los electos, así como por los recursos disponibles en la campaña electoral. Para más información, recomendamos la lectura de, <<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/elecciones/lupaelectoral-candidatos-hombres-reciben-el-doble-de-financiamiento/2017-10-16/191915.html>>, <<https://www.lupaelectoral.cl/category/hombres-vs-mujeres/>>, <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2017/11/BOLETIN-40_cuotas-06.12.pdf>, <<http://portal.nexnews.cl/showN?valor=MzE2NjgyTDVXNjE2MzM1MjQyMDcyNTEwMTI0ODE5MjUzOTUxMzY0NzE2NjY1MTUxNTYxNTQ3MTE2MDM1MjAwMTMxMzY0NEU1NTU1NTU1NTU1NTU1>>.

²¹ <<https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99e85dc9b/t/5aa60e298165f533f6462e58/1520832089983/The+Year+in+Elections+2017.pdf>>.

sólo haremos mención pues consideramos que su revisión va más allá del objeto del presente artículo.

Para concluir, he aquí un resumen de las propuestas de reforma electoral en el marco de las elecciones regionales y municipales de Chile 2020:

1. Adoptar para el cargo de alcalde un sistema electoral de mayoría en el cual se exija al menos el **40% de los votos válidos emitidos**, similar al de gobernadores regionales;
2. Establecer un **límite a la reelección de todos los cargos subnacionales**, en especial alcaldes y gobernadores regionales;
3. Definir la **separación temporal** del cargo para Alcaldes, y a futuro para gobernadores regionales, **en el momento de la inscripción de su candidatura**;
4. Definir y reforzar **dispositivos que limiten el uso de los recursos públicos de las municipalidades y regiones**, en momento de elecciones;
5. **Fortalecer el cumplimiento de las funciones del Servel a través de la incorporación de elementos de tecnología** en su página web, entre otros, subida durante el proceso de información por parte de los partidos y candidatos del financiamiento y gastos electorales; publicación de éstos así como del marco normativo y; de las denuncias ciudadanas que se originen por incumplimiento de las reglas de la campaña electoral;
6. Promover la participación electoral a través de la página web del Servel, incorporando información detallada de los partidos y candidatos (historiales y manejos financieros). En tal sentido, **una posible reforma sería obligar a los candidatos y listas para todos los cargos a presentar sus programas de gobierno** a ser difundido a través de la plataforma tecnológica del Servicio;
7. **Establecer un tope de postulación de candidaturas por género máximo del 60 % para los consejos regionales y concejos**;
8. Revisar la **posibilidad de implementar políticas afirmativas de género en el financiamiento electoral para los consejos regionales y concejos**.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, Carmen, “Participación electoral se anota nivel más bajo desde 1989”, *24Horas*, 23 de octubre de 2016, <<https://www.24horas.cl/municipales-2016/participacion-electoral-se-anota-nivel-mas-bajo-desde-1992-2171307>>.
- BRAVO, Catalina y David Bravo, ¿Quiénes votan en Chile? *Un análisis a partir de datos individuales*, 2018, <https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2018/12/Presentacion_Quienes_votan_en_Chile.pdf>.
- Cádiz Pablo, “Alcaldes vitalicios. Siete ediles podrían cumplir 28 años en el cargo”, *T13*, 10 de abril de 2016, <<https://www.t13.cl/noticia/politica/alcaldes-vitalicios-siete-ediles-podrian-cumplir-28-anos-cargo>>.
- CASTELLANOS, Jesús, “¿Es necesaria una reforma electoral en Venezuela?”, Observatorio global de comunicación y democracia, 2018, <<http://www.observademocrazia.org/index.php/2018/05/02/es-necesaria-una-reforma-electoral-en-venezuela/>>.
- COMUNIDAD MUJER, “Mujeres y políticas. Resultados y hallazgos de las cuotas de género en las Elecciones Parlamentarias 2017”, *Comunidad Mujer*, núm. 40, noviembre 2017, <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2017/11/BOLETIN-40_cuotas-06.12.pdf>.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN, *Informe final*, 2015, <http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf>.
- Constitución Política de la República de Chile*, 1980, <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Estudio sobre gastos en publicidad y difusión en el sector municipal 2006-2016*, 2016, <<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0203>>.
- COX, Loreto y Ricardo González, *Las elecciones en frío. Un día después*, 2016, <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161027/asocfile/20161027115752/pder444_lcox_rgonzalez.pdf>.
- _____, *Elecciones municipales en frío. Criterios para dimensionar la participación y los resultados electorales de las elecciones de 2016*, 2016, <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161013/asocfile/20161013095846/pder441_lcox_rgonzalez.pdf>.
- DIARIO CONSTITUCIONAL, “Iniciativa propone segunda vuelta para elecciones de alcaldes y limitar su reelección a un máximo de dos ocasiones consecutivas”, *Diario Constitucional*, 5 de febrero de 2018, <<http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2018/02/05/iniciativa-propone-segunda-vuelta-para-elecciones-de-alcaldes-y-limitar-su-reeleccian-a-un-maximo-de-dos-ocasion-consecutivas/>>.
- ENGEL, Eduardo, “Elecciones municipales: los árboles y el bosque”, *Espacio Público*, 23 de octubre de 2016, <<https://www.espaciopublico.cl/elecciones-municipales-los-arboles-y-el-bosque/>>.

- ENGEL, Eduardo, María Jaramaqueda, Nicolás Campo y Daniel Vergara, *Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y campaña electoral. Lupa Electoral 2016 y 2017*, 2017, <<https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Lupa-electoral.pdf>>.
- FREEDOM HOUSE, *Freedom in the world 2018. Chile*, 2018, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/chile>>.
- FUENTES, Claudio, *Las nuevas reglas del juego político en Chile. Partidos, campaña y probidad*, 2017, <<https://www.ciir.cl/ciir.cl/wp-content/uploads/2018/08/2017-Las-nuevas-reglas-del-juego-pol%C3%ADtico-en-Chile-partidos-campa%C3%B1as-y-probidad.pdf>>.
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia e International IDEA, *Reformas políticas en Chile 2014-2016*, 2017, <https://www.unaconstitucionparachile.cl/informe_reformas_politicas_en_chile_2014-2016.pdf>.
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, *Presentación de agenda de transparencia y probidad*, <<http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwilgY3SxdfhAhXwJrkGHROWBVgQFjADegQIBBAC&url=<http%3A%2F%2Fwww.senado.cl%2Fapps Senado%2Findex.php%3Fmo%3Dtramitacion%26ac%3DgetDocto%26iddocto%3D1236%26tipodoc%3Ddocto_comision&usq=AOvVaw1WcisFfs3GXegXFhliG5lb>>>.
- Ley 18.695. *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*, 2006, <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>>.
- Ley 20.840, <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>>.
- LUPA ELECTORAL, “Hombres vs. mujeres”, *Lupa Electoral*, 14 de noviembre de 2017, <<https://www.lupaelectoral.cl/category/hombres-vs-mujeres/>>.
- NAVARRETE, María José, “174 candidatos a alcalde llevan ocho o más años apernados en el poder”, *El Mostrador*, 17 de agosto de 2016, <<https://www.google.com/amp/s/m.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/17/174-candidatos-a-alcalde-llevan-ocho-o-mas-anos-apernados-en-el-poder/amp/>>.
- NORRIS, Pippa, Thomas Wynter y Sara Cameron, *Corruption and coercion. The year in elections*, 2017, <<https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/5aa60e298165f533f6462e58/1520832089983/The+Year+in+Elections+2017.pdf>>.
- PEÑA, Nicole, “Candidatos al senado recibieron 3,5 veces más aportes privados que ellas”, *La Segunda.com*, 26 de febrero de 2018, <<http://portal.nexnews.cl/showN?valor=MzE2NjgyTDVXNjE2MzM1MjQyMDcyNTEwMTI0ODE5MjUzOTUxMzY0NzE2NjY1MTUxNTYxNTQ3MTE2MDM1MjAwMTMxMzYONEU1NTU1NTU1NTU1NTU1>>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*, 2017, <http://ahoravota.cl/informe/PNUD_Interior_PP.pdf>.

_____, *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016*, 2016, <<http://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/11/PNUD-Minuta-Participaci%C3%B3nelectoral.pdf>>.

SERVICIO ELECTORAL, “Diario Oficial publicó Ley 21073 que regula la elección de gobernadores regionales”, *Servicio Electoral*, 27 de febrero de 2018, <<https://www.servel.cl/diario-oficial-publico-ley-21-073-que-regula-la-eleccion-de-gobernadores-regionales>>.

_____, “Necesitamos un cambio profundo”, *Servicio Electoral*, 18 de agosto de 2015, <<https://www.servel.cl/necesitamos-un-cambio-profundo/>>.

La expansión de los derechos políticos electorales en la Ciudad de México a través de la figura de la diputación migrante

Myriam Alarcón Reyes

La Ciudad de México contó por primera vez con una Constitución Política en el mes de febrero del 2017. En este nuevo marco normativo se consideraron diferentes temas que concebían a la capital de la República como una ciudad vanguardista. Uno de estos temas fue la extensión de los derechos políticos electorales para las personas originarias de la Ciudad de México que se encuentran residiendo en el extranjero.

La relación democracia y migración cobra una vital importancia para las instituciones políticas de esta ciudad previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, toda vez que se tendrán que establecer las reglas del juego para respetar los derechos políticos electorales, así como de representación política y de participación de las y los chilangos¹ que se encuentran más allá de nuestras fronteras.

La condición ciudadana de las y los migrantes está marcada justo por su peculiaridad extraterritorial, la cual se manifiesta en la reconfiguración de las relaciones sociales, políticas, legales e institucionales que va más allá de la jurisdicción geopolítica de distintas naciones, aunque la condición de ciudadanía como derecho político fundamental, pese a registrar múltiples cambios en su forma, no tendría que limitarse o restringirse a una membresía de pertenencia o residencia territorial.

¹ Es el gentilicio que se utiliza para llamar a las personas originarias de la Ciudad de México.

Sobre la base de lo anterior, el presente artículo explica el caso específico de la diputación migrante y la Ciudad de México, las modificaciones a los marcos normativos y cambios políticos que se tendrán que considerar con la entrada de un mecanismo que asigne un espacio de representación legislativa al Congreso local para el año 2021, además de la presentación de otros casos subnacionales en México que sirvieron como referente para adaptar esta nueva figura para la ciudad.

El caso de la Ciudad de México

La ampliación del derecho de ser votado a pesar de residir fuera de los límites de la Ciudad de México es sin lugar a duda una extensión territorial de la ciudadanía, principalmente porque se considera que de esta forma se sigue conservando un vínculo con la ciudad a pesar de estar fuera de ella, siendo partícipe de los acontecimientos sucedidos y extendiendo el fenómeno cultural de la pertenencia y la identidad con el territorio de donde uno es originario.

La Constitución Política de la Ciudad de México (Constitución local) en su artículo 7 reconoce que la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero tendrá derecho a votar y ser votada:

Artículo 7, Ciudad democrática, apartado F:

...Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

No se indicó de manera expresa cuál es la magnitud de dicha representación (un cargo o más), ni tampoco claramente bajo qué principio electivo se le designaría (por mayoría relativa o representación proporcional).

En tanto, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (Código local), define en la fracción III del artículo 4 a la candidatura de la diputación migrante, como se menciona a continuación:

III. Candidato a Diputada o Diputado migrante. La persona residente en el extranjero con calidad de originaria de la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa.

Además, en el artículo 13 del Código local, indica que la ciudadanía residente en el exterior podrá ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de candidatos a diputadas o diputados migrantes.

Iniciando por el análisis de estos principales artículos que nos conduce al tema de la diputación migrante, se deduce que el método determinado para elegir a la o el diputado migrante será a través del principio de mayoría relativa, generando con ello una serie de cuestionamientos, pues al intentar alinearlos con los procesos ordinarios para la elección de diputadas y diputados locales, se detectan discordancias legales en varios rubros que impiden planear adecuadamente los procedimientos para su registro y participación activa durante la contienda electoral.

De una revisión exhaustiva a la normativa, se detectaron contradicciones y vacíos entre las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución local y el Código local, así como ausencia de reglamentación certera y descriptiva que no deje lugar a interpretaciones para la instrumentación del voto de la ciudadanía de la Ciudad de México residentes en el extranjero para elegir a la o el diputado migrante, como lo son:

- número de integrantes del Congreso de la Ciudad de México,
- requisitos de elegibilidad,
- plazos y órganos competentes para el registro de candidatos,
- candidaturas independientes o sin partido,
- campañas electorales,
- entre otros.

Derivado de lo anterior y en virtud que la Constitución federal establece que las leyes federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse,

en este caso, el proceso electoral iniciará el próximo mes de septiembre del año 2020. En consecuencia, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, a través del transitorio vigésimo quinto, cuenta con la atribución de poner a consideración del Congreso local estudios que propongan adecuaciones a la normativa interna necesaria para regular el proceso de elección de la diputación migrante.

Análisis de la diáspora

El impacto que esta nueva figura podrá tener en el próximo proceso electoral va de la mano con la constante participación que nuestros connacionales realizan desde el extranjero.

En la actualidad no se cuenta con un número exacto de la cantidad de chilangas y chilangos que residen en el extranjero, debido a que en los censos y encuestas sociodemográficas que se levantan en los países de destino sólo se pregunta por el país de nacimiento y no por la entidad o municipio donde nacieron. Una forma de aproximarnos a su cuantía es a través de los registros administrativos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

De acuerdo con las cifras reportadas por la institución, entre 2011 y 2017, se expidieron 589 549 matrículas consulares² a personas migrantes originarias de la Ciudad de México, desagregado en los siguientes datos:

- 71.6% radicaban en la región de Norteamérica, de los cuales el 65.6 % vivían en Estados Unidos y el restante 6 % en Canadá u otro país de la región;
- El 15.5 % vivía en algún país de Europa;
- 8.7 % en América Latina y el Caribe;
- 3.2 % en Asia;
- 1 % en África y Oceanía.

²La matrícula consular es una identificación oficial que se expide a los mexicanos que residen en el extranjero. Este documento sirve para acreditar su nacionalidad e identidad.

Las principales alcaldías expulsoras de migrantes capitalinos son:

- Gustavo A. Madero (15.3 %)
- Cuauhtémoc (12,5 %)
- Iztapalapa (11.9 %)
- Álvaro Obregón (10.4 %)
- Azcapotzalco (9.1 %)

El alto índice de credencialización entre las y los migrantes originarios de la Ciudad de México residentes en el exterior y su interés en la vida política de México se manifestó en una alta votación en las pasadas elecciones del 1 de julio de 2018. Según datos del Instituto Nacional Electoral (INE), las y los migrantes con mayor aporte a la votación total desde el extranjero en 2018 fueron los nativos de la Ciudad de México.

En cuanto a cantidad de votos recibidos desde el extranjero, para la elección presidencial se recibieron 98 708 sobres-votos y para la elección de jefatura de Gobierno de la Ciudad de México se recibieron 20 855.

Sin embargo, no es la primera ocasión en que las personas originarias de la Ciudad de México realizan una importante participación al votar desde el extranjero; ésta se ha dado ya en dos ocasiones, por primera vez en el proceso electoral presidencial del 2006 y por segunda ocasión en el 2012, en donde se incluyó a la elección de la jefatura de Gobierno, como se muestra en la siguiente tabla:

Proceso electoral	Inscritos en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero	Votos recibidos	Observaciones
2005-2006	6 281	5 402	Proceso electoral sólo para la elección de la presidencia de la República
2011-2012	10 782	7 915	Elección de la jefatura de gobierno

FUENTE: INE e IECM.

Para el proceso electoral 2018, las y los residentes en el extranjero recibieron tres boletas para emitir su sufragio por la presidencia de la República, senadurías y a la jefatura de gobierno.

La siguiente tabla muestra los resultados finales presentados por la autoridad nacional:

Proceso electoral	Inscritos en la Lista Nominal de Electores Residente en el Extranjero (LNERE)	Votos recibidos	Sobres voto	Procedencia de los votos
2017-2018	28 803	20 841	20 855	100 países

FUENTE: INE e IECM.

A continuación, se desagrega por continente:

Continente	LNERE CDMX	Sobres voto	Participación por continente (%)	Participación Global (%)
África	42	34	80.95	0.13
Asia	493	366	74.24	1.27
Europa	6 555	5 401	82.40	18.75
Norteamérica	20 130	13 875	68.93	48.17
Oceanía	306	242	79.08	0.84
Sudamérica	1 277	937	73.38	3.25
Total	28 803	20 855	72.41	72.41

FUENTE: INE e IECM.

Por países:

Países con mayor cantidad de sobres voto			
País	LNERE CDMX	Sobres voto	Participación (%)
Estados Unidos de América	18 199	12 248	67.30
Canadá	1 931	1 627	84.26
España	1 516	1 246	82.19
Alemania	1 084	936	86.35
Reino Unido	992	858	86.49
Francia	982	736	74.95

FUENTE: INE e IECM.

Por estado:

Estados con mayor cantidad de sobres voto			
Estado	LNRE CDMX	Sobres voto	Participación (%)
California	4 355	2 695	61.88
Texas	3 474	2 377	68.42
Florida	1 138	943	82.86
Nueva York	1 144	897	78.41
Illinois	1 575	897	56.95
Washington	534	385	72.10
Georgia	521	338	64.88
Nueva Jersey	431	299	69.37
Michigan	304	236	77.63
Arizona	373	236	63.27

FUENTE: INE e IECM.

Otros aspectos que se consideró revisar para contextualizar la propuesta que se está trabajando para crear el mecanismo de la diputación migrante, fue la normatividad de otras entidades de la República mexicana que consideran dicha figura, ello, a fin de identificar la forma en que las legislaciones subnacionales norman el derecho de ser votados de los connacionales en el extranjero.

Casos subnacionales

La solicitud para tener espacios dentro de los cuerpos legislativos por parte de las comunidades mexicanas residentes en el exterior tiene un origen e implementación relativamente reciente. A continuación, se mencionan los estados que cuentan con la figura de la diputación migrante:

- **Zacatecas.** Fue el primero en implementar un reconocimiento explícito al derecho de postulación por parte de su ciudadanía situada fuera de sus fronteras. El carácter novedoso del mecanismo se centró en impulsar que los partidos políticos postularan dentro de su listado de

representación proporcional a un ciudadano/a binacional, el cual ocupa el último espacio de su respectiva lista y al cual se le adjudicará la última curul que le corresponda con motivo del reparto por dicho principio. La mecánica es simple: el partido que haya obtenido la mayoría de los sufragios tendrá que asignar dicho escaño. Y un segundo escaño le corresponderá asignarlo bajo el mismo mecanismo al partido político que le siga en el orden. En caso de que el primer partido hubiese ganado todos los distritos de mayoría relativa, entonces los escaños les corresponderá asignarlos a los partidos que ocupen los lugares segundo y tercero, respectivamente. En este caso, es responsabilidad de los partidos determinar conforme a las reglas en materia de paridad entre géneros, determinar la postulación de éstos.

- **Guerrero.** La representación extraterritorial está incluida en la Constitución local y su Ley Electoral, aún no se ha instrumentado el mecanismo. El proceso es similar al caso de Zacatecas. Su normatividad establece que los partidos políticos registrarán una lista de candidaturas a diputado migrante o binacional, en donde, para garantizar la paridad de género, el partido político deberá presentar, una lista del género masculino y otra del género femenino y se asignará a aquella que conforme a la lista garantice la equidad de género.

El diputado migrante o binacional será el que ocupe la última fórmula que se asigne, el cual, para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político. En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral de dicha entidad, lo requerirá para que, registre las fórmulas respectivas, caso contrario, lo sancionará. La asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional.

Además de solicitar una constancia de residencia expedida por el secretario del Ayuntamiento para acreditar que el migrante ha regresado al estado, por lo menos con 180 días anteriores al día de la elección.

- **Durango.** Su normatividad determina que los duranguenses que tengan la calidad de migrantes podrán ser postulados como candidatos a diputados y diputadas y no requerirán de la residencia efectiva dentro del territorio del estado. Las ciudadanas y los ciudadanos duranguenses migrantes cuyo registro como candidatos (as) a diputados (as) soliciten los partidos políticos, además de la documentación comprobatoria anterior, deberán anexar lo siguiente:
 1. constancia de domicilio en el territorio expedida por autoridad competente;
 2. matrícula consular para acreditar su domicilio en el extranjero y;
 3. certificado de nacionalidad mexicana, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores para comprobar que no posee otra nacionalidad extranjera.

- **Guanajuato.** Su normatividad considera que las candidatas y candidatos guanajuatenses a diputados que migren al extranjero tendrán derecho a ser electos, siempre y cuando acrediten la residencia binacional de 2 años anteriores a la elección y que se incorporen al estado por los menos 180 días antes al de la elección.

Las ciudadanas y los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar la residencia binacional con lo siguiente:

1. Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos 2 años anteriores al día de la elección;
2. Copia certificada del acta de nacimiento; para los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará ésta con el certificado de propiedad por el que se compruebe que cuenta con un bien inmueble ubicado en el estado y registrado a nombre del migrante, de su cónyuge, de sus hijos o de sus padres, con antigüedad de al menos 2 años previos al día de la elección.

Los estados de la República que consideran dicha figura en su legislación pero que no se han aplicado estas disposiciones son los siguientes:

- **Jalisco.** Los jaliscienses que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en las elecciones de diputaciones locales por el principio de representación proporcional, de conformidad con lo dispuesto en el Código y los Lineamientos que al efecto emita el propio Instituto.
- **San Luis Potosí.** Su legislación salvaguarda la potestad de incluir a personas consideradas líderes migrantes en las listas de candidatos o candidatas a diputados o diputadas, ya que sólo se refiere que se procurará dicha inclusión.

Es importante señalar que no necesariamente los estados en donde se contempla la figura de la diputación migrante son los que tienen mayor número de mexicanos expulsados, como lo es el caso de Michoacán que según datos del IME es el estado con mayor número de michoacanos en los Estados Unidos, ya que se encuentran 84 590 y en el resto del mundo 3 450 más, y a pesar de esto su Congreso local no cuenta con una representación migrante en su colegiado. O como es el caso de Guerrero, que es el segundo estado con migración en el extranjero con 74 111 guerrerenses, cuyo marco legal considera dicha figura, pero hasta el momento no cuenta con el mecanismo de implementación para tener dicha representación.

Así, la Ciudad de México cuenta con una diáspora importante en varios rincones del mundo, sin embargo, hasta 2017 se consideró dicha figura en su marco normativo y será hasta la elección del 2021 cuando se podría contar con una curul de un diputado migrante que represente los intereses de las chilangas y los chilangos residentes en el extranjero de una de las ciudades más participativas políticamente hablando.

Elecciones Generales de 2019 en Panamá: balance general

Eduardo Valdés Escoffery

El 5 de mayo de 2019, la República de Panamá tuvo elecciones generales a fin de elegir a todas sus autoridades políticas sujetas al sufragio popular en su solo acto, tanto a nivel nacional como local, para el quinquenio 2019-2024; siendo éstas las sextas realizadas luego de la restauración del orden democrático y la reorganización del Tribunal Electoral en 1990.

Como en las anteriores, el evento electoral se caracterizó por dos hechos, casi estándares en nuestra reciente historia electoral, como lo es el comportamiento cívico del electorado, en completa paz y tranquilidad, alcanzando niveles de participación por encima del 70% en un país en donde el voto es opcional, y la alternancia política en los resultados de la elección presidencial. Sin embargo, la participación a nivel nacional bajó en 3.8 puntos porcentuales con relación a las elecciones generales de 2014: 73.0% *versus* 76.8%. Próximamente estaremos analizando los grupos de edades y áreas geográficas donde podemos vincular este descenso en la participación.

Sin embargo, existen otros hechos que consideramos importante señalar que marcaron esta elección, como lo fueron los resultados electorales legislativos, la participación activa y significativa de los candidatos por la libre postulación, la campaña cívica en contra de la reelección y la aplicación de la reforma electoral de 2017, la cual es la más profunda que ha tenido Panamá en toda su historia.

En términos generales, el balance del proceso electoral fue positivo, en el sentido de que se llevó a cabo en el tiempo previsto según nuestra legislación

y con resultados y proclamaciones de ganadores dentro de la semana siguiente al cierre de la votación; amén de la inexistencia de actos de violencia y el acompañamiento internacional que certificó la buena marcha y ejecución del evento electoral.

Por otro lado, es importante resaltar el hecho de que la mayoría de los actores del proceso pudieron ajustarse a las nuevas disposiciones legales que cambiaron radicalmente el desarrollo del evento y por lo tanto la cultura política, como lo fueron los temas de la celebración de las primarias partidarias, un periodo de campaña de sólo 60 días y la consecuente veda electoral fuera de dicho periodo; el control del financiamiento privado y la limitación impuesta a la publicidad estatal desde tres meses antes de las elecciones, para destacar sólo algunos de los cambios.

Procedemos a detallar los eventos más significativos de las pasadas elecciones generales, a fin de profundizar en el balance de las mismas.

Se mantuvo la tradición del voto castigo a nivel presidencial en contra del partido en el gobierno, y la oposición volvió a obtener el triunfo presidencial cada cinco años, siendo respetado tanto por el candidato oficialista como por el gobierno en función, lo que confirma el ambiente general de paz en nuestra sociedad y que el Tribunal Electoral genera y garantiza que las condiciones del torneo electoral permitan efectivamente que la oposición tenga opciones verdaderas de participación y acceso a presidencia de la República.

Si bien es cierto que ha sido el resultado electoral presidencial más estrecho en los últimos 30 años (46 299 votos: 33.4 % vs 31.0 %), la transmisión de los resultados extraoficiales a cargo del Tribunal se dio de manera transparente, pública y continua, a partir de la media hora de cerradas las mesas de votación.

Ese margen estrecho a nivel presidencial impidió que el Tribunal Electoral confirmara públicamente una tendencia irreversible de votos hasta las 11:36 pm, lo cual contrastó con eventos anteriores, como el de que, tras cuatro horas de cerradas las votaciones, los magistrados del Tribunal Electoral llaman, en un acto público, al candidato presidencial ganador para comunicarle de la existencia de la misma y que es reconocido como el triunfador **extraoficial** del evento.

No obstante, la transmisión extraoficial fue exitosa tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, pues la Junta Nacional de Escrutinio proclamó los

resultados oficiales con una diferencia de 94 votos entre los dos candidatos más votados, demostrándose la efectividad del sistema y consolidando la confianza ciudadana en el organismo electoral.

Otro punto válido fue la incursión masiva y hasta cierto punto efectiva de los candidatos por libre postulación, quienes para este evento tuvieron una mayor aceptación por el voto popular como opciones válidas y de consideración.

Si bien la reforma de 2017 trajo nuevas facilidades para la inscripción de este tipo de candidaturas, éstas existen desde 1972 y, desde 1978, en paralelo con los partidos políticos, aunque con limitaciones a cierto tipo de cargos.

En el segundo intento de los candidatos por libre postulación de aspirar a la presidencia de la República,¹ uno de ellos ocupa un tercer lugar con el 18.8% de la votación que representó 368 962 votos. Para los demás cargos, 5 fueron electos diputados *versus* 1 en 2014; 2 al cargo de alcaldes *versus* cero en 2014; y 21 a cargos en los concejos municipales (llamados representantes de corregimiento) *versus* 14 en 2014, lo que puede catalogarse como un importante avance por parte de actores ajenos al sistema de partidos políticos, lo que sin duda revitaliza el sistema democrático panameño y lleva al estudio del futuro de nuestra política.

El desempeño de esta bancada de cinco diputados por libre postulación, en la Asamblea Nacional, autoproclamados como la bancada de los “independientes” así como de los demás candidatos del recién torneo, podrían darnos luces sobre el futuro de la libre postulación en Panamá, si llega o no a consolidarse como una fuerza alterna y de consideración frente al sistema político partidista.

Coyunturalmente al tema del repunte de las candidaturas por libre postulación, un hecho sin precedentes ha sido la renovación de un porcentaje mayoritario de la Asamblea Nacional, en donde el número de reelectos fue de 15 en una Cámara de 71, que podemos ligar a la campaña cívica en contra de la reelección que caló entre los electores.

¹Hasta 2009, el Código Electoral limitaba el derecho de postulación a la presidencia de la República a los partidos políticos, permitiéndoles sólo para los demás cargos. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicha norma, y a partir de las elecciones generales de 2014 la libre postulación queda permitida para todos los cargos de elección popular.

Nos referimos ahora al impacto de las últimas reformas electorales sobre las elecciones generales del pasado 5 de mayo.

Desde el año 1991, cuando se celebraron las primeras elecciones parciales después de la invasión del 20 de diciembre de 1989, una vez reorganizado el Tribunal Electoral, se hace un llamado a los actores de la vida política de la Nación a fin de que, transcurridas unas elecciones, se instale una mesa para la generación de una reforma electoral de manera consensuada y tomando como punto de partida la experiencia del torneo electoral que culmina. La primera reforma integral se hizo en 1993 para las elecciones de 1994.

Así las cosas, este mecanismo ha sido utilizado para moldear los principales elementos de nuestro sistema electoral, mediante la modificación de las figuras, la supresión de aquellas inoperantes y la introducción de nuevas a fin mejorar, actualizar y dinamizar, buscando más equidad, transparencia, rendición de cuentas y justicia efectiva.

En este sentido, la Asamblea Nacional aprobó la última reforma electoral a través de la Ley 29 de 29 de mayo de 2017, bajo la iniciativa legislativa del Tribunal Electoral y producto de un año de trabajo con la Comisión Nacional de Reformas Electorales, reforma que sirvió de base para llevar a cabo esta última elección.

Figuras como el periodo de campaña, topes al gasto y donaciones, control y transparencia del financiamiento privado, la restricción a la publicidad estatal desde tres meses antes de las elecciones, prohibición de participación de candidatos en los actos de inauguración de obras públicas en periodo electoral y la fijación de un periodo de campaña, fueron los temas que sin duda impactaron en las pasadas elecciones. Este nuevo contorno contribuyó a generar más equidad y transparencia en el proceso.

Tradicionalmente en Panamá, las campañas electorales iniciaban al día siguiente de culminada una elección, lo que se traducía en un ambiente de campaña permanente que obligaba a los distintos actores a incurrir en continuos gastos, llevando consigo al endeudamiento político de éstos y al clientelismo entre los electores.

Con las medidas de control, los efectos se hicieron sentir de manera casi automática, al establecerse un silencio publicitario durante la veda electoral, el cual impidió la difusión de propaganda hasta los momentos de campaña,

que son 45 y 60 días antes de una elección primaria o una general, respectivamente, de forma que la sociedad en general pudo tener descanso del permanente bombardeo electoral por parte de los precandidatos, reduciendo, a la vez, el costo de las campañas.

De igual manera, otra reforma, impidió que los terceros, con intereses a favor o en contra de partidos o candidatos pudieran comprar propaganda electoral a favor o en contra de ellos, lo que obligó a que todos los candidatos respondieron por sus actos sin usar a intermediarios para que les hicieran el trabajo sucio.

La existencia de un tope para las contribuciones (tanto para el candidato como para los donantes), estableció un techo uniforme por candidatura para realizar gastos dentro del periodo de campaña, de forma tal que la delimitación del escenario fuese similar para todos.

De esta forma, la nueva Ley Electoral vino a llenar un vacío existente en las realidades fácticas que rodean el proceso electoral panameño, pues con la aparición del *marketing* electoral que se sustenta en el excesivo gasto electoral, las condiciones de un proceso justo iban desvaneciéndose con el pasar de los años.

Como se observa, el balance de la elección general de 5 de mayo de 2019 fue positivo porque ganó la institucionalidad democrática en Panamá, permitiendo, por un lado, la generación de mejores condiciones para el ejercicio del sufragio, tanto en su aspecto activo como pasivo, y por el otro, se observaron dinámicas que nos permiten avanzar con nuevos paradigmas en el acontecer político y electoral patrio.

Por supuesto, se identificaron problemas, errores y contratiempos que tienen su solución jurídica en procesos que se han entablado y que son propios de cada elección, pero en el contexto general, el proceso electoral fluyó sin contratiempos y sus deficiencias, plenamente identificadas, serán el objetivo central del próximo paquete de reformas que iniciaremos a preparar en 2020.

El pasado 5 de mayo ganó la democracia y ganó Panamá, pues con cada evento electoral se demuestra la madurez y la fortaleza de su electorado, así como el compromiso nacional de seguir perfeccionando nuestro sistema electoral de manera integral.

Conflictividad electoral en el Perú: aportes para el debate de la reforma política

Jorge Márquez

La democracia en Perú ha tenido que sortear innumerables obstáculos, aunque muchos de ellos similares al de la mayoría de los países de América del Sur. Después de 12 años de dictadura militar, desde 1968 a 1980; la democracia regresó a este país. Sin embargo, diez años después tuvo que enfrentar otra situación crítica cuando Alberto Fujimori, dos años después de que resultó electo presidente de la República en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en 1990, transgredió el orden constitucional y desconoció la independencia de los poderes del Estado; siendo la mayor prueba de ello el cierre del Parlamento nacional el 5 de abril de 1992, que era controlado por los partidos políticos tradicionales. Gobernó este país por una década, desde 1990 hasta el 2000, en la que hubo elecciones generales, pero sin las condiciones para el ejercicio libre del voto.

Entre las razones que se ofrecen para explicar esta experiencia autoritaria de la última década del siglo pasado, se ha señalado la fragilidad de las instituciones democráticas en este país, entre ellas el sistema de partidos políticos, a través de los cuales se accede al poder político. La desnacionalización y volatilidad de las organizaciones con fines políticos en el Perú suele ser centro de debates y de gran parte de los análisis políticos en el país, pero deja de lado una realidad subyacente y directamente relacionada con la estabilidad política y social: la conflictividad electoral.

El desastre experimentado por los partidos políticos tradicionales a finales del siglo pasado se puede constatar al revisar los resultados de las elecciones

nes presidenciales de 1990, que fue acentuándose en las de 1995 y 2000. En esta última elección presidencial los partidos políticos tradicionales como APRA, AP, PPC y el Frente Popular Agrícola (FPA) llegaron a obtener juntos menos del 10 por ciento de la votación total; siendo desplazados por nuevos partidos políticos.

Aunque es justo reconocer que el APRA resurgió en las presidenciales de 2006, cuyo candidato Alan García ganó en la segunda vuelta frente a la opción presidencial que se impuso en la primera vuelta, Ollanta Humala. Esto lo explican algunos analistas políticos peruanos como consecuencia del miedo o temor de dar un salto al vacío o evitar un mal mayor. En esta ocasión el candidato presidencial de un partido político tradicional le ganó al candidato emergente de un partido también nuevo, Unión por el Perú (UPP) fundado en 1994. Sin embargo, Humala volvió a medirse en las presidenciales de 2012, postulado por su partido UPP; y a pesar de haber sido derrotado en la primera vuelta, se impuso en la segunda vuelta frente a la candidata del fujimorismo, Keiko Fujimori, cuyo partido Fuerza Popular fue creado en marzo de 2010. En esta ocasión, se midieron dos candidatos de la política no tradicional, cada uno de ellos apoyado por partidos emergentes de reciente data.

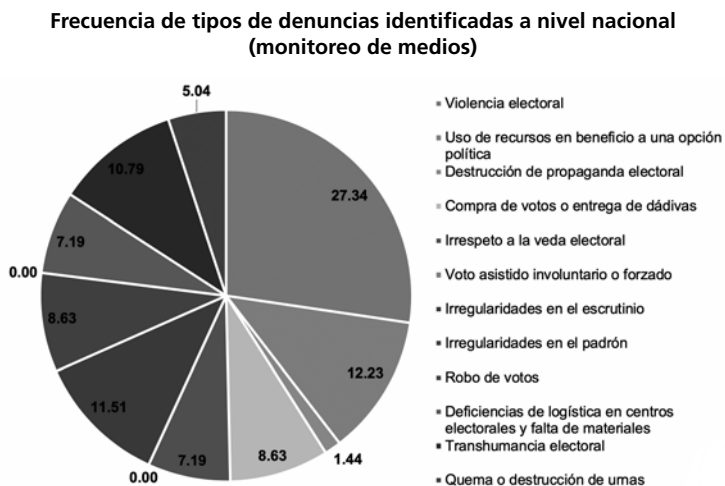
Esta debacle de los partidos políticos tradicionales se acentuó en las elecciones presidenciales de 2016, ganadas en segunda vuelta del 5 de junio de 2016 por Pedro Pablo Kuczynski, del partido político Peruanos Por el Cambio –PPK–, creado en 2014, con una diferencia de menos de un punto sobre la ganadora de la primera vuelta, Keiko Fujimori, del partido Fuerza Popular. Llama de nuevo la atención que los partidos políticos nacionales de ambos contendientes, como también el de la candidata Verónica Mendoza, Frente Amplio por la Justicia Vida y Libertad (2012), que obtuvo la tercera posición en la primera vuelta, son de reciente formación. Las siguientes posiciones las ocuparon los candidatos de los partidos políticos tradicionales, recibiendo menos del 20 por ciento del total de votos válidos.

El resultado de la segunda vuelta presidencial el 5 de junio de 2016 dejó al descubierto la polarización de la sociedad peruana en el ámbito nacional, que se debatió entre dos candidatos fuera de la esfera política tradicional y

que fueron postulados por partidos políticos nacionales emergentes. Otro elemento perturbador del clima político fue que 20 meses después, el 20 de marzo de 2018, el presidente Kuczynski renunció al cargo, cuyo periodo estaba previsto para 2016-2021, y le correspondió asumir al vicepresidente Martín Vizcarra.

Conflictividad electoral en el Perú

En el marco de un proyecto para evaluar la conflictividad electoral en Perú, Transparencia Electoral Perú tomó una muestra de más de 1500 notas periodísticas en más de 40 medios de comunicación social digitales, nacionales y regionales con distintas posiciones editoriales, donde fueron identificadas 140 irregularidades, que a su vez pueden ser clasificadas en 12 categorías.



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

El 27.34 % corresponde a irregularidades reportadas en las que se vivió un episodio violento, tanto físico como verbal, en las inmediaciones o dentro de centros electorales. Esta es la irregularidad que más fue reportada por los medios de comunicación en las 25 regiones del Perú.

A este tipo de irregularidades le siguen aquellas que entran en la categoría “Uso de recursos en beneficio de una opción política”, con lo que es posible inferir que hay un buen número de candidatos, tanto del oficialismo regional como de la oposición regional, que hacen uso de recursos públicos o privados para influir de alguna manera en las preferencias de los electores de manera desleal. La compra de votos o entrega de dádivas está íntimamente relacionada con esta categoría y fue identificada en el 8.63 % de las irregularidades encontradas en los medios.

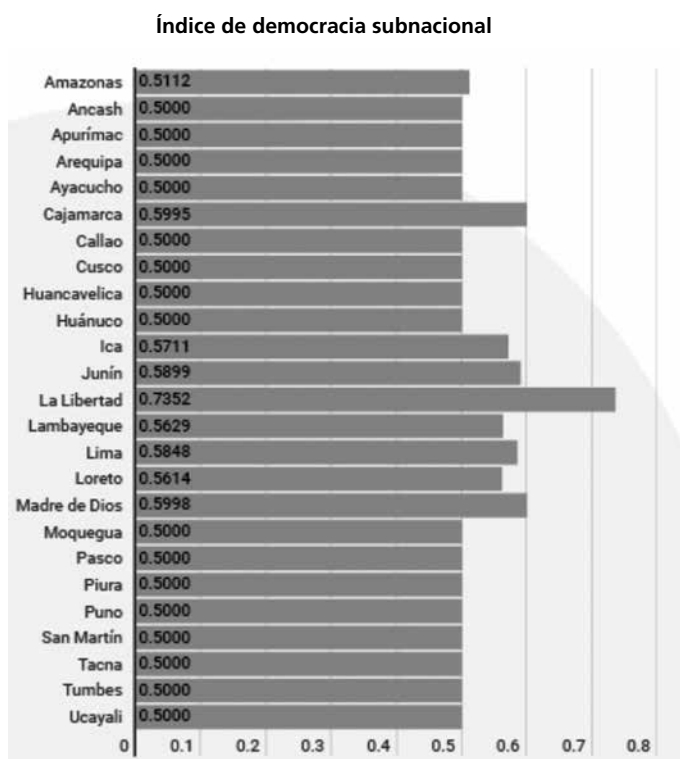
Las irregularidades en el escrutinio también fueron denunciadas en los medios de comunicación de todas las regiones. Sólo en la muestra de medios seleccionada, el 11.51 % de las irregularidades reportadas se refieren a este tipo de incidentes.

En cuanto al nivel regional, se cruzó la información con la que se contaba sobre la categoría de cada irregularidad con la proporción de población electoral que cada región representa. Los valores que se acercan a 1 significan una importante presencia de irregularidades de diversas categorías, así que los valores que se acercan a 0 son más saludables.

La región de Ucayali es en la que se identificó la mayor cantidad y diversidad de irregularidades, por lo que obtiene el mayor puntaje. A esta le siguen las regiones de Madre de Dios, Loreto, Callao y Ancash. Todas estas regiones juntas representan el 8.66 % del electorado nacional para el año 2018.

Índice de democracia subnacional

Este índice resultó de la ponderación de elementos como las oportunidades de las organizaciones políticas de oposición de lograr superar al oficialismo regional tanto en la elección de los gobernadores y vicegobernadores regionales como de los consejeros regionales, evaluando también el tipo de sucesión entre las elecciones regionales y municipales de 2014 y 2018, el control del consejo regional por parte de los partidos de gobierno locales y los límites a la reelección.



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

Los valores que se acercan a 1 implican mayores riesgos para la democracia, de manera que los valores que se acercan a 0.5 implican menores riesgos a considerar. Por ejemplo, el caso de **La Libertad**, que es el valor más alto en el índice, es producto de que el oficialismo regional (Alianza para el Progreso) conservó el control del Ejecutivo y obtuvo la mayoría de los cargos en el Legislativo (7/15). En las elecciones regionales y municipales de 2014 ganó el candidato de esta organización en primera vuelta con el 43.58% y en las del año 2018 otro de sus candidatos ganó con el 32.75% (superando el umbral mínimo por menos de 3 puntos). Esto implica una caída en el caudal de votos oficialista atribuible a distintos factores, pero en el resultado final la preferencia de los electores se fragmentó lo suficiente para que el partido oficial, obteniendo solo un tercio de los votos, lograra aumentar la ventaja sobre el segundo partido más votado de 10% en 2014 a 16.29% en 2018, duplicando así lo obtenido por la segunda fuerza.

La Libertad también destaca por ser la única región en la que el oficialismo regional representado por un partido nacional fue reelecto para un segundo mandato (2019-2022), con el 5.87 % del electorado nacional. Esto en sí mismo no quiere decir necesariamente que la región no goza de buena salud democrática, sino que puede ser necesario evaluar el desenvolvimiento del oficialismo regional en futuras elecciones para mantener la calidad democrática.

La mayoría de las regiones obtuvo un puntaje de 0.5, lo que responde a la factorización del coeficiente de volatilidad utilizado en el cálculo del índice, ya que la variación entre los resultados y las condiciones de las elecciones regionales y municipales de 2014 y 2018 en estas regiones fue importante. Las regiones que se ubican entre 0.51 y 0.6 cuentan con un oficialismo regional que, aunque no reelecto para el Ejecutivo, fue un contendiente relevante del proceso electoral y fue capaz de obtener cargos en el consejo regional.

Votos nulos y abstención pueden tener consecuencias sobre niveles de conflictividad electoral

La proporción de votos nulos usualmente es ignorada por los análisis tradicionales, pero este dato puede proporcionar una interpretación de tres factores importantes que afectan la estabilidad de los sistemas regionales:

- La capacidad de las autoridades electorales en cuanto a la difusión de información suficiente para que electores emitan efectivamente su voto;
- La insatisfacción por parte de fuerzas políticas que saben que cada voto cuenta;
- La insatisfacción de los electores con las organizaciones políticas.

Dado que el voto es obligatorio en Perú, la abstención nos da una buena lectura de la insatisfacción de los electores con el sistema. El 34.72 % de los electores habilitados no votó en la segunda vuelta para la elección de Gobernador y vicegobernador regional en Ancash, igualmente el 30.72 % en Arequipa.

Algunos datos alarmantes fueron identificados en las provincias de Ucayali, Cajamarca y Amazonas. En la provincia de Purús (Ucayali), hubo un 43.42 % de abstención electoral; en la provincia de Cutervo (Cajamarca), hubo un 42.80 % de votos en blanco; y en la provincia de Bagua (Amazonas), hubo 39.36 % de votos nulos. De hecho, si en esta última sumamos 8.35 % de votos en blanco, da un récord de 47.71 %, es decir, casi la mitad de los votos no fueron válidos.

Datos a tener en cuenta

	Región	Provincia	ERM 2018	ERM 2018 [^]	Promedio Regional
■ ■	Ucayali	Purus	Mayor abstención	43.42%	32.56%
■ ■	Cajamarca	Cutervo	Mayor proporción de votos en blanco	42.80%	18.71%
■ ■	Amazonas	Bagua	Mayor proporción de votos nulos	39.36%	24.69%

FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

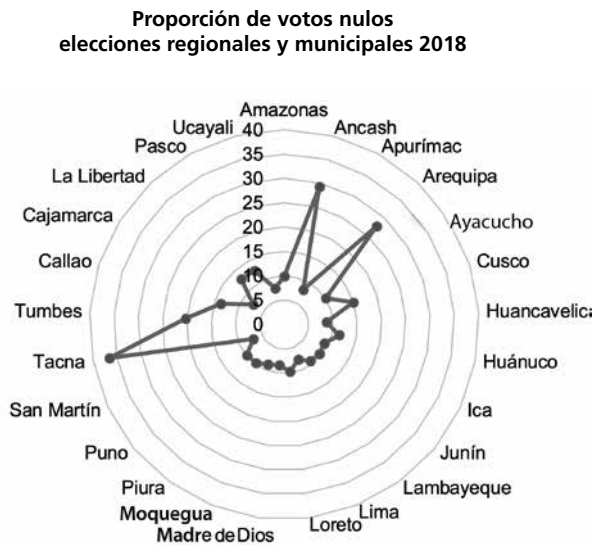
Algunas observaciones son pertinentes con respecto a estos datos llamativos:

- a. Ninguna de estas provincias incorporó tecnología en el proceso de votación durante las elecciones regionales y municipales de 2018.
- b. La provincia de Purús (Ucayali) se creó en el año 2014, por lo que las elecciones regionales y municipales de 2018 fueron el primer proceso electoral al que asistieron los votantes circunscritos a ese territorio, que entonces elegía nuevas categorías (una de ellas fue la de consejero regional).

De estas observaciones podemos inferir que el voto electrónico no influyó directamente sobre las altas proporciones de abstención, votos en blanco y votos nulos; contrariamente a lo sucedido en la provincia de Purús, donde la novedad que representaron las nuevas categorías a elegir por los electores de ese territorio pudo haber sido un factor en la alta abstención, más aún al

tomar en cuenta que abstenerse de votar injustificadamente en Perú conlleva una sanción pecuniaria.

Reducir la proporción de votos nulos es una tarea fundamental que tienen las autoridades electorales, para reducir en la misma medida el riesgo de proveer al sistema de elementos desestabilizadores. En el caso de las regiones de Tacna, Ancash y Arequipa, la proporción de votos nulos es realmente preocupante, dado que todas superan un 25% de votos emitidos para la elección de presidentes y vicepresidentes regionales de 2018.

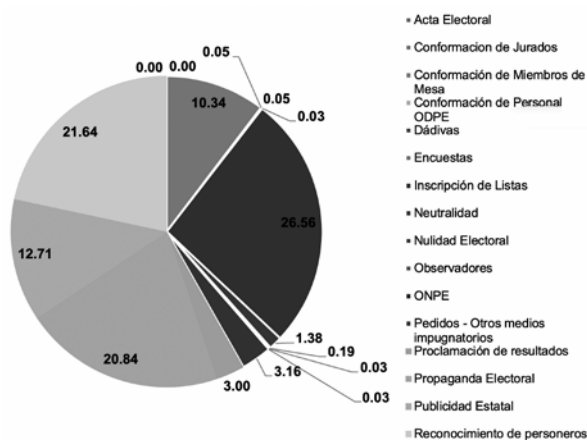


FUENTE: Transparencia Electoral, 2019 (basado en resultados para la elección de gobernador regional publicados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, 2018).

Irregularidades reportadas por los jurados electorales especiales

Para los comicios regionales y municipales de 2018, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) definió noventa y tres (93) circunscripciones administrativas y de justicia electoral, en las que constituyó igual número de jurados electorales especiales (JEE).

Frecuencia de tipos de denuncias reportadas a nivel nacional (jurados electorales especiales)



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019 (con base en datos del Jurado Nacional de Elecciones).

A los JEE les correspondió en las elecciones regionales y municipales recibir y calificar las solicitudes de inscripción de listas de candidatos, resolver tachas, inscribir candidaturas, así como conocer solicitudes sobre acreditación de personeros, expedientes sobre publicidad estatal, propaganda electoral, neutralidad, encuestas electorales, actas observadas, impugnaciones de cédula de votación e identidad de electores, pedidos de nulidad de elección, fiscalización del proceso electoral, para, finalmente, proclamar a los candidatos electos y entregar las respectivas credenciales.

Los principales expedientes por denuncias recibidas y procesadas se trataron de inscripción de listas, con cerca de un tercio de éstos (26.56 %), seguido por reconocimiento de personeros (21.64 %), propaganda electoral (20.84 %) y publicidad estatal (12.71 %).

¿Cómo perciben los especialistas los elementos que inciden sobre la conflictividad electoral?

Consultas realizadas por Transparencia Electoral Perú a especialistas en el tema electoral arrojan varios datos de interés: en términos generales, los expertos son cautelosos con respecto a la incorporación de tecnología en los proce-

tos electorales de Perú. Esto puede abarcar desde el instrumento de votación hasta la totalización de resultados, y en este aspecto vale precisar que la implementación del sistema electrónico de votación fue una novedad en el proceso electoral muestra. El voto electrónico estuvo regulado por la Ley N° 28581 sobre procesos electorales y la Resolución Jefatural 000022-2016-J/ONPE. Para las elecciones regionales y municipales 2018, se implementó en 21 distritos de la región de Lima, 2 distritos de la provincia constitucional de El Callao (La Punta y Mi Perú) y 16 otras jurisdicciones del interior.

Es importante aclarar que la percepción de los especialistas se circunscribe a una acepción general de esta categoría, por lo que las conclusiones también deben ser consideradas en un sentido amplio. La implementación de tecnología en procesos electorales sigue siendo un tema de conversación en la agenda política peruana. Además, expertos consideran que la **calidad y suficiencia de las auditorías electorales es mejorable**, dado que en su mayoría otorgaron valores regulares o negativos durante la consulta.

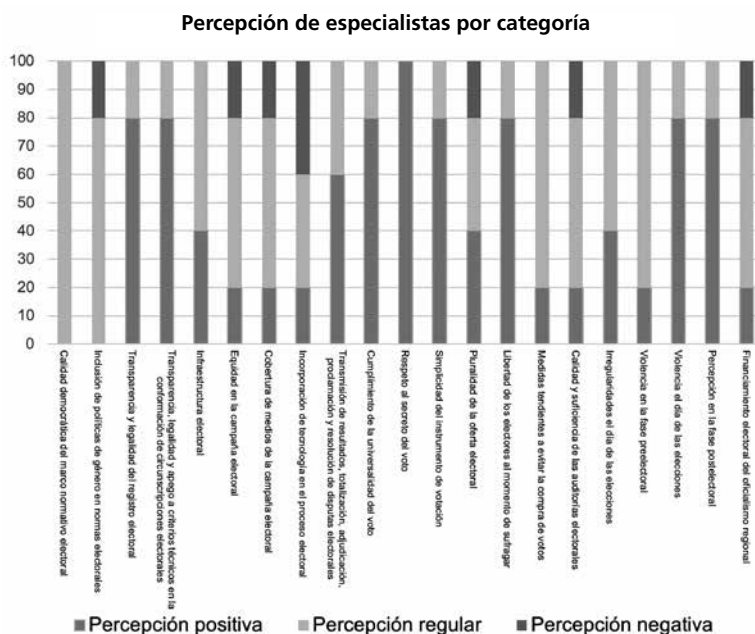
Según las percepciones recabadas, los especialistas consideran que el secreto del voto no está en riesgo en Perú. Los procesos electorales enmarcan todo lo relativo al momento previo, durante y posterior al acto de votación, y los expertos consideran que la violencia suele presentarse con más regularidad en los eventos circunscritos a la fase preelectoral, es decir, **conflictos pueden presentarse más que nada días previos al día de la elección**.

La inclusión de la perspectiva de género en las normas electorales es otro tema que genera preocupación entre especialistas, siendo que todos los valores fueron de regular a negativo, sin pasar por percepciones positivas de la situación actual de disposiciones en la legislación que refieran a la inclusión de políticas de género. De acuerdo con la normativa electoral, el 30 por ciento de los candidatos de las listas a consejeros regionales, regidores municipales provinciales y distritales debió estar conformado de hombres o mujeres.

Según la información oficial del Jurado Nacional de Elecciones (JNE),¹ de los 113 673 candidatos presentados en las elecciones regionales y municipales 2018, 44 947 fueron del género femenino, lo cual representó el 39.54 % del total, superando el mínimo exigido. Al enfocarlo al ámbito regional se mantiene este porcentaje, ya que de las 368 candidaturas a gobernadores 32 de ellas fueron del

¹ Reporte INFOgob N° 7, Serie ERM 2018. Análisis de los perfiles de candidatos presentados.

sexo femenino; y de las 368 candidaturas a vicegobernadores, 99 correspondieron a mujeres; y en las consejerías regionales, de las 4 901 candidaturas 1 942 de ellas eran de mujeres. Sin embargo, al revisar los resultados de las elecciones regionales, la representación femenina en los cargos de gobernadores y vicegobernadores durante la primera vuelta es inexistente, porque de las 20 autoridades electas en las 10 de las 25 regiones que eligieron cargos ejecutivos, todas son del género masculino.² En cuanto a los resultados en las consejerías regionales en los 25 parlamentos regionales la representación femenina fue de 19,21%; sin embargo, resalta el caso de la región de El Callao, en donde superó la media nacional al quedarse con el 44,4% de los cargos.



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

A la calidad democrática del marco jurídico electoral los expertos invariablemente otorgan valores regulares. Esto también es ilustrativo del debate que se da en Perú sobre la reforma política y electoral, dado que los especialistas claramente consideran que se puede mejorar en este aspecto. Por otra

²Reporte INFOgob N° 8, Serie ERM 2018. Resultados y perfil de las autoridades electas.

parte, evalúan positivamente la transparencia en el manejo del registro electoral y en lo relativo a los criterios técnicos utilizados para la construcción de circunscripciones electorales y distribución de cargos.



Tecnología en procesos electorales

La evaluación de los especialistas sugiere que la incorporación de tecnología, aun como instrumento para mejorar la calidad de los procesos electorales, es un tema que debe ser suficientemente debatido y acordado por las fuerzas políticas

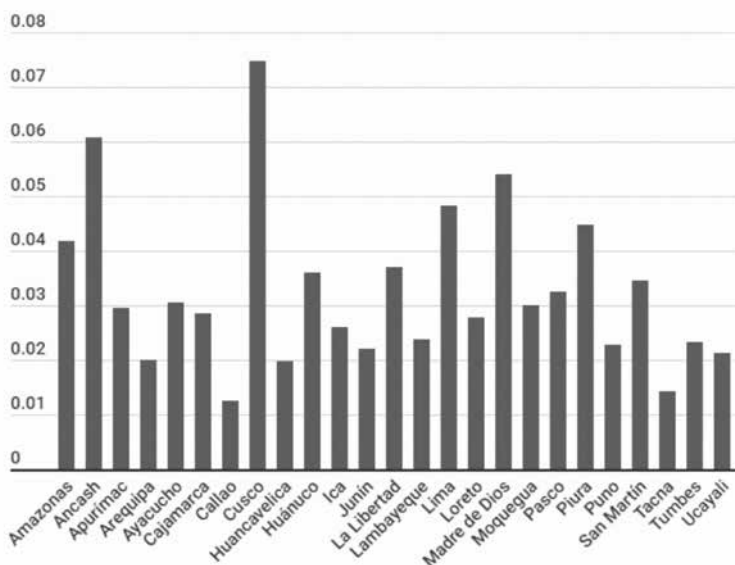
También hay una percepción en su mayoría negativa o regular con respecto al financiamiento electoral de los oficialismos regionales, la equidad en la campaña electoral y la cobertura de medios. Todas estas categorías están estrechamente relacionadas con la igualdad de condiciones durante las campañas electorales, y los datos arrojados por la consulta son particularmente importantes a efectos de considerar riesgos electorales (violencia, desconocimiento de resultados, abstención y votos nulos y en blanco) que debiliten al sistema.

Fragmentación de partidos legislativos regionales

Esta variable representa el número efectivo de partidos legislativos en los consejos regionales, es decir, el número de partidos que comprenden al sistema y que tienen el poder de tomar las decisiones a nivel regional. Una fragmentación de 0.01 representa básicamente la existencia de un sistema unipartidista; en esta categoría encontramos a las regiones de Callao y Tacna. Son regiones en las que el partido que maneja el consejo regional lo hace con una mayoría importante y con el poder de ignorar a las minorías. Esto podría ser producto del modelo no proporcional de representación que rige en Perú a nivel de elección de consejos regionales, donde se toma cada provincia como

circuito base electoral a las que después el Jurado Nacional Electoral otorga representación basándose en otros criterios normativos.

Un valor de 0.01 como el de Callao y Tacna implica en esencia un sistema de partido único en el que se corre el riesgo de subrepresentar a las minorías, evitar el debate de los asuntos públicos, y puede ser un indicador de la existencia de pocas opciones para el electorado.



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

Con valores cercanos o levemente superiores al 0.02, las regiones de Arequipa, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Puno podrían entrar en la categoría de sistema político bipartidista actualmente. Un sistema de dos partidos otorga condiciones considerablemente más favorables a los sistemas políticos locales.

Los casos de Ancash, Cusco y Madre de Dios llaman la atención por el alto nivel de fragmentación. Tanto Ancash como Cusco son regiones con alta concentración de electores, representando el 3.72 % y 4.20 %, respectivamente. Sin embargo, Madre de Dios sólo alberga el 0.44 % de los electores habilitados para el año 2018. Aunque también puede ser un incentivo para el debate, la alta fragmentación de partidos legislativos usualmente produce tensiones entre fuerzas políticas y cambios frecuentes de toldas por parte de legisladores que buscan

acordar con quienes ostentan mayor peso. Es el caso actual de Cusco, cuyo consejo regional está alineado con los cargos ejecutivos de gobernador y vicegobernador gracias a un acuerdo entre legisladores.³

Mapa de Conflictividad Electoral

Como resultado de la ponderación de los hallazgos de Transparencia Electoral Perú, pudimos construir el Mapa de Conflictividad Electoral del Perú.

La combinación de alta fragmentación de partidos (a no confundir con la atomización del sistema de partidos peruano), alta incidencia de irregularidades reportadas por medios de comunicación social y autoridades electorales, altas proporciones de votos en blanco y nulos, y baja competitividad son razones por las cuales las regiones de Moquegua, Ancash, Lima, Ucayali, Madre de Dios y Loreto se encuentran en estas posiciones. En estas regiones reside el 43.53 % del electorado peruano.



El 43.53% del electorado
reside en distritos con alto riesgo de conflictividad

³ "Benavente no tendrá oposición en el Consejo Regional de Cusco" *La República*, Perú 4 de enero de 2019, Disponible en: <<https://larepublica.pe/sociedad/1387659-benavente-tendra-oposicion-consejo-regional>>.



FUENTE: Transparencia Electoral, 2019.

Concluimos que, en el actual debate sobre la urgente reforma política peruana, se deben tomar en serio también las causas que aumentan los riesgos electorales y los potenciales conflictos que amenazan la estabilidad del sistema político.

El ciclo 2017-2019: las elecciones en Uruguay, Bolivia y Argentina

Liliana De Riz

En franco contraste con la década previa en la que la alternancia era la excepción y no la regla, la tendencia de este ciclo regional fue el castigo a los oficialismos en búsqueda de alternativas que dieran respuesta al malestar generalizado de los ciudadanos. En las agendas de las campañas electorales, la desigualdad, la violencia y la corrupción fueron temas recurrentes. En Argentina, en Uruguay y en Bolivia, los oficialismos fueron castigados. Sin embargo, mientras la alternancia pacífica marcó las transiciones en Argentina y Uruguay —un hecho singular en Argentina porque desde 1928 los gobiernos de signo no peronista fueron breves interregnos destinados a no concluir sus mandatos —Bolivia sigue estremecida por una crisis política que abre la interrogante de si la democracia sobrevivirá allí a la guerra civil o una dictadura feroz.

A diferencia de otras situaciones de crisis desatadas por manipulación de los resultados electorales que no desembocaron en el desplazamiento de gobernantes con voluntad de perpetuarse en el poder —el caso más cercano de elecciones fraudulentas fue el de Fujimori en 2000 en Perú, quien continuó en el poder hasta que el escándalo de los videos que mostraban las actividades de Montesinos terminó con su destitución. En Bolivia, el axioma "se manda obedeciendo", se cumple. Evo Morales tuvo que renunciar luego de haber desconocido el resultado de un referéndum que en 2016 no avaló su candidatura a un cuarto mandato. La Constitución reformada bajo su presidencia le impedía continuar en el poder. Evo echó mano una vez más —ya lo

había hecho para acceder al tercer mandato—, a una interpretación amañada de la Constitución hecha por un Tribunal Supremo Electoral, obediente a sus deseos, para avalar su candidatura. Los resultados de las elecciones del 20 de octubre que lo obligaban a aceptar el balotaje con Carlos Mesa, su viejo adversario, se alteraron a su antojo y desataron una crisis política para la que aún no se ve la solución. La sugerencia del jefe del Ejército de que renuncie cuando muchos de sus apoyos lo habían abandonado, terminó de decidir este desenlace que fue calificado por Evo Morales como golpe cívico policial.

Evo supo ganarse el apoyo de los militares que dejaron de considerarlo un traidor a la patria para reconocerlo como el artífice de la prosperidad y estabilidad en una sociedad inflamada por odios raciales y conflictos territoriales. Sin embargo, esas fuerzas armadas amigas le sugirieron la renuncia y se acomodaron al nuevo escenario ya decididas a reprimir la protesta. Lejos del golpe de Estado clásico, ni disolvieron el Congreso ni se hicieron cargo del Ejecutivo. Esta forma de intervención militar lleva a reflexionar sobre el nuevo rol de arbitraje de los militares en la región.

La política del compromiso: las elecciones presidenciales en Uruguay

Las elecciones en Uruguay, las últimas del ciclo iniciado en 2017 en América Latina, culminaron con la victoria de la Coalición Multicolor de cinco partidos —el Partido Nacional, el Partido Colorado y partidos menores— que llevó a la presidencia a Luis Lacalle Pou, tras 15 años del Frente Amplio, con tres gobiernos con mayoría absoluta en el Parlamento. Una primera singularidad a resaltar en las elecciones presidenciales de 2019 en Uruguay es la continuidad de los tres principales partidos políticos, el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado. Blancos y Colorados, pese a los 180 años transcurridos desde su fundación, continúan firmes y muestran signos de renovación con el liderazgo de Lacalle Pou en el partido Nacional y del economista Ernesto Talvi en el partido Colorado.

El Frente Amplio, una coalición que funcionó como un partido de gobierno, triunfó en 2004, 2009 y 2014 con la práctica mitad de electorado. En

la primera vuelta de 2019 sufrió una pérdida importante de votos que redujo su bancada parlamentaria. Con el 39 % de los votos superó al Partido Nacional que obtuvo el 28.6 %, pero fue su peor desempeño desde 2004. La coalición liderada por Lacalle Pou y laboriosamente tejida con el apoyo del expresidente José María Sanguinetti para enfrentar el ballottage, arrojó un triunfo por un estrecho margen del 1.2 % de los votos sobre el Frente Amplio, al punto de llevar al recuento de votos observados para establecer finalmente al ganador.

En Uruguay, una larga tradición —la “política del compromiso”— descansó en un amplio consenso, fruto de la excepcional homogeneidad social: “un país de cercanías”, “una sociedad amortiguadora”, en palabras de Carlos Real de Azúa. La homogeneidad social contrasta con la heterogeneidad boliviana que Evo quiso conciliar en el Estado. Ni en Uruguay ni en Argentina los clivajes étnicos y el racismo, que lo impregna todo en Bolivia, tienen cabida. Son sociedades socialmente homogéneas, con la diferencia de que, en Argentina, como señalaba Luis Alerito Romero, la posibilidad de coincidir es un bien escaso y en Uruguay la búsqueda de consensos ha sido la clave de la larga estabilidad política.

Una estabilidad política prolongada se logró gracias a un Estado asistencialista, elecciones regulares, doble voto simultáneo y acumulativo y un sistema de coparticipación y cooperación entre los dos grandes partidos tradicionales. El surgimiento del Frente Amplio a comienzos de los setenta, modificó el mapa partidario y obligó a blancos y colorados a reestructurar sus programas, reciclar sus liderazgos y producir cambios en su forma de gobernar. Fue la denominada “política de bloques”: el bloque progresista, por un lado, y la coalición de los partidos históricos, por el otro. Esa coalición de partidos históricos persiste. La moderación y la búsqueda de consensos continuó definiendo la política uruguaya. El compromiso como modo de hacer política ha sido “el secreto eficiente” de la constitución material uruguaya. Lacalle Pou, hijo de un presidente y bisnieto de Luis Alberto de Herrera, promete el pragmatismo como estrategia en un escenario en el que nuevos actores desafían esta tradición. El repentino surgimiento de Cabildo Abierto, un partido católico de ultraderecha representado por el excomandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, y que obtuviera el 11 %

de los votos en la primera vuelta, muy superior al 1% que alcanzaron el Partido Independiente y el Partido de la Gente, y cercano al resultado del Partido Colorado (12.3%), arroja sombras sobre la larga tradición de moderación. Este partido que muchos no dudan de calificar como partido militar, es un fenómeno ajeno a la tradición política del país. Sin embargo, las palabras de Lacalle Pou al conocer los resultados de la primera vuelta, anunciaron una estrategia de compromiso y cooperación: “No podemos hacer un gobierno en el que la mitad del Uruguay esté contra la otra mitad”. Muy distinta fue la posición del candidato electo en Argentina, Alberto Fernández. Desde el búnker de los festejos declaró “El gobierno volvió a manos de la gente, volvió a manos de los argentinos.”

En Uruguay, la creciente inseguridad, combinada con la contracción de la economía y los altos niveles de desempleo, enciende luces rojas en el horizonte. A estos desafíos deberá responder la coalición de gobierno forjada tras la primera vuelta electoral de estas elecciones, y deberá hacerlo en el marco de un sindicalismo y un movimiento estudiantil afines al Frente Amplio y dispuestos a echar por tierra proyectos de reformas que auguren cambios.

La incertidumbre sobre quién gobernará la Argentina

Las elecciones presidenciales dieron el triunfo a la fórmula del peronismo unificado —el Frente de Todos— integrada por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner. La polarización extrema entre dos coaliciones que infundieron miedos recíprocos —el **Frente de Todos** y **Juntos por el Cambio**— condenó a un rol testimonial a terceros partidos menores. No hubo segunda vuelta, pero el triunfo de la coalición peronista fue por un margen mucho más ajustado que el obtenido en las elecciones primarias (en números redondos, 48 % y 40 % respectivamente). Macri sufrió una derrota digna y sorprendió por el eco que tuvo su repentina convocatoria a manifestarse en las calles bajo la consigna “sí, se puede”. Las manifestaciones en las plazas eran patrimonio del peronismo. Esta fue una elección polarizada entre “ellos y nosotros”, con un alto nivel de participación y sin sobresaltos.

La composición del Congreso será más equilibrada, toda una novedad para gestiones peronistas acostumbradas a gobernar con mayorías absolutas. La composición de las fórmulas presidenciales también sorprendió. Cristina Kirchner se designó vicepresidente y nominó como candidato a presidente a Alberto Fernández, exjefe de gabinete de Néstor Kirchner y de la expresidente, y ácido crítico de su gestión. Miguel Pichetto, como vicepresidente en la coalición oficialista que cambió de nombre para que ahora **Juntos por el Cambio** incorporara al peronismo no kirchnerista a través de uno de sus legisladores más importantes, fue otra de las sorpresas. Cristina Kirchner moderó su consigna “vamos por todo” propia de los tiempos en que presidió el país con el 54% de los votos, segura de que era necesario neutralizar los miedos que supo despertar en las clases medias. Macri buscó el apoyo de gobernadores no kirchneristas para contrarrestar la movida de sus adversarios. Una transición democrática con fuertes rivalidades entre el presidente electo y el presidente saliente, pero en un clima de calma pese a la crisis cambiaria, la profundidad de la recesión, la alta inflación y los índices de pobreza. En franco contraste con el escenario regional de protestas incendiarias en las calles, en Argentina se transita en paz hacia un nuevo gobierno de signo opuesto al que se va, en medio de un clima en que los polos de la competencia política se proponen la moderación. El trasfondo de la crisis de 2001 con la consigna “que se vayan todos” puede operar como amortiguador de la frustración social y un incentivo a morigerar sus diferencias en la elite dirigente. Sin embargo, sin recursos fiscales y con un tercio de la sociedad en la pobreza, será difícil mantener la paz. Hoy parece haber una tregua en las demandas a la espera de que el presidente electo se haga cargo. También será difícil componer los acuerdos en una sociedad que carece de firmeza en los necesarios acuerdos para disentir.

La geografía del voto pone de relieve el triunfo de **Juntos por el Cambio** en las provincias centrales, la capital y el interior de la provincia de Buenos Aires. El peronismo dominó en el conurbano bonaerense, las provincias del norte y del sur. Un país fragmentado con el oficialismo en el centro y el peronismo en el norte y sur como lo estuvo en 2015; una distribución que se correlaciona con los niveles socioeconómicos del electorado. En las provincias más pobres el voto peronista crece al calor de la dependencia de los respectivos estados.

Alberto Fernández fue consagrado con menos de la mitad de los votos y tendrá que negociar sus políticas con una oposición fortalecida en las urnas. Este resultado incentiva la búsqueda de consensos, pero debilita a un presidente designado por su vicepresidente, dueña de los votos, abanderada de los excluidos y protagonista indiscutida de la victoria de sus aliados en la provincia de Buenos Aires. ¿Una expresidente que pergeñó la exitosa fórmula política que hoy integra, se limitará al rol de vicepresidente que, a diferencia de otros presidencialismos como el brasileño, condena a quienes ocupan estos cargos a un oscuro segundo plano o a la renuncia anticipada? La pregunta que permanece sin respuesta aun es: ¿quién habrá de gobernar la Argentina?

Es prematuro aventurar respuestas cuando aún no ha asumido el mando el presidente electo. Se precisa elaborar acuerdos básicos para estabilizar la economía y sentar las bases del crecimiento; atender a los que están a la intemperie y consolidar una justicia independiente. Acaso los juicios por corrupción en los que está imputada la vicepresidente electa y muchos de los que fueron funcionarios durante los gobiernos del matrimonio Kirchner correrán la suerte que ha corrido la AMIA. Se precisa una oposición responsable que no caiga en el faccionalismo y un gobierno que quiebre la tradición del peronismo de ser oposición y gobierno a la vez. La moderación en el gobierno y en la oposición frente a los formidables desafíos que se enfrentan es condición *sine qua non* para no encender la mecha que nos envuelva en llamas.

Bolivia en llamas

El sociólogo boliviano René Zavaleta solía insistir en las largas conversaciones sostenidas con él durante su exilio en México, que Bolivia era la Francia sudamericana porque la política transcurría allí entre revoluciones y contrarrevoluciones. Lo cierto es que la evocación sirve para poner en un primer plano el clima de inestabilidad perpetua y de fragilidad de democracias pactadas en Bolivia. Las tres presidencias de Evo Morales fueron un interregno de estabilidad, pero hoy reflota el clima de odios raciales de larga data y de fracturas sociales y territoriales que estaban adormecidas por el éxito de los indicadores socioeconómicos.

Evo Morales supo canalizar la inmensa fuerza de movilización de los cultivadores de la coca frente a la voluntad de segregación del Oriente boliviano. El Altiplano indígena y minero y el Oriente agroindustrial, de donde provienen las mayores riquezas en hidrocarburos que desplazaron a la coca en el interés nacional, son dos regiones de un país fracturado en dos. El Oriente buscó la autonomía con Santa Cruz como capital y ahora, con liderazgos de la extrema derecha religiosa como el de Luis Fernando Camacho, surgidos en los Comités Cívicos que desplazaron a los partidos políticos y encauzaron la rebelión contra la continuidad de Morales. Se trata de tomar el control de país, Biblia en mano, con ayuda sobrenatural, en una suerte de contrarrevolución que remeda los análisis de René Zavaleta en esta curiosa toma del Palacio Quemado.

Evo supo que su partido, Movimiento al Socialismo (MAS), sólo podía triunfar con el apoyo de sectores de las clases medias y el empresariado. Su fama siempre lo situó más a la izquierda de lo que fueron sus políticas. En 2004 perdió contra Sánchez de Losada y en 2005 ganó con el 54 % de los votos. En 2009 logró el 64 % y en 2017 alcanzó el 61 % de los votos, pero con una distancia de 37 puntos respecto de la segunda fuerza liderada por Samuel Doria Medina. Prosperidad, reducción de la pobreza, manejo responsable de los recursos —estabilidad económica con un mismo ministro de Economía desde 2006— y voluntad de incorporar al Estado la diversidad de etnias de una sociedad heterogénea, apuntalaron su predominio. ¿Por qué aspirar a un cuarto mandato tras el desgaste de 14 años de gobierno y en un contexto de ralentización de la economía? Acaso desconfiaba de posibles sucesores tras lo sucedido a Correa en Ecuador, a Uribe en Colombia o a Lula en Brasil.

Cuando los comicios del 20 de octubre con el 84 % de los votos escrutados arrojaron un resultado que aseguraba el balotaje entre Evo y Carlos Mesa —el presidente había alcanzado el 45.7 % de los sufragios frente a un 37.8 % del exmandatario Carlos Mesa —el conteo se interrumpió para retomarse un día después. La significativa pérdida de apoyos y el anuncio del triunfo de Evo en primera vuelta, con poco más que los 10 puntos de diferencia necesarios sobre su adversario de acuerdo con la fórmula del balotaje consagrada en Bolivia, fue el fósforo que encendió la mecha de la resistencia civil. Graves acusaciones de fraude, confirmadas poco después por los ob-

servadores de la OEA, fueron la antesala de la violencia social que ya lleva más de un mes de duración y 32 muertos declarados. La oposición a Evo Morales no surgió como consecuencia del fraude. Se venía gestando desde mucho antes; la fatiga y el encono con su pretensión de perpetuarse fueron el caldo de cultivo de la resistencia.

La democracia asegura la renovación de las autoridades sin derramar sangre a través de elecciones libres y competitivas. Cuando el poder de turno desconoce la voluntad de las urnas y la salida electoral deja de ser una opción como ocurre en Venezuela y Nicaragua y ha ocurrido en las elecciones de octubre en Bolivia, sólo caben las dictaduras o la resistencia civil. Y en Bolivia se manda obedeciendo.

Evo Morales desconoció el dictamen de la OEA que llamaba a convocar a una nueva elección pese a haber reconocido la legitimidad de esa auditoría. Cuando se resignó a aceptar nuevas elecciones, la escalada de violencia lo había aislado de sus principales apoyos entre los jóvenes y los sectores populares, y privado del sostén de sus aliados en las fuerzas armadas que se adelantaron a los tiempos de cambio.

La negativa de las fuerzas policiales a reprimir la violencia y la prescindencia de las militares que se limitaron a sugerir al presidente que renunciase a su cargo, apelando al reglamento de las fuerzas armadas que las habilita a sugerir soluciones en situaciones críticas, forzaron la renuncia y el exilio al presidente Morales. La renuncia de quienes le seguían en la línea sucesoria dejó sin conducción al Estado. El corolario de ese vacío institucional fue la espiral de la violencia. La senadora Jeanine Áñez fue investida sin la presencia de los legisladores del MAS en el Congreso y Evo denunció el golpe cívico, policial y militar desde México. No reconoció su derrota ni vaciló en llamar a la resistencia a sus seguidores; continúa reclamando regresar en prenda de paz y dice renunciar a ser candidato en las nuevas elecciones. Sin temor a contradecirse en sus afirmaciones, Evo es un actor clave en este laberinto. Desde el exilio no renuncia a ser el alfa y omega de la política boliviana ni vacila en afirmar que volverá. La proscripción de Evo Morales con la que lo amenaza el gobierno interino crea una situación que remeda la del peronismo proscripto en 1955: ¿cómo legitimar una fórmula política sin Evo?

¿Cómo sale Bolivia de su laberinto? El trabajoso acuerdo sobre la composición de un nuevo Tribunal Supremo Electoral y la posterior convocatoria a elecciones, no termina de destrabarse en el Congreso. Mientras tanto, Bolivia está sumergida en el caos social y la represión. La extrema derecha religiosa crece al calor de los odios encendidos y la crispación social. Manifestaciones masivas y bloqueos de rutas por los partidarios de Evo en el Alto —la ciudad que creció velozmente al borde de La Paz, dominada por movimientos indígenas reunidos en Cabildo Abierto—, en los alrededores de La Paz y en Cochabamba alimentan la espiral de violencia y represión ¿Regresará la democracia pactada en esta sociedad fragmentada en la que demasiados intereses regionales y personales se sitúan por encima del bien común? ¿Podrá la democracia salvar a Bolivia de la guerra civil? Esta pregunta sigue sin respuesta y es la misma que nos formulábamos en el 2005 ante las elecciones que entonces iban a sustituir a Carlos Mesa.

El estado de la democracia y sus instituciones en América Latina

Motivaciones y simulaciones en mecanismos
de democracia directa en América Latina

Réquiem para otra democracia

Democracia a nivel subnacional en México;
aportaciones de los OPLE

Democracia en América Latina
¿Por casa, cómo andamos?

Los desafíos de la democracia incluyente

La igualdad, obstáculos y desafíos

La democracia en América Latina. En la contraola

El peronismo en el gobierno, temporada 5

Motivaciones y simulaciones en mecanismos de democracia directa en América Latina

Yuri G. Beltrán Miranda

Introducción

En las últimas décadas ha sido cada vez más recurrente el uso de instrumentos de democracia directa en distintas partes del mundo. Más que una moda pareciera que su empleo tiene que ver con una tendencia para legitimar la acción política. Esta situación ha trastocado un viraje político, latente particularmente en América Latina, en el cual los liderazgos instaurados a partir de la década de los noventa han apelado cada vez más a estas prácticas participativas con fines ajenos al fortalecimiento democrático. Si bien es cierto que en la región se han activado estos instrumentos a nivel nacional y subnacional como respuesta a coyunturas políticas que ameritan la introducción de actores sociales en la toma de decisión, también lo es que han respondido a situaciones pactadas desde arriba para legitimar acciones premeditadas, que debilitan a las democracias mismas.

Ahora bien, el surgimiento de los mecanismos de democracia directa está asociado con la “desafección democrática” que padecen diversas regiones del mundo ante la falta de legitimidad política.¹ El ya viejo debate sobre la crisis de la representatividad, producto también de la antipatía ciudadana hacia su clase política, ha sido el telón de fondo del reclamo y de la necesidad de participación ciudadana; en un primer momento para vigilar la labor del

¹ Clelia Colombo Vilarrasa, *e-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2007.

representante y, después, para incidir en la toma de decisiones y autosatisfacer sus demandas.

Entonces, ¿qué ventajas y desventajas ha traído la implementación de los mecanismos de democracia directa en la región latinoamericana? ¿Su instrumentación ha favorecido la disminución de desafección democrática? Este trabajo pretende dar respuesta a estas preguntas y se estructura en dos apartados. En el primero se aborda la definición y los tipos de mecanismos de democracia directa que existen; en el segundo se describe su introducción en la región latinoamericana y se distingue de los implementados desde arriba a los que son activados por la ciudadanía, para lo cual se retoman los casos de Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Uruguay. Finalmente, se desarrolla una reflexión final.

Definición y orígenes de los mecanismos de democracia directa

En el estudio sobre el tema se distingue un debate entre los dos grandes modelos de democracia: el directo y el representativo. El primero está asociado con la antigua forma griega de hacer política, en el que había un involucramiento directo de todos los ciudadanos en los asuntos públicos. Se refiere a una democracia autogobernante en la que el pueblo delibera y decide, y los representantes son meros agentes de la ciudadanía.² Actualmente este tipo sigue aplicándose en comunidades pequeñas, como algunos cantones suizos. Los grandes deficientes de la democracia directa son, por un lado, que por sus características no puede ser aplicada a sociedades muy grandes y complejas y, por el otro, que no existen límites al poder de la mayoría y esto podría ser aplicado en el prejuicio de la mayoría misma.

En la democracia representativa, en cambio, “el pueblo no gobierna, pero elige a representantes que lo gobiernen”.³ Este modelo se vincula con el mundo moderno, donde proliferan sociedades más complejas, entre otras cosas, en términos de demandas, lo que hace imposible que toda la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisiones. Los representantes, entonces, fungen

²Jean-François Prud'homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Nacional Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), 2016.

³Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*. México, Alianza Editorial, 1998.

como delegados que deciden en nombre de aquellos que están imposibilitados de involucrarse en la cosa pública. El inconveniente de este modelo sobreviene cuando aquellos no representan realmente los intereses del pueblo, y justo en este escenario se enmarcan los mecanismos de democracia directa.

No se debe perder de vista que la incorporación de dichos instrumentos se enmarca precisamente en el modelo de democracia representativa imperante y, por ende, estudiosos del tema aluden a un tercer modelo político referente a la democracia semidirecta, que funciona de manera correctiva a los inconvenientes citados.⁴ En ésta caben la democracia participativa, la democracia deliberativa y las democracias plebiscitaria y de referéndum.

El ideal de la democracia semidirecta sería la introducción de instrumentos de participación ciudadana, tanto tradicionales como innovadores, cuya naturaleza es generar vínculos directos, sin intermediación, de la ciudadanía con la política.⁵ Dentro de los primeros se encuentran los referéndums, los plebiscitos, las iniciativas populares y las revocatorias de mandato; mientras que en los segundos casos ubicamos a los presupuestos participativos, los consejos ciudadanos, los núcleos de intervención participativa, entre otros.

En el primer grupo se enmarcan los mecanismos de democracia directa (MDD), que son “instituciones públicamente reconocidas a través de las cuales los ciudadanos deciden o emiten una opinión sobre algún tema específico a través de una boleta, siendo ese voto un sufragio universal y secreto”.⁶ Éstos tienen la característica de que pueden resolver problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Además, imponen en los ciudadanos el carácter de jugadores de veto, o cuando menos los convierten en actores centrales del proceso político. De los cuatro instrumentos, la revocación del mandato es la menos utilizada, mientras que el plebiscito y el referéndum son los más añejos y reconocidos.

Existen dos tipos de MDD. 1) Los que son promovidos *top down*, o desde arriba, que provienen de los sectores gubernamentales con el propósito de brin-

⁴ Prud'homme, *op. cit.*

⁵ Yuri Beltrán y Emilio de Icaza, “¿Qué observar en un referendo?”, *Este País*, núm. 321, enero, pp. 32-36.

⁶ David Altman, *Citizenship and contemporary direct democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

dar legitimidad a sus actos y políticas.⁷ 2) Los *bottom up*, que son activados desde abajo a través de la reunión de firmas entre los ciudadanos ordinarios.⁸ Es recomendable que el apoyo ciudadano sea revisado por la autoridad, de lo contrario perjudica al procedimiento, como ocurrió con el referendo revocatorio de Venezuela, en 2016. En éste “se logró el primer requisito (el 1 % de firmas del padrón), pero no así el umbral necesario para apoyar dicha solicitud y hacer el referendo exigible (20 % del padrón)”.⁹ Este último paso fue suspendido por la autoridad sin explicación alguna y el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) efectuó señalamientos negativos del proceso.

Además, los instrumentos que se regulan y quedan incorporados en la ley pueden ser activados con o sin acuerdo del gobierno. En este sentido, Altman reconoce que los iniciados por la ciudadanía son un camino importante y viable entre el menú de innovaciones democráticas que se han propuesto para revitalizar los regímenes democráticos actuales, particularmente en el contexto de sociedades altamente desiguales,¹⁰ como las de América Latina. Siguiendo y complementando la tipología de los MDD que proponen Butler y Ranney, encontraríamos las siguientes opciones:

Tabla 1. Tipología de los MDD a partir de su surgimiento (*top Down* o *bottom Up*)

<i>Top Down</i>	<i>Bottom Up</i>
Referéndum/plebiscito exigido por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta.	Referéndum/plebiscito por la vía de petición popular: La ciudadanía puede formular una petición para que ciertas medidas sean sometidas a la aprobación del pueblo.
Referéndum/plebiscito controlado por el gobierno: los gobiernos deciden si se realiza, la temática de la consulta y su fecha.	Iniciativa popular: La ciudadanía puede formular una petición para obligar que ciertas medidas sean sometidas a la aprobación directa del pueblo.
Revocación del mandato exigida por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que el mandato de determinados representantes sea sometido a inhabilitación.	Revocación del mandato exigida por la vía de petición popular: La ciudadanía puede solicitarla a través de un determinado porcentaje de firmas.

FUENTE: Elaboración propia con información de David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978 y David Altman, *Citizenship and contemporary direct democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁷G. Smith, *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

⁸Yanina Welp, “Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica”, en Nicolás Loza (comp.), *Voto electrónico y la democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Flacso/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹Beltrán y De Icaza, *op. cit.*

¹⁰Altman, *op. cit.*

Dentro de los instrumentos de democracia directa se ha distinguido que algunos buscan configurar el orden existente, mientras que otros lo mantienen. Ahora bien, también es cierto que hay mecanismos que son meramente consultivos (o no vinculantes) y otros para los que sus resultados sí tienen un impacto político real. Inclusive, hay casos en los que se tendría que revisar para quiénes es vinculante el resultado y por cuánto tiempo.

Por ejemplo, en Colombia la convocatoria al plebiscito no fue un requisito legal para la aprobación de los Acuerdos de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en 2016. Con este instrumento el gobierno buscaba el apoyo de la ciudadanía, pero legalmente no era obligatorio someterlo a aprobación. Cuando se llevó a cabo el ejercicio, tenía un carácter vinculatorio; debido a que ganó la opción del “no”, se realizó una renegociación de dicho acuerdo y, posteriormente, se firmó uno nuevo que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes, pero que ya no fue sometido a consulta.

Esto demuestra la facilidad con la que estos instrumentos llegan a ser usados *a modo* por parte de algunos actores, y de ahí también la importancia de quién los promueva, si sus resultados son o no vinculantes y cuáles son, en general las reglas con las que operan. Además de eso, también se ha argumentado que los MDD que son iniciados por la ciudadanía pueden ser secuestrados por líderes populistas o aprobados por miembros extremistas de la sociedad. A continuación se ofrece un análisis sobre estos planteamientos.

La introducción de los MDD en América Latina

En las últimas décadas América Latina ha seguido la tendencia global de la multiplicación de los instrumentos de democracia directa, tanto tradicionales como innovadores, bajo el esquema de construir una democracia participativa.¹¹ A partir de la década de 1990, la mayoría de las constituciones lati-

¹¹ Welp, Yanina y Serdült, Uwe (2011). “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. En Welp y Whitehead (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México: Flacso.

noamericanas ya contemplaban los MDD y, posteriormente, se empezaron a generar experiencias con plebiscitos, referéndums, iniciativas ciudadanas y revocatorias de mandato.

Pero también en esta época la región tuvo un viraje político en el que nuevos líderes de discurso radical habían ganado democráticamente las elecciones. Las características de estos regímenes tuvieron que ver también con el hecho de que consiguieron articular una coalición plural de sectores sociales que les otorgó legitimidad, abriendo con ello la posibilidad de poner en marcha proyectos de cambio, sobre la base de una democracia de mayorías. Este es el escenario sobre el cual proliferaron los MDD, y que en muchos casos justificaron esta vertiente.

Ejemplos de la promoción de los MDD desde arriba

Ecuador

En este país, con su tránsito a la democracia en 1979 fueron incorporados MDD y desde entonces a 2018 se han realizado ocho consultas y nueve referéndums, que han sido promovidos por los gobiernos en turno. El presidente Lenín Moreno convocó estos instrumentos para reformar la Constitución y consultar a la ciudadanía sobre temas de importancia nacional en 2018. Los resultados fueron favorecedores, y obtuvieron mejores porcentajes de aprobación que las consultas de 2017 y 2011, cuando era presidente Rafael Correa. Para Moreno, este primer proceso contribuyó a la legitimación de su gobierno y a su forma de gobernar; esencialmente porque su opositor (el expresidente Correa) promovió una campaña para votar por el “no”; aunque también demostró la polarización de su país. Históricamente, los resultados de estos mecanismos sirven no sólo para legitimar las acciones políticas, pero también para “medir fuerzas” y popularidad frente a sus adversarios.¹²

¹²Patricio Trujillo Montalvo, “Consultas y referéndums populares. ¿Búsqueda de legitimidad política en Ecuador?”, *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 60, año XVIII, enero-junio.

Perú

Es el país más activo en materia de revocatoria de mandato, ya que de 1997 a 2009 se realizaron seis convocatorias locales. El mecanismo es promovido y organizado por las autoridades electorales nacionales, que efectúan un referendo que se realiza el mismo día para todos los municipios que cumplan los requisitos. La participación es activa y los principales promotores son los candidatos perdedores en las elecciones, y lo hacen para acceder a los cargos.¹³

Bolivia

Uno de los ejemplos más conocidos es la revocatoria de mandato de Bolivia. El 10 de agosto de 2008, se empleó este MDD contra el primer mandatario. El proceso se inició por una iniciativa legislativa del propio Evo Morales, meses antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 2009. El contexto era de crisis política e institucional: por un lado, se cuestionaba la legitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente que había votado el nuevo texto constitucional sin presencia opositora y, por el otro, se reforzaban los procesos autonomistas de los departamentos orientales, opositores a Morales. Finalmente, fue ratificado en sus funciones. Los resultados arrojaron un 67.4 % de los votos por el “sí” y el 32.5 % por el “no”. El voto fue obligatorio y participó el 83.3 % de la ciudadanía.

Ejemplos de activación ciudadana de los MDD

Colombia

La revocación del mandato en este país ha intentado activarse en varias ocasiones, pero no ha tenido lugar por la falta de quórum. Está contemplada a nivel local y la gestión del instrumento recae en instituciones locales. En Colombia el número de firmas requerido para disparar una revocatoria es del 40 % de los votos que un titular obtuvo en su elección, y el quórum no debe ser menor al 55 % de la participación cuando el representante fue electo.¹⁴ Debido a los requerimientos legales para su activación que, como

¹³Welp y Serdült, *op. cit.*

¹⁴Rocío Annunziata, “Recall, political representation and citizen participation. Reflections based on the latin american experience”, trad. Julieta Lenarduzzi, en Welp y Whitehead (eds.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester, ECPR Press.

se ve, exigen un umbral muy alto de firmas, no ha sido posible concretar el mecanismo; a pesar de la gran cantidad de intentonas. Ello ejemplifica las dificultades a las que se enfrentan los MDD cuando dependen del esfuerzo ciudadano.

Otro ejemplo de este mismo país fue la iniciativa de consulta que sucedió en 1990, cuando un movimiento social liderado por los estudiantes logró su inclusión en una votación, pidiendo la realización de una Asamblea Constituyente para la reforma de la Carta Magna. La medida obtuvo un apoyo masivo, que se vio reflejado también en los resultados de la votación y, con ello, la Corte Suprema de Justicia tuvo que declararla vinculante.

Uruguay

En el caso uruguayo, la mayoría de las iniciativas populares y referendos contra leyes fueron promovidos por sindicatos de las empresas públicas, específicamente por la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), que se compone aproximadamente del 28% del electorado nacional. Su propósito ha sido frenar posibles procesos de privatización o tercerización de estas empresas.

Bolivia

El 18 de julio del 2004 se dio el primer referéndum sobre los hidrocarburos en Bolivia. En esta coyuntura predominaba un escenario político conflictivo, manifiesto en protestas en contra de la privatización del gas. Esto derivó en una reforma constitucional que abrió la posibilidad de convocar un referéndum, que sirvió en su momento para legitimar al presidente Carlos Mesa, pero a la larga las discrepancias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en torno a la interpretación de los resultados del mecanismo participativo contribuyeron al debilitamiento del presidente y a su posterior renuncia.

En términos generales, estos ejemplos nos muestran las ventajas y desventajas de los instrumentos participativos cuando son promovidos desde arriba o por la ciudadanía. Si bien es cierto que es mejor que existan a que no, también lo es que están sometidos a distintos inconvenientes, como que sean empleados para legitimar decisiones o gobiernos. Los que son promovidos

por las propias autoridades tienen la característica de que dan una especie de certificación a sus acciones políticas, mientras que los activados por la ciudadanía tienen la gran dificultad de detenerse por la falta de participación.

Las ventajas de su empleo tienen que ver con que la ciudadanía participa en el proceso de toma de decisión. No obstante, esto también puede representar un inconveniente, porque muchas personas no participan en los MDD; y no lo hacen por diferentes razones: desinterés, desconocimiento, por posibles actos de corrupción. Ahora bien, otro elemento importante es que los mecanismos impulsados por ciudadanos, desde movimientos sociales, por ejemplo, han traído beneficios para la propia población, ya sea para frenar políticas autoritarias o para impulsar acciones con sentido social. Pero, por otra parte, cuando tienen una participación reducida ocasionan que las decisiones que se adopten tengan poca legitimidad.

Así como funcionan en Latinoamérica, dichos mecanismos no están atenuando el problema de la desconfianza hacia la democracia. Según datos del Latinobarómetro 2018, la satisfacción de la ciudadanía con las democracias ha decrecido en los últimos 23 años en la región latinoamericana, pasando de un 56 % en 1995 a un 71 % en 2018.

Gráfica 1. Satisfacción con la democracia en América Latina (1995-2018)



FUENTE: Latinobarómetro, *Informe 2018*, p. 35, <http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf>.

Cuando los MDD son promovidos desde arriba, se perciben claros intentos de que favorezcan al convocante, como se vio con los ejemplos. Por lo tanto, es deseable que la ciudadanía sea activa en la vida política, pero debe ser de una forma voluntaria y libre de coerciones y presiones para que rinda los mejores frutos. Permitir que se desvirtúe su finalidad es trastocar la voluntad ciudadana. Para esto se deben tener presentes los estándares internacionales mínimos que guíen su implementación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU-Habitat realizaron un documento sobre gobernanza urbana relacionado con la importancia de los mecanismos de participación ciudadana. En ese escrito se establecen algunos principios rectores para la implementación de dichos procesos, mismos que deben basarse en la lógica de la buena gobernanza. Si bien estos principios son considerados universales, cada ciudad o país los transforma o no en medidas prácticas, que reflejan sus necesidades y el contexto local. Los ocho principios rectores son: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos.

Reflexión final

Lo primero que debe ser considerado con esta reflexión es que la democracia directa, si bien puede corregir en ciertas circunstancias las deficiencias de funcionamiento de las instituciones representativas, no garantiza una mayor calidad de la democracia. Puede fortalecer los procesos democráticos porque implica la actuación de actores sociales en los procesos públicos y eso, de entrada, revitaliza el derecho de acceso a la información y posibilita la misma rendición de cuentas.

Es cierto que se vuelve necesario que la democracia regrese a la ciudadanía, porque de ello dependerá también que se contrarreste la desafección hacia este sistema político. Sin embargo, el retorno del gobierno a la gente se debe hacer presente no sólo cuando la gente salga a la calle a manifestarse por inconformidades, sino en los procesos políticos mismos, ya sea saliendo a votar para la

renovación de sus representantes o participando en los MDD, en los que, por si fuera poco, la intervención ciudadana es todavía más baja.

Ahora bien, como se pudo reflejar en los casos vistos aquí, la participación ciudadana está sometida a los avatares de la historia de cada país, y dependen, en buena medida, de coyunturas específicas. En México, por ejemplo, recientemente se está discutiendo la posibilidad de una reforma electoral en la que, entre otras cosas, se ha tocado el tema de introducir la revocación del mandato para la figura presidencial. El problema es que se está planteando que se haga el mismo día de la jornada electoral, lo cual permitiría al gobierno hacer campaña durante el proceso electoral, lo que violaría la imparcialidad y sería una ventaja para los candidatos de su partido.

El éxito de los MDD depende de cómo estén diseñados y las intenciones que sus diseñadores tengan para ellos. Para América Latina se debería garantizar que no se contaminen de malas prácticas que los pongan en riesgo. En la medida en que se realicen con apego a criterios internacionales se conseguirá que reanimen el interés ciudadano por la política. En cambio, si los líderes de la región los siguen empleando para articular una base que legitime decisiones tomadas de antemano, entonces se abonará a su fracaso rotundo.

Fuentes consultadas

- ALTMAN, David, *Citizenship and contemporary direct democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- ANNUNZIATA, Rocío, “Recall, political representation and citizen participation. Reflections based on the latin american experience”, trad. Julieta Lenarduzzi, en Welp y Whitehead (eds.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester, ECPR Press.
- BELTRÁN, Yuri y Emilio de Icaza, “¿Qué observar en un referendo?”, *Este País*, núm. 321, enero, pp. 32-36.
- BUTLER, David y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978
- COLOMBO VILARRASA, Clelia, *e-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2007.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, <http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf>.

- PRUD'HOMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Nacional Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), 2016.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, México, Alianza Editorial, 1988.
- SMITH, G., *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- SUBIRATS, Joan, “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, en H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.
- TRUJILLO MONTALVO, Patricio. “Consultas y referéndums populares. ¿Búsqueda de legitimidad política en Ecuador?”, en *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 60, año XVIII, enero-junio.
- WELP, Yanina “Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica”, en Nicolás Loza (comp.), *Voto electrónico y la democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Flacso/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- _____ y Uwe Serdült, “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”. En Welp y Whitehead (comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso, 2011.

Réquiem para otra democracia

Eric Cícero Landívar Mosiño

Introducción

Bolivia es uno de los tres países de la región latinoamericana que sucumbió ante el socialismo del siglo XXI, impulsado por el extinto mandatario Hugo Chávez, y que aún no ha logrado salir de él.

Pese a los cambios que se han dado, tanto en los países de la región como en los organismos internacionales (específicamente en la Organización de los Estados Americanos, OEA), el régimen encabezado por Evo Morales se aferra cada vez más al poder utilizando las mismas estrategias que utilizaron los actuales regímenes de Venezuela y Nicaragua, que precisamente son los otros dos países que, junto con Bolivia, no han logrado restablecer sus deterioradas democracias (sin tomar en cuenta a Cuba, puesto que su régimen autocrático es anterior a Chávez).

Lo llamativo del caso boliviano es que los países de la región y la OEA no han asumido la misma posición frontal contra el régimen de Morales como lo han hecho con los regímenes de Nicaragua y Venezuela. Es más, en una situación acontecida hace unos meses, que generó rechazo en nuestro país, el actual secretario general de la OEA, Luis Almagro, que ha tratado de destacarse por su defensa férrea de los principios democráticos, calificó a Evo Morales como un “adalid de la equidad social” y señaló tener una “excelente” imagen de él, lo cual fue bastante llamativo, puesto que casi un año atrás de ese hecho, Almagro, a través

de su cuenta de Twitter, había pedido a Morales respetar los resultados del referendo realizado el 21 de febrero del 2016 (21F), en el que un 51.30 % de los bolivianos rechazamos una tercera reelección de Evo Morales. El tuit de Almagro hacía referencia a las acciones realizadas por el presidente boliviano y su partido (Movimiento Al Socialismo, MAS) para eludir el cumplimiento del resultado de dicho referendo. Lo cual representa una afrenta a elementos fundamentales de la democracia, como la soberanía popular, la decisión de las mayorías, el sufragio efectivo, entre otros.

Elecciones primarias y el incumplimiento del 21F

El incumplimiento del resultado electoral del referendo del 21F, devela claramente el estado de descomposición en el que se encuentra la democracia boliviana. Recordemos que Hugo Chávez, en 2007, se llevó también un revés en un referendo convocado para modificar la Constitución venezolana impulsada por él mismo (de la misma manera, la Constitución que trató de reformar Evo Morales en Bolivia fue impulsada por él). Pero en vez de desconocer el resultado, Chávez decidió convocar a un nuevo referendo en el que sí obtuvo el resultado que deseaba. En el caso de Bolivia, el presidente Evo Morales no se atrevió a arriesgarse a otra derrota electoral en un nuevo referendo, por lo que prefirió recurrir a una vía más segura y aplicó la ruta utilizada por Daniel Ortega en Nicaragua. Acudió entonces al Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (que ya lo había habilitado de manera irregular para su segunda reelección en 2014, bajo argumentos utilizados en el Perú para habilitar a Fujimori) para que se declarara a la reelección indefinida como un derecho humano, pasando por alto la voluntad del pueblo boliviano que el 21F se había expresado en sentido contrario, es decir, ratificando que los mandatos de las autoridades deben tener un límite constitucional.

Ante el desconocimiento del 21F, en el país se realizaron distintas movilizaciones y manifestaciones en las calles por parte de la ciudadanía que exi-

gía el respeto a su voto y a la decisión asumida en las urnas. Ante el creciente conflicto que se agravaba cada vez más, el oficialismo adelantó los tiempos electorales (al igual que hizo Maduro en Venezuela) e introdujo a través de una nueva Ley de Organizaciones Políticas, impulsada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), las primeras elecciones primarias de la historia de nuestro país. Estas elecciones (que en teoría tendrían que haberse implementado recién para el 2024) fueron realizadas en tiempo récord y mostrando muchas falencias, como la inexistencia de un padrón de militantes fiable y debidamente depurado. También, lo anecdótico de estas elecciones fue que se realizaron pese a que todas las organizaciones políticas presentaron únicamente un solo binomio.

Estas deficiencias no impidieron que el oficialismo lograra sus objetivos: 1. Electoralizar el país, puesto que las organizaciones políticas, para poder habilitarse para las elecciones nacionales 2019, tuvieron que presentar sus candidaturas prácticamente un año antes de la elección; 2. Desmovilizar las protestas ciudadanas asumidas por diferentes colectivos de la sociedad civil; y 3. Que el binomio rechazado el 21F, compuesto por los actuales mandatarios Evo Morales y Álvaro García, sea oficializado por el órgano electoral y sus candidaturas habilitadas para las elecciones 2019, dejando cada vez más lejos el respeto a los resultados del referendo del 2016.

Situación de las instituciones democráticas

La habilitación del binomio ilegal tuvo sus consecuencias en el seno del Tribunal Supremo Electoral, que justamente había sido renovado en su totalidad antes del referendo de 2016, debido a que los vocales que llevaron a cabo las elecciones nacionales 2014 y subnacionales 2015 cayeron en un descrédito total por una serie de irregularidades cometidas y por quedar develada su afinidad política con el oficialismo. Con la renuncia de dichos vocales obsecuentes y el nombramiento de nuevos vocales se había empezado a generar cierta confianza en el órgano electoral, debido también al trabajo realizado para el referendo 2016. Pero nunca que-

dó descartado que dentro de dicho órgano existían vocales leales al oficialismo. En su momento, se llegó a comentar que existía una línea de vocales institucionalistas (que defendían la independencia del órgano electoral) y otra de vocales afines al MAS.

La situación del TSE empezó a agravarse nuevamente cuando su vicepresidente, Jose Luis Exeni, decidió renunciar a su cargo aduciendo problemas de salud, lo que generó un empantanamiento entre los seis vocales restantes, que fue puesto a la luz pública por la propia presidenta del TSE, Kathia Uriona, al momento de presentar también su renuncia al cargo de vocal.

En su nota de renuncia, de fecha 22 de octubre del 2018, Uriona señala que en el TSE se había llegado a una situación de estancamiento en la toma de decisiones referida a temas fundamentales para el resguardo de la institucionalidad y los valores y principios comprometidos por su persona. Una de estas decisiones era precisamente la habilitación o inhabilitación de Evo Morales como candidato para el 2019.

Después de la renuncia de Kathia Uriona, el TSE entró en un nivel de inestabilidad y crisis interna mayor, puesto que se empezaron a generar despidos y renunciaciones de personal clave en la institución que tenían años de trayectoria en el mismo, incluyendo a los máximos funcionarios del área jurídica y tecnológica, lo cual fue denunciado por uno de los mismos vocales del TSE.

Al final, con estas renunciaciones incluida la de Uriona, el MAS logró conseguir la habilitación de Evo Morales y Álvaro García para las elecciones primarias y por ende para su tercera reelección.

En paralelo, el oficialismo modificó las normas electorales para “cubrir” las vacantes en el órgano electoral, lo cual fue interpretado como una nueva cooptación de este órgano para evitar otra derrota en las urnas como la de 2016.

La crisis del órgano electoral fue nuevamente develada por una de las vocales, que votó contra la habilitación de Evo Morales (hubo sólo dos votos en contra), Dunia Sandoval, quien ante las presiones sufridas se convirtió en la tercera vocal en renunciar a su cargo, dejando sentado en su misiva de renuncia de manera clara y concisa las irregularidades come-

tidas en el órgano electoral con las que ella no comulgaba, como, por ejemplo, el desconocimiento de los resultados del 21F y la habilitación de Morales.

El politólogo argentino Leandro Querido, en un artículo denominado *¿Una Tibisay Lucena en Bolivia?*, publicado en el portal www.noticiaselectorales.com, ha comparado la situación que vive el órgano electoral de Bolivia con su par venezolano, en donde, a decir del citado politólogo, "...la Rectora del CNE de Venezuela ha tenido un rol fundamental para que Nicolás Maduro, con índices de rechazo de más del 80 % y repudio de la comunidad internacional, se mantenga en el poder."

Querido concluye su artículo planteando dos posibilidades: 1. Que María Eugenia Choque (actual presidenta del TSE) promueva cambios para el fortalecimiento institucional del TSE que refuercen la confianza del electorado y los partidos políticos para que los próximos resultados electorales gocen de legitimidad; o 2. Continuar con el desmembramiento de este órgano para serle funcional a las aspiraciones reeleccionistas de Evo Morales.

Lamentablemente para los bolivianos, es bastante claro que Choque y la mayoría de los vocales del TSE elegirán el segundo camino, por lo que no existe confianza en su imparcialidad ni tampoco garantías de que las elecciones nacionales 2019 vayan a desarrollarse con la transparencia necesaria.

Demandas ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Ante la situación que vive Bolivia ¿a quién se puede acudir?, si el estado del órgano electoral genera desconfianza, el estado de la justicia boliviana es mucho más grave. Basta con resumir que ninguna acción judicial interpuesta contra el oficialismo ha prosperado y generalmente ni siquiera llegan a ser admitidas para su investigación, todo lo contrario cuando se trata de alguna autoridad o representante de la oposición, en cuyo caso la justicia actúa con

agilidad y sobrada predisposición, llegando incluso a alejar a autoridades electas de sus cargos a través de diferentes “chicanas” judiciales.

Tan extrema es la situación que podemos decir que las únicas veces en que el gobierno de Evo Morales estuvo ante un tribunal realmente imparcial (o semi imparcial) fue derrotado. Así fue el caso del referendo del 21F del 2016 y cuando decidieron acudir ante el Tribunal Internacional de La Haya (Corte Internacional de Justicia) por la demanda marítima contra Chile. De manera jocosa se decía que el presidente Morales pensó que los Tribunales de La Haya eran como los Tribunales de Bolivia, en donde todos los jueces fallan en favor de sus intereses políticos.

Más allá de la broma, la situación descrita es verídica. Los tribunales de justicia en Bolivia han sido completamente cooptados. Somos el único país en el mundo que elige mediante el voto popular a sus altas autoridades de justicia, pero la preselección de los postulantes es realizada por el oficialismo a través de los dos tercios que manejan en la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo que las personas que llegan a nominarse para los cargos son casi en su totalidad funcionarios o exfuncionarios del gobierno nacional, es decir, personas afines al MAS. Por ese motivo, en las dos elecciones judiciales que ha habido (2011 y 2017), la gran mayoría de la población boliviana ha decidido votar nulo o en blanco, como forma de rechazo a los candidatos y protesta por la situación de la justicia y contra el gobierno nacional.

En resumen, los cuatro órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y electoral) están controlados por el MAS y subordinados a sus designios. Es más, el presidente Evo Morales ha dicho de manera pública que no cree en la independencia de poderes por ser una “doctrina del imperio norteamericano”. El carácter autocrático de Evo Morales está claramente evidenciado. Ha demostrado ser, fuera de Venezuela, el mejor discípulo del extinto Hugo Chávez. Eso explica por qué el gobierno de Morales es uno de los pocos que hasta la fecha manifiestan su apoyo irrenunciable al régimen del usurpador Nicolas Maduro.

Los bolivianos somos conscientes de que ante la inexistencia de órganos independientes en Bolivia y las nulas garantías para que el resultado del referendo del 21F sea respetado por las instancias nacionales, el sistema

internacional es el único espacio en el que se puede vislumbrar alguna esperanza.

Por ese motivo, diferentes colectivos, agrupaciones y organizaciones han acudido mediante diferentes mecanismos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, a efectos de defender sus derechos políticos y pedir que se respete la decisión democrática asumida por el pueblo boliviano mediante su voto.

Para el caso boliviano, la actuación que pueda tener el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es trascendental; puesto que se ha convertido en la única instancia que podría garantizar que el resultado del referendo del 21F sea respetado, ante la carencia de órganos internos imparciales e independientes.

El régimen de Evo Morales (por más que traten de negarlo) es consciente de la posibilidad de que el sistema internacional ponga un alto a sus pretensiones antidemocráticas, por eso también inició su propia campaña para defender ante los organismos internacionales el espurio argumento de que el referendo del 21F sí ha sido respetado y que la reelección indefinida es un derecho humano. Estos argumentos son fácilmente refutables, pero la ventaja que tiene a su favor el régimen oficialista, en cuanto a las demandas interpuestas ante la CIDH, es el factor tiempo, puesto que los procesos que se tramitan ante este órgano son de larga duración, y, tomando en cuenta que las elecciones presidenciales de Bolivia se llevarán a cabo en el mes de octubre del 2019 (e incluso el oficialismo ha dado señales de querer adelantarlas, nuevamente emulando a Maduro), el eventual pronunciamiento de la Corte Interamericana puede resultar desfasado, y la vulneración al derecho político de las personas que votaron en el referendo del 21F ya se haya terminado de materializar.

Por ese motivo, el presidente de una de las organizaciones políticas de oposición, el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, solicitó la aplicación de medidas cautelares para evitar que ese daño se materialice. Pero esta petición fue desestimada por la CIDH.

Ahora, en aplicación del artículo 29.2 del Reglamento de la CIDH, se ha interpuesto un nuevo recurso (*per saltum*) que busca agilizar los tiempos en el tratamiento de la demanda de respeto al referendo del 21F, justamente para

garantizar que su resultado sea efectivo, puesto que mientras esta demanda está en tratamiento en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el partido del MAS continúa dando pasos firmes hacia el desconocimiento de la voluntad democrática de todo un país, tal como lo explicamos anteriormente.

Desde mi particular punto de vista, hoy el sistema interamericano tiene la oportunidad de remediar la época de oscurantismo en el que, quienes estaban circunstancialmente a cargo del mismo, fueron testigos mudos de las constantes vulneraciones a los derechos humanos y a la Carta Democrática Interamericana que, durante estos años, pasó a ser una carta de buenas intenciones que quedó en el recuerdo debido a que ningún Estado, ni la propia OEA, la hizo respetar.

El reeleccionismo como uno de los principales males para la democracia

La democracia en Latinoamérica ha ido debilitándose debido a la sistemática vulneración de los principios que la sustentan. Uno de los grandes males causante de este deterioro, fue justamente el reeleccionismo en el que cayeron los líderes impulsados por el chavismo, vulnerando normas inclusive aprobadas por ellos mismos. Este periodo vivido nos ha dado una clara muestra de lo importante que es la alternancia política para la salud de la democracia.

El reeleccionismo no es un mal propio de los gobiernos de izquierda. Recordemos que hasta el popular expresidente colombiano de tendencia de derecha, Álvaro Uribe, se vio tentado a caer en el reeleccionismo pero la Corte Constitucional Colombiana, con mucha sapiencia, puso un freno a esa ambición esgrimiendo argumentos altamente coincidentes con los principios que se deben defender en una verdadera democracia.

En otras palabras, Uribe no pudo materializar sus intenciones debido a la existencia de una Corte Constitucional que no estaba supeditada a los intereses del poder político. En cambio, los gobiernos del socialismo del siglo XXI primero han cooptado o debilitado las instituciones democráticas para

así materializar y asegurar sus fines reeleccionistas. Por las experiencias que se han tenido, se puede decir que toda acción que han llevado a cabo esos gobiernos (sobre todo en los casos de Venezuela, Nicaragua y Bolivia) no han sido por ningún otro fin que no sea el de asegurar su reelección y de esa manera también su permanencia en el poder. Han reformado total y parcialmente constituciones, han modificado sistemas electorales para conseguir mayorías parlamentarias, han convocado a referendos (en el caso particular de Bolivia, han desconocido el resultado de un referendo), han cometido fraudes electorales y, por último, han hecho declarar la reelección indefinida como un derecho humano. Como se diría coloquialmente, esto último es la cereza en la torta.

Hoy en día en México, una de las principales preocupaciones y debate en la ciudadanía es justamente sobre si el actual mandatario Andrés Manuel Lopez Obrador, a quien se lo compara con Hugo Chávez, irá o no a una reelección, situación que actualmente no está concebida en la Constitución mexicana y que además está históricamente vedada en este país; por lo que si este mandatario llegara a incurrir en el mismo mal del reeleccionismo que ha afectado a diferentes líderes latinoamericanos en el último tiempo, sería una mala noticia para la democracia.

El afán reeleccionista ni siquiera está concebido para que un partido o proyecto político siga gobernando un país (que tampoco es lo adecuado), sino que está netamente ligado a la figura de un individuo. Es la intención de que esa persona (y el círculo pequeño que lo rodea) continúe usufructuando el poder para fines poco transparentes. No queda duda de que si a Hugo Chávez no le hubiera aquejado la enfermedad que lo llevó a perder la vida, no habría tenido sustituto a la vista. Es más, la propia elección de Nicolas Maduro fue un mandato de Chávez a su militancia antes de morir.

Este excesivo culto a la personalidad salió a relucir durante las campañas del referendo del 21F, puesto que los partidarios de Evo Morales en sus mensajes prácticamente trataban de equiparar a este mandatario con un dios y vincular el futuro de nuestro país exclusivamente a esa persona y a nadie más. Es conocida la frase pronunciada en un acto público por el vicepresidente Álvaro García (que en el reeleccionismo ha sido beneficiado constantemente como acompañante de fórmula de Morales, pese a la resistencia de

algunos grupos internos del MAS), en la cual indica que sin Evo “Va a haber llanto y el sol se va a esconder, la luna se va a escapar” (sic)

Esta frase desató burlas y reproches, pero sin duda es una muestra de la intención de hacer ver al hombre más poderoso del país como un ser sobrenatural y todopoderoso. Afirmaciones como estas fueron las que llevaron a que los bolivianos tomen conciencia sobre los peligros del prorroguismo y la importancia de la alternancia política para la democracia. Por ese motivo la gran mayoría votó “no” a una nueva reelección de Evo Morales, y es ese voto el que ahora trata de desconocer este mandatario, que se ha convertido en un ejemplo vivo de los males del reeleccionismo.

A manera de conclusión. Réquiem para otra democracia

No cabe duda de que lo que se vive hoy en Venezuela es una situación extrema en comparación con otros países. El debilitamiento democrático y la tozuda posición del régimen chavista de mantenerse en el poder han causado en este país una crisis humanitaria que merece la atención y el involucramiento de todos los países del mundo.

Por esta razón, hay quienes dicen que comparar lo que sucede en Bolivia con Venezuela es un exceso y que supuestamente nuestro país no llegará a la misma situación. Pero, como hemos hecho notar en el presente ensayo, Evo Morales, desde que llegó al gobierno nacional, ha practicado al pie de la letra la receta chavista. Ha encarado las mismas acciones, con algunos matices, que fueron utilizadas para garantizar la permanencia de Hugo Chávez y ahora de Nicolás Maduro a la cabeza del poder en Venezuela. Tal vez en lo único que el MAS no quiso emular al chavismo, dentro de su estrategia prorroguista, fue en convocar a un nuevo referendo luego de haber perdido el 21F. Sin embargo, como señalamos anteriormente, para este utilizó otro ejemplo para nada democrático como es el caso de Daniel Ortega en Nicaragua, e hizo declarar la reelección indefinida como un derecho humano. La diferencia con Nicaragua, en este caso, es que lo ha hecho por encima de un referendo vinculante y de cumplimiento obligatorio en el que de manera inequívoca la mayoría de la población decidió poner un límite al mandato de

Evo Morales. Por tanto, en este caso la situación es más agravante, porque se está pretendiendo aplicar la receta de Ortega y, a la vez, desconocer la voluntad popular expresada en las urnas.

Lo que trato de señalar es que, para quienes creemos y defendemos principios democráticos, es entendible y gratificante ver las acciones que se han encarado a nivel internacional para restituir la democracia en Venezuela con el reconocimiento del presidente encargado Juan Guaidó y, por ende, el desconocimiento del régimen de Maduro. Pero si los países democráticos del mundo no asumen también de manera conjunta acciones para evitar que el régimen de Morales se perpetúe en el poder y se vulnere la soberanía del pueblo boliviano expresada en las urnas, desconociendo los resultados del referendo del 21F, podemos decir con mucha tristeza que estamos en el réquiem de otra democracia.

Democracia a nivel subnacional en México; aportaciones de los OPLE

*Diego García Vélez
Pedro Zamudio Godínez*

Introducción

México cuenta con una amplia historia reciente sobre el desarrollo de su democracia; la importancia que tienen sus instituciones en tal proceso es fundamental y en este texto quisiéramos destacar la labor que realizan los consejos, comisiones o institutos electorales, llamados de forma genérica órganos públicos locales electorales “OPLE”; en cada una de las entidades federativas que conforman a los Estados Unidos Mexicanos. Tales organismos deben desarrollar las herramientas que resulten adecuadas a las características propias de su territorio e idiosincrasia, con el objetivo de llevar a cabo la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales locales (para distinguirlos de los federales, a cargo del Instituto Nacional Electoral), para garantizar a la ciudadanía, a los actores políticos y a la sociedad en general, que los comicios se desarrollen en un ambiente de confianza, seguridad y tranquilidad, con procedimientos transparentes y a la vista de todos en el nivel subnacional.

Aun cuando se trata de una obligación de los actores que en el proceso electoral intervienen (partidos políticos, ciudadanía, autoridades electorales, candidatos y candidatas), es al órgano electoral al que se le atribuye la responsabilidad de que el proceso electoral tenga resultados confiables e íntegros. Desde antes de la reforma electoral de 2014, con la que se realizó una reestructuración del sistema electoral en México y se reconfiguró la compe-

tencia entre las autoridades administrativas electorales, los institutos locales electorales han realizado la organización de sus procesos electorales con profesionalismo, haciendo un uso óptimo, eficaz y eficiente de los recursos con los que cuentan, desarrollando mecanismos e instrumentos normativos para el ejercicio de sus funciones, adecuándose a las situaciones políticas, económicas y sociales de su entidad, con el objeto de garantizar que los resultados electorales sean únicamente el reflejo de la voluntad que la ciudadanía depositó en las urnas.

Antecedentes

Uno de los factores de la transición política mexicana desde 1977 fue convertir las elecciones en un punto de la agenda central del cambio político, con dos vertientes: desarrollo del pluralismo partidario, ampliando el sistema de partidos, y fortalecer las leyes y órganos electorales a través de un conjunto de reformas políticas.¹

De acuerdo con lo señalado, se puede considerar que el preámbulo de la creación de los organismos públicos locales se da a partir de reformas electorales como la de 1977, pues en este año se inició la apertura para que expresiones políticas nuevas contribuyeran a la consolidación del sistema de partidos en México y, con ello, la transición hacia un sistema que incluyera instituciones electorales independientes y fortalecidas.

Con esta reforma se da “la regulación de los partidos políticos y la apertura a nuevas expresiones políticas al flexibilizar las reglas y condiciones para construir nuevos partidos políticos mediante la novedosa figura del registro condicionado al resultado de la elección; se consignó por primera vez la naturaleza de los partidos políticos, al concebirlos en la Constitución como “entidades de interés público” y, además, también estableció sus fines: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación de la integración nacional y hacer posible el acceso de los

¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, Cal y Arena, 2011.

ciudadanos al ejercicio del poder público. Además se les reconocieron dos prerrogativas: **la de participar en las elecciones estatales y municipales con el registro nacional** y la del uso permanente de los medios de comunicación social” (énfasis propio).²

En conjunto con esta prerrogativa se hizo necesario contar con órganos electorales que organizaran las elecciones estatales y municipales, por lo que resulta importante describir de manera breve su evolución.

Con el objeto de identificar cuáles eran los órganos que se encargaban de la organización de las elecciones a nivel estatal hasta antes del surgimiento de los institutos electorales autónomos, en cada entidad se contaba con un órgano conocido como Comisión Estatal Electoral, integrada con representantes designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, representantes de cada uno de los partidos políticos, y demás funcionarios, todos designados por otra autoridad, por lo que la injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo de cada estado en su composición estaba presente y, por consiguiente podría considerarse que también en el desarrollo del proceso electoral.

Con la creación de los institutos locales electorales autónomos se buscó garantizar la independencia en su conformación, así como también en la organización de los comicios, y su actuar a nivel local aporta un mejor conocimiento y entendimiento de la ciudadanía, lo que permitió generar prácticas e instrumentos exitosos.

Se puede considerar que la creación de los institutos electorales arrancó en 1991, cuando se inició una reestructuración en la conformación de los órganos electorales de las entidades federativas, dado que cuando la organización de elecciones estaba a cargo de una Comisión Electoral Estatal, —como ya se mencionó—, las leyes electorales consideraban que algunos de sus miembros fueran representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con las reformas dicha práctica se erradicó en la medida en que los institutos electorales se fueron ciudadanizando, al compás de las exigencias sociales y de los actores políticos, quienes se pronunciaban sobre la importancia de la independencia que debía existir y buscaban evitar la intervención de factores externos con intereses particulares en su integración.

²Felipe Solís Acero, *Reforma político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 18.

Así, la participación de la ciudadanía, la sociedad civil e incluso los miembros de la academia en su integración permitió generar las condiciones necesarias para fortalecer a los institutos electorales locales.

La organización de elecciones por parte de los institutos electorales locales se lleva a cabo desde hace 28 años, tomando como referencia la creación del primer Instituto Electoral del Estado de Colima en 1991, por lo que se puede apreciar que el tiempo y la experiencia realizando comicios, es similar a la del ahora Instituto Nacional Electoral, y a lo largo de este periodo se ha demostrado su capacidad organizativa y administrativa, ya que han permitido generar condiciones de gobernabilidad con un orden social en lo que corresponde a las elecciones, con todo lo que ello implica, pues en su trayectoria han tenido que avanzar al ritmo de los cambios políticos, sociales e incluso tecnológicos, para garantizar el buen desempeño de sus funciones.

La configuración de los institutos electorales autónomos en las entidades federativas se detalla cronológicamente a continuación:



Como se puede apreciar, el primer instituto electoral se creó en 1991, 10 se crearon entre 1992 y 1994, 12 en el periodo comprendido de 1995 a 1997, seis entre 1998 y 2000 y los tres más recientes de 2002 a 2007.

La evolución de los órganos electorales se ha llevado a cabo en armonía con los cambios políticos y sociales; la participación que han tenido en su ámbito territorial ha permitido que la transición de gobiernos se lleve a cabo de una forma pacífica, periódica y con elecciones libres, características de un régimen democrático.

Aportaciones de los órganos electorales locales

Respecto a la organización de las elecciones, los institutos electorales en las entidades federativas han realizado importantes contribuciones durante el desarrollo de los comicios, pues en todos los casos de preparación del proceso electoral se han generado conocimientos y se ha aplicado la experiencia que continuamente van adquiriendo.

En este sentido, es importante mencionar algunas de las actividades de los institutos electorales desde antes de la reforma de 2014, que se han realizado de manera independiente de algún otro órgano electoral y que durante su ejercicio han permitido importantes atribuciones en distintas áreas y materias, como lo son la capacitación electoral, la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, la elaboración y diseño de la documentación y el material electoral; asimismo, han desarrollado mecanismos y actividades para cubrir y contar con las condiciones necesarias de seguridad para el resguardo de dicha documentación y material electoral; del mismo modo han realizado e implementado el programa de resultados electorales preliminares, que algunos desarrollan por su cuenta en tanto otros contratan a empresas para su realización, incluso el Instituto Electoral del Estado de México cuenta con una certificación (ISO/IEC 27001) desde 2009, en el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Cabe destacar que el desarrollo del PREP lo ha llevado a cabo el Instituto, sin contratación de terceros y a la fecha el sistema se encuentra certificado en la última versión ISO/IEC 27001:2013.

La implementación del programa de resultados preliminares en las entidades federativas es una práctica que se realizaba y se realiza con instrumentos tecnológicos que se encuentran a la vanguardia, pues se debe garantizar que dichos programas cuenten con el blindaje necesario que imposibilite que puedan ser vulnerados sus sistemas por agentes externos, situación que se ha garantizado a lo largo de la realización de las elecciones en los estados.

Asimismo, se han implementado mecanismos para la entrega de documentación y material electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla, se han desarrollado mecanismos de recolección de paquetes electorales al término de la jornada electoral, se han llevado a cabo los cómputos de las elecciones locales, se ha desarrollado normatividad para la integración de sus órganos desconcentrados y se ha implementado la utilización de materiales electorales como la plantilla braille, para personas invidentes y débiles visuales, en tanto algunos otros reconocieron en su normatividad los derechos de los ciudadanos con capacidades diferentes.

Como se puede apreciar, durante el ejercicio de sus atribuciones los institutos electorales locales realizaron por un periodo de tiempo considerable, es decir, desde sus inicios y hasta antes de la reforma electoral de 2014, actividades que actualmente se realizan en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, no obstante, muchas de ellas ya se llevaban a cabo en condiciones similares y con procedimientos específicos, haciendo uso de la tecnología y con acciones de vanguardia, experiencia que ha contribuido con el actual desarrollo de los comicios en coordinación con la autoridad electoral nacional.

Bajo esta perspectiva, con su evolución los institutos electorales locales han contribuido con calidad e innovación en la realización de las elecciones y por tanto sus aportaciones coadyuvan al desarrollo del sistema electoral en México.

Actualmente, durante el desarrollo de los comicios, se ha realizado un intercambio de la experiencia de cada órgano electoral local con el nacional, que han adquirido a través del ejercicio democrático de cada entidad.

Este sistema electoral en el cual la autonomía de los estados ha permitido el desarrollo de la democracia desde lo local, se ha logrado gracias al ejercicio y la capacidad de los institutos electorales locales, que se han vuelto una parte importante en el quehacer democrático en México y parte fundamen-

tal para el desarrollo de las elecciones con calidad, pues hay un amplio reconocimiento de que nuestras elecciones se realizan conforme a los mejores parámetros internacionales y de que el sistema electoral se ubica entre los más avanzados del mundo³, en lo cual han jugado un papel muy importante las elecciones locales.

Uno de los elementos más importantes y de los que hoy en día no podemos prescindir, es la incorporación de la tecnología en el ámbito electoral, que ha impactado positivamente en la organización de elecciones en distintos aspectos, no sólo en el ejercicio del voto por medios electrónicos, sino en cada una de las etapas del proceso electoral, pues su uso va desde establecer una comunicación directa entre los órganos centrales y desconcentrados hasta la implementación, como ya se mencionó, de los programas de resultados electorales preliminares, que requieren su difusión en tiempo real en las páginas electrónicas oficiales, lo que permite establecer un vínculo directo con la ciudadanía; asimismo, era utilizada en la implementación del sistema de seguimiento de la jornada electoral que era realizado por los institutos locales, así como en la realización de los cómputos.

De igual forma, la ubicación e integración de mesas directivas de casillas, la capacitación electoral a los funcionarios de las mismas y el control de ciudadanos aptos y capacitados ha requerido el uso de la tecnología en varias vertientes, una para llevar los registros de ciudadanos capacitados y verificar que cumplieran con los requisitos para ser funcionarios y, posteriormente realizar la insaculación y asignación de cargos de acuerdo con el grado de escolaridad, asimismo, respecto a la ubicación de casillas, el registro de los domicilios y las observaciones pertinentes se llevan a cabo en algunos casos por medio de un sistema electrónico para su control.

Por otra parte, es importante destacar que respecto al monitoreo a medios de comunicación electrónicos, impresos, Internet, así como de monitoreo a medios de comunicación alternos, entre otros, se lleva a cabo haciendo uso de la tecnología, la cual permite obtener de una forma más certera la información de la propaganda electoral de los candidatos y partidos políticos para su control y registro.

³ *Ibid.*

Respecto de la documentación y el material electoral cabe precisar que cuentan con una serie de medidas de seguridad que requieren del uso de la tecnología para su elaboración, medidas de seguridad que se han implementado, desarrollado y perfeccionado a lo largo de la vida de los institutos electorales.

Un ejemplo de lo anterior son las medidas de seguridad que el Instituto Electoral del Estado de México implementó en la impresión de las boletas electorales en 2009, que se anotan a continuación:

- El folio que va en la costilla de la boleta de preferencia en tinta penetrante (sangrante).
- La boleta deberá contar con pantalla de seguridad en toda la hoja, marca de agua tanto en la impresión como en el papel seguridad,
- Líneas en microtexto distribuidas en diferentes lugares,
- Leyenda con tinta invisible en el reverso, así como las firmas de los integrantes del Consejo General en tinta invisible,
- En la parte baja del documento el sello del Consejo General una imagen latente en la que sólo a través de una mica especial pueda apreciarse el texto que contiene, ya que a simple vista no se puede apreciar
- El papel seguridad cuenta con fibras visibles e invisibles, sólo observables bajo luz ultravioleta.
- Se incluye una impresión indicia, con palabras ocultas con tinta invisible al reverso y al frente de la boleta, que sólo puede observarse por medio de un dispositivo codificador de palabras ocultas.

Es importante la implementación de la tecnología en el proceso de elaboración de la documentación electoral, ya que permite ampliar los elementos de seguridad en las boletas y en el material electoral.

La confianza es un tema trascendental para la implementación de la tecnología y es acorde con uno de los objetivos de los órganos electorales que es el de mejorar los procesos electorales elección tras elección; la inclusión tecnológica nos permite fortalecer la integridad de los procesos electorales, en donde los nuevos electores juegan un papel muy importante pues han nacido en una era tecnológica y se encuentran conscientes de que su uso es un aspec-

to primordial para su desarrollo pues forma parte de su vida cotidiana. Por consiguiente, en lo electoral debe ser considerada también.

Actualmente en materia de educación cívica el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes puso en marcha un simulador del voto para las elecciones del año pasado (<http://comovotar.ieeags.org.mx/>); los ciudadanos también podían identificar el distrito al que pertenecían y las candidaturas que habían sido postuladas en esa circunscripción. Este instrumento digital permitió a la ciudadanía practicar la forma de emitir su voto desde diversos dispositivos como teléfonos móviles, computadoras personales y tabletas.

También se puede mencionar la certificación internacional sobre la calidad de los servicios en el Instituto Electoral de la Ciudad de México (norma ISO 17-582), así como la difusión e innovaciones respecto al voto de los residentes en el extranjero; cabe destacar que otro órgano electoral certificado en calidad, bajo la norma ISO 9001, es el de Nuevo León.

El Instituto Electoral de Baja California, para elegir gobernador en 2015, abrió la oportunidad de que los electores en el extranjero tuvieran la opción de emitir su voto de manera electrónica.

Por su parte, el Instituto Electoral de Coahuila fue el pionero en la implementación del voto electrónico en México; el otrora IEDF implementó en 2009 la votación con efectos vinculantes a través de 40 urnas electrónicas para elegir diputaciones y jefes delegacionales. De la misma forma, Jalisco utilizó en 2009 el sistema de votación electrónica para recibir la votación en la elección del municipio de Tuxcueca y algunas otras elecciones extraordinarias.

Para el proceso electoral 2017-2018 el Instituto Electoral de Chiapas ratificó, mediante acuerdos, acciones afirmativas en cuestión de género para evitar posibles simulaciones en las suplencias de diputaciones, regidurías o alcaldías de representación proporcional; en Zacatecas fueron precursores de las candidaturas independientes.

Al mencionar sólo algunas de sus aportaciones es posible identificar que la actividad de los organismos públicos locales electorales se ha encontrado encaminada hacia la realización de elecciones de calidad y ello ha permitido importantes aportaciones en el desarrollo de la democracia en México, que, en un esquema de evolución constante, han adaptado sus mecanismos e instrumentos normativos a la par de las necesidades de la sociedad mexicana del siglo XXI.

Democracia en América Latina ¿Por casa, cómo andamos?

Santiago C. Leiras

Presentación

Uno de los grandes debates contemporáneos en el ámbito internacional está sin duda relacionado con la crisis de la democracia a nivel global, como así también con el surgimiento de alternativas “iliberales” a la democracia.¹ De esa manera, el hasta hace poco tiempo atrás inevitable avance de la democracia liberal a escala mundial se ve desafiado por nuevas (o no tanto) alternativas competitivas durante los comienzos del presente siglo XXI.

No estaríamos aquí en presencia de un desenlace producto del *Backsliding* o la “regresión democrática”² tampoco del clásico quiebre de las democracias –Breakdown– acontecido entre la primera y segunda oleada democrática resultado del golpe cívico-militar tradicional,³ sino más bien de una etapa caracterizada por la lenta erosión de la democracia: mediante cambios amparados en procedimientos legales se socava la legalidad democrática en un proceso de creciente “autocratización” de la democracia.⁴ La muerte lenta de la democracia, a la que hacía referencia el recordado Guillermo O’Donnell, ya no representaría un fenómeno privativo de

¹ Fareed Zakaria, “The rise of the illiberal democracies”, *Foreign Affairs*, 76 (6), 1997, pp. 22-43.

² Aníbal Pérez Liñán, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo, “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016”, *Democratization*, 26 (4), 2019, pp. 606-625.

³ Juan J. Linz y Alfred Stepan, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978

⁴ Anna Luhrmann y Staffan Lindberg, “A third wave of autocratization is here. ¿What is new about it?”, *Democratization*, 1-19, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029.

democracias tardías o delegativas⁵ sino también de democracias de larga frecuencia, duración y tradición.⁶

Teniendo en consideración este particular y desafiante contexto internacional para la democracia representativa, nos preguntábamos acerca del impacto del mismo sobre América Latina, para lo cual intentaré esbozar un somero panorama.

Será el propósito general del presente artículo indagar acerca del estado actual de la democracia en América Latina, con base en un breve estudio de 17 países de la región. En una primera parte, llevaremos a cabo una definición de conceptos claves como *régimen político* y *democracia*, para proceder a una definición contextual y conceptual del término *democracia*. Luego, procederemos a llevar a cabo una exposición de algunos resultados para finalizar el presente trabajo con algunas conclusiones de carácter preliminar.

Aspectos teórico-metodológicos (muy) básicos

Previo a la definición operativa y conceptual de la categoría democracia, haremos una breve definición de la noción de *régimen político*. Entendemos como régimen político aquel conjunto de reglas o procedimientos, formales o informales explícitos o implícitos, que estructuran y dan forma a la conducta política solo en la medida en que los actores obedecen o aceptan esas reglas –dimensión procedimental–, como así también al comportamiento de los actores consistente en la aceptación, estratégica o instrumental, de las reglas sin que medie en ninguna de las modalidades de aceptación manifestación alguna de rechazo normativo –**dimensión conductual**–⁷.

⁵ Guillermo O'Donnell, "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)" en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.

⁶ Steve Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel, 2018.

⁷ Gerardo Munck, "La desagregación del régimen político. Problemas conceptuales en el estudio de la democratización", *Revista Agora*, 5, 1996, pp. 203-237.

El segundo cometido a llevar a cabo es aquel de establecer qué es lo que se entiende como *democracia*, privilegiando, en primer lugar, en palabras del recordado politólogo italiano Giovanni Sartori, definir el “qué es” al “cuánto mide”.⁸

Así, desde nuestra perspectiva, un régimen político puede ser considerado democrático si cumple con estos cuatro atributos básicos; (1) elecciones libres, transparentes y competitivas, (2) un aceitado funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal –o *accountability* horizontal–, (3) un ejercicio del poder político liberado de cualquier tutela o veto de carácter institucional y (4) la posibilidad de contar con variedad de fuentes de información alternativas.

Pasando de la fase de definición a la etapa de la medición, podemos hacer una escala muy sencilla de 0 a 1, donde 0 es expresión de la ausencia del atributo y 1 nos indica que se encuentra presente la característica mencionada. El máximo puntaje posible es de 4, el mínimo es 0.

Sobre esta base, podemos definir cuatro categorías de regímenes políticos: 1) democracia plena-DP (4-3.5), 2) democracia imperfecta-DI (3.4-2.5), 3) autocracia competitiva-AC (2.4-1.5) y 4) autocracia plena-AP (1.4-0)⁹.

La muestra está representada por 17 países de la región –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela–, limitándose en esta etapa inicial el planteo del estado de la democracia en la región a 2018.

En el punto siguiente procederemos a la presentación de algunos resultados sobre la situación de la democracia en la región.

Los resultados

Hemos resumido el panorama en el siguiente cuadro de referencia, que presentamos a continuación, en el cual se puede observar el comportamiento de

⁸ Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

⁹ Con base en una categorización de Andreas Schedler, “Elections without democracy: the menu of manipulation”, *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, pp. 36-50.

los diferentes países a través de las dimensiones indicadas. La información es presentada en un cuadro de doble entrada, en la dimensión vertical se encuentran mencionados los 17 países objeto de estudio, mientras que en la dimensión horizontal se encuentran detallados los indicadores y su resultado, incluyendo el promedio regional (**tabla 1**).

Tabla 1
Clasificación de regímenes democráticos en América Latina (2018).

	ELC	RCH	PPSTI	VFIA	Resultado
Uruguay	1	1	1	1	4 (DP)
Costa Rica	1	1	1	1	4 (DP)
Perú	1	1	1	1	4 (DP)
Argentina	1	0.5	1	1	3,5 (DP)
Chile	1	1	0.5	1	3,5 (DP)
Brasil	1	1	0	1	3 (DI)
Colombia	1	1	0.5	0.5	3 (DI)
El Salvador	1	1	0.5	0.5	3 (DI)
México	1	0.5	0.5	1	3 (DI)
Panamá	1	0.5	1	0.5	3 (DI)
Índice promedio					2.67
Honduras	0.5	0.5	0.5	1	2.5 (DI)
Paraguay	0.5	0.5	1	0.5	2.5 (DI)
Bolivia	0.5	0.5	0.5	0.5	2 (AC)
Ecuador	0.5	0.5	0.5	0.5	2 (AC)
Nicaragua	0.5	0.5	0	0.5	1.5 (AC)
Venezuela	0.5	0	0	0	0.5 (AP)
Cuba	0.5	0	0	0	0.5 (AP)
Total					45.50

ELC: Elecciones libres y competitivas, RCH: Rendición de cuentas horizontal, PPSTI: Poder político sin tuteladas institucionales, VFIA: Variedad de fuentes de información. DP: Democracias plenas, DI: Democracias imperfectas, AC: Autocracias competitivas, AP: Autocracias plenas.

FUENTE: Elaboración propia.

Como resultado de la combinación de atributos, categorías y escalas de medición en 17 países de América Latina, este resultaría ser el primer panorama de la democracia en la región:

1. Cinco países –Uruguay (4/4), Costa Rica (4/4), Perú (4/4), Chile (3.5/4) y Argentina (3.5/4)– pueden ser definidos como democracias plenas,

siendo Argentina y Chile casos límite. En el caso de Chile, debido a que la eliminación de la última rémora del régimen autoritario, el sistema binominal, fue llevada a cabo en 2015.¹⁰ Respecto del caso argentino, aparece en un escalón inferior por un contradictorio y complejo balance en el funcionamiento de sus mecanismos de rendición de cuentas horizontal.¹¹

2. Siete países –Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá con un puntaje de 3/4 y Honduras/Paraguay con 2.5/4– pueden ser definidos como democracias imperfectas, sea como resultado del ejercicio en democracia de la tutela institucional de las fuerzas armadas como en el caso de Brasil, la debilidad o ausencia de capacidad del estado de derecho para garantizar el gobierno de la ley como en los casos de Colombia, El Salvador o México, o la ausencia de elecciones libres, competitivas y transparentes como en los casos de Honduras y Paraguay. Estos últimos dos países representan casos de frontera entre una democracia imperfecta y la variante autocrática competitiva.
3. Tres casos, Bolivia (2/4), Ecuador (2/4) y Nicaragua (1.5/4) pueden ser definidos como regímenes políticos autocráticos de carácter competitivo. En los tres casos se plantean serias limitaciones para el desarrollo de elecciones libres, competitivas y transparentes, más acentuado en el caso de Nicaragua, debilidad o ausencia de funcionamiento del mecanismo de rendición de cuentas horizontal y limitaciones para contar con variedad de fuentes de información en diferentes grados.
4. Finalmente, dos casos, Venezuela (0.5/4) y Cuba (0.5/4) representan variantes plenas de un régimen autocrático, dada la ausencia de condiciones que nos permitan hablar de la presencia de alguno de los cuatro atributos definidos como básicos para una caracterización mínima de democracia; no obstante la sustanciación en ambos países de procesos

¹⁰ Carlos Huneeus y Octavio Avendaño, “Los partidos políticos y su debilitamiento” en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño, *El sistema político de Chile*, Santiago de Chile, LOM ediciones, 2018.

¹¹ Santiago Leiras, “¿Democracia delegativa? La experiencia de Cambiemos en Argentina (2015-2017)”, *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (1), 2018, pp. 74-94.

electorales regulares, los mismos no pueden ser caracterizados como libres, transparentes y competitivos¹²².

5. El índice promedio de la región es de un valor de 2.67, resultado de computar el valor total 45.50 dividido por el conjunto de 17 países, un promedio que ubica a la democracia en la región entre un modelo imperfecto de democracia y una variante competitiva de autocracia.

Merece ser destacado que siete países de la muestra seleccionada manifiestan dificultades para llevar a cabo un proceso de elecciones libres, transparentes y competitivas –Honduras, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba–, 11 de ellos en relación con el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal –Argentina, México, Panamá, Honduras, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba–, once casos en los que se evidencian diferentes grados de tutela o veto institucional al ejercicio del poder político –Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Honduras, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba–, y nueve de ellos en los cuales la variedad de fuentes de información es limitada o directamente inexistente –Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba.

Conclusiones

Ha sido el propósito general del presente artículo realizar una primera indagación acerca del estado actual de la democracia en América Latina, con base en un breve estudio de 17 países de la región. En una primera parte, llevamos a cabo una definición de conceptos claves como *régimen político* y *democracia*, para proceder a una definición contextual y conceptual del término Democracia. Luego, procedimos a llevar a cabo una exposición de algunos resultados para finalizar el presente trabajo con algunas conclusiones de carácter preliminar.

La muestra ha estado representada por 17 países de la región –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador,

¹²² Sobre el proceso electoral en Cuba, véase Leandro Querido, *Así se vota en Cuba*, Buenos Aires, Fundación Cadal, 2018. En relación con las elecciones, véase el clásico texto de Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela–, limitándose en esta etapa inicial el planteo del estado de la democracia en la región al año 2018.

Con base en la estrategia metodológica presentada, hemos arribado a las siguientes conclusiones:

1. Cinco países –Uruguay, Costa Rica, Perú, Chile y Argentina- pueden ser definidos como democracias plenas, siendo Argentina y Chile casos límite.
2. Siete países –Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Honduras y Paraguay– pueden ser definidos como democracias imperfectas, En el caso particular de los últimos dos países, los mismos representan casos de frontera entre una democracia imperfecta y la variante autocrática competitiva.
3. Tres casos –Bolivia, Ecuador y Nicaragua– pueden ser definidos como regímenes políticos autocráticos de carácter competitivo.
4. Finalmente, dos casos, Venezuela y Cuba, representan variantes plenas de un régimen autocrático.
5. El índice promedio de la región es de un valor de 2.67, resultado de computar el valor total 45.50 dividido por el conjunto de 17 países, un promedio que ubica a la democracia en la región entre un modelo imperfecto de democracia y una variante competitiva de autocracia.
6. Diez de los 17 países indagados poseen un promedio por encima de la media regional –Uruguay, Costa Rica, Perú, Chile, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Panamá–, mientras que los siete restantes –Honduras, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Cuba– poseen un promedio por debajo de la media regional.

Nuevas democracias en América Latina ¿Qué democracias?, se preguntaba el politólogo brasileño Francisco Weffort en un artículo publicado hace ya más de dos décadas.

¿Qué respuesta tendría ese interrogante de Weffort hoy?

Ni más ni menos que las democracias “realmente existentes”, parafraseando a Norberto Bobbio, en nuestra región.

Fuentes consultadas

- HUNEUS, Carlos y Octavio Avendaño, “Los partidos políticos y su debilitamiento” en Carlos Huneus y Octavio Avendaño, *El sistema político de Chile*, Santiago de Chile, LOM ediciones, 2018.
- LEIRAS, Santiago, “¿Democracia delegativa? La experiencia de Cambiemos en Argentina (2015-2017)”, *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (1), 2018, pp. 74-94.
- LEVITSKY, Steve y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel, 2018.
- LINZ, Juan J. y Alfred Stepan, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- LUHRMANN, ANNA y Staffan Lindberg, “A third wave of autocratization is here. ¿What is new about it?”, *Democratization*, 1-19, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029.
- MERKEL, Wolfgang (1999), “Defective democracies”, *Estudios/ Working Papers*, 132, 1999.
- _____, “Embedded and defective democracies”, *Democratization*, 11 (5), 2004, pp. 33-58.
- MUNCK, Gerardo, “La desagregación del régimen político. Problemas conceptuales en el estudio de la democratización”, *Revista Agora*, 5, 1996, pp. 203-237.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- O'DONNELL Guillermo, “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)” en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo, “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016”, *Democratization*, 26 (4), 2019, pp. 606-625.
- QUERIDO, Leandro, *Así se vota en Cuba*, Buenos Aires, Fundación Cadal, 2018.
- SARTORI, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- SCHEDLER, Andreas, “Elections without democracy: the menu of manipulation”, *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, pp. 36-50.
- ZAKARIA, Fareed, “The rise of the illiberal democracies”, *Foreign Affairs*, 76 (6), 1997, pp. 22-43.

Los desafíos de la democracia incluyente

Laura Bringas

Las democracias actuales enfrentan grandes desafíos a partir de las enormes desigualdades sociales derivadas de la precariedad laboral, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la vulneración de los derechos humanos de personas que forman parte de grupos minoritarios, así como la poca intervención del Estado para lograr el desarrollo de estos sectores de la sociedad.

La democracia como un modelo de vida no puede apartarse de la búsqueda de reconocimiento y garantía de los derechos de todas las personas.

Desde el ámbito doctrinario el concepto de democracia es uno e inequívoco, sin embargo, existen distintas variedades y tipos de organización del Estado, cuyas diferencias se enmarcan especialmente por las características de cada sociedad, como pueden ser la religión, la cultura, la actividad económica, el carácter territorial o la etnicidad de las comunidades, entre otros.

Ahora bien, si nos referimos a la democracia como forma de gobierno debemos remontarnos a los tipos de democracia que existen, a saber, dos: directa y representativa o semidirecta. Estas formas de democracia pueden tener ciertas modalidades, como son: la democracia participativa, la parcial, la presidencial, la constitucional, la parlamentaria, la social, la autoritaria, la religiosa, la liberal, la popular y, tal vez, algunas otras que desde el ámbito académico se consideran como tales, por las características con que las sociedades se conforman, desarrollan y regulan.

A partir de la visión de la antropología social, desde hace varios años se ha incorporado a este listado de modalidades de la democracia el concepto

de democracia incluyente. Este concepto deriva de una síntesis de las dos principales tradiciones históricas, la democracia clásica y el socialismo.

Por lo tanto, una manera idónea para definir la democracia incluyente podría consistir en distinguir las dos principales esferas de lo social: la pública y la privada. Es decir, debemos partir del desenvolvimiento o desarrollo de la persona, tanto en la vida pública de su comunidad (participación activa en la política, en la toma de decisiones, ejercicio de la ciudadanía, actividad laboral o económica, relaciones sociales no parentales, entre otras), como en el ámbito privado (el espacio doméstico o físico de la vivienda, las relaciones parentales, los espacios de ocio, esparcimiento o descanso, etc.).

En ese sentido, en una democracia incluyente podemos también identificar tres elementos: el político, el económico y el democrático social. Estos tres elementos constituyen el marco institucional que apunta a una distribución equitativa del poder político, económico y social, lo cual nos interesa para definir la democracia incluyente como un modelo efectivo para eliminar la dominación de unos seres humanos a manos de otros, y el ejercicio de prácticas y actividades que generan desigualdad entre diferentes grupos de la población.

Bajo esta conceptualización, podemos afirmar que una democracia incluyente permite una mayor y mejor participación de todas las personas a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Ya hemos apuntado que la democracia como un modelo de vida no puede apartarse de la búsqueda de reconocimiento y garantía de los derechos de todas las personas, pero la democracia incluyente además debe establecer las condiciones que se requieren para que exista una mayor y mejor participación de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos y, consecuentemente, igualdad de hecho y de derecho ente todas las personas que conforman una comunidad.

En este orden de ideas, el principio constitucional de igualdad y no discriminación, establecido y reconocido convencional y constitucionalmente por los gobiernos de un gran número de países, permite construir el concepto de democracia incluyente, cuyo elemento fundamental es el pluralismo. Es por ello que el reconocimiento de la pluralidad de ideas, opiniones y condiciones nos debe llevar a construir una democracia más participativa e incluyente.

La igualdad es un principio jurídico fundamental, que se constituye como una cláusula antidiscriminatoria que contiene prohibiciones generales de discriminación y proclamaciones particulares de igualdad. Pero que, además en muchos países, como es el caso mexicano, está vinculado intrínsecamente a la obligación de los órganos del Estado para garantizar la igualdad entre las personas, otorgando, cuando así lo requiera cada caso en particular, un trato igual a los iguales, pero diferenciado entre personas que se encuentren en desigualdad de circunstancias.

Particularmente en México el principio de igualdad se encuentra recogido en la Constitución Política federal; diversos artículos de este cuerpo normativo hacen referencia a la igualdad, sin embargo, la expresión más importante se encuentra específicamente en el párrafo tercero del artículo primero constitucional.

El sentido en que el principio de igualdad se encuentra recogido dentro del ordenamiento fundamental mexicano consiste en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas en criterios particulares como la raza, la religión, el sexo, entre otras. Puede decirse que en este precepto constitucional el principio de igualdad implica la exclusión de todo trato desigual que no pueda justificarse constitucionalmente, como lo ha apuntado el prestigioso jurista mexicano Héctor Fix-Fierro. Por lo tanto, la igualdad constituye un eje central de la democracia incluyente y tiene aparejado el derecho a la no discriminación.

Ahora bien, el derecho a la no discriminación como parte fundamental del principio de igualdad protege a las personas de ser discriminadas por cualquier motivo y su fundamento es la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que no se justifica distinguir (principio de igualdad), excluir o tratar como inferiores a las personas si no existe un fundamento razonable para ello. Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos reserva el derecho a la no discriminación en varios artículos, pero particularmente en el artículo 1.1 en el cual se prohíbe la discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social.

Como podemos observar, el derecho a la no discriminación se encuentra reconocido en los principales tratados sobre derechos humanos, así como en las constituciones nacionales de varios países; este derecho se considera que va más allá de lo jurídico, y algunos doctrinarios lo posicionan como un principio en sí mismo. Pero el derecho a la no discriminación tiene una función especial: que todas las personas puedan gozar de todos los derechos humanos en condiciones de igualdad, por lo tanto, el reconocimiento y garantía del derecho a la no discriminación permite el reconocimiento y garantía de ejercicio de muchos más derechos.

Además de lo ya señalado, la democracia incluyente presupone un concepto participativo de la ciudadanía activa, en un modelo donde la ciudadanía provee a las personas de derechos que pueden y deben ejercer como medio para conseguir el fin de bienestar individual y colectivo.

En los gobiernos de la mayoría de los países de Latinoamérica se observa una sólida vocación en favor de expandir los derechos individuales y colectivos de algunos grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Así, podemos observar disposiciones convencionales, constitucionales y legales que establecen acciones afirmativas en favor de algún grupo de población, y también podemos observar legislación secundaria específica para reconocer los derechos y atender las necesidades de estos grupos en desventaja.

Si bien es cierto que todas las autoridades están obligadas a procurar las mejores condiciones para que las personas, sin importar su situación, puedan ejercer sus derechos a plenitud, y que para el cumplimiento de esta obligación ha sido determinante la implementación de medidas legislativas, estas medidas, ya sean nacionales o supranacionales, no han sido suficientes para lograr los cambios que permitan abatir la desigualdad y erradicar la discriminación.

Ante esta realidad que se extiende en todo nuestro continente, la expedición de las normas jurídicas debe ir acompañada de políticas públicas, programas y acciones en concreto que hagan efectiva la igualdad y la no discriminación, para lograr así una mejor y mayor participación de todas las personas, no sólo en los procesos electorales, sino en toda la vida pública.

Pero ante el hecho de que las acciones legislativas no han sido eficaces y las políticas públicas no han dado los resultados que se requieren, los gobiernos han emprendido otro tipo de medidas que en la práctica han resultado más efectivas para la inclusión y participación de las personas que se encuentran en posiciones de desventaja: se trata las acciones afirmativas o medidas de compensación.

Para dar fin a la discriminación particularmente arraigada contra un grupo específico se puede recurrir a las llamadas acciones afirmativas o positivas, también reconocidas como medidas de compensación, que consisten en la adopción de medidas concretas y temporales dirigidas a conseguir la igualdad ante la ley y, consecuentemente, la igualdad sustantiva o material.

Como se ha establecido desde la academia y en el ámbito jurisdiccional, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y, con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso de bienes, servicios y oportunidades.

Este tipo de acciones se caracterizan por ser temporales y constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; por ser proporcionales al exigirse un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados que se pretenden conseguir, sin que se produzca una mayor desigualdad a la que desea eliminar; pero además deben ser razonables y objetivas, ya que deben corresponder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Por lo tanto, podemos decir que una medida encaminada a lograr la democracia incluyente son las acciones afirmativas, que encuentran sustento constitucional y convencional bajo el principio de igualdad material o sustantiva, y que toman en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres y niñas, personas y pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas trans o pertenecientes a los colectivos LGBTIQ+, migrantes, adultos mayores y jóvenes, entre otros.

Por medio de estas acciones afirmativas, se puede influir para lograr que personas integrantes de grupos considerados en situación de vulnerabilidad

alcancen el ejercicio pleno de sus derechos y con ello una participación mucho más activa en el ámbito público.

Hoy en día existen órganos que implementan mecanismos como las acciones afirmativas para lograr el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas que integran estos grupos sociales minoritarios o en situación de vulnerabilidad; tal es el caso de los órganos administrativos electorales, es decir, aquellos cuya función consiste en la organización de los procesos electorales.

En la experiencia mexicana, los organismos públicos locales electorales realizan un sinnúmero de acciones y programas, incluso han creado políticas públicas para fomentar y fortalecer la inclusión de personas pertenecientes a ciertos grupos minoritarios o vulnerables, como las mujeres, las personas con discapacidad, las personas trans e integrantes de los colectivos LGBTIQ+, los indígenas, los migrantes, los adultos mayores y los jóvenes.

Una de las principales acciones y que se replica en la gran mayoría de las autoridades electorales que conforman el sistema electoral mexicano se refiere a acciones afirmativas encaminadas a lograr una mayor participación de las mujeres en los procesos electorales, lo que permite que haya más mujeres electas. Estas acciones no se limitan a establecer cuotas de género en favor de las mujeres, sino que constituyen la implementación o creación de lineamientos obligatorios para todos los partidos políticos que propicien una mayor participación no sólo cuantitativa, sino particularmente cualitativa de mujeres en los procesos electorales subnacionales.

En muchos casos, estos lineamientos se aplican a las elecciones de municipalidades y diputaciones locales, mediante el establecimiento de obligaciones a cumplirse en la etapa del registro de las candidaturas en dichas elecciones, para potenciar los derechos de las mujeres a fin de garantizar mayor participación del género femenino, entre los que se puede destacar que las fórmulas de candidaturas podrán ser integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género, siempre y cuando el propietario sea hombre y la suplente mujer; también se establecieron reglas para que las listas de los cargos electos bajo el principio de representación proporcional iniciaran con personas del género femenino alternando los géneros hasta agotar la integración de las listas, entre otras acciones de naturaleza análoga. De igual mane-

ra, se han implementado medidas afirmativas en la etapa de resultados de los procesos electorales locales o subnacionales para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, que permitirán que si una vez agotado el procedimiento de asignación se advierte que el género femenino se encuentra subrepresentado, se procederá a realizar un ajuste por razón de género, sustituyendo tantas fórmulas del género masculino como fueran necesarias hasta alcanzar la paridad.

Por otra parte, para salvaguardar el principio democrático de paridad de género en la participación política, se establecieron lineamientos a fin de que en los supuestos en los que se presenten renunciaciones de alguna de las integrantes de las fórmulas para la elección de municipalidades y diputaciones, se verificara la voluntad de las candidatas a efecto de que ratificaran su renuncia, prestando en todo momento la atención necesaria para prevenir y atender casos de violencia política de género en contra de las mujeres.

En México la violencia política por razón de género en contra de las mujeres se ha agravado a partir de la implementación del principio constitucional de paridad de género, que básicamente establece la obligación a los partidos políticos de postular a los cargos de elección popular en igualdad numérica a mujeres y a hombres; por ello, los organismos públicos locales electorales han tenido que implementar medidas y acciones afirmativas para prevenir, atender y erradicar la violencia política de género dirigida a mujeres.

Ante ello se crearon redes de candidatas para la atención de la violencia política. Y particularmente se desplegaron diversas acciones como la elaboración de compendios, manuales o guías, con una síntesis de la información mínima requerida para identificar lo más claramente posible la violencia política hacia las mujeres, contextualizándola en el ámbito cultural y en el marco jurídico subnacional y así contrarrestar los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a los cargos de elección popular y en términos generales para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Aunado a lo anterior, se crearon observatorios de participación política de las mujeres y observatorios sobre violencia de género, para lo cual se signaron convenios de colaboración interinstitucionales entre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales subnacionales, y las autorida-

des administrativas encargadas de la atención a las mujeres también en el ámbito local.

A la par de las acciones en favor de las mujeres, también se han llevado a cabo acciones en favor de otros grupos minoritarios, aunque su impacto ha sido mucho menor que las que se refieren a las mujeres, pues no constituyen acciones afirmativas como tales, sino, más bien, actividades que tiene la intención de atenuar la desigualdad que sufren estos grupos poblacionales, además de que no se trata de una práctica habitual o generalizada en los organismos públicos locales electorales.

Sin embargo, es importante destacar las acciones establecidas en materia de atención a personas con discapacidad, consistentes en el uso de las medidas de apoyo como la plantilla braille y el asistente electoral para la misión del voto en las jornadas electorales; adecuaciones estructurales a los inmuebles y edificios para la accesibilidad a las casillas receptoras de votos; en las sesiones de los órganos de dichas autoridades, así como en los debates entre candidatos y candidatas cuya organización dependió de la autoridad, se brindó el servicio de traducción en lenguaje de señas mexicano; los *spots* televisivos de las autoridades se realizan con subtítulos para que personas con discapacidad auditiva pudieran acceder al mensaje; se promovieron espacios de interacción con grupos y asociaciones de personas con discapacidad a fin de escuchar sus inquietudes e iniciativas sobre temas electorales y darles a conocer sus derechos político-electorales y se promovió el voto y el uso de las medidas de apoyo como la plantilla braille y el asistente electoral.

En cuanto a acciones de inclusión para personas y comunidades indígenas, consisten específicamente en el diseño de una estrategia de comunicación consistente en la elaboración de materiales didácticos en lenguas indígenas. Han sido muy pocos los órganos electorales subnacionales que han implementado acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales tanto en su vertiente del derecho a votar como del derecho a ser votado y, en términos generales, para garantizar la participación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios o grupos étnicos minoritarios.

Existe otras categorías de grupos minoritarios como los migrantes y las personas trans; por lo que hace al ejercicio de los derechos político-electorales

de las personas pertenecientes al colectivo trans, se elaboró un protocolo que les permite el ejercicio de su derecho a votar, que consiste en la capacitación y sensibilización de los funcionarios electorales que se encuentran en las casillas receptoras de votos el día de la jornada electoral, con la finalidad de que no pusieran obstáculos innecesarios a las personas cuya apariencia física no corresponda con el género asentado en su credencial para votar.

Por otra parte, respecto al ejercicio de los derechos político-electorales de los migrantes, existe normatividad nacional y subnacional en algunas entidades federativas de la República mexicana que permite a las personas que han emigrado poder votar desde el extranjero y, en algunos pocos casos, la normatividad local también les permite ser electos, es decir, ejercer el derecho a ser votados, aun cuando su residencia habitual se encuentre fuera del territorio mexicano.

En la experiencia de los órganos electorales subnacionales mexicanos, no se tiene registro de que se hayan implementado acciones afirmativas formales en favor de ciertos grupos minoritarios como los jóvenes y los adultos mayores. Como en otros casos, se llevan a cabo acciones y actividades específicas y concretas que tiene como destinatarios las personas que se encuentran dentro de estos grupos etarios, algunas las cuales se relacionan con la participación de jóvenes y adultos mayores en talleres, pláticas, cursos, concursos, premios, entre otros de naturaleza análoga, relacionados con el tema de la educación cívica y la participación ciudadana. No obstante, la realización de estas actividades, por sí misma no garantiza un efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las personas jóvenes o de la tercera edad, es decir, no les garantizan el derecho a votar y el derecho a ser votados.

De este breviarío de experiencia exitosa y buenas prácticas que han desarrollado los órganos electorales mexicanos, tanto el nacional como los subnacionales, advertimos que sus esfuerzos están encaminados a procurar la inclusión de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos a la vida democrática, las actividades públicas y el ejercicio de la política; si bien estas prácticas han permitido significativos avances, aún quedan grandes retos por delante, ya que cada sociedad, cada comunidad y cada grupo de la población requiere acciones incluyentes que atiendan sus propias particularidades y

necesidades. Tal vez en el futuro se requerirán nuevos mecanismos y más acciones afirmativas, en tanto las legislaciones no prevean el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de todas las personas.

Como hemos podido darnos cuenta, la democracia incluyente debe manifestarse en hechos concretos y reales para que todas las personas tengan una mejor calidad de vida. Siendo así, podemos afirmar que una democracia incluyente se caracteriza por una mejor y mayor participación de todos los ciudadanos en el ámbito público.

El desafío que enfrenta una democracia incluyente es precisamente que existan condiciones de igualdad para que todas las personas puedan participar en la vida pública desde ejercer activamente el derecho a votar, así como tener la posibilidad de ser votados, en concreto, a participar de todas las decisiones y, en general, apropiarse del espacio público.

La igualdad, obstáculos y desafíos

Alejandra Lázzaro

Que la dignidad de toda persona humana es un derecho, un principio y un valor arraigado en la democracia no es materia de controversia, sin embargo, la realidad nos demuestra que su determinación no siempre tiene el mismo alcance.

Desde el aspecto jurídico formal “toda persona es igual ante la ley”, no obstante, en materia de representación, la exclusión de diferentes grupos sociales aún permanece.

La Constitución Nacional histórica de la República Argentina (1853-1860), en su Artículo 16, consagra la igualdad en estos términos “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ellas fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. No obstante, nuestra organización cultural diferencia a hombres y mujeres otorgándoles a los primeros un mayor grado de autonomía.

En efecto, desde el inicio de la vida institucional argentina existió un reconocimiento de los derechos políticos de los hombres y les fueron negados a las mujeres durante varias décadas.

Tanto que en 1929 con motivo de la solicitud judicial presentada por la señora Julieta Lanteri¹ para que se ordenara a las autoridades militares enro-

¹Primera sufragista de América Latina. Véase Araceli Bellota, *Julieta Lanteri, la pasión de una mujer*, Buenos Aires, Planeta Singular, 2001, p.19.

larla y entregarle la respectiva libreta para votar, dado que los padrones se confeccionaban con base en los ciudadanos enrolados, la justicia entendió en primera instancia que cuando la Constitución aludía a los “ciudadanos” se refería sólo a hombres y ese concepto tan nítido no requería interpretación en el sentido que comprendiera también a las “mujeres”.²

La Cámara de Apelaciones interviniente expresó que la naturalización de una mujer extranjera sólo acordaba los derechos que concernían a las mujeres de nacionalidad argentina, entre los cuales no figuraba el goce y ejercicio de los derechos políticos, ni su inclusión en los registros de enrolamiento.³ Y finalmente la Corte Suprema de Justicia interpretó que si bien ninguna ley prohibía en términos expresos la inscripción de la mujer ciudadana en los registros de enrolamiento, no era menos cierto que estaba evidentemente exenta y excluida de ese deber. La ciudadanía no implicaba siempre el mismo conjunto de atributos, derechos y deberes, puesto que todo ello variaba en virtud de múltiples circunstancias relativas a edad, aptitudes morales o físicas, incapacidades del mismo orden, etc., y con mayor fundamento si la desigualdad de situación se establecía por razón del sexo.⁴

Por el contrario, el derecho provincial exhibió diferencias al reconocer a las mujeres en la Constitución de Santa Fe, su carácter de electoras y elegibles para los cargos locales incluyendo que el cuerpo electoral municipal estaba formado –entre otros– por las mujeres argentinas mayores de edad (cf. art. 144º)⁵ y en la Constitución de San Juan de 1927 al considerarlas como electoras provinciales con derecho a participar en todos los actos electorales (cf. art. 34º).⁶

El primer hito a nivel nacional se produjo en 1947 con la sanción de la ley nº 13.010 que otorgó a las mujeres los mismos derechos políticos y las mismas obligaciones que las leyes acordaban o imponían a los varones argentinos (cf. art. 1º) extendiendo incluso a las mujeres extranjeras residentes en el

² Sentencia del juez federal de La Plata, R. A. Leguizamón, de fecha 24 de agosto de 1927.

³ Sentencia de la Cámara Federal de Apelación de La Plata, de fecha 30 de mayo de 1928.

⁴ cf. Fallo CSJN 154:283 del 15-‘5-29.

⁵ *Constitución de Santa Fe* (sancionada el 13 de agosto de 1921), capítulo III. Régimen electoral, punto 1. Del art. 36º y art. 144 del capítulo VII Régimen municipal.

⁶ *Constituciones provinciales argentinas*, tomo I, recopilación y prólogo de Ernesto J. Miqueo Ferrero, Buenos Aires, Depalma, 1964, p. 586.

país los mismos derechos que se les acordaran a los varones extranjeros (cf. art. 2°).

El notable aumento de participación femenina en las elecciones no se reflejó, sin embargo, en su presencia en los diferentes órganos de poder.

En este sentido, en los primeros años de la recuperación democrática (1983-1989) el número de bancas del Congreso de la Nación ocupadas por mujeres no alcanzaba el 6%,⁷ en tanto la afiliación partidaria era de casi el 50 % de los padrones.

Con la convicción de que se requería algo más que voz y voto para igualar en la diversidad en 1991 se sancionó la ley n° 24.012 (ADLA, LI-D, 3872) mal llamada “ley de cuotas” o “cupo femenino”.

La medida positiva exigió que las listas que presentaran los partidos debían tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, bajo apercibimiento de no ser oficializadas (cf. art. 60 Código Electoral Nacional).

El resultado del trabajo transversal de numerosas mujeres de diferentes organizaciones políticas posibilitó la vigencia de una medida de acción directa, y fue Argentina el primer país en tener una ley de estas características.

Pese al logro, su aplicación no resultó para nada pacífica. La falta de una verdadera convicción para hacerla efectiva y las falencias y vaguedades de la norma, especialmente de su primer decreto reglamentario,⁸ fueron algunas de las circunstancias que motivaron una serie de presentaciones judiciales y, en consecuencia, de una importante jurisprudencia.

Es dable señalar que en la República Argentina los tribunales electorales se encuentran dentro de la órbita del Poder Judicial. Son 24 los juzgados con competencia electoral y la Cámara Nacional Electoral, que es el órgano superior en la materia (art. 5° de la ley n° 19.108). Sus decisiones tienen el efecto de fallos plenarios para los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales que se constituyen en todos los distritos electorales en que se divide el país en tiempo de elecciones.

⁷ Alejandra M. Lázzaro, *La igualdad y la Ley de Cupo Femenino, un largo camino*. Ed. La Ley (on line), 26 de febrero de 2008. P. 1., (cita on line: AR/DOC/374/2008).

⁸ Dec. Reg. 379/93.

Por los motivos expuestos, el decreto 379 fue objeto de numerosos cuestionamientos, especialmente en torno a la inconstitucionalidad de sus artículos 2° y 5° que establecían (art. 2°). El treinta por ciento (30 %) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la ley 24.012, debía interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regía por la tabla que como Anexo A, se integraba.

La tabla consignaba (art. 5°) que cuando los cargos a renovarse fueran dos, tres o cuatro, la cantidad mínima de mujeres debía ser una, cuando fueran cinco, seis, siete u ocho, dos cuando fueran nueve, diez y once, tres; cuando fueran doce, trece y catorce, cuatro; cuando fueran quince, dieciséis, diecisiete y dieciocho, cinco y cuando fueran diecinueve y veinte, seis.

También que cuando “el partido político, confederación o alianza transitoria ren[ovaren] dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos de[bía] ser mujer”.

Sobre el particular, los accionantes de las causas expresaban que el decreto constituía una excepción reglamentaria que alteraba el espíritu de la ley, porque cuando se establecía que las listas de candidatos partidarios debían integrarse con el 30 % de mujeres, la ley hacía referencia a la situación de que los cargos a renovarse lo permitiera, y no cuando se debieran elegir 1 o 2 cargos, toda vez que como producto de la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo, el porcentaje del 30% resultaba de cumplimiento imposible. De admitirse lo contrario el 30% se convertía en el 50 % y esa era la razón por la que la ley había omitido regular el supuesto de la integración mínima de mujeres en las listas cuando fueran 1 o 2 las bancas a cubrirse.

Asimismo, en una primera etapa era la presidenta del Consejo Nacional de la Mujer⁹ o las militantes de los partidos quienes reclamaban judicialmente el cumplimiento del cupo, en su condición de ciudadanas y/o afiliadas, ya que las integrantes de las listas –candidatas o precandidatas– preferían resguardarse por las reacciones adversas que generaban dichas presentaciones dentro de las estructuras partidarias.

⁹ Consejo Nacional de la Mujer, creado por el decreto 1426/92, y decreto 84/93, que creó las consejerías presidenciales.

Por eso, uno de los primeros obstáculos para aplicarla giró en torno a la legitimación, toda vez que la justicia entendía que las presentantes no eran parte del proceso por no detentar la condición de candidatas o precandidatas de las listas. Consideraba agraviados y por ende legitimados para accionar sólo a los candidatos o precandidatos de una lista electoral, resultando terceros ajenos a las causas quienes no ostentaran esa condición.¹⁰

Otro impedimento se centró en el lugar que las mujeres ocupaban en las listas. Es decir, los partidos cumplían con el número mínimo de mujeres pero sin ninguna posibilidad de ser electas, ya que quedaban relegadas a los últimos lugares. Las peticionantes, al decir de algunos apoderados, confundían la expresión “probabilidad de ser electas” con la “posibilidad de serlo”. Por su parte, la justicia sostenía que la ubicación de una mujer cada dos hombres se iniciaba a partir del segundo lugar resultando indistinto quién encabezara y se ajustaba a la ley debido a que la misma no requería certeza.

También fue objeto de controversia la base sobre la que debía calcularse la proporción de mujeres. Así en la causa “Merciadri de Morini María Teresa S/ Presentación – Unión Cívica Radical” del distrito Córdoba¹¹ el Ministerio Fiscal dictaminó que la proporción debía calcularse sobre el total de cargos a renovar por la provincia, y no sobre los de cada partido.

Por el contrario, la Cámara Nacional Electoral en forma clara expresó que: “cuando [la] ley dice que la lista debe estar integrada por un 30% de mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’ debe entenderse que se refiere a posibilidades ‘reales’ o ‘efectivas’, no simplemente teóricas. Lo que el legislador ha querido es posibilitar efectivamente el acceso de las mujeres a la función legislativa en una determinada proporción. Si así no fuera, la existencia misma de la ley carecería de todo sentido, lo que no es dable suponer, toda vez que la inconsecuencia del legislador no se presume. Si esto es así, la integración de la mujer en las listas debe efectivizarse de tal modo que resulte, con un razonable grado de posibilidad, su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida por la ley. Y tal razona-

¹⁰ Fallo CNE 1513/93.

¹¹ Fallo CNE 1565/93.

ble grado de posibilidad sólo puede existir si se toma como base para el cómputo del 30% la cantidad de bancas que el partido renueva”.¹²

Del mismo modo, se definió que cuando fueran en alianzas la base para calcular el cupo era sobre las bancas que el partido renovaba y no los cargos obtenidos en las últimas elecciones. El fundamento fue el concepto mismo de la alianza dado que éstas son uniones transitorias que dejan de existir inmediatamente después de cada elección para la cual se constituyen.¹³

La reforma de 1994 introdujo un cambio sustancial en materia de derechos fundamentales no sólo al hacer un reconocimiento expreso de los derechos políticos en su artículo 37, sino, principalmente, sobre la igualdad de la persona humana producto de los tratados y convenciones sobre derechos humanos a los que el artículo 75 inc. 22 otorga jerarquía constitucional.

El impacto se reflejó en un inmediato cambio jurisprudencial al admitir como “parte” a quien sólo se presentaba como afiliada al partido cuya lista impugnaba aplicándose un criterio de legitimación amplio comprensivo del ciudadano elector.

En efecto, el máximo tribunal en la materia avanzó al expresar que la ley 24.012 legislaba sobre una materia de orden público, puesto que en ella estaba interesada la organización institucional de la nación (arts. 37 y 45 de la Constitución Nacional) y que cuando la ley establecía que los partidos debían llevar mujeres en un 30 % en proporciones con posibilidades de resultar electas, por un lado, creaba la obligación para los agrupaciones políticas de confeccionar sus listas de candidatos conforme a ella y, por el otro, el correlativo derecho de los ciudadanos investidos del derecho constitucional de sufragio, de votar por listas debidamente integradas por mujeres.

El fortalecimiento de los derechos fue afianzándose a partir de cada decisión judicial orientada hacia una participación igualitaria y sin discriminaciones. La presencia de un número mínimo de mujeres en las listas se terminó convirtiendo en un máximo, el famoso “techo de cristal”.

Por ello y con el propósito de lograr una efectiva integración de las mujeres un nuevo decreto reglamentario¹⁴ sustituyó el anterior.

¹²Fallo CNE 1566/93.

¹³Fallo CNE 1584/93.

¹⁴Dec. Reg. 1246/00.

El decreto 451/05, reconociendo entre sus fundamentos que al establecer el decreto 1246/00 la alternancia de los sexos en la conformación de las listas contrarió el espíritu de la ley transformando en máximo el porcentual mínimo legalmente reglado para la participación de la mujer en cargos electivos. Y que dicha alternancia podría provocar una discriminación negativa conculcando la finalidad tenida en cuenta al sancionarse la ley de cupo.

También dispuso que cuando se renovara uno, dos, o más cargos el cómputo siempre debía hacerse a partir del primer lugar y que la lista debía tener por lo menos una (1) mujer cada dos (2) varones para que se cumpliera el porcentaje mínimo exigido. En todos los casos debían privilegiarse medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargo electivos” (art. 11°).

En 2009 se avanzó hacia adentro de las estructuras partidarias. La ley 26571 impuso como condición a los partidos políticos cumplir con la ley 24.012 y sus decretos, exigiéndoles así un porcentaje mínimo de mujeres en sus cargos internos.

En 2017 la justicia exigió su cumplimiento destacando el rol esencial que tienen los partidos políticos “en la construcción de un sistema democrático inclusivo, que permita a las mujeres participar en pie de igualdad con los hombres en el juego político y en el interior de sus organizaciones”. Asimismo, resaltó que “los órganos de justicia constitucional y los tribunales electorales son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisión...”¹⁵

Los avances, sin embargo, no siempre fueron lineales. Ante la posibilidad de la oficialización de una lista integrada exclusivamente por mujeres en tres oportunidades y con normativas diferentes el más alto tribunal en la materia se pronunció en el mismo sentido.

En 2001 sostuvo que “la ley 24.012 se sanciona en resguardo de los derechos de las mujeres a gozar de iguales oportunidades que los hombres en la postulación para cargos electivos, ello no implica que no deba resguardarse idéntico derecho para los hombres. Máxime a la luz del art. 37 de la Consti-

¹⁵Causa: “Villar, Daniel Osvaldo c/Unión Popular O.N. s/formula petición-Unión Popular O.N.” (Expte. N° CNE 6713/2016/CA1) Capital Federal.

tución Nacional, que garantiza iguales derechos a ambos sexos, sin ningún tipo de diferenciación”.¹⁶

En 2011 resolvió que la lista de una Alianza no cumplía con el porcentaje mínimo de precandidatos de cada sexo de conformidad con lo dispuesto en la ley 24.012 y su decreto reglamentario (1246/2000) por encontrarse “integrada en su totalidad por precandidatas del sexo femenino”.¹⁷

Y en 2017 estando vigente el decreto 451/05 expresó: “Nuestro plexo jurídico de base es claro y terminante: ‘igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios’”. Con esa expresión no se refirió solo a la mujer sino a los representantes de los dos géneros, y mal puede, en la consecución del objetivo o finalidad de resguardar la representación igualitaria, conceder como válida y razonable la conformación de una lista solo integrada por personas de un mismo género – sea hombre o mujer– y mediante el mecanismo de asegurar efectivamente una concreta posibilidad de acceso a los cargos”.

“Por ese camino, en nuestro país aumentó la participación política de las mujeres, de manera que el 42% del Senado y el 39% de la Cámara de Diputados se encuentra integrado por mujeres como consecuencia de la aplicación cabal realizada por este Tribunal de las llamadas ‘cuota de género’ o ‘cupos femenino’ prevista en la legislación vigente”.

“Así, “[l]a democracia inclusiva resulta mucho más preocupante desde el punto de vista democrático que l[o] [...] participativ[o] o [...] deliberativ[o]. Aquí se trata de reservar cuotas de representación a favor de grupos determinados por su condición, normalmente étnica, aunque podría ser de otro tipo: por niveles de renta, por discapacidad y un largo etcétera. [...]”.

“...la circunstancia de que la posibilidad de integración de listas de precandidatos o candidatos de un mismo género no se encuentren expresamente prohibidos en el Código Electoral Nacional o en alguna otra ley, no autoriza a concluir que ello este permitido, toda vez que, como se dijo, la prohibición surge de la propia Constitución y de los principios vitales que ella establece respecto del régimen de gobierno representativo que el pueblo ha establecido al sancionarla”.

¹⁶Fallo CNE 2931/01.

¹⁷Fallo CNE 4595/11.

“...Se debe señalar que no existe ninguna razón que justifique que al momento de resolver un caso, el Derecho deba apartarse del sentido común, forzando interpretaciones que lo contradicen...”.

Por su parte, la opinión minoritaria “en voto en disidencia” entendió “es incuestionable que las disposiciones de la ley 24.012 y su decreto reglamentario 1246/00 (modif. por decreto 451/05) establecen un trato preferente a favor de uno de los géneros. Esta medida especial no puede, según se ha visto, considerarse una discriminación respecto de los hombres (cf. art. 4° de la CEDAW) aun cuando como en el caso, la nómina de postulantes se integre exclusivamente con mujeres”.¹⁸

Quizás lo que resultara invisible a sus ojos fuera que la búsqueda de la reparación de la desigualdad de género en la política impulsó la sanción de una ley cuyo objetivo de “eliminar las barreras legales” tuvo por fin superar la subrepresentación femenina en los órganos legislativos que se mantienen en la actualidad.

En buena hora estos antecedentes pasaron a ser parte de la historia de la ley de cupo, toda vez que el 22 de noviembre de 2017 el Congreso de la Nación sancionó la ley 27412 de paridad de género en los ámbitos de representación política. Su vigencia puso fin a toda una etapa plagada de obstáculos, controversias y resoluciones centradas fundamentalmente en el número y los lugares que las mujeres podían ocupar en las listas de representantes. Lo nuevo implica un cambio de fondo, sustancial, un cambio de paradigma.

Es fácil declarar que todos somos iguales ante la ley, lo difícil es llevarlo a la práctica y en ese camino debemos aunar esfuerzos y bregar para que todos los actores del sistema estén a la altura de las circunstancias.

¹⁸ Causa: Incidente de Ciudad Futura N° 202-Distrito Santa Fé-s/elecciones primarias-elecciones 2017” (Expte. N° CNE 5385/2017/1/CA1).

La democracia en América Latina. En la contraola

Fernando Pedrosa

En 1974, hace ya 45 años, Portugal y Grecia ponían fin a sus regímenes autoritarios y además inauguraban una larga cadena de cambios que, al año siguiente, terminó de democratizar Europa occidental con la célebre transición española. En 1978, el fenómeno cruzó el océano Atlántico y llegó a República Dominicana, donde terminó con las pretensiones continuistas de los herederos del Chivo Trujillo, y luego, de allí, pasó a Ecuador. En los años subsiguientes las transiciones abarcarían toda la región: Perú, Honduras, Bolivia, Argentina, El Salvador, Uruguay, Brasil y Guatemala fueron la primera tanda. La caída del muro de Berlín facilitarían las cosas y los restantes países comenzarían su tránsito hacia la democracia a partir de 1989.

De distintas formas, la democracia se impuso en todo el continente menos en la sempiterna dictadura de los Castro, que hasta hoy parece inmune a tendencias y cambios globales. Paralelamente a lo que ocurría en América, algunos países africanos, asiáticos y de Europa del Este iniciaban el mismo recorrido. Un símbolo de aquel momento fue el fin del régimen sudafricano del *apartheid* y la llegada de Mandela a la presidencia el 10 de mayo de 1994.

Un cambio global de esa magnitud ocurrido, además, en el marco del fin del comunismo generó un fuerte optimismo. Esto se vio en la confianza de importantes sectores de las elites políticas e intelectuales para creer, no sólo en la solidez de las transformaciones, también en que el futuro traería una suerte de progreso indefinido. En algún caso, se llegó a definir esto como el fin de la historia que llevaría al triunfo global y permanente de la democracia liberal.

Samuel Huntington notó que los caminos de regímenes autoritarios hacia democracias y a la inversa tenían una dimensión global. Por eso afirmó que desde el siglo XIX en adelante los procesos de democratización y desdemocratización no ocurrían como fenómenos aislados, aunque a veces alguno de estos pudiera darse de ese modo. Así acuñó la imagen de las olas.

La primera ola de democratización, ocurrida entre principios del siglo XIX y mediados de la década de 1920 fue seguida por una contraola que se mantuvo firme hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. El año 1945 dio lugar a una segunda ola democratizadora que finalizó en 1960 cuando se inició la segunda contraola que, a su vez, concluyó en 1974 con los cambios en Europa del sur antes mencionados.

En ese momento comenzó la tercera ola (título que finalmente adoptó el libro de Huntington) y que se impuso como imagen de la expansión que vivía entonces la democracia. La idea de las olas no sólo mostraba que había ciertas conexiones entre los procesos, también dejaba claro que cada ola de democratizaciones era más grande que la anterior y que el fenómeno tenía mucho de externo a las mismas sociedades que cambiaban de régimen político.

La tercera ola tuvo varias facetas: las democratizaciones previas a la disolución de la Unión Soviética, las posteriores, las revoluciones de color y la primavera árabe, al punto que algunos especialistas propusieron una cuarta ola diferente a la anterior. La tercera ola representó el triunfo de la democracia como sistema global. Una prueba de ello es que ni aun los peores dictadores quisieron quedarse afuera de la etiqueta democrática e hicieron por ello referencia constante a su condición de demócratas, aunque luego en la práctica concreta la vulneraran radicalmente.

Pero mientras existía un clima de festejo y autocomplacencia por este auge de la democracia que parecía indetenible, también hubo especialistas e intelectuales que comenzaban a señalar que el futuro no sería tan sencillo y, tempranamente, observaban complicaciones que ya no tenían que ver con las clásicas amenazas de golpes militares. A pesar de que éstos ya no fueron una vía de expresión de descontento o conflictividad en América Latina, 20 presidentes democráticamente electos no terminaron su mandato en los últimos 30 años.

Guillermo O'Donnell advirtió que los nuevos desafíos que enfrentaban las democracias provenían desde dentro del mismo sistema. A partir de los gobiernos de los años 90, pero también en los posneoliberales que los continuaron, O'Donnell acuñó la idea de *democracia delegativa* para definir un nuevo tipo de democracia diferente a la representativa. Entre varias características, esta democracia devaluada implicaba una cuestión central: todo tipo de control institucional era considerado una injustificada traba por quien ejercía el poder.

Los estudios sobre el rumbo de la democracia fueron variados desde fines del siglo xx y de distintas formas se comenzó a indagar sobre estas variantes de la democracia que, de a poco, sólo fueron manteniendo de sus inicios representativos el momento electoral. Así aparecieron una serie de conceptos que hacen referencia a esa situación paradójica: regímenes híbridos, democracias iliberales, autoritarismos competitivos o electorales, sultanismo electoral, regímenes autocráticos electorales, etcétera. Una vez más, la marea comenzó a cambiar.

La contraola

Los informes y estudios sobre el estado de la democracia y la libertad muestran (por ejemplo en *Freedom House* o Reporteros sin fronteras, entre otros) que el año 2018 ha sido uno de los peores desde el inicio de la tercera ola.¹ De acuerdo con el *Democracy Index 2018* sólo 20 países pueden catalogarse como democracias completas. Por el contrario, 93 países se agrupan en categorías como democracias defectuosas o regímenes híbridos. El número de países con regímenes autoritarios más que duplica la cantidad de democracias plenas.²

¹“A lo largo de los 23 años de mediciones realizadas, la democracia alcanzó su apoyo más alto en dos momentos. Por una parte al inicio de las transiciones, cuando en 1997 llegó a 63%, para disminuir hasta un 48%, que es su punto más débil en plena crisis asiática en 2001 [...] Estamos en el mismo punto que estuvimos en el piso de la crisis asiática en 2001 en cuanto a apoyo a la democracia se refiere [...] nuevamente estamos constatando los síntomas de una enfermedad, la diabetes democrática. Latinobarómetro, 2019 p. 14.

²*Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy.* A report by The Economist Intelligence Unit.

Si bien un análisis fino requeriría más tiempo y espacio que estas varillas, queda meridianamente claro que este no es un momento de expansión de la democracia y que, por el contrario, estamos viviendo una contraola, un momento de impugnación global a la democracia republicana y representativa, y que en general eso se origina desde dentro mismo del sistema democrático.

Para entender las causas de esto resulta interesante volver a Huntington y retomar algunos de los factores que utilizó para argumentar por el nacimiento de aquella tercera ola. Entre ellos estaban el declive de la legitimidad y el dilema del desempeño de las dictaduras, la crisis después de un largo periodo de desarrollo económico, los cambios en la Iglesia católica a favor de la democracia, las nuevas políticas de agentes externos (USA y la URSS) en el mismo sentido y finalmente, el efecto demostración o "bola de nieve".

Los dos primeros puntos que favorecieron la aparición de la democracia hoy son sus puntos débiles a nivel nacional. Grandes sectores de la población han visto cambiar sucesivos gobiernos respetando las reglas de juego democrático pero no han mejorado su situación económica, todo lo contrario. Por eso ya no identifican a la democracia como herramienta para la solución de sus problemas y son una audiencia disponible para líderes populistas o autoritarios.

Pero los siguientes aspectos que menciona Huntington son también importantes e implican un llamado a la acción global. Con respecto al contexto en que se desarrolló la tercera ola, Estados Unidos y Rusia, sobre todo esta última, ya no son promotores de democracia. El papa Francisco mucho menos. El actual pontífice parece un admirador de los regímenes autoritarios a los que brinda su apoyo y autoridad moral como líder religioso mundial.

Por último, Huntington menciona el efecto imitación, que fue muy positivo cuando caían las dictaduras. Sin embargo, esto hoy juega en contra de las democracias. La aparición de gobiernos populistas como los de López Obrador y Bolsonaro con sus retóricas místicas y apelaciones irracionales, son un peligro para las democracias republicanas que con suma dificultad aún prosperan en la región. También la pervivencia de dictaduras como la de Maduro, que muestra al mundo que no hay un gran costo internacional por violar las normas básicas de la democracia y, sobre todo, las vinculadas al respeto de los derechos humanos.

¿Qué hacer?

Hay un plano de la cuestión que no admite mucho margen de duda. Los gobiernos democráticos deben mejorar la calidad de sus políticas públicas y abordar las demandas que tanta frustración y alienación han producido en las sociedades. Los partidos democráticos deben hacer serias autocríticas sobre las formas con las que encaran la representación y afrontar inteligente y creativamente los límites del Estado nacional para resolver algunas de las demandas que sostienen sociedades cada vez más heterogéneas y transnacionalizadas.

Pero lo que deseo resaltar en este texto es la necesidad de un activismo global en defensa de la democracia. Globalizar la democracia. Fortalecer las redes transnacionales de defensa. Unir con lazos y vínculos permanentes a los demócratas de los distintos países. Generar acciones de solidaridad con los demócratas perseguidos o apresados, sostener el repudio y los reclamos contra dictadores o sobre las acciones de gobiernos, como el de Evo Morales, que transitan un camino cuya estación de llegada es un nuevo despotismo.

Los gobiernos democráticos deben tomar nota del descontento social y los reclamos desatendidos, pero la pelea para comenzar una nueva ola que recupere la iniciativa democrática está en manos de las redes de ciudadanos activistas y tiene al mundo como escenario.

El peronismo en el gobierno, temporada 5

Sabrina Ajmechet

Empieza un nuevo gobierno y no sabemos cómo va a ser. El mundo de los analistas y de los políticos profesionales se encuentra actualmente llenando de palabras y explicaciones lo que, en el mejor de los casos, es pura futurología y deseo.

Lo inteligible es una realidad llena de dificultades: más de un tercio de los argentinos son pobres, el país debe enfrentar en el corto plazo pagos de la deuda externa que no tiene forma de respetar y el nuevo gobierno llega al poder con un número de bancas que lo obligará a negociar, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Además, en la exitosa estrategia de juntar a todos los sectores del peronismo para ganar, el ahora Fernandismo compró su propia trampa para los tiempos de gobierno: tiene a todos adentro.

La política argentina se reencuentra con la dinámica del juego imposible: para ganar las elecciones necesitó de un pacto y ese mismo pacto podría hacer extremadamente difícil el ejercicio del poder.

Esta paradoja política se vuelve aún más crítica al considerar el escenario económico: ¿Cómo inyectar dinero en la ciudadanía al mismo tiempo que no hay plata y que nos persigue el conocido fantasma de la hiperinflación?

La única certeza con la que contamos es que el 10 de diciembre habrá un nuevo presidente. Si la tradición del peronismo se impone, el kirchnerismo se desdibujará y dará paso a una nueva experiencia, siempre marcada por el nombre propio.

Más allá de la conformación final de las primeras líneas de funcionarios, la danza de rumores que tuvimos a lo largo de semanas con posibles ministeriales y autoridades en el Congreso permite especular con un gobierno de cruza, en el que todos los jugadores tendrán un lugar en la cancha, lo que es lo mismo que decir que no quedará ninguno en la reserva. Si las cosas salen bien, todos serán padres de la victoria y la pelota correrá como si nunca hubiera habido desconexiones entre los jugadores. Deseemos gobernabilidad y buenas noticias porque los tiempos en los que los peronistas se pelean entre ellos son tiempos de sufrimiento para todos los argentinos.

En este escenario de tan difícil análisis, la historia no nos va a revelar el futuro. Pero sí nos puede ayudar a diferenciar lo nuevo de aquello que se repite con leves variaciones.

Una constante política en la Argentina es la voluntad de refundación. Cada nuevo gobierno busca diferenciarse de lo que lo antecede e inaugurar una etapa nueva. Algunos lo hacen rescatando un pasado generalmente lejano y recordado de manera diferente a lo que fue. Otros prefieren centrar la construcción simbólica en el futuro, como si la fiesta hubiera comenzado cuando ellos llegaron.

El inicio del Fernandismo es descrito como una transición, como si se tratara de un cambio de régimen y no de una simple sucesión entre presidentes de fuerzas partidarias diferentes. Y no se trata sólo de la caracterización de quienes piensan este momento; así lo construye el mismo presidente al haber desestimado un traspaso que incluyera un equipo del gobierno saliente que dialogara y transmitiera información de Estado al equipo del gobierno electo. De nuevo: nada original por aquí tampoco. Para encontrar ejemplos de un traspaso político y administrativo virtuoso no nos sirve recorrer nuestra historia. La única alternativa es regionalizarlo y mirar el ejemplo de otros países para encontrar allí lo que acá falta, tal como ocurrió en Brasil al finalizar su mandato Fernando Henrique Cardoso y sucederlo Lula Da Silva.

Tampoco encontramos novedad en que casi todo sea especulación y se tengan tan pocas certezas sobre los acontecimientos próximos. La política siempre es contingente, pero en Argentina es, además, imprevisible. El triunfo de un partido político sobre otro no nos da pistas sobre cómo será el go-

bierno. Quienes creyeron que Cambiemos quitaría las retenciones, sacaría el cepo cambiario, bajaría los números de la inflación y la pobreza y crearía una ciudadanía menos obligada a preocuparse por los acontecimientos políticos se equivocaron. Al igual que quienes pensaron que con Carlos Menem retornaba un liderazgo caudillista nacional y popular, la revolución productiva y el salarizado.

Aun en este escenario de renovado bipartidismo que muchos quieren crear, el triunfo de determinado partido político no da señales sobre las características que tendrá el gobierno. ¿Qué es, acaso, lo que podemos decir de los próximos cuatro años al inscribirlos en la larga historia del peronismo? ¿Cuáles son aquellos principios, aquellas líneas rectoras, siempre presentes en el peronismo y ausentes en otras fuerzas políticas?

El peronismo llegó al poder en las elecciones de febrero de 1946 con el apoyo de los trabajadores organizados, la Iglesia y los militares. El trabajo de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión le permitió entablar un vínculo que le aseguró el apoyo de los primeros. El recientemente publicado trabajo de Samuel Amaral da cuenta de cómo se ganó la elección en cada una de las provincias y vuelve a poner en escena la participación de las sedes provinciales de las Secretarías de Trabajo en la tarea. La preferencia de la Iglesia por el candidato laborista era obvia: Perón era quien aseguraba la continuidad de la educación católica en las escuelas dentro de la currícula oficial. Ninguno de los partidos que conformaban la Unión Democrática –radicales, socialistas, comunistas y demócratas progresistas– tenían la voluntad de continuar esa medida, por lo que la decisión para la Iglesia fue más que sencilla. Paradójicamente, el vínculo más complejo fue con los militares. Perón era, dentro de aquel escenario, quien les aseguraba seguir teniendo cierto control sobre la política. Sin embargo, Perón también era ese personaje a quien le habían pedido sólo unos meses antes de la elección la renuncia a los tres cargos que ocupaba (la Vicepresidencia, el Ministerio de Guerra y la Secretaría de Trabajo), por considerar que su personalismo y ambición política eran excesivos.

De estos tres sectores que constituyeron la alianza principal de Perón, sólo los trabajadores lo seguirán acompañando hasta el final del mandato. La relación con la Iglesia se desgastó por cuestiones ligadas a los contenidos educativos, por la búsqueda de sacralizar la figura de Eva Perón tras su muer-

te y terminó por estallar luego de la sanción de la primera ley de divorcio que tuvo la Argentina. Las consecuencias estuvieron a la vista, tanto en la quema de Iglesias como en la fundación del Partido Demócrata Cristiano. Dentro de las fuerzas armadas también la enemistad fue explícita: primero ocurrió el intento de golpe de Estado liderado por Benjamín Menéndez en 1951 y cuatro años más tarde ocurriría el derrocamiento que dio lugar a la Revolución Libertadora.

Los apoyos estratégicos analizados a lo largo de aquellos 10 años nos permiten comprender cómo, desde el inicio, el peronismo fue una fuerza que mantuvo constante a un aliado (el mundo de los trabajadores) al mismo tiempo que construyó su poder junto a sectores con los que terminó fatalmente enfrentado.

Las políticas llevadas adelante durante aquella década hacen inclasificable al peronismo dentro de las categorías de izquierda, centro y derecha. En esos 10 años, la Argentina supo ser antiyanqui y acusar a los opositores de títeres del imperialismo americano y también supo ser un aliado estratégico de los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo y en las intenciones de explotación conjunta de petróleo con la Standard Oil. Interpretó como forma de desarrollo imponer el monopolio estatal del comercio exterior y redistribuir capital hacia la industria para luego reperfilear la estrategia y transferir subsidios y créditos al agro. Incentivó el consumo y el gasto público y también lo restringió. Nacionalizó los ferrocarriles y, sólo unos años después, otorgó beneficios a los inversores extranjeros.

En algunas otras áreas, la acción fue más constante: fue una época de ampliación de los derechos ciudadanos y sociales y se realizó bajo un talante autoritario. El peronismo amplió progresivamente los derechos electorales (primero al otorgarle el voto a las mujeres y luego a quienes antes habitaban los territorios nacionales) y no sólo extendió los derechos laborales y sociales sino que también les otorgó rango constitucional. Al mismo tiempo, eliminó la relativa autonomía que tuvo la Central General de Trabajadores respecto del Estado y del gobierno a fines de los años cuarenta y la integró orgánicamente al peronismo, expulsando a los sectores comunistas y permitiéndole facultades de intervención sobre el conjunto de las entidades gremiales constituidas. Los rasgos autoritarios se tradujeron también en la es-

trategia alrededor de la prensa: el gobierno fundó ALEA, una empresa estatal de medios de comunicación afines al gobierno, al tiempo que compró, hostigó, cerró y expropió a los medios opositores –con la única excepción del matutino *La Nación*. La voluntad de bajarle el volumen a las voces opositoras también se tradujo en la representación política. El peronismo modificó las leyes electorales y mediante la instauración de un sistema de circunscripciones uninominales y un uso intensivo del *gerrymandering* en la Capital Federal logró que el tercio de la ciudadanía que de forma constante votaba a la oposición pasara de tener 47 bancas a sólo 12.

Tomando en cuenta estas diferentes medidas vemos una constante: hay en el primer peronismo una apuesta a ampliar y fortalecer la democracia siempre y cuando ésta sea entendida como la supremacía del número y no contemple en su interior los resguardos propios de las formas republicanas y liberales. Fortaleció una democracia como aquella que temía Alexis de Tocqueville, que somete las decisiones al imperio del número. Y le agregó un elemento propio del populismo, al confundir la mayoría con el todo.

Esta voluntad unanimista –que es justo señalar que no fue ninguna novedad del peronismo, sino que ya la encontramos en el siglo XIX con experiencias tan diferentes como la del rosismo y la del mitrismo y en el siglo XX con el yrigoyenismo– fue un rasgo marginal en los setentas. Al regresar Perón en 1973, su gobierno dejó de lado el conflicto con la oposición para ocuparse de resolver el enfrentamiento entre los propios. El abrazo de Perón con Balbín y el mensaje de que los antiguos enemigos ahora eran simples adversarios no hizo, sin embargo, que se abandonara el esquema maniqueo en el que unos son el bien y luchan contra el mal. Simplemente se corrió el enemigo. Ya no eran los otros partidos sino quienes tomaban las armas en contra de la democracia. Perón se recostó, nuevamente, sobre el sector sindical. La política estuvo en esta época ganada de forma total por la coyuntura y este tiempo, a la vez breve y acelerado, volvió marginales a los otros problemas y a las formas posibles de solucionarlos. Pero algo fue completamente diferente en esta segunda época del peronismo en el poder: desapareció la idea de que un solo partido podía aspirar a representar a toda la sociedad.

En los años noventa el peronismo cambió, por primera vez, de nombre propio. Carlos Menem resignificó el movimiento, dotándolo de tantos ele-

mentos diferentes que muchos de los propios aún rechazan la idea de colocar al menemismo dentro de la tradición peronista. La ola llevó a abandonar la estética inicial del caudillo al ritmo que las recetas económicas trazadas en los *think tanks* le encontraron la solución neoliberal a la hiper. Ya no fue un peronismo que hacía fuertes a los trabajadores a través de sus sindicatos sino uno que engrandeció a los sindicalistas capaces de asegurar la flexibilización laboral. El peronismo noventista llevó la convivencia con Estados Unidos a las relaciones carnales, optó por dejar de vivir con lo nuestro y decidió privatizarlo, abrir la frontera y recuperar el cosmopolitismo. Frente al eterno problema de no tener una moneda inventó la convertibilidad, incluso pagando los costos de endeudarse, achicar el Estado y meterle nitrógeno a una bomba que, tarde o temprano, terminaría por explotar.

El menemismo tuvo una idea de futuro como único lugar para habitar, que se mostró en diversos aspectos. Uno de ellos fue la relación con las fuerzas armadas. La dictadura se quiso dejar atrás, indultando y liberando a los militares al mismo tiempo que se vaciaron y desfinanciaron sus instituciones. Se pretendía dejar de pensar en el golpe militar al tiempo que se tomaron todas las medidas necesarias para que no se repitiera nunca más.

Otra característica distintiva, propia de la esfera simbólica pero no por eso sólo discursiva, fue que la figura del pueblo perdió centralidad. Nos convertimos todos en ciudadanos del mundo y la lógica amigo-enemigo de los primeros peronismos dio paso a una confusión general, en la que parecíamos haber construido acuerdos transversales.

Fue un peronismo que reeligió sin que nadie se hiciera cargo de votarlo, en medio de un proceso de estabilización monetaria, modernización de los servicios públicos, reformas de Estado y un verdadero *shock* de consumo fundado en los electrodomésticos hogareños. El orgullo de ser peronista quedaba para otras épocas, lo que generó eventualmente que las disputas sobre quiénes eran los representantes del verdadero legado de Perón llegaran nutridas de denuncias sobre la inmoralidad del gobierno, mientras la desocupación y la pobreza crecían al mismo tiempo que parte de la sociedad se atragantaba con burbujas.

Con la experiencia de la Alianza en el medio y una de las crisis sociales, políticas y económicas más fuertes del largo siglo xx, la reinención del pe-

ronismo tomó las características opuestas. La alegría menemista se evaporó, las divisiones entre el mundo privado y público se hicieron más finitas, los hechos perdieron centralidad frente a los gestos y todo lo personal pasó a ser político.

Un nuevo líder pasó a ser el programa o, en este caso, dos líderes y un modelo. Algunos temas presentes en la sociedad fueron adoptados como propios. Posiblemente los dos más exitosos fueron los que encarnaban los organismos de derechos humanos y el movimiento que en aquellos años se definía con la sigla LGTBI. Durante el gobierno de la Revolución de Junio, un Perón que aún no pensaba en su carrera política sino en dotar de legitimidad al gobierno del que formaba parte se acercó a los trabajadores y empezó a hablar con ellos sobre sus reivindicaciones y demandas. La misma estrategia fue adoptada por Néstor Kirchner al llegar a la presidencia. Pero ya no fueron los clásicos sindicatos sino estos grupos, con reclamos caros a la ola progresista que se había vuelto grande y bienpensante como respuesta frente a la década menemista. Así como trabajadores y peronismo se volvieron sinónimos en los cuarenta, ser militante de organismos de derechos humanos o de cuestiones de género se convirtió en ser kirchnerista, con contadas excepciones.

No sólo las banderas del progresismo diferenciaron al cuarto peronismo del tercero. Del Estado que se tenía que achicar, el empleo que se debía flexibilizar y un país que quería convertirse en competitivo según las leyes del mercado global, se pasó a un Estado caro, que renacionalizó el sistema previsional y creó empleo público como forma de contención social y como seguro de inviabilidad para el sostenimiento futuro. El FMI pasó a ser la encarnación del mal, Estados Unidos el imperio que siempre había sido y se apostó a la patria grande, aún más en tiempos de radicalización ideológica. Y este fue otro elemento de ruptura: allí donde al menemismo dejó hacer y decir, el kirchnerismo prefirió regular y hegemonizar. De la irreverencia de CQC con la fiesta menemista y el micrófono matinal de Carlos Corach justificando tormentas y terremotos, se pasó a un uso de los medios públicos que buscó penetrar a la sociedad con las visiones políticas del gobierno. De todos modos, el proceso no fue tan lineal y sólo se entiende mirando las coyunturas. Pese a la voluntad de los actores de explicar aquellos años como un mo-

delo, no todo estuvo guiado por una idea rectora. Desde aquel comienzo en el que Néstor aumentó el poder de los grandes *holdings* de comunicación (al permitir, por ejemplo, la fusión de Cablevisión y Multicanal) a la ley de radiodifusión, con su voluntad de dar lugar a lo que se defendió como pluralidad de voces. Porque el kirchnerismo, como todos los gobiernos, es menos uniforme que lo que le gusta pensar a propios y opositores.

Frente a las privatizaciones, mejor nacionalizar. El endeudamiento financiero no se hace con los yanquis sino con los venezolanos, sin importar si las tasas son más altas o más bajas. Al campo se le aplican retenciones, porque la mano invisible no es neutral sino que siempre favorece al más fuerte. De sacar dólares en el cajero que costaban lo mismo que los pesos a conseguirlos con cepo, precio diferenciado y completando una declaración jurada.

Este breve y profundamente incompleto listado de decisiones políticas nos sirve solamente para un fin: entender que el peronismo no es una cosa determinada. Sacó personas de la pobreza, metió personas en la pobreza e incluso llegó a decir que contar la pobreza era estigmatizar a los pobres. Cerró fronteras y también se volvió cosmopolita, privilegió a los trabajadores y también a los empresarios, privatizó y nacionalizó, apostó al Estado chico y el Estado omnipresente, fue un ejemplo de la libertad de prensa y también de la violación de la libertad de prensa, delegó decisiones en los técnicos y concentró la administración en los políticos. Renovadores, heterodoxos, ortodoxos, pro-Washington, Antiimperialistas y tercermundistas. Guerrilleros y neoliberales, socios fundadores de la última versión de la Patria Grande y únicos propagadores de la Internacional Justicialista. Por momentos optó por la construcción simbólica y la importancia de peronizar, en otros apostó a las cuotas y a la tostadora en combo con la minipimer. Una de las experiencias se percibió con tanto manejo del poder que se permitió ponerse a tono con el mundo poscomunista y explorar el pluralismo, mientras que otros agrietaron y desplazaron de la comunidad política a quien pensaba y votaba distinto. El peronismo en el poder fue un Partido-Estado y también una sociedad de partidos provinciales asociados en el manejo del poder sin necesidad de compartir un horizonte ideológico nacional.

“Instrumento electoral en el decenio fundacional, partido proscrito entre 1955 y 1973, fuerza política que estalló internamente entre 1973 y 1976,

movimiento congelado durante la dictadura militar y dirigido por el ala sindical al llegar la democracia, cuyas luchas de reconstrucción fueron parcialmente exitosas; conjunto de partidos provinciales y municipales aunados apenas por recuerdos históricos bajo el menemismo y la experiencia neoliberal” dijo con exactitud sobre los peronismos Ricardo Sidicaro.

Frente a tantas discontinuidades, una característica se muestra permanente: su organización tras un apellido. Así mutó privilegiando grupos, métodos y objetivos diferentes. La constante ha sido una impronta castrense que le dio su fundador: el orden y la orden por encima de cualquier cosa y la consagración de la lealtad como valor. La conducción bicéfala es compleja en cualquier fuerza pero aún más en las que ven virtud en la figura del conductor y proclaman al pronunciar su nombre un programa de gobierno.

¿Qué es el Fernandismo? La novedad de la experiencia nos aconseja prudencia en su caracterización. Las pistas son contradictorias y conocerlo llevará un tiempo. Pero al recorrer la historia de los peronismos en el poder hay una constante en los diversos escenarios: todos los presidentes peronistas electos por el imperio de la soberanía popular gozaron de su propio *ismo*, que en general no construyeron a partir de definiciones y voluntades previas sino conduciendo a partir de los límites y potencialidades de la coyuntura que le tocó a cada uno.

La influencia iliberal de los regímenes autoritarios y totalitarios de la región

Caracas financia a La Habana y La Habana guía a Caracas.
Exportar la Revolución cubana a través de Venezuela

La influencia autoritaria de China
y la democracia en América Latina

Derechos humanos en Cuba y el contexto internacional

El poder incisivo del Estado cubano: una aproximación a
la experiencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

La nueva Constitución de Cuba y la violación
de los derechos humanos

Constitución y Ley Electoral en Cuba:
¿vino “nuevo” en odres viejos?

Disrupción democrática en Venezuela

Caracas financia a La Habana y La Habana guía a Caracas. Exportar la Revolución cubana a través de Venezuela

Eugenio Martínez

El castrismo acaba de cumplir 60 años. Seis décadas de intentos por exportar el modelo de la Revolución Cubana a la región, intentos que se consolidaron con la llegada al poder de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez y su propuesta sobre el socialismo del siglo XXI.

No puede desestimarse que la política exterior cubana siempre ha sido (en contraste con su tamaño) la de un país con pretensiones imperiales, el de la potencia mundial en la que intentó convertirse durante la década de los años sesenta; no en vano durante la época de la Guerra Fría fue el único estado comunista que logró desplazar tropas por varios continentes, manteniendo su presencia militar en otros países por décadas.

En los últimos 30 años la política exterior cubana se ha centrado en proyectos de filantropía y ayuda humanitaria. No obstante, detrás de estos proyectos siempre se escondieron dos objetivos muy claros: consolidar al interior de la isla el modelo político del castrismo y buscar apoyos internacionales a este modelo, que le permitieran mantener su independencia de los Estados Unidos.

Esta estrategia, primero apuntalada por la participación o promoción de movimientos insurgentes en la región, se transformó en una estrategia para incidir directamente en las decisiones de algunos gobiernos. Y en esta nueva etapa de la política exterior diseñada por Fidel Castro, Venezuela ha jugado un rol primordial.

En 1962 Fidel Castro resumía perfectamente la que sería su hoja de ruta para la región: “¿Qué es la historia de Cuba sino la historia de América La-

tina? –reflexionó Castro– ¿Y qué enseña la Revolución cubana? Que la revolución es posible, que los pueblos pueden hacerla, que en el mundo contemporáneo no hay fuerzas capaces de impedir el movimiento de liberación de los pueblos ¿Qué es lo que desde el comienzo mismo de la lucha de esos primeros núcleos los hace invencibles, independientemente del número, el poder y los recursos de sus enemigos? El apoyo del pueblo”.

El control que desde La Habana se ha ejercido sobre Venezuela en los últimos 20 años es uno de los acontecimientos geopolíticos más trascendentes de este siglo.

Sobre esta estrategia de dominación continental el economista y periodista venezolano Moisés Naím ha explicado: “Cuba lleva décadas acumulando experiencia, conocimientos y contactos que le permiten operar internacionalmente con gran eficacia y, cuando es necesario, de manera casi invisible. Desde su inicio en 1959, una prioridad de la política exterior del régimen cubano ha sido la creación de vastas redes de apoyo a su causa. Sus servicios de espionaje, su diplomacia, propaganda, ayuda humanitaria, intercambios juveniles, académicos y culturales, y el apoyo en otros países a ONG, intelectuales, periodistas, medios de comunicación y grupos políticos afines han sido pilares básicos de su estrategia internacional”.

A pesar de esta estrategia continental Venezuela siempre fue una obsesión para Fidel Castro. El mejor ejemplo se remonta al 8 de mayo de 1967 a un evento que se ha conocido como la “Invasión de Machurucuto” cuando una docena de guerrilleros y espías cubanos desembarcaron en las costas venezolanas, concretamente en la playa de Machurucuto en un intento por lograr unirse a la guerrilla ubicada en los Andes venezolanos para, desde ahí, intentar derrocar al presidente Raúl Leoni.

No obstante, los intentos por expandir la Revolución cubana no se limitan a la invasión de Machurucuto. También ocurrieron intentos fallidos en Panamá y República Dominicana, sin contar con el proceso de apoyo a la Revolución Sandinista en Nicaragua, aunque el castrismo sólo reconoce oficialmente su participación en los conflictos de Argelia, Siria, Congo, Angola y Etiopía.

Esta estrategia estuvo siempre muy clara para Fidel Castro. En su discurso durante la Segunda Asamblea Nacional del Pueblo de Cuba ce-

lebrada en 1962 Castro explicó que el deber de todo revolucionario “es hacer la revolución. Ningún pueblo de América Latina es débil, porque forma parte de una familia de 200 millones de hermanos que padecen las mismas miserias, albergan los mismos sentimientos, tienen el mismo enemigo, sueñan todos un mismo mejor destino, y cuentan con la solidaridad de todos los hombres y mujeres honrados del mundo entero. Porque esta gran humanidad ha dicho ‘¡Basta!’ y ha echado a andar. Y su marcha de gigantes ya no se detendrá hasta conquistar la verdadera independencia”.

Recientemente el periodista argentino Rogelio Alaniz recordaba: “Hace sesenta años, el dictador Fulgencio Batista anunciaba en la fiesta de gala celebrada en su palacio que dejaba el poder. Para entonces el desprestigio de la dictadura era absoluto. Las clases medias, el movimiento obrero organizado, profesionales, estudiantes e intelectuales lo repudiaban sin vacilaciones. La corrupción del sistema era escandalosa, pero reducir la historia de Cuba a la corrupción o al exclusivo régimen de Batista es un error premeditado por la propaganda castrista. Batista después de todo era un dictador con seis años en el poder, una bagatela al lado de los sesenta años que cumplió el castrismo. Con Batista había prostitución, y ausencia de libertades. Con los Castro la prostitución y las persecuciones se multiplicaron geométricamente”.

Según Alaniz “Sesenta años después, los castristas insisten en que Cuba antes de la llegada de Fidel era un infierno y que la revolución representó el pasaje al paraíso”.

Ese supuesto paraíso lo intentaron replicar, una vez más, en Venezuela a partir de 1998. Aunque durante estas dos décadas la implementación del modelo cubano en Venezuela no ha sido 100 % eficaz, el interés del castrismo en mantener a la Revolución bolivariana es evidente.

No se puede subestimar que durante este periodo, sólo en factura petrolera de los convenios firmados entre Hugo Chávez y Fidel Castro el gobierno en La Habana llegó a recibir el equivalente a 37 mil millones de dólares. En otras palabras: desde Caracas se financió económicamente la supervivencia de La Habana y desde La Habana se ha guiado la supervivencia política de la Revolución bolivariana.

Expandir la revolución desde Venezuela

El castrismo siempre ha negado algún intento por exportar la revolución cubana. Fidel Castro siempre lo negó categóricamente. “La revolución no puede ser exportada porque nadie puede exportar las condiciones objetivas que hacen posible una revolución”, explicó Fidel Castro en una entrevista a Ignacio Ramonet en el año 2010. No obstante, los hechos desmienten a Castro. Según las estimaciones de la firma Ecoanalítica, entre 1999 y 2015 Venezuela recibió 960 589 millones de dólares por sus exportaciones de petróleo, buena parte de la renta petrolera fue utilizada para –siguiendo instrucciones de La Habana– lograr expandir en la región lo que se llamó el socialismo del siglo XXI. En esta nueva estrategia del castrismo por influir en la región jugó un rol básico Hugo Chávez y su petrodiplomacia.

Según ha explicado Moisés Naím “Chávez tenía muchas razones para arrojarse a los brazos de Fidel Castro. Lo admiraba, y sentía por él un profundo afecto y confianza. Fidel se convirtió en su asesor personal, mentor político y guía geoestratégico. Castro alimentó además la convicción de Chávez de que sus muchos enemigos querían liquidarlo, y que no podía esperar de sus fuerzas de seguridad la protección que necesitaba. En cambio, los cubanos sí eran confiables. Cuba también proporcionó toda una engrasada red de activistas, ONG y propagandistas que apoyaron la revolución bolivariana en el extranjero. Chávez también se quejaba públicamente de la ineptitud de sus altos funcionarios. En esto, también Cuba le ayudó, dotándolo de funcionarios con experiencia en el manejo de un Estado cada vez más centralizado”.

La influencia de Cuba en la administración pública de Venezuela no puede negarse. No obstante, la opacidad de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro hace imposible precisar cuántos cubanos se encuentran realmente en Venezuela.

A pesar de la ausencia de datos oficiales puede presumirse que la cantidad de funcionarios enviados por La Habana ha disminuido notablemente y en este momento dista mucho de lo que ocurrió entre 2000 y 2010.

El pasado 19 de enero de 2019 el embajador cubano Rogelio Polanco aseguró que en Venezuela permanecían 22 mil cubanos. En este balance pre-

sumiblemente no se incluye el personal militar que llegó a partir de 2007 cuando se estableció la agregaduría militar cubana en Venezuela y ha permitido la presencia en el país de generales, coroneles y tenientes coroneles, capitanes de fragata y soldados de infantería asignados a varios de los principales batallones del país.

Copiando el modelo de control

Reeditar en Venezuela el control político y social que el castrismo logró tener sobre los cubanos es un viejo anhelo de la Revolución bolivariana.

El quiebre constitucional ocurrido a partir de 2017 aceleró el proceso de creación y consolidación de La Red de Articulación y Acción Sociopolítica (RAAS) de la Revolución bolivariana. Básicamente se trata de replicar en Venezuela el modelo de los comités de defensa de la revolución cubanos como última instancia para defender la permanencia de Maduro en el poder.

El funcionamiento de estas redes de espionaje social se sustenta en leyes ampliamente rechazadas por organizaciones especializadas en la defensa de los derechos humanos. En concreto la RAAS funcionará para desarrollar el contenido de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002) y de la derogada Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (2008). Según la explicación que ha ofrecido Maduro la RAAS debe funcionar como un mecanismo para que los ciudadanos afectos al gobierno “puedan identificar y denunciar a aquellos que están contra sus ideales políticos, utilizando para esto la calificación de enemigos”.

Básicamente se espera que los integrantes de las RAAS cumplan cuatro funciones básicas:

- Identificar quién es su enemigo histórico
- Fortalecer la unidad para enfrentar al enemigo
- Elevar al máximo su voluntad de lucha contra el enemigo
- Organizarse y adquirir el conocimiento necesario para vencer al enemigo

Desde que el régimen de Maduro comenzó a promocionar la RAAS los integrantes de ONG que defienden los derechos humanos en Venezuela han advertido que con estas estructuras sociales se pretende “convertir a los militantes del PSUV en sapos (delatores) para que denuncien a familiares y vecinos que piensen diferente (...) se busca establecer una red social y comunitaria de delación donde todos sus integrantes son guardianes del proceso revolucionario, convirtiendo a los vecinos, trabajadores y ciudadanos comunes en vigilantes, monitores y acusadores de las actividades privadas o públicas de cualquier persona”.

Obligar a los ciudadanos a realizar inteligencia social como ocurre en Cuba es un viejo anhelo del chavismo. En 2008 el gobierno de Hugo Chávez intentó implementar la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia. Coloquialmente esta ley fue bautizada como la “Ley Sapo (ante la presión social Chávez tuvo que derogarla en junio de 2008)

Esta ley contenía la obligación de cualquier persona a cumplir labores de inteligencia social si así lo solicitaban las autoridades o ser enjuiciados por la Fiscalía en caso de negarse.

Torturas y tratos crueles en las cárceles

La copia del modelo cubano en Venezuela ha llegado hasta el tratamiento que reciben los detenidos por oponerse al régimen de Maduro. En una sesión especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebrada el 20 de marzo de 2019 en Washington, DC se discutió un informe sobre las torturas sistemáticas a la población venezolana. En esta sesión especial se presentó el testimonio del teniente Ronald Dugarte, perteneciente a la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM). Dugarte denunció operaciones conjuntas entre militares cubanos y venezolanos y la infiltración de los servicios de inteligencia del país por oficiales enviados desde La Habana.

“Observé cómo la milicia de Inteligencia cubana realiza operaciones mixtas entre militares venezolanos y cubanos –explicó el teniente durante su testimonio. Su trabajo es monitorear todas las unidades militares. Al momento de que la milicia de inteligencia cubana ingresa, ellos le dan órdenes

de cómo realizar el trabajo de inteligencia y siempre sembrando odio a cualquier persona que se muestre contra el comunismo”.

Por otra parte, Dugarte presentó videos en donde se observan tratos crueles a los presos políticos de Maduro.

Es evidente que sin la tutela directa del castrismo, el Partido Comunista, las FAR y de todo el aparato de inteligencia y contrainteligencia cubano, los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro hubiesen confrontado muchos más problemas para mantener el control absoluto sobre el país y es evidente que sin Venezuela, la nueva estrategia de política exterior de Cuba no hubiese permeado hasta las presidencia de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador, por solo citar dos ejemplos muy emblemáticos.

La duda ahora es cómo el castrismo definirá una nueva política exterior, especialmente cuando el financiamiento y el apoyo económico desde Venezuela seguirá mermando considerablemente.

¿Se mantendrá la estrategia de exportar el modelo cubano, tratando de influir en las decisiones de los gobiernos de la región o Miguel Díaz-Canel se conformará sólo con ser el gobernante de una isla caribeña con limitadas pretensiones expansionistas?

La influencia autoritaria de China y la democracia en América Latina

Sascha Hannig

La democracia liberal está amenazada. Con ella sus valores, sus instituciones, el progreso, sus economías libres, y, sobre todo, aquel sistema de gobierno de poder limitado, tan despreciado por los tiranos. Para Freedom House, que realiza anualmente un reporte sobre el estado de la democracia en el mundo, la tendencia va de mal en peor. De hecho, “en 2018, se registró el 13er año consecutivo de declive en la democracia global. Este retroceso abarca a una variedad de países en cada región, desde aquellas democracias de larga data como los Estados Unidos, hasta los gobiernos autoritarios consolidados”.¹

América Latina no es la excepción a esta tendencia. Si bien existen países en proceso de mejora institucional como Ecuador, la región está constantemente bajo la amenaza de presiones internas, como la corrupción los populismos, el descontento social, los problemas ambientales, la mala administración o el acaparamiento de poder por parte de gobernantes autoritarios.

¿Qué tienen que ver la corrupción y el populismo con China en América Latina? A menudo se debaten las fuentes de la inestabilidad de la región al hablar sobre los posibles futuros que le deparan. Sin embargo, hoy convergen otras fuerzas externas que empujan la debilidad institucional. Un ejemplo crítico es la productiva influencia china en la región, que actúa por medio de

¹ *Freedomhouse.org*, “Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat”, 2019, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>>, 13 de septiembre de 2019.

la desestabilización, la manipulación y la influencia directa para expandir su poder incisivo y corrosivo. Esto se conoce como *sharp power* acuñado por la National Endowment for Democracy (NED) en 2017 y es vital para entender cómo operan los autoritarismos hacia América Latina.

Un esfuerzo planificado

En 2008, China alojó los Juegos Olímpicos. El evento marcó un punto crítico en la imagen internacional de la potencia, pues recibió con un despliegue sin precedentes a los países participantes y demostró su poder como una potencia clave en el escenario. Desde entonces, Beijing mantiene una clara y estratégica intención de mejorar paulatinamente su imagen en el extranjero a cualquier costo. De hecho, en aquella época el presidente Hu Jintao anunció que “debemos potenciar la cultura como parte de nuestro poder blando”.² Si bien esto es algo que hacen todos los países para mejorar su imagen en el extranjero, la “diplomacia con características chinas”, como seguramente la llamarían en su país, tiene un componente distinto.

Y es que el régimen chino ha lanzado una campaña global basada en la penetración —no sólo promoción, como otros países— cultural, lenta y en todos los sectores, desde autoridades, empresas y cámaras de comercio hasta las comunidades locales y migrantes en el mundo. A este sistema le llaman, “diplomacia del pueblo” o “diplomacia multidireccional” o multipolar³. Se pretende de esa manera mostrar un país preocupado por la sustentabilidad, el avance científico, el desarrollo de economías emergentes y el crecimiento del mundo. La idea es que este perfil, en el mediano plazo, los ayude a establecer inversiones y alianzas, además de apoyo para sus campañas internacionales, como la anexión de Taiwán o la reconstrucción de la Ruta de la Seda, y por supuesto, la anulación completa de críticas hacia el régimen.

²Gobierno de China; “Hu Jintao calls for enhancing ‘soft power’ of Chinese culture”; <<http://www.gov.cn/english/2007-10/15/content_776553.htm>, 23 de febrero de 2019.

³H. Yin Li y S. Wong, “The evolution of chinese public diplomacy and the rise of think tanks”, *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 14, núm. 1, 2018.

¿Recuerda que hablábamos antes de la inestabilidad de la democracia en América Latina? Bueno, la estrategia de influencia funciona mucho mejor en democracias inestables y en países con economías emergentes, que acceden a los beneficios que entregan grandes socios comerciales, y que cuentan con una planta pública más propensa a sobornos para lograr sus objetivos económicos y políticos. Algunos de estos países están en África, tal como Etiopía; el sudeste asiático, como Camboya, o la misma Latinoamérica.

Dependencia económica y deudas

Es importante destacar que las relaciones con América Latina tienen larga data. En 1970 se estableció el primer canal entre el gobierno socialista de Salvador Allende en Chile y la potencia asiática. Pero un punto clave 2014, el presidente Xi Jinping visitó Brasil, Argentina Venezuela y Cuba, dejando tras de sí 150 contratos y acuerdos con dichos países, cuantificados en US\$ 70 000 millones. Además, fue el año de consolidación del foro China-Celac, celebrado anualmente desde esa fecha.⁴ Esta relación ha sido bien considerada por instituciones como la CEPAL, que han publicado varios estudios que se refirieron específicamente a las oportunidades que las relaciones con China significan para los países de la región, de los que extrae sobre todo materias primas y donde invierte en infraestructura para potenciar dicho comercio.

América Latina se ha vuelto uno de los puntos considerados para la iniciativa “*One Belt One Road*” o la nueva Ruta de la Seda, el esfuerzo de China por crear una red comercial —con ellos como centro— conectando distintos puntos de interés. En la región, los puntos de entrada para la ruta son Chile, la puerta al Pacífico y Panamá, por el canal.⁵ Sin embargo, existe preocupación de que la zona se esté convirtiendo en parte de la red para extender la llamada

⁴ K. Levy, y C. Rose, “Are China and Japan rivals in Latin America? A rivalry perception analysis”, *The Pacific Review*, 2019.

⁵ CIAR Global, “El ‘Belt and Road Initiative’ y sus dos puertas de entrada a América Latina”, <<http://ciarglobal.com/el-belt-and-road-initiative-y-sus-dos-puertas-de-entrada-a-latinoamerica/>>, 22 de abril de 2019.

“trampa de la deuda”.⁶ Venezuela es un ejemplo crítico de esta influencia en la región. El régimen de Nicolás Maduro ha transado una millonaria deuda con el gigante asiático que asciende a US\$ 62 000 millones.⁷ Tal monto, por supuesto, viene con la compra de lealtades. China ha defendido constantemente al régimen latinoamericano, y hasta lo ha apoyado con tecnología para la supervigilancia de su población. El Carnet de la Patria, o documento de identificación otorgado por el régimen, se realizó bajo la supervisión y con la tecnología de la empresa de capital estatal chino ZTE, mientras Chavez aún estaba en el poder.⁸ Dicho pacto significó una vía directa de influencia del gigante, pero también para el régimen sobre sus ciudadanos, minimizando toda posibilidad de disidencia u oposición.

Pero también están las inversiones “impagables” en infraestructura en otros países. Tal es el caso de la represa Coca Codo Sinclair en Ecuador, un proyecto negociado por Rafael Correa que, tras dos años de su entrega, se ha resquebrajado.⁹ La represa es parte de un proyecto que costó cerca de 19 000 millones de dólares en préstamos chinos, que se utilizaron también en “puentes, autopistas, sistemas de irrigación, escuelas, clínicas y media decena de otras represas; préstamos que el gobierno tiene problemas para pagar”.¹⁰ En ese mismo país, China ha entregado tecnología de vigilancia, a través de cámaras con reconocimiento facial y otras plataformas tecnológicas.

El aumento de las relaciones con empresas y cámaras de comercio también es interesante, pues cada vez es más común ver a empresarios defendiendo tanto a China como a sus intereses. Sin embargo, es importante destacar que las firmas del gigante de Asia, fomentadas por el gobierno, no cuentan

⁶ Huileng Tan, “China state media lash out at Pompeo’s advice to Latin America”, <<https://www.cnbc.com/2018/10/22/china-state-media-lash-out-at-pompeos-advice-to-latin-america.html>>, 22 de abril de 2019.

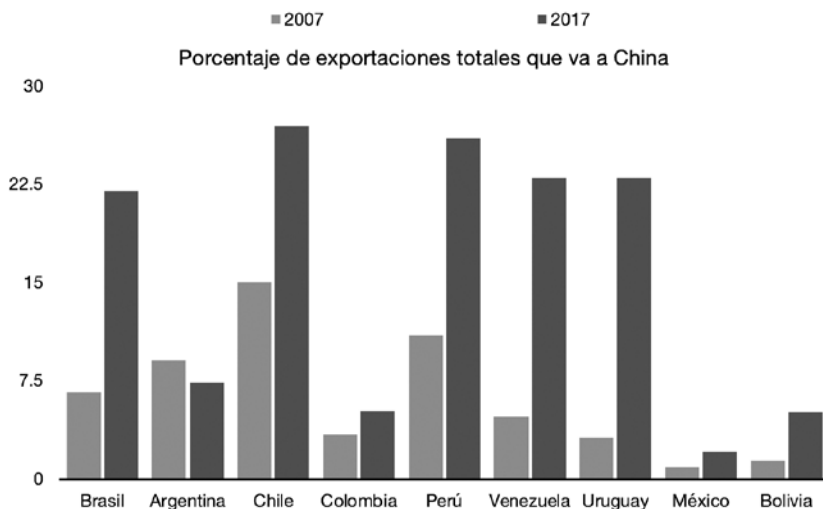
⁷ M. Liy, “China y Venezuela: una relación basada en la deuda”, *El País*, <https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html>, 23 de abril de 2019.

⁸ Reuters, “How ZTE helps Venezuela create China-style social control”, <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte/>>, 23 de junio de 2019.

⁹ *New York Times*, “El gobierno ecuatoriano apostó por China para una represa que ahora se resquebraja”, <<https://www.nytimes.com/es/2018/12/24/ecuador-china-prestamos-represa/>>, 22 de abril de 2019.

¹⁰ *Ibid.*

con independencia, sino que son parte de la estrategia a cambio de ciertas facilidades.¹¹



Fuente: The Observatory of Economic Complexity, MIT. <<https://atlas.media.mit.edu>>

El “sharp power en acción”

La presencia de la República Popular China ya no se limita simplemente al intercambio comercial, sino que también a la persuasión en favor de sus intereses. Para hacerlo, se vale de una serie de herramientas que van desde una estrategia de penetración cultural hasta el uso de la presión institucional en ámbitos como la educación, los negocios, los medios de comunicación o las mismas relaciones sociales. Imaginemos universidades prestigiosas donde hay temor a debatir sobre Taiwán o Hong Kong para evitar presiones de los centros de estudios chinos alojados en éstas. O que ciertos medios teman la pérdida de patrocinantes. Aún más peligroso: que la narrativa oficial china instale esta “autocracia próspera” como un modelo viable y atractivo.

¹¹Wright, Theresa, *Accepting authoritarianism. State-society relations in China's reform era*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

A América Latina le ha convenido el interés de China por su cultura. De hecho, alrededor de 20 países latinoamericanos son destinos oficiales de turismo internacional para los ciudadanos chinos. Es decir, el gobierno facilita y promueve la visita de sus ciudadanos a esos países, puesto que la burocracia para viajar es estricta. Sin embargo, cualquier error que el país cometa en cuanto a los intereses de China, —como ser demasiado amable con Taiwán o acusar a China de violar derechos humanos en su país— puede significar perder este estatus y, por lo tanto, una oportunidad importante.

El poder blando requiere de un acercamiento y entendimiento sociocultural, de convertir lo ajeno en algo que —al menos— abra la curiosidad. En ese sentido, se han fundado centros de historia de las relaciones entre China y América Latina y centros de enseñanza del idioma chino (muchos ligados a universidades). Casi en todos los países latinoamericanos se fundaron institutos Confucio (en Chile —donde está la sede regional— hay dos alojados en universidades, en Argentina el mismo número, en México cinco y en Brasil diez, por ejemplo). Estos tienen un rol tanto cultural como político, pues su objetivo es entregar una visión de China y su cultura a ciudadanos extranjeros, ser una primera puerta a Asia para un público altamente receptivo. Enseñan mandarín, realizan actividades culturales, académicas y de diplomacia entre personas. La idea de utilizar los institutos Confucio para hacer “contrapeso” a la influencia estadounidense fue introducida a principios del siglo por el embajador chino en Alemania, Lu Qiutian.

Hoy, estos centros han provocado reacciones desde los países receptores, que acusan falta de transparencia en su organización, en el origen —y destino— de su presupuesto.¹² La influencia de los institutos, a menudo alojados en universidades, también hace dudar sobre el poder que tienen estos sobre las materias curriculares relativas al escenario internacional, económico y político. Por ejemplo, ¿qué tanta libertad tiene la Universidad de Buenos Aires de escribir un artículo como este o de generar debate sobre los peligros de la influencia autoritaria?

China ha promovido la creación e internacionalización de *think tanks* como uno más de los elementos del *sharp power*, tal como el éxito economi-

¹²L. Diamond, O. Schell *et al.*, *Chinese influence and american interests*, Hoover Institute, 2018.

co o los avances tecnológicos. A éstos se los llama “centros de estudio con características chinas”, cuyo rol es ayudar a la toma de decisiones de actores de gobierno, empresarios o gestores. Uno de los más relevantes es el One Belt One Road (OBR) *think tank* de la Universidad de Cambridge. Sin embargo, los centros de estudio y *think tanks* en China carecen de independencia y no pueden contrarrestar la opinión del gobierno, pues están fundados específicamente para potenciar las ideas oficiales del régimen.¹³ De hecho, hace unos años Cambridge University Press fue foco de un escándalo, cuando se reveló que la editorial universitaria había retirado el acceso a papers en China por requerimiento de Beijing, una acción de la que se tuvo que retractar después.

Dentro del mundo de las ideas, la academia es, indudablemente, uno de los canales más importantes para el despliegue del poder blando —y *sharp power*—, y los estudiantes son un punto de contacto estratégico. De 2012 a 2017, China otorgó 5 000 becas a los países latinoamericanos para la enseñanza superior.¹⁴ En Chile los nexos con universidades y empresarios también han resultado importantes para mejorar las relaciones.¹⁵ Un ejemplo claro es que la universidad de Tsinghua (con la cual varias instituciones chilenas tienen convenio) eligió a Santiago como la sede para instalar una facultad transpacífica en el país, con foco en la investigación y el desarrollo tecnológico.¹⁶

La libertad de expresión está fuertemente controlada en el territorio de China continental, pero Beijing no puede evitar la crítica o controlar los discursos emitidos fuera. Para ello requiere convencer o forzar un discurso en el largo plazo. China invita con viajes pagados a periodistas para “ilus-

¹³H. Yin Li y S. Wong, “The evolution of chinese public diplomacy and the rise of think tanks”, *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 14, núm.1, 2018.

¹⁴S. Xiaoping, “Historia de las relaciones entre China y Latinoamérica”, en *Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos*, IRI/Universidad Real de la Plata, pp. 17-45.

¹⁵La Universidad Católica ha consolidado un fuerte núcleo de desarrollo de influencia, ya que es una de las sedes en Chile para los institutos Confucio y ha articulado un MBA con la Universidad de Tsinghua.

¹⁶El grupo Luksic, uno de los actores económicos más importantes del país, fue uno de los principales gestores para la instalación de esta universidad. *Pontificia Universidad Católica de Chile*, “El MBA UC celebra la alianza entre el Grupo Luksic y la Universidad de Tsinghua”, <<https://escueladeadministracion.uc.cl/el-mba-uc-celebra-alianza-entre-el-grupo-luksic-y-la-universidad-de-tsinghua/>>, 3 de marzo 2019.

trarlos” sobre el país y para generar una visión más positiva de las acciones del régimen¹⁷. En América Latina, el “dragón” además ha hecho un esfuerzo para “colaborar” con medios locales y relacionarse con quienes producen la información, además de posicionar a sus medios propios, como la cadena de noticias Xinhua¹⁸ que hoy se ve envuelta en un fuerte proceso de adaptación, puesto que, por un lado, es un medio estatal perteneciente a un país autoritario y, por el otro, intenta mejorar su prestigio internacional. Finalmente, sólo por citar un ejemplo del creciente interés de China en los medios, este año el país abrió un programa internacional de becas para periodismo económico.¹⁹

También hay elementos de diplomacia tradicional, *lobby*, soborno y amenazas. Por ejemplo, el gobierno de Taipei, también conocido como la República de China (ROC en inglés), ha sido diplomáticamente asediado por la República Popular China durante los últimos años. China presiona a los países para cerrar sus relaciones con Taiwán y dejar de reconocer la soberanía del país a cambio de generar lazos diplomáticos y comerciales. Centroamérica y el Caribe habían sido por décadas las zonas con más países que reconocían diplomáticamente a Taiwán. Sin embargo, en agosto de 2018, El Salvador siguió los pasos de Panamá y República Dominicana y decidió dejar de reconocer a Taipei para aliarse con Beijing.²⁰

En Chile, el Parlamento está en medio de la disputa, y China ha golpeado constantemente la mesa para evitar que la Cámara de Diputados genere relaciones amistosas con Taipei, y el embajador de Beijing en dicho país, Xu Bu, levanta a menudo la voz para defender el principio “de una sola China”, como lo hizo hace unas semanas frente a la crisis de Hong Kong y una reunión de dos parlamentarios con el disidente Joshua Wong.

¹⁷S. Kalathil, *Beyond the great firewall: How China became a global information power*, Cima/National Endowment for Democracy, 2017, <https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2017/03/CIMA-Beyond-the-Great-Firewall_150ppi-for-web.pdf>, 17 de febrero de 2019.

¹⁸J. P. Cardenal, *El poder incisivo de China en América Latina y el caso argentino*, Buenos Aires, CADAL, 2019.

¹⁹Pontificia Universidad Católica de Chile, “Profesores y exalumnos de Periodismo UC podrán optar a beca para realizar un magíster en prestigiosa universidad china”, <<http://comunicaciones.uc.cl/acuerdo-universidad-tsinghua-beijing/>>, 1 de abril de 2019.

²⁰*El País*, “Taiwán se queda sin otro aliado en América Latina: ahora es El Salvador”, <https://elpais.com/internacional/2018/08/21/actualidad/1534828383_860884.html>, 22 de abril de 2019.

El *lobby* de empresas para participar en ofertas públicas a cualquier costo ha involucrado a China con casos de soborno y constantes reuniones con autoridades de los países en los que intenta entrar.

Todos estos ángulos de influencia tienen un punto en común: una profunda relación con el funcionamiento de una democracia sólida. Francis Fukuyama planteó en 2015 que China es uno de los principales elementos de riesgo para las democracias liberales, debido a que ha sabido proveer algunas de las respuestas y servicios que los Estados democráticos han fallado en satisfacer. Por lo tanto, la democracia ha perdido legitimidad frente a los fuertes y crecientes autoritarismos,²¹ y puede verse comprometida si sus valores se olvidan, transan o sacrifican —incluso ingenuamente— en beneficio de las relaciones con la República Popular China. En América Latina, donde los gobiernos son menos estables, las instituciones menos maduras y sólidas, y la cultura democrática no es fuerte, la influencia de China, sin resguardos, crítica y escepticismo, puede significar un elemento de riesgo en el mediano o largo plazo.

Si bien otros países despliegan y han desplegado estrategias “blandas” para afianzar sus relaciones económicas con otras naciones e influir, lo que debe preocupar de China es su falta de compromiso con los derechos humanos, su relación simbiótica y de complicidad estado-empresas²² y su agenda autoritaria. Y, por supuesto, el choque de esto con los fundamentos de una sociedad libre y las instituciones y cultura de la democracia liberal. Son cuatro las alertas que América Latina debe considerar en cuanto a los riesgos que supone una influencia autoritaria por parte del régimen de Beijing.

1. La creciente dependencia. La concentración de las exportaciones latinoamericanas a China puede generar dependencia, ya que el país puede romper relaciones comerciales de manera arbitraria o cerrar acuerdos de tipo diplomático o cultural si no coinciden con las acciones tomadas por un gobierno o por la sociedad civil.

²¹F. Fukuyama, “Why is democracy performing so poorly?”, *Journal of Democracy*, núm. 26, pp. 11-20.

²²S. Hannig, “¿Nos está comprando China?”, *Revista Capital*, <<https://www.capital.cl/nos-esta-comprando-china/>>, 10 de abril de 2019.

2. La falta de crítica civil o gubernamental. América Latina suele tener una predisposición carente de crítica y cautelas hacia China. El empresariado y la élite política en general —en todos sus niveles y de todas las ideologías—, gracias a los acuerdos de libre comercio, los intercambios culturales y las cercanías personales con sus pares chinos, han tendido a mostrar un entusiasmo acrítico por las relaciones entre el régimen y los gobiernos locales. En general, no hay posturas fuertes sobre la violación de derechos humanos en China o su agresiva política internacional.
3. El encanto ideológico del dragón. Si se mira de manera pragmática, China ofrece un sistema estable a cambio de limitar las libertades políticas, civiles y desconocer los derechos humanos. China ha destacado por el pragmatismo y la eficiencia de su sistema, capaz de hacer convivir la propaganda comunista con la de McDonald's en una misma cuadra. Tal ejemplo de modelo exitoso, podría ser atractivo para otros países, especialmente donde la democracia liberal no tiene suficiente arraigo cultural o donde se siente que ésta no está satisfaciendo las demandas civiles.
4. Riesgos de seguridad nacional. China se ha convertido en el principal exportador de tecnología de vigilancia en el mundo con usos de control social. También es uno de los principales proveedores de *high tech* de la región.²³ Esto plantea ciertos riesgos, primero debido a la relación que las empresas chinas, instituciones privadas o incluso ciudadanos radicados fuera, tienen con el Estado, que recolecta información a nivel internacional y que ha sido motivo de persecución en algunos países.

¿Qué actitud se debe adoptar desde la sociedad civil, el empresariado, los medios y la política? Creemos que debe tomarse una postura abierta al intercambio cultural y económico, a entender cómo piensa Beijing, pero siempre crítica y cauta. Es necesario reducir las asimetrías de conocimiento, pues

²³S. Hannig, "Distopía digital: Cuatro herramientas que China usa para controlar a su población", *FPP Chile*, <<http://fppchile.org/es/distopia-digital-cuatro-herramientas-que-china-usa-para-controlar-a-su-poblacion/>>.

China nos conoce y comprende mucho mejor que nosotros a ella. Y esto teniendo muy claros los fundamentos y valores de nuestras instituciones democráticas liberales. Sin actitudes paranoicas o incluso xenófobas o agresivas, es posible tener conciencia de los riesgos y activos los dispositivos de alerta ante posibles amenazas indirectas. Además, se puede tomar el ejemplo de otros países que han realizado ya propuestas al respecto, como Australia, Europa o algunos estados del sudeste asiático.

Hay algunos puntos que se deben tener claros. Lo primero es que no todos los elementos, intenciones de acercamiento diplomático o cifras relativas a inversión de China en mejorar sus relaciones diplomáticas pueden ser asumidas como correlaciones directas a una estrategia de influencia, sino que debe existir un estudio crítico y coherente. Vale decir, se debe utilizar tanto evidencia práctica como un análisis muy serio y riguroso (incorporando elementos como el discurso chino) para no caer en conclusiones falaces.

Dicho esto, se deben analizar muy responsablemente los niveles de dependencia y la penetración de elementos autoritarios en el discurso. Y también las contradicciones: China se presenta como un país que aboga por valores positivos, pero en la práctica tiene conductas muy diferentes. Todos estos elementos morales en el discurso que el dragón chino ha perseguido, especialmente desde comienzos de siglo, tienen que ver con una épica que intenta recuperar. Más allá de los valores socialistas, el país espera alcanzar la grandeza de los periodos dorados del confucianismo, en contraste con los valores occidentales.²⁴

Pese a lo anterior, es importante acotar que el aporte histórico de la cultura de China es amplio y va desde iniciativas de comercio, ciencia o tecnología hasta el desarrollo artístico. Desconocer este aporte es deshonesto y contraproducente, más aún hoy en un mundo globalizado. La actitud conveniente es más bien la del sano escepticismo y visión crítica ante los discursos del gobierno chino, transmitidos a través de medios digitales, análogos y cultura popular, como la industria del cine.

También se debe tener claro que no existen instituciones independientes en la diplomacia pública o entre personas. China es unos de los países con

²⁴J. P. Cardenal, *op. cit.*

menor libertad de expresión, mayor desarrollo cultural estratégico y un mayor control de las libertades individuales de sus ciudadanos. Esto incluye, por supuesto, a empresarios, representantes institucionales, profesores y ciudadanos fuera del país, para quienes existen leyes especiales que aseguran su confianza.²⁵

Dicho todo lo anterior, hay dos amenazas principales con respecto a la influencia de China en América Latina. La primera está relacionada con la dependencia económica, ya que hay países cuyas economías dependen en gran medida de sus exportaciones a China o que han caído en trampas de deuda en los últimos años. La segunda es el ataque indirecto contra la democracia y sus valores fundamentales, pero también la manipulación del discurso. Esto se hace a través de la influencia cultural y un amplio uso de herramientas para cambiar los puntos de vista sobre el estado y las acciones de China, y así proporcionar aliados a los objetivos de la RPC.

²⁵L. Diamond, O. Schell *et al.*, *op. cit.*

Derechos humanos en Cuba y el contexto internacional

Javier Larrondo

Introducción

El presente artículo tiene el presuntuoso y ambicioso fin de que algún diplomático de la Unión Europea lo lea con interés, en profundidad, y la lectura le haga pensar sobre cuáles son los efectos de la posición actual de la Unión Europea con Cuba. Es ambicioso porque hoy día nadie tiene tiempo para nada. Y es presuntuoso porque es harto complejo por dos motivos. Primero porque nadie debe pensar que está en posesión de la verdad, y eso se lo aplica uno a sí mismo. Y en segundo lugar porque transformar, a través de un escrito, la opinión de un tercero, requiere de elocuencia, capacidad de influencia y capacidad de motivación tan grandes, que creo que está fuera del alcance de cualquiera. Pero siempre pensé que la frase “lo conseguí porque no sabía que no podía” es una que hay que llevar al hombro siempre que se trabaje a favor de los derechos humanos.

Lo primero que se debe hacer con la temática es describir la situación, con las fuentes de las que Europa se nutre, lo más fiables posible. ¿Qué podemos describir de Cuba cuando hablamos de derechos humanos sin extendernos como un libro, escogiendo, del abanico posible, algunos hechos probados? He elegido siete temáticas fáciles de describir y que o bien son demostrables o bien son aceptadas internacionalmente por todos los actores:

Presos y condenados de conciencia

En el escenario cubano, el hecho de que Cuban Prisoners Defenders (CPD) es la fuente aceptada de presos políticos en Cuba tanto para la UE, como para Amnistía Internacional y los actores actuales en el escenario cubano, es una realidad. Hoy día, en 2019, esa es la fuente que se usa para validar los casos de prisión política. Tener una fuente aceptada por los expertos independientes, sea ésta u otra, nos va a permitir hablar de realidades fácticas, y no de reclamos.

En esta lista de CPD hay al menos 127 presos políticos convictos o condenados en Cuba: 75 convictos de conciencia con condenas medias de cuatro años que cumplen sin régimen domiciliar de forma integral (como 12 años de condena en un país europeo como España), que serían ya 79 convictos de conciencia si contempláramos a **José Daniel Ferrer, el líder más activo y visible de la disidencia, y sus compañeros**, ya presuntamente encarcelados, aunque cuando se escriben estas líneas no se sabe ni dónde ni en qué estado, por más de 20 días. De los 127, otros 30 son presos políticos que no podemos incluir en la categoría de conciencia únicamente, y otros 22 son condenados de conciencia (con medidas domiciliarias).¹

Pero hay una cifra mucho más alarmante y preocupante. Existen 10000 **civiles no políticos convictos o condenados** (8000 reclusos y 2000 por medidas domiciliarias) acusados de medidas predelictivas con entre uno y cuatro años de condena **“para prevenir la comisión de delitos”** (art. 76.1 del Código Penal cubano), debido al **“comportamiento que observamos en contradicción manifiesta con las normas de la moral socialista”** (art. 72 del Código Penal cubano).² Ley pre-delictiva es similar a la “Ley de Vagos y Maleantes” de la dictadura en España, ya felizmente derogada. Incluso emplea sus mismos términos y es un calco en lo legislado, pero mucho más laxo, sintético y sin derecho a tener audiencia con el juez durante días, semanas o meses, en un proceso sumario que **mete en prisión a personas que el siste-**

¹ Lista de presos políticos de Prisoners Defenders a 19 de octubre de 2019, <https://drive.google.com/open?id=1scupS34K5N5nYV3xqqXPb7_STDpdd4Ay>.

² Tenemos documentos internos oficiales del régimen que hemos mostrado individualmente pero haremos públicos en las próximas semanas, aunque ya comunicamos oficialmente algunos datos resultantes de ellos. <https://drive.google.com/open?id=1E0hB-X16_YCyJVw7Wpf7rhXjHpaQg_Of>.

ma reconoce que no han cometido delito alguno. Esas 10 000 personas cada año sirven de modelo represivo para que los otros 11 millones tomen nota de ello. Cientos de miles de cubanos han pasado por condenas predelictivas, y aprendido lo que representa la cárcel y los trabajos forzados por largos periodos, como para pedirles que se enfrenten al sistema.

Esas 10 127 personas, por tanto, están en el sistema penal por penas políticas o inexistentes año tras año en Cuba.

De toda la lista de los 97 condenados y condenados por conciencia, **15 han sido nombrados ya presos de conciencia por Amnistía Internacional**, de los cuales siete son condenados con medidas domiciliarias y ocho están tras las rejas, **seis de ellos nombrados en los últimos dos meses** después una reactivación del trabajo de Amnistía en Cuba. Tras años de no enfocarse en este tipo de tarea en este país, Prisoners Defenders lo activó con su insistencia durante meses de duro empeño. Pero lo más importante es, y por ello Amnistía Internacional describió en su comunicado de agosto sobre los nuevos cinco presos de conciencia, que Amnistía tomó al azar cinco casos de los 71 convictos de conciencia que en dicho momento estaban activos en la lista de Prisoners Defenders, resultando todos ellos presos de conciencia, y así **Amnistía Internacional afirma que esos cinco son una “pequeña fracción” de lo que debería ser la lista.**³

Si hacemos memoria, cuando Obama liberó a 53 presos políticos, había apenas un centenar como presos políticos internacionalmente aceptados. Quedaban en las cárceles alrededor de 50 presos políticos. Tras esto, muchos de los que estaban en prisión han cumplido íntegras sus condenas y dejado la cárcel. Si no hubieran crecido alarmantemente los presos políticos ahora encontraríamos de 30 a 40 de ellos aún en prisión.

³“Por desgracia, sabemos que probablemente los cinco presos de conciencia que hemos adoptado hoy representan una mínima fracción de las personas que están entre rejas por expresar sus opiniones de manera pacífica. Dado que las autoridades cubanas siguen negando el acceso al país a observadores independientes de los derechos humanos, y que la maquinaria del Estado mantiene un profundo clima de temor, Amnistía Internacional encuentra grandes obstáculos para documentar este tipo de casos.” Erika Guevara-Rosas, Americas Director at Amnesty International, <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/08/cuba-cinco-nuevos-presos-de-conciencia/>>.

Entonces ¿cómo es posible que ahora hayan crecido, en tan poco tiempo, hasta la cifra de los 127 (o 129 si contamos a Ferrer y sus compañeros ahora entre rejas)?

Es evidente que hay un fuerte crecimiento del número de presos políticos en Cuba, más fuerte que en ninguna época desde 2003, fatídico año de la Primavera Negra de Cuba. Sin embargo, hace apenas unos meses **Jolita Butkeviciene**, directora para América Latina y Caribe en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG DEVCO), decía en su comparecencia en la Discusión Transatlántica sobre Cuba y Venezuela el 9 de abril en el Parlamento Europeo, que “la mayoría de los presos políticos de larga duración en Cuba han sido liberados”.⁴ Claro que la Sra. Butkeviciene no es la voz de la Unión Europea sobre derechos humanos y por tanto no debiera hacer valoraciones sobre datos que no posee. Pero es quien consume los recursos de la UE en proyectos de inversión y gasto, y quien tiene presupuesto aprobado y recursos para realizar proyectos en Cuba para su desarrollo; mientras, este país gasta los recursos del producto bruto interno de sus ciudadanos en mantener en su sistema penal a **10 127 condenados o convictos políticos y/o de conciencia, incluyendo los del “predelictiva” anualmente**, y además, en sostener la represión que a continuación vamos a presentar, que es abrumadora. **La Unión Europea debería cuidar mejor quién habla de qué y sobre qué.**

Represión policial de conciencia y detenciones arbitrarias

La represión en Cuba ha crecido superlativamente en el último año, volviéndose extremadamente agresiva y masiva. **Sólo en septiembre pasado**, la fuente de la UE para las detenciones arbitrarias en Cuba, la **OCDH**, **documentó 481 detenciones políticas arbitrarias sin cargos**. Unpacu y Damas de Blanco (Premio Sájarov de la UE a la Libertad de Pensamiento de 2005) obtuvieron un *share* del 60% de las detenciones arbitrarias

⁴Transatlantic Discussion on Cuba and Venezuela, 9 de abril de 2019, European Parliament, Brussels, <<https://alde.livecasts.eu/transatlantic-discussion-on-cuba-and-venezuela>>.

mencionadas, algo vergonzante para nosotros en la Unión Europea, pues Damas de Blanco ostenta nuestro máximo galardón en derechos humanos y son asaltadas, pegadas, detenidas y encarceladas cada domingo sin que haya un solo comunicado de la Comisión Europea al respecto, en años.⁵

Además, las casas de los activistas de la Unpacu, por ejemplo, han sufrido **37 allanamientos de morada extremadamente violentos de la policía sólo en los últimos 8 meses** en los que se detuvo a niños e incluso a mujeres embarazadas y, además de la destrucción, robaron las cosas más increíbles: comida, libros, sillas, utensilios de cocina y mesas, además de papeles, memorias, teléfonos o PC portátiles. No se mostraron documentos, ni actas, ni acusaciones antes o después de las redadas, pero los objetos robados en casi ningún caso fueron devueltos a los propietarios, como se puede informar en el comunicado del 13 de septiembre de Prisoners Defenders, “Represión durante la visita de la UE a Cuba”.⁶ Mientras ciertos diplomáticos valiosos se desesperan y nos confiesan que tienen las manos atadas, otros validan y trasladan un encauzamiento de la situación de derechos humanos en Cuba, incluso indicando reuniones con la “sociedad civil” u “organizaciones no gubernamentales”, cuando se reúnen con las Asociaciones mantenidas y/o al amparo y protección del Partido Comunista de Cuba.

Represión y trata de personas con los trabajadores civiles cubanos en el extranjero

Entre 50 000 a 100 000 trabajadores civiles anualmente trabajan en el extranjero por cuenta del Estado de Cuba. Nada mejor para hacerse una idea de las condiciones laborales de los trabajadores cubanos en la isla que las que el país consigue implantar con sus trabajadores en un terreno mucho más complejo, la mayoría de las veces incluso en países democráticos. Lo que exponemos lo

⁵ Reporte de detenciones arbitrarias de septiembre del Observatorio Cubano de Derechos Humanos (OCDH), <<https://drive.google.com/open?id=19RsVJ4JKqsYnboWxyaStrE1Qb7M9PAY1>>.

⁶ Informe de Prisoners Defenders “Represión en la visita de la Unión Europea”, <https://drive.google.com/open?id=1S2PAIqPoPVOOzDvI8-LICSk-ryisaZW_>.

han reflejado docenas de los más prestigiosos medios internacionales como *Le Monde*, *New York Times*, *BBC*, entre muchos otros, además de medios españoles y latinoamericanos.⁷

Las misiones civiles de internacionalización de Cuba llevadas a cabo en el extranjero por médicos, profesores, arquitectos, músicos o profesionales del deporte cubano, por nombrar algunos, son, con mucho, el mayor ingreso del país con números que varían de 8 000 millones de dólares a 10 600 millones de dólares por año (el turismo es medido como un ingreso de 3 000 millones de dólares, por ejemplo), e involucran a más de 50 000 profesionales cada año.^{8, 9}

Prisoners Defenders realizó un estudio profundo durante 10 meses, de 375 páginas, que ha sido publicado,¹⁰ y que ha demostrado con hechos, documentos oficiales, contratos de trabajadores cubanos,^{11, 12, 13, 14} las leyes

⁷ Enlaces de repercusión en prensa: *Le Monde*, *Le Point*, *BBC*, *ABC* y docenas de medios cubriendo el asunto, 2019, <<https://drive.google.com/open?id=1RHk4CEUXpYVssXxsENfkkky5dqlveCX9>>.

⁸ Sector Exterior. Estadísticas oficiales de Cuba, <<https://drive.google.com/open?id=1p-j9FkhPA36P6KjQeDqvELbGxM-rxgQk>>.

⁹ Fuente de datos de la Organización Mundial del Comercio, <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_bis_s.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState=%7b%22impl%22:%22client%22,%22params%22:%7b%22langParam%22:%22en%22%7d%7d> (alternativa en Excel, <https://drive.google.com/open?id=1W159lSuXYXEa5h0rvL_QYGp74XL0CmpO>).

¹⁰ Prueba ejemplo #1 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba Informe completo y reclamo a la CPI sobre Cuba por Prisoners Defenders, <https://drive.google.com/open?id=1HmBKCqdeSv7gQA-i_M1YbrwJfXgU7gPs>

¹¹ Prueba ejemplo #2 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Cláusula de un contrato de Cuba con un médico en misiones, <<https://drive.google.com/open?id=1ljdOKY4aQS6obBcqjRulN8VSkrlzKAAq>>.

¹² Prueba ejemplo #3 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Cláusula de un contrato de Cuba con otro médico en misiones, <<https://drive.google.com/open?id=1NuLVF46NjysU7AYk5dY43Zke-7SaejjT>>.

¹³ Prueba ejemplo #4 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Contrato de los médicos cubanos en Brasil, <<https://drive.google.com/open?id=1ljdOKY4aQS6obBcqjRulN8VSkrlzKAAq>>.

¹⁴ Prueba ejemplo #5 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Contrato de los médicos cubanos en la misión en Arabia Saudí, <<https://drive.google.com/open?id=1cIPN2PWgeY4G6qmqwXDXb5T2VtVESl3l>>.

cubanas,^{15, 16} acuerdos internacionales que involucran a Cuba,^{17, 18} sentencias judiciales internacionales que condenaron la esclavitud cubana en el extranjero,^{19, 20, 21, 22, 23, 24} videos y grabaciones,²⁵ pero también con testimonios que respaldan los hechos (110 profesionales cubanos) con analítica de más de 90 parámetros que afectan a los profesionales, que **estas misiones civiles se gestionan en condiciones de esclavitud**. Es decir, se ha demostrado el derecho de uso (*ius itendi*), derecho de disfrute (*ius fruendi*) y derecho de abuso (*ius abutendi*) sobre tales profesionales: los pasaportes y títulos académicos son confiscados a profesionales durante su estancia en

¹⁵Prueba ejemplo #6 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Resolución N° 168/2010, Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extrajera de Cuba, <https://drive.google.com/open?id=1iIeLPFiNRtR-5nQLT2_XMB7yzPBo7CDE>.

¹⁶Prueba ejemplo #7 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Artículo 135 del Código Penal de Cuba, <https://drive.google.com/open?id=1_kfOR8TsMlxtFIReEqAEDleeMfPngCGTr>.

¹⁷Prueba ejemplo #8 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Copia íntegra total del acuerdo de colaboración entre Cuba y Botswana, <[https://drive.google.com/open?id=0BykeosyKG0nGcG1saktjUlNpd2k3dXRjaUF4Mm5SZTRMWFpV](https://drive.google.com/open?id=0BykeosyKG0nGcG1saktjUlNpd2k3dXRjaUF4Mm5SZTRMWFpV;)>.

¹⁸Prueba ejemplo #9 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Sesión plenaria del 8 de marzo de 2017. Tribunal Federal de Cuentas de Brasil, n° 027.492/2013-3. Documento oficial completo donde se expone el acuerdo de Cuba con el gobierno de Dilma Roussef, <<https://drive.google.com/open?id=1QusJj0C8Eu20J6WEkNOalQe8zLjwliEC>> (enlace alternativo, <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465747234/acompanhamento-acom-2749220133/inteiro-teor-465747254>>).

¹⁹Prueba ejemplo #10 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Caso Curaçao Drydock Company (re trabajos forzados, esclavitud y trata de personas), <<https://www.business-humanrights.org/en/cura%C3%A7ao-drydock-company-lawsuit-re-forced-labour>>.

²⁰Prueba ejemplo #11 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Caso Arnulfo Castanet Batista y Maireilys Alvarez Rodriguez vs. Brazil/OPS/CSMC/Cuba, <<https://drive.google.com/open?id=1G5r9MkcFbx3XArV67TFvPvOnGg3ofTGd>>.

²¹Prueba ejemplo #12 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Sentencia 7119858.2016.4.01.3400 de la SEÇÃO JUDICIÁRIA DODISTRITO FEDERAL 9ª VARA FEDERAL :<https://drive.google.com/open?id=1hfRxEEQB-_3-fRGtkuo5XjYKdM971Ww6>.

²²Prueba ejemplo #13 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Sentencia del caso 1002021-35.2017.8.01.0000. Tribunal de Justiça Segunda Câmara Cível of the State of Acre, firmado digitalmente por el juez, <<https://drive.google.com/open?id=1VScsuWocqlzKhU99GWeyUp8GMQ3MLySb>>.

²³Prueba ejemplo #14 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Sentencia del caso 1002021-35.2017.8.01.0000. Tribunal de Justiça Segunda Câmara Cível of the State of Acre, firmado digitalmente por el juez, <<https://drive.google.com/open?id=1VScsuWocqlzKhU99GWeyUp8GMQ3MLySb>>.

²⁴Prueba ejemplo #15 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Sentencia firme de 10 de julio de 2017, emitida por la Corte de Distrito Federal No. 9 de Brazil, Proceso No. 63318-15.2016.4.01.3400, <<https://drive.google.com/open?id=1CC4QMqzjnJ9ndiQBnxf3wl-V8ex66QMZ>>.

²⁵Prueba ejemplo #16 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Grabaciones e informes de las mismas en Jornal da Band, <https://www.youtube.com/watch?v=R_QtLZSsF2E> (enlace alternativo, <<https://drive.google.com/open?id=1dWmUezqza6bP7GkPqscjy0LguJ597Ldq>>).

el extranjero. Son obligados a participar en las misiones y no conocen el destino ni negocian el contrato, tampoco se les da copia del mismo, salvo en determinadas misiones. Se los mantiene en lugares predeterminados, en muchos casos confinados o en condiciones deficientes y sin privacidad, no se les permite llevar a sus familias, ni sus familias pueden visitarlos ni salir de Cuba. Del 75 % a 91 % de sus salarios son confiscados por Cuba, son obligados a trabajar el 160 % de la cantidad máxima de horas por semana sugerida por la OIT. Están sujetos a una estricta vigilancia y tienen obligación de vigilancia mutua en su tiempo libre. Son obligados a no tener reuniones sociales o amigos nativos por ley, o se es perseguido por Cuba, incluso judicialmente en el país de destino. Casarse o tener relaciones sentimentales con nativos extranjeros, entre otras restricciones increíbles también ocurren, como conducir un automóvil, siendo que todo ello está escrito en las leyes de Cuba.²⁶ **Si se atreven a abandonar la misión de trabajo civil o, después de terminarla, se atreven a no regresar a Cuba, el artículo 135 del Código Penal cubano los condena con 3 a 8 años de prisión.** Más de 25 000 médicos cubanos que no volvieron a Cuba no pueden hacerlo debido a la Ley de los 8 años, y a sus familias no se les permite viajar de forma conjunta al extranjero para visitarlos o quedarse con ellos, en un *apartheid*, y son llamados por el poder de forma oficial como “desertores”. Todo ello está probado más allá fuera de toda duda en el documento referenciado de 375 páginas.

Además de la esclavitud altamente demostrada en la denuncia de Prisoners Defenders ante la Corte Penal Internacional y la ONU, que también dio pie a que el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América incluyera a Cuba como país de tráfico de personas de nivel 3 (el más alto, es decir, tráfico de personas institucional), los médicos cubanos se ven obligados “uno a uno” a cambiar las estadísticas de la OMS del país anfitrión falsificando visitas, operaciones y todo tipo de estadísticas de salud, y también obligados a llevar a cabo **acciones de proselitismo político y censo de op-**

²⁶ Prueba ejemplo #17 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Resolución N° 168/2010, Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de Cuba, <https://drive.google.com/open?id=1iLeLPFiNRtR-5nQLT2_XMB7yzPB07CDE>.

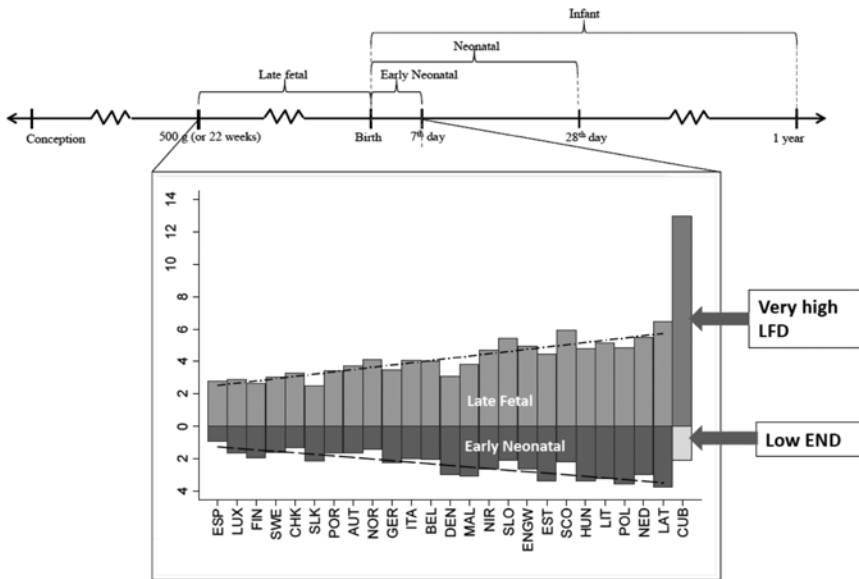
ción política para el partido amigo de Cuba que les contrata, en el poder en el país anfitrión.

Es más, no sólo se demuestra que Cuba lo realiza en el extranjero, sino que también se expone en el documento probatorio cómo Cuba cambia sus propias estadísticas de salud enviadas a la OMS. Por ejemplo, la mortalidad infantil se reduce asignando falsamente las muertes infantiles como abortos y prenatales, cuando son muertes posteriores al nacimiento. Y así, el último Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas relacionado con Cuba (A/HRC/WG.6/30/CUB/2) dice:²⁷ “45. El Secretario General de las Naciones Unidas encomió a Cuba por su sistema de atención sanitaria, arraigado en la atención primaria de la salud, que daba excelentes resultados, a saber, **descenso de la mortalidad de lactantes...**” Pero, al mismo tiempo, es posible leer dos párrafos más tarde lo siguiente: “47. Preocupaba al Comité la **elevada tasa de abortos...**” Hay un estudio que demuestra este hecho y es meramente científico, basado en los datos de Cuba, y que está fuera de toda duda, realizado por Universidad de California Chapel Hill en 2016, del que podemos ver un análisis de la anormalidad de las muertes de fetos tardíos (LFD) frente a los neonatales tempranos (END) en Cuba, cuando está demostrado por Verlkoff y Miller desde 1995 y aceptado por la Organización Mundial de la Salud que el cociente entre ambos es similar entre cualesquier poblaciones:^{28, 29}

²⁷ Prueba ejemplo #18 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Examen Periódico Universal de Cuba 2018, <<https://drive.google.com/open?id=IJMDAPTZw3DAsQ1H0AFFct7vpdbUwARiY>>.

²⁸ Estudio científico sobre la mortalidad infantil en Cuba. Departamento de Economía de la Universidad de California Chapel Hill, <https://drive.google.com/open?id=1L6BybfG_XKGa6XimALnvthETN9rgMsTZ>.

²⁹ Victoria A. Velkoff y Jane E. Miller, “Trends and Differentials in Infant Mortality in the Soviet Union, 1970-90: How Much Is Due to Misreporting?”, *Population Studies*, vol. 49, núm. 2, 1995, pp. 241-258; *Neonatal and Perinatal Mortality: Country, Regional and Global Estimates*, World Health Organization, 2006.



Desorbitada diferencia entre Cuba y el resto del mundo en el cociente de muertes de fetos tardíos (LFD) y neonatales tempranos (END)

Como otro ejemplo, Cuba presenta en su informe de atención médica de 2018,³⁰ que tuvo 99 millones de visitas médicas, es decir, 8.7 visitas médicas por habitante, en promedio, por año. Esta cifra como promedio no tiene paralelo y no es factible, ya que sería indicativo de una pandemia que obligaría a todos los habitantes a visitar al médico cada 42 días, a todos los habitantes de una nación entera, y todo el año. Para tener una idea de los números que son reales y otros que no lo pueden ser en términos de visitas médicas por año, podemos tomar los datos de la OMS y podemos ver que, para uno de los grupos con mayor riesgo y que más visitas médicas y seguimiento requieren –las mujeres embarazadas– la ONU persigue el objetivo de que el “100% de ellas tengan al menos 4 visitas al año”, definidas como las óptimas

³⁰ Prueba ejemplo #19 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba, *Granma*, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba: <<http://www.granma.cu/cuba/2018-12-26/salud-publica-equilibrar-los-esfuerzos-del-estado-con-la-satisfaccion-del-pueblo-26-12-2018-22-12-20>>, (enlace alternativo, <https://drive.google.com/open?id=1mZ_jhV5sR8-WJVJezDXAfp7v40wC3zwZ>).

por la OMS, y esto ni siquiera es cumplido por ningún país democrático en el mundo, incluso con sistemas y modelos de salud realmente avanzados...³¹

Tres relatores de la ONU (esclavitud, trata de personas y libertad de expresión) han estudiado el reclamo de la ONU, lo han apoyado y han enviado una carta a Cuba para requerir explicaciones. El resultado será publicado por la ONU, esperemos que pronto. La CPI acusó recibo en mayo pasado para estudiar la causa también.

Estudiando las condiciones de trabajo de los trabajadores civiles cubanos por cuenta del Estado de Cuba en países democráticos, debemos decir que las condiciones en Cuba son de un control absoluto igualmente. Es necesario alertar a este respecto que nuestro país, España, por ejemplo, tiene fuertes inversiones en Cuba y tiene miles de trabajadores cubanos que no contrata, sino que lo hace a través de la contratación de los trabajadores a modo de empresa intermediaria, o empresa de trabajo temporal, con el Estado de Cuba, pagando altas sumas que son confiscadas en su mayoría por el Estado de Cuba y no llegan al trabajador. Y que las condiciones, sin derechos laborales homologados en Europa, las Naciones Unidas o la Organización Internacional del Trabajo, sin derechos sindicales libres, o incluso sin derechos básicos como la indemnización tras despido, los ubican en situaciones gravísimas de explotación laboral.

Docenas de medios internacionales han cubierto ampliamente el tema.³²

Expatriaciones forzosas de disidentes

En 2019, Prisoners Defenders realizó una investigación sobre los disidentes que se ven constantemente obligados a emigrar amenazándolos con su muerte, prisión durante muchos años, golpizas y/o todo tipo de acciones inhumanas

³¹ Prueba ejemplo #20 del estudio de PD sobre las misiones civiles de Cuba. Informe de la Organización Mundial de la Salud 2000-2010 "Estadísticas mundiales de salud", <https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2011_Full.pdf>. (enlace alternativo, <https://drive.google.com/open?id=11qHy-OcCEf3rbbdCRcn0uCOUMR_XmIh0>.)

³² Enlaces de repercusión en prensa: *Le Monde*, *Le Point*, *BBC*, *ABC* y docenas de medios cubriendo la esclavitud en las misiones cubanas (2019), <<https://drive.google.com/open?id=1RHk4CEUXpYVssXxsENfkkkiy5dqlveCX9>>.

coercitivas y violentas. Se estudiaron 77 casos en profundidad, que fueron hechos públicos. De nuevo, medios en todo el mundo, desde el *New York Times* hasta periódicos europeos y latinoamericanos reputadísimos, expusieron y validaron los hechos con entrevistas a multitud de las víctimas.³³

Estos defensores de los derechos humanos están siendo enviados separados de sus familias en aviones a Guyana, Trinidad y Tobago o Nicaragua, donde su situación es ilegal y donde las autoridades cubanas, además, interactúan con las autoridades para asegurarse de que no obtengan su residencia o estatus de refugiado. Así, la mayoría se ve obligada a cruzar la selva del Darién, uno de los tránsitos más peligrosos de América Central, donde mueren muchos cubanos, hasta Costa Rica y el norte para obtener ayuda y consideración en otros países y tal vez llegar a los Estados Unidos.

Prisoners Defenders entonces presentó una denuncia ante las Naciones Unidas.³⁴

Tres relatores especiales de la ONU que apoyaron el caso (migraciones, defensores de los derechos humanos y libertad de expresión) han enviado una carta a Cuba para pedir explicaciones. Los resultados estarán disponibles en unas pocas semanas en el sitio web de las Naciones Unidas, pero baste leer la denuncia y los medios para conocer la atrocidad que se ha cometido con miles de disidentes hasta la fecha. Esos 77 fueron testimonios recogidos sólo en 10 días. Eran tantos los que nos referenciaban, y tantas las pruebas, que decidimos sacar la demanda con la máxima urgencia, dada la lentitud con la que conocemos actúan las organizaciones de defensa internacionales.

Que las expatriaciones forzosas es un hecho no es algo nuevo, como puede deducir el lector del acuerdo por el que los disidentes del Grupo de los 75 consiguieron la libertad sólo a cambio de ofrecerles la expatriación a España en 2010, acuerdo que fue el único posible que logró la Iglesia católica y el Gobierno de España, con el Gobierno de Cuba, en dichas fechas. Es, por tanto, la operativa natural y probada del régimen de la isla.

³³ Enlaces de repercusión en prensa, *ABC*, *New York Times*, *The New Herald* y docenas de medios y TV cubriendo las expatriaciones forzosas (2019), <https://drive.google.com/open?id=1pr9ZzyQp6ZBD72przaGJ5myy8lCTgi_i>.

³⁴ Expatriaciones forzosas masivas en Cuba, denuncia por procedimiento especial ante las Naciones Unidas, <<https://drive.google.com/open?id=1UMXGeab3NShshvw0Sda5m6hfeTXoWla8>>.

Allanamientos de morada y olas de detenciones masivas, como en la visita de la UE a Cuba

Del 6 al 8 de septiembre de 2019, tres días antes de que Federica Mogherini visitara oficialmente Cuba (9 de septiembre), el gobierno de Cuba comenzó una operación masiva y detuvo al menos a 188 activistas en todo el país junto con redadas muy violentas en sus propias casas, para controlar la “estética” del país para la citada visita. Las escenas eran aterradoras. Menores, bebés, mujeres embarazadas... Nadie salió ileso de los violentos allanamientos de morada. El informe extendido sobre la destrucción, la violencia incontralada y los detenidos habidos fue todo ello estudiado y transmitido por Prisoners Defenders el 13 de septiembre del presente.³⁵ Los eventos fueron tan notorios que numerosos medios internacionales se hicieron eco de lo que sucedía.^{36 37 38} Los activistas finalmente permanecieron detenidos hasta 96 horas, al menos hasta que finalizó la visita de la UE. **La Comisión de la UE, de visita en la isla mientras esto acontecía, no comunicó una sola palabra durante o después de los acontecimientos.**

Prácticamente sucedió lo mismo en febrero de 2019 con motivo del voto nacional a la nueva Constitución de Cuba el 24 de febrero.^{39, 40, 41} Ninguna reacción de la UE fue comunicada tampoco en dicha ocasión.

³⁵ PrisonersDefendersreport “Represión durante la visita de la UE a Cuba”, <<https://drive.google.com/open?id=1gQWFusSUken8RbEVpePTAZqLPjsiB9ye>>.

³⁶ ABC, “El régimen cubano reprime con violencia y detenciones protestas contra la violación de DD.HH.”, <https://www.abc.es/internacional/abci-regimen-cubano-reprime-violencia-y-detenciones-protestas-contra-violacion-ddhh-201909091632_noticia.html>.

³⁷ InfoBAE, “Persecución en Cuba: el régimen castrista detuvo a José Daniel Ferrer y a más de 40 activistas”, <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/09/08/persecucion-en-cuba-el-regimen-castrista-detuvo-a-jose-daniel-ferrer-y-a-mas-de-40-activistas/>>.

³⁸ Telemundo TV, “Asaltan sede de Unpacu en Cuba y detienen a opositores”, <https://www.telemundo51.com/noticias/cuba/Asaltan-la-sede-de-la-Unpacu-en-Cubay-detienen-a-opositores_TLMD---Miami-559699182.html>.

³⁹ Europa Press, “La oposición cubana denuncia el asalto de ocho de sus casas-sede en Santiago de Cuba”, <<https://www.europapress.es/internacional/noticia-oposicion-cubana-denuncia-asalto-ocho-casas-sede-santiago-cu-ba-20190211232107.html>>.

⁴⁰ ABC, “El régimen cubano reprime con dureza a los opositores que hacen campaña contra su Constitución”, <https://www.abc.es/internacional/abci-regimen-cubano-reprime-promueven-no-referendum-constitucion-201902130137_noticia.html>.

⁴¹ InfoBAE, “Persecución en Cuba: el régimen castrista detuvo a José Daniel Ferrer y a más de 40 activistas”, <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/09/08/persecucion-en-cuba-el-regimen-castrista-detuvo-a-jose-daniel-ferrer-y-a-mas-de-40-activistas/>>.

Proceso violento e ilegal para establecer la nueva Constitución cubana

El 24 de febrero, se aprobó la nueva Constitución de Cuba. Tras una ola de represión masiva quedaron arrasadas todas las formas de pensamiento alternativo y de libertad de elección en torno al proceso de votación.

Además, la Constitución misma no es tal:

- **Establece que la soberanía no reside en el pueblo**, ya que no permite, e incluso prohíbe, cualquier mecanismo para cambiar la naturaleza de la Carta Magna.
- **Define al Partido Comunista como “el poder político supremo de la sociedad y el Estado”**, pero no contiene ni una sola línea sobre de dónde emana ese poder o las leyes o normas que lo gobiernan.
- **Prohíbe la propiedad privada** en casi todas sus formas, directa o indirectamente.
- **Viola flagrantemente la libertad de pensamiento**, ya que obliga a adoptar una ideología específica y concreta que menciona, pero tampoco define.
- **Viola flagrantemente el derecho a la ciudadanía**, negándolo por razones ideológicas plasmadas en el articulado al respecto.
- **Permite la violación del domicilio y la correspondencia privada**, por infinidad de causas sin especificar.
- **Promueve la violación de la libertad de movimiento, manifestación y asociación**, de manera flagrante.
- **Fortalece la privación de la libertad de pensamiento, conciencia, expresión y prensa**, con articulados que lo ratifican.
- **Fomenta la ausencia del derecho a la protección judicial efectiva, la igualdad de oportunidades, la independencia judicial, la asistencia jurídica y la presunción de inocencia**, en toda la definición que realiza sobre la administración de la justicia y la práctica del derecho.
- **Se opone a la separación de poderes**, ya que define a todos los poderes dependientes y emanados del Poder Ejecutivo.

- **Está sujeto a todas las leyes de grado inferior** específicamente cuando contradigan cualquier posible derecho otorgado por escrito en ella, lo cual es inaudito porque deja sin efecto la Constitución en sí misma como condición previa a ella. En efecto, en el texto dice que los artículos están explícitamente limitados por las leyes ya establecidas –no aquellas que pueden o deben ser legisladas– cuyos principios en la mayoría de los casos ya son los opuestos a los párrafos escritos en la Constitución. Se convierte por tanto en un papel con nula utilidad jurídica y de mera propaganda.
- **Y alienta la violación por el poder político de los supuestos derechos incluidos en la Constitución**, al no establecer ningún mecanismo para controlar los posibles derechos escritos en ella. No existe tribunal alguno que sólo se rija por los preceptos constitucionales de forma prioritaria, y todos están sometidos al global de la legislación, la cual contradice a la supuesta Carta Magna, y están supeditados al Ministerio de Justicia y al Partido Comunista.

Para convocar a la votación, se desplegó una amplia publicidad de adoctrinamiento en todo el país. Hasta en los tickets de compra en tiendas se podía leer que un buen cubano tenía que votar SÍ. “SÍ” fue el único voto para un cubano que quería mantener su trabajo y estatus social. Los CDR, estructuras de control cuyas siglas han calcado los independentistas violentos en España, así como la señera también se basa en parte de la bandera cubana. Emitían reclamos y advertencias sobre qué votar. Los partidarios del “NO” fueron silenciados hasta un nivel que implicó una represión sin precedentes durante meses, con cientos de detenidos.

El equipo legal de Prisoners Defenders hizo un extenso documento en el que analizaba y demostraba todas las conclusiones y circunstancias tanto jurídicas como del proceso mencionadas anteriormente, y muchas más.⁴²

⁴² *Prisoners Defenders*, “Referendo Constitucional de Cuba Un proceso ilegítimo e irregular que debe ser deslegitimado”, <https://drive.google.com/open?id=1YLcJWXXKMGY7wOj_mDQnpD-URRwWIhvh>.

La desaparición de Jose Daniel Ferrer después de un asalto domiciliario de la policía

Sudáfrica tenía su **Nelson Mandela**. Cuba tiene su análogo en **José Daniel Ferrer**.

La casa del líder de activistas de derechos humanos más visible en la isla y coordinador general de la Unión Patriótica de Cuba (Unpacu), José Daniel Ferrer,⁴³ fue allanada violentamente junto a otras dos casas contiguas por la policía y fuerzas especiales el 1 de octubre de 2019, sin orden de registro de tipo alguno.⁴⁴ Cuatro de sus hijos (2 meses, 3 años, 14 años y 16 años) estaban en la casa, junto con la esposa. José Daniel, su hijo de 16 años y otros cinco activistas fueron detenidos y, salvo el menor, todos ellos llevados a instalaciones policiales desconocidas. Fueron desaparecidos por tres días sin que nadie tuviera noticia de ninguno de ellos. Después de una breve visita de la esposa, al cuarto día, en el Centro de Detención de Versalles donde la citaron, el paradero de José Daniel Ferrer permanece aún desconocido y no se han proporcionado documentos de acusación o arresto, ni a la familia ni a nadie. Hasta el momento en que se realiza este escrito, ya van más de 21 días. Las casas de los activistas de la Unpacu han sido allanadas 37 veces en los últimos ocho meses.

Prisoners Defenders ha reclamado recientemente a Cuba ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU por la última incursión ilegal, detención y desaparición de José Daniel Ferrer con hechos probados de todo lo que se expone aquí.⁴⁵

NOTA: Al momento de finalizar este informe (24/10/2019, 23:30), no se han recibido noticias sobre el paradero de José Daniel Ferrer. Amnistía

⁴³ *Wikipedia*, "José Daniel Ferrer", <https://en.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Daniel_Ferrer>.

⁴⁴ Informe de PD, "José Daniel Ferrer en peligro", <<https://drive.google.com/open?id=1ZXQ6qmt1DjwHxNteSJet0zs3ganzCJeX>>.

⁴⁵ ONU, "Human Rights Council claim for José Daniel Ferrer", <https://drive.google.com/open?id=12ixCNANWMD09UFxi4_Puc6lDBY5gy_Oe>.

Internacional,⁴⁶ Freedom House,⁴⁷ Civil Rights Defenders,⁴⁸ el IRI,⁴⁹ y otras instituciones, como la OEA,⁵⁰ o el Departamento de Estado de los Estados Unidos,⁵¹ han reclamado su libertad.

LAS CUATRO PALANCAS DE PODER DEL RÉGIMEN CUBANO

Cuba mantiene su poder basado en cuatro palancas críticas:

A) Falsa superioridad ideológica: que ayuda a mantener la crítica interna y obtener ayuda externa y sostenimiento estratégico, al tiempo que mejora el poder de sus relaciones internacionales, otra de sus palancas de poder. La “superioridad ideológica” los acredita con el poder de crear el marco interno necesario de fanatismo, adoctrinamiento y control, pero también a elevar a los líderes latinoamericanos de la izquierda populista al ayudarlos a ganar elecciones, a cambio de lo que les brindan pleno apoyo, cuando éstos están en poder. Maduro es uno de los casos, pero Lula da Silva, Dilma Rousseff, Evo Morales o Rafael Correa también fueron muy buenos ejemplos. El programa Mais Medicos de Dilma Rousseff, que contó con más de 8 000 médicos cubanos, fue creado como una idea cubana para obtener el retorno del apoyo político de Cuba a Lula y Dilma, valorado en cientos de millones de dólares estadounidenses anuales.⁵² La “superioridad ideológica” impacta internamente de forma radical. Para controlar a la población,

⁴⁶ Amnistía Internacional, “Acción urgente”, <<https://www.amnesty.org/en/documents/amr25/1163/2019/en/>>.

⁴⁷ Freedom House, “Acción Urgente”, <<https://freedomhouse.org/article/cuba-authorities-must-release-detained-human-rights-defenders>>.

⁴⁸ Comunicado de Civil Rights Defenders por la libertad de José Daniel Ferrer, <<https://twitter.com/CRDLatin/status/1185215707560189952>>.

⁴⁹ Comunicado del IRI sobre la libertad de José Daniel Ferrer, <https://twitter.com/IRI_es/status/1185196096261369857>.

⁵⁰ Comunicado de la OEA, <https://twitter.com/Almagro_OEA2015/status/1183134357877350400>.

⁵¹ Comunicado del Departamento de Estado de los Estados Unidos, <<https://www.state.gov/de-tention-of-cuban-human-rights-defender-jose-daniel-ferrer/>>.

⁵² *Globo*, “Telegrams reveal proposition to create more doctors from Cuba in secret negotiation with Dilma Government”, <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2018/11/21/telegramas-revelam-que-partiu-de-cuba-proposta-para-criar-mais-medicos-em-negociacao-secreta-com-governo-dilma.ghtml>>.

condujo, en un Estado que se basa en la hipocresía, a la creación de un marco de leyes altamente intrincado en el que palabras llenas de buena voluntad cubren la capa superior más visible, para sostener la imagen interna y externa. Pero en la que los niveles inferiores, aquellos que la gente, los diplomáticos y la oposición nunca señalan o estudian lo suficiente, conforman una red de restricciones de libertad e información controlada en aras de proteger esa superioridad ideológica que justifica todo lo que, en conjunto, atrapa al ser humano completamente hasta inmovilizarlo y hacerlo incapaz de reaccionar o crear y desarrollar un punto de vista independiente, incluso una vida plena. La falsa superioridad ideológica se afianza con las visitas cordiales y llenas de gestos de amistad y complacencia de mandatarios como el Papa, la Unión Europea, y otros. La falsa superioridad ideológica necesita dichas visitas, apretones de manos y abrazos de personas respetables. Una marca pequeña, como en un mercado, gana enteros por la asociación con una marca consolidada. La marca consolidada, por el contrario, pierde percepción de calidad cuando se relaciona con una marca defectuosa. La visita de Su Majestad el Rey de España será usada y vital para dar fuerza a esta palanca de poder en el interior de la isla y en el mundo entero.

B) Relaciones internacionales: brinda la posibilidad de obtener no sólo crédito, sino también los enormes ingresos ilegales de las misiones civiles internacionalistas basadas en la esclavitud, y muchos otros, que también se utilizan para apoyar a gobiernos corruptos como Dilma Rousseff en Brasil o Maduro en Venezuela, como demostramos en el documento de investigación de 376 páginas mencionado anteriormente, pero que muchos medios también han expuesto.^{53, 54} El veto de Rusia y China en las Naciones Unidas es fundamental para la supervivencia de Cuba. Y Cuba tiene que ofrecer más que una pequeña isla para establecer misiles hoy en día: debe reunir el apoyo internacional y unidad en torno a un líder, para ser capaz de que su poder geopolítico sea valorado por China y Rusia.

⁵³Nicholas Casey, “‘It is unspeakable’: How Maduro used Cuban doctors to coerce Venezuela voters”, *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2019/03/17/world/americas/venezuela-cuban-doctors.html>>.

⁵⁴*BBC*, “The hidden world of the doctors Cuba sends overseas”, <<https://www.bbc.com/news/uk48214513>>.

Cada puerta diplomática abierta en Cuba apalanca la dictadura, y por tanto supone detenciones, cárcel y miseria para todo un pueblo de 11 millones de personas. Cada ganancia diplomática de fuerza del régimen, también es usada para apalancar a países dictatoriales del entorno, como Venezuela o Nicaragua.

C) Fuentes de ingresos ilegales, que apoyan la economía del régimen, como son las Misiones Civiles de Internacionalización basadas en la esclavitud explicadas con anterioridad, pero no solamente. Como un ciclo virtuoso, las relaciones internacionales y la superioridad ideológica entre los países con menor penetración de la alfabetización en América, África y Asia, donde las ideas populistas pueden desarrollar raíces, suponen numerosos contratos jugosos para la supervivencia de la dictadura, firmados por gobiernos corruptos y/o agradecidos. La inteligencia, los servicios logísticos y las relaciones políticas que ayudan al tráfico ilegal de drogas o sustancias prohibidas, y los servicios de apoyo a la guerrilla y el terrorismo internacional, así como a causas políticas, le traen a la dictadura en retorno fuentes interesantes de ingresos ilegales (como marfil, diamantes y maderas preciosas robados de Angola en los años 70, el tráfico de cocaína en los años 80 o la logística de tráfico de oro venezolano y el ingreso de apoyo de inteligencia en la actualidad) y el poder de desestabilización para mejorar la “mediación” internacional y las capacidades de interferencia política sirven, una vez más, para reforzar las relaciones internacionales y la falsa superioridad ideológica. Han creado un círculo virtuoso para alimentar el poder. Los creadores del problema vienen después a actuar de mediadores como una poción mágica que algunos ingenuos demócratas tienden a aceptar para recibir una ayuda envenenada. “Los cubanos son escuchados”... Por supuesto, están en ambos lados del problema, como creadores y como supuestos “mediadores”. Mientras tanto, La Habana siempre gana en la transacción, de unos y de otros.

D) Fuerzas armadas: están a cargo de la represión cuando las otras tres palancas no funcionan de manera eficiente internamente, y cuyo aparato de inteligencia se refina para el refuerzo de las tres palancas; más que ningún otro lo está en la mayor parte de Europa en la actualidad.

EL PAPEL DE CUBA EN AMÉRICA LATINA EN LA ACTUALIDAD

Hoy en día ya es público que Cuba es el factor principal para la creación, el desarrollo y el sostenimiento del régimen venezolano. Aunque para los especialistas era obvia la injerencia en Venezuela desde hace años,⁵⁵ la Agencia Reuters publicó hechos que lo confirmaban mediante documentos contractuales originales que demostraban que Venezuela y Cuba tenían acuerdos que permitían a Cuba controlar casi todos los factores clave de las posiciones de control civil, inteligencia y militares de Venezuela. Cuba, básicamente, está instruyendo y protegiendo a Nicolás Maduro, sirviendo como guardianes militares, oficiales de inteligencia, difusores de propaganda y como departamento de relaciones internacionales de esa dictadura. El nombramiento de Venezuela como parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se lo debemos a la acción diplomática de Cuba casi en su totalidad.⁵⁶ La Venezuela de hoy por sí misma no sería capaz de comprar los votos suficientes.

Un extenso informe realizado por la Fundación para los Derechos Humanos en Cuba, “Cubazuela: crónica de una intervención cubana”, complementa ampliamente los hechos de Reuters con otros detalles diversos y amplios.^{57, 58}

Nicaragua tiene casi exactamente el mismo caso. El boliviano Evo Morales es otro líder satelital que se beneficia de los “servicios” cubanos para mantener el poder. El hondureño Rafael Correa fue otro líder satelital alimentado por los “servicios” del gobierno cubano. Y muchos otros países están en riesgo en América Latina, susceptibles a populismos que podrían traer de vuelta posiciones cercanas a Cuba y sus “servicios” y conformar una liga que podría desestabilizar la paz mundial.

⁵⁵ *Wall Street Journal*, “How Cuba runs Venezuela”, <<https://www.wsj.com/articles/how-cuba-runs-venezuela-1500240243>>.

⁵⁶ *Reuters*, “How Cuba taught Venezuela to quash military dissent”, Special report, <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-cuba-military-specialreport/special-report-how-cuba-taught-venezuela-to-quash-military-dissent-idUSKCN1VC1BX>>.

⁵⁷ Report of the Foundation for Human Rights in Cuba “Cubazuela: Crónica de una intervención cubana”, <https://drive.google.com/open?id=1GRUbn787T2vNBgSF_jbX9DiS7kq2uD9S>.

⁵⁸ *Breitbart*, “Colonial domination: NGO reveals Cuba using Venezuela for terrorism, drug smuggling”, <<https://www.breitbart.com/latin-america/2019/04/12/colonial-domination-ngo-reveals-cuba-using-venezuela-terrorism-drug-smuggling/>>.

América Latina está experimentando desde hace décadas una ola de populismo que condujo al Foro de São Paulo, una creación diseñada por Cuba para mover a los países hacia las posiciones que Cuba y Venezuela llaman socialismo, pero que pretenden monarquías absolutistas que utilizan promesas populistas en América Latina, una región poblada con información errónea, bajos niveles de alfabetización y con desigualdades que los sucesivos regímenes dictatoriales, la inestabilidad y los valores democráticos poco arraigados en las clases dominantes, durante décadas, no han logrado erradicar.

América Latina vive una situación descrita como una **“nueva guerra fría”** por Héctor Schamis, un analista y pensador político moderadamente progresista, libre por tanto de sospechas ideológicas, Ph. D. en Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia, que ejerce como instructor adjunto en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown desde 2014, y es asesor personal de eminentes líderes políticos como es el caso del secretario general de la OEA, Luis Almagro.

En este contexto, Cuba es el creador ideológico, proveedor de inteligencia y gerente de relaciones internacionales de todos los partidos populistas involucrados en esta Guerra Fría de América Latina hacia el populismo y los narcoestados.⁵⁹

POSICIÓN ACTUAL DE LA UE DE DIÁLOGO CON CUBA Y EFECTOS

La Unión Europea tiene una posición de diálogo con Cuba que intenta alcanzar mejores efectos sobre los derechos humanos en la isla que con la Posición Común pasada. Muchos podrían estar de acuerdo con este planteamiento, pero sólo si tuviera las acciones necesarias para ser efectivo. Y no las tiene. Los efectos son peores para la represión actual que aquellos de la Posición Común. Y todo se entiende mejor una vez que analizamos la perspectiva de la UE de la que venimos hablando cuando se creó esta nueva posición de diálogo.

⁵⁹Héctor Schamis, “La nueva Guerra Fría latinoamericana”, *InfoBAE*, <<https://www.infobae.com/america/opinion/2019/10/13/la-nueva-guerra-fria-latinoamericana/>>.

Por prescripción de doña Federica Mogherini y D. Stavros Lambrinidis, representante especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos, el “Informe Anual sobre Derechos Humanos y Democracia en el Mundo 2016”, página 261, estableció una definición de Cuba que versa: “Cuba es una **democracia de único**, en la cual las elecciones tienen lugar a nivel municipal, provincial y nacional”.⁶⁰ Desafiando a todos los pensadores universales desde la Grecia antigua hasta nuestros días, acuñaron para definir a Cuba un oxímoron de proporciones también universales. Ese punto de vista y espíritu del equipo de la Comisión de la UE que lo creó ha pesado mucho sobre los posibles objetivos para tomar acciones efectivas hacia el logro de cualquier mejora en los derechos humanos en Cuba.

La nueva UE, después de doña Federica Mogherini, debe ser consciente de que con su posición de diálogo y relaciones públicas cálidas y amables con Cuba **alimenta directa y fuertemente dos de las palancas de la dictadura de Castro** (facilitando la propaganda de la falsa superioridad ideológica y mejorando sus relaciones internacionales) y, aún más, favorece la obtención de fondos y créditos tanto de la Unión Europea como de las fuentes de financiación que permiten al régimen garantizar relaciones y proyectos en curso. **En tanto que la UE no defina líneas rojas de derechos humanos, haga visible y legítima la verdadera sociedad civil independiente de Cuba, y siga sin condenar jamás públicamente los horribles actos de represión (como la Comisión de la UE ha estado omitiendo hacerlo), la represión contra el pueblo y los activistas de derechos humanos aumentará. Como lo ha hecho en los últimos dos años, en los que llegamos a un clímax este último septiembre con la visita de la Sra. Mogherini, con los más de 481 arrestos arbitrarios realizados y cuatro nuevos presos políticos encarcelados por el régimen sólo este último mes. Sólo tres días antes de la visita de la Alta Comisionada, siete casas de los activistas más conocidos de la isla fueron allanadas, robadas y dañadas, y más de 188 activistas, en tres días, fueron detenidos hasta por 96 horas, una vez que la Sra. Mogherini y la delegación española habían abandonado el país.**

⁶⁰ Unión Europea, *Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016*, p. 261, <<https://drive.google.com/open?id=1qvPJ6Czc0dIZWMIUW9td2L9EVc0rQoOs>>.

Pudimos ver que la Sra. Mogherini, con todos estos eventos publicados en medios internacionales, al mismo tiempo, declaraba en Cuba: **“Cuba es un socio clave para nosotros, tanto en el contexto bilateral como en el regional, sobre todo porque puede servir de puente entre América Latina y los países del Caribe”**.⁶¹

Esa es la razón por la que enviamos un llamamiento a la Unión Europea, especialmente a la Comisión, para que fuera valiente y coherente con sus principios, y demostrara a nivel público que los derechos humanos son un objetivo central del diálogo con Cuba. Con respeto y amabilidad, pero también de manera transparente, debería condenar estas acciones cuando ocurren en ocasiones como en septiembre de 2019, mientras la Sra. Mogherini estaba en la isla.

Los activistas de derechos humanos somos incómodos para los políticos, y no siempre podemos caer bien, pero con la verdad muchas veces también ocurre lo mismo. Y si nosotros renunciamos a nuestro deber de denuncia de la realidad, desprotegemos a los que no tienen otra protección.

No actuar de la manera sugerida a la Unión Europea pone en peligro la vida y la integridad física de activistas de derechos humanos como José Daniel Ferrer, golpeado con extrema violencia cada vez que es arrestado mientras lo interrogan y amenazan en las mazmorras de los centros de detención, y de numerosos activistas de derechos humanos como él, así como al pueblo de Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Brasil, Chile, y toda América Latina y, aun seguros de que con las mejores intenciones, sin embargo, los actos actuales de la UE favorecen las condiciones para que la represión en Cuba aumente desproporcionadamente y el poder y la influencia de Cuba se refuercen.

La Comisión Europea está pasando de ser una entidad con buenas intenciones a ser una entidad que, por negligencia o ingenuidad, está poniendo en peligro la vida, la integridad y la salud de los activistas de derechos humanos en Cuba al empoderar al régimen y ser completamente ineficaz en las demandas de derechos humanos.

⁶¹ EEAS. “Declaraciones de la alta representante/vicepresidenta durante la apertura de la 2a reunión del Consejo conjunto Unión Europea - Cuba, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67112/node/67112_es>.

El poder incisivo del Estado cubano: una aproximación a la experiencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Armando Chaguaceda

Introducción

Al calor de la ola desdemocratizadora que avanza a nivel mundial, Jessica Ludwig y Christopher Walker han acuñado el término *poder incisivo* para aludir a los modos en los que las autocracias aprovechan las instituciones, comunicaciones y nexos de todo tipo abiertos por la globalización liberal, para tratar de influir desde adentro –mediante tácticas de seducción, distracción y manipulación– la opinión pública de las naciones y sociedades democráticas.

Por casi 60 años, antes incluso de que fuese acuñado el concepto, el Estado cubano ha sido un ejemplar promotor de *poder incisivo*. Dentro de una estrategia de proyección exterior –que rebasa la tradicional agenda diplomática interestatal– la Habana ha dedicado recursos enormes y trabajado con determinación, sofisticación y coherencia por distorsionar las percepciones y limitar la crítica pública de su sistema político. Dado el tamaño reducido de sus recursos militares, económicos, financieros y humanos, con frecuencia se menosprecia, desde fuera del campo de estudios cubanos, las capacidades de poder incisivo del Estado insular. A ello contribuye también el desconocimiento de cómo funcionan los Estados y sociedades moldeados por el paradigma leninista, por parte de una academia y una opinión pública regionales acostumbradas a las reglas y condiciones de las democracias. Y, adicionalmente, en la visión favorable al discurso oficial cubano influyen las sim-

patías que buena parte de la izquierda internacional –incluidos sus segmentos académicos– aún poseen hacia lo que llaman, a despecho de temporalidades y teorías, “la Revolución cubana”. Atendiendo a dicha problemática, en este texto propongo –sin ánimo de agotar un tema poco abordado y complejo– una aproximación a la presencia del *poder incisivo* del Estado cubano en la academia latinoamericanista regional, a través de la experiencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

La Academia del Estado y el estado de la Academia

Las autoridades cubanas han buscado ejercer influencia más allá de sus fronteras, apuntando a las redes intelectuales y académicas productoras de conocimiento científico y legitimidad política. Ello es un correlato exterior del control interno del Estado cubano sobre la producción y difusión de ciencias sociales, pues, en el ámbito específico de la libertad académica, las leyes y las prácticas políticas cubanas requieren que todo tipo de instituciones académicas y culturales permanezcan bajo el control exclusivo del estado socialista, lo que impacta la calidad, la autonomía y la incidencia pública de las ciencias sociales dentro del contexto social e institucional de la isla.

Incluso académicos vinculados a las instituciones oficiales han reconocido los déficits de la relación política-conocimiento científico bajo su configuración actual. Haciendo un balance reciente del estado de las ciencias sociales en la isla, académicos cubanos señalan que “se constata poco la presencia en el mundo editorial cubano de asuntos como: el perfeccionamiento del sistema educativo; los procesos de marginalidad, delito, corrupción; impacto y dinámica de la fuerza de trabajo calificada y no calificada; estudios sobre la familia, juventud, migración y análisis sociodemográficos. Al respecto, se conocen estudios realizados en universidades y centros de investigación”. Respecto a las investigaciones de ciencias sociales, otros investigadores atestiguan que “La publicación de artículos cubanos de estos campos en revistas arbitradas de alta difusión internacional es muy pobre”, lo que se explicaría, según los autores que “En ocasiones no se desea divulgar trabajos que exponen análisis críticos de nuestras realidades”. Otro autor, también de la acade-

mia insular, reconoce que “las políticas apoyadas en el conocimiento experto deben ser mejores que las derivadas del voluntarismo y la improvisación, el acceso al debate sobre esas políticas no puede circunscribirse a unos pocos expertos convocados al efecto”.

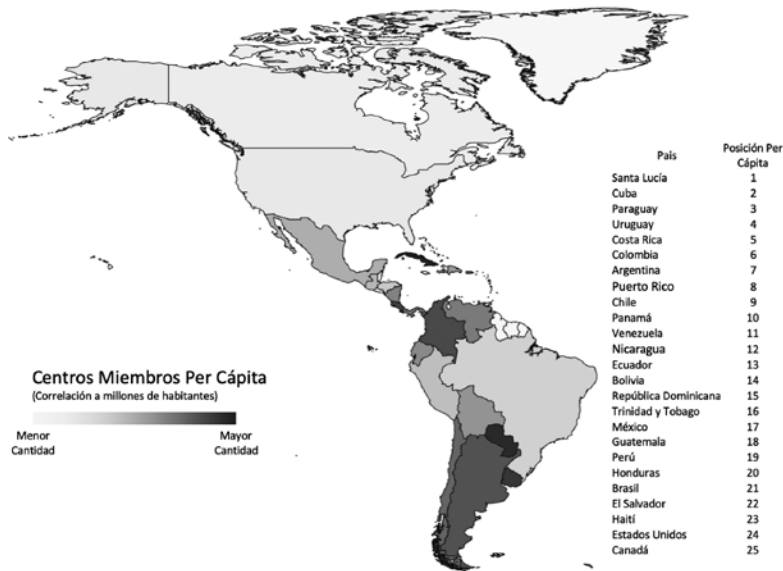
Sin embargo, a despecho de su desempeño doméstico, el Estado cubano ha proyectado su *poder incisivo* operando con soltura dentro del tejido social e intelectual de las democracias vecinas, aprovechando las redes académicas sobre las que ejerce influencia política, promoción ideológica y trabajo de inteligencia. La Habana ha desplegado una presencia asimétrica de apalancamiento orientada a influir de forma relevante en las grandes organizaciones dedicadas al estudio de Latinoamérica, entre estas destaca el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco).

En el caso específico de Clasco, la sobrerrepresentación de las instituciones y académicos de la isla, habilitada por una exención para los centros cubanos de pagar tasas de afiliación, ha hecho posible que Cuba figure entre los seis países con más centros miembros del Consejo. Lo que se expresa, gráficamente, a continuación:



FUENTE: Elaborado con el programa Qgis a partir de la información obtenida de <<https://www.clasco.org/institucional/centros-asociados/>>.

Si a lo anterior sumamos la correlación existente entre la cantidad de centros miembros y el tamaño de la población, se aprecia en la siguiente imagen que la representación de Cuba sube de forma impresionante ubicándose en un primer lugar compartido con la minúscula Santa Lucía. Superando incluso aquellos países semejantes en cuanto al tamaño de la población y de la economía, entre otros factores.



Fuente: Elaborado con el programa Qgis a partir de la información obtenida de <https://www.clasco.org/institucional/centros-asociados/> y <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POPTOTL>

Dentro de Clasco, el *poder incisivo* es canalizado a través de la participación masiva de académicos cubanos en los eventos del Consejo y, especialmente, del voto en bloque de los directores de centros miembro insulares, los cuales resultan clave para decidir la elección de los titulares de la Secretaría Ejecutiva. El discurso y el posicionamiento públicos de estos centros es, como corresponde dentro del régimen cubano, monolítico y homogéneo, alineado con las agendas y la narrativa políticos del Estado. Un académico oficial, antiguo directivo de un centro Clasco, testimonió al respecto: “nosotros sabemos, previo a cada Asamblea, por quién debemos votar. La decisión se toma antes, dentro del país, en la Habana, por nuestras autoridades. Fac-

tores ideológicos y políticos juegan un rol, ya que se trata de incidir en una contienda con la ideología neoliberal promovida por parte de la academia regional, de apoyar a los intelectuales e instituciones que fomentan un pensamiento crítico, renovador, revolucionario”.

Partiendo de lo anterior, no es extraño que la directiva clacseana tiende a alinearse política e ideológicamente con la Habana. En 2017, el 50° aniversario de Clacso fue celebrado en Cuba, teniendo entre los invitados de honor a tres de los “Cinco héroes”, miembros de una red de agentes de inteligencia cubana descubiertos, encarcelados y posteriormente liberados –al calor del deshielo del periodo Obama– por los EUA. Más recientemente, una serie de eventos y cursos a realizarse en la Habana en conmemoración del 60 aniversario del triunfo de 1959, anunciaron el abordaje de tópicos relevantes de la agenda académica regional –emancipación y dominación, racismo, género– pero sin que apareciesen acompañados por otros –estudios sobre la democratización, derechos humanos, el socialismo de Estado y la transición socialista, etcétera– que específicamente tributan a las problemáticas urgentes de la nación cubana en la etapa actual. Al respecto, una investigadora, vinculada a uno de los centros miembros de Clacso, comentó: “creo que (en esos eventos) podremos incluir algo de los estudios sobre pobreza, racismo y feminismo que hemos avanzado en los últimos años, pero es insuficiente el marco temático de la convocatoria. Los problemas de la actualización del modelo –en temas como la participación popular, la reforma económica, la nueva Constitución, las migraciones– no veo como encajarlo en una convocatoria que parece pensada desde las perspectivas de otros países latinoamericanos”.

La reciente convocatoria combina la reproducción de los tópicos del discurso oficial cubano –la confusión entre revolución y régimen postrevolucionario, entre ellos– con el abordaje normativo y abstracto de categorías como “emancipación” y “dominación”, típicas de un análisis desprovisto de tiempo y sujeto. Por ejemplo: el debate –en buena medida marxista– sobre el concepto y contenidos concretos del régimen de la Revolución cubana –un debate impulsado en México por importantes intelectuales de izquierda como Adolfo Gilly, Arnaldo Córdova y Pablo González Casanova para analizar su propia revolución– no encuentra cabida cabal en Clacso.

Hay que reconocer que, aunque Clacso ha fallado en incorporar sustantivamente intelectuales críticos con el régimen cubano –privilegiando en su lugar a intelectuales oficialistas– ha dado cabida a expertos y estudios más profesionales y políticamente menos partisanos, emanados de la misma academia insular. Dentro de estos últimos han dado cabida a publicaciones relativas al estado de la pobreza, las reformas económicas, las políticas sociales, los estudios de género y la participación comunitaria, derivadas de investigaciones cuyo valor científico es real y reconocible. El sistema de becas a la investigación, los talleres regionales Sur-Sur y los cursos del Campus Virtual han servido a investigadores –sobre todo jóvenes– para acceder a conocimientos y realidades distintas a las que cotidianamente interactúan en la isla, así como para difundir su obra temprana. Como señaló una joven investigadora: “gracias a las becas Clacso pude, por fin, comprar mi computadora. Y en sus cursos y materiales he aprendido de metodología y teorías de ciencias sociales tanto o más que en toda mi licenciatura”.

Sin embargo, Clacso ha guardado silencio institucional sobre el control sistemático e institucionalizado de la producción y difusión del debate académico en Cuba. La profusión de pronunciamientos públicos –a mi juicio pertinentes– por cualquier situación hostil a la academia y ciudadanía latinoamericana acaecida en las poliarquías regionales, no tiene equivalencia cuando de asuntos cubanos se refiere. Martha Mesa Valenciano, viceministra de Educación Superior de Cuba dijo en agosto pasado: “El que no se sienta activista de la política revolucionaria de nuestro Partido, un defensor de nuestra ideología, de nuestra moral, de nuestras convicciones políticas, debe renunciar a ser profesor universitario”. Resulta incoherente que una de las principales organizaciones de ciencias sociales del hemisferio, enfocadas en los temas latinoamericanos bajo una narrativa de emancipación de los sujetos oprimidos, compromiso social y pensamiento crítico, sirva aún de tribuna para la proyección de semejante ideología y políticas de Estado. Todo ello en un contexto donde la academia y a sociedad cubanas padecen –en la forma de expulsión de estudiantes y profesores contestatarios, censura de temas y vigilancia policial sobre los espacios académicos– los efectos del control multidimensional desplegado por un Estado prototípicamente autonomófono.

Conclusiones

En un libro reciente, el sociólogo Pierre Gaussens, de El Colegio de México, ha identificado los desafíos de la instrumentalización política de la academia cuando llama a “evitar que la ciencia social sea convertida en un conjunto de disciplinas oficiales, avaladas desde y por el Estado. En efecto, pensamos que la posibilidad misma de toda ciencia radica en su condición de autonomía material y simbólica frente al poder, es decir, en su libre capacidad de relación crítica y reflexiva con este mismo poder y su campo de acción por excelencia, el Estado”. Semejante reto supone comprender cómo “la tarea de seguir construyendo una ciencia social contrahegemónica pasa por la necesidad de enriquecer herramientas y productos de medición al pensamiento crítico” toda vez que “en los campos universitarios latinoamericanos, la producción de pensamiento crítico suele asemejarse a una literatura de carácter filosófico, cuando no a una mera distracción panfletaria”. Situación palpable en los posicionamientos dentro de Clacso, en relación con el caso cubano.

Cuando en fecha reciente diversos actores identificados con una reforma democrática del socialismo -entre ellos profesores universitarios despedidos y grupos de pensamiento orillados a la clausura- sufren en Cuba el asedio del poder ¿no tienen algo que decir, frente a eso, los académicos latinoamericanistas que viven en sus naciones, como regla, bajo democracias (imperfectas) que garantizan la libertad de investigación, enseñanza y discusión? Una academia que sufra el asedio del autoritarismo político, desde Trump a Maduro, de Bolsonaro a Díaz-Canel, merecería encontrar en sus contrapartes foráneas sólidos aliados para la lucha por la democratización del poder y del saber. Porque, como diría Rosa Luxemburgo -intelectual marxista y activista de la lucha por un socialismo democrático- la libertad es siempre la libertad para el que piensa diferente. Esperemos que en Clacso lo asuman a cabalidad, cuando de hablar de Cuba se trata.

La nueva Constitución de Cuba y la violación de los derechos humanos

Jesús Delgado Valery

Cuba ha estado bajo un regio régimen totalitario durante las últimas seis décadas. Los hermanos Castro monopolizaron la conducción del Partido Comunista (único), que a su vez dirigía de manera vertical todos los asuntos de la isla, hasta el año pasado.

En un simulacro de elecciones, Raúl Castro le traspasó la presidencia del Consejo de Estado y de Ministros a Miguel Díaz-Canel, aunque conserva la presidencia (primer secretario) del Partido Comunista, donde se maneja el verdadero poder.

Aunque es harto sabido que en Cuba hay una dictadura, esto no quiere decir que no se realicen elecciones. En el libro *Así se vota en Cuba*, Leandro Querido se encarga de desenmascarar el enrevesado sistema electoral cubano, que tiene como propósito imposibilitar que los ciudadanos puedan elegir, aunque sí les da la facultad de votar, de manera que sólo pueden refrendar las candidaturas que con anterioridad el Partido Comunista, a través de las Comisiones de Candidaturas y las organizaciones de masas, han seleccionado.

Si ponemos atención al concepto procedimental de elecciones nos daremos cuenta de que éstas no son exclusivas de los sistemas democráticos. Parafraseando a Nohlen, podríamos decir que las elecciones son una técnica para constituir cuerpos representativos y/o para delegar autoridad.

Es decir, que la celebración de elecciones, por sí sola, no es sinónimo de democracia, sino un procedimiento para la escogencia de representantes, cosa que por sí sola no garantiza el respeto a los valores democráticos.

Sin embargo, aunque las elecciones no son suficientes para que un sistema sea considerado democrático, sí son necesarias para tal fin. El sufragio unge de legitimidad a las autoridades electas, sirve como vehículo de la voluntad del ciudadano y garantiza, al menos en principio, que gane el partido o candidato más votado.

Ahora bien, ¿por qué sostenemos que las elecciones son un requisito necesario, pero no suficiente para que un régimen se considere democrático? Porque las elecciones son sólo un procedimiento, pero todo lo que las antecede y las sucede es lo que determina si la elección efectivamente respetó los parámetros democráticos, o por el contrario, sólo sirvió como medio para profundizar los delitos y las malas prácticas electorales.

Una elección no empieza y termina el día de la jornada electoral, muy por el contrario; comienza por las condiciones preexistentes a ésta. Y es a partir de aquí donde se desarrollan las diferentes metodologías para medir su integridad.

Integridad electoral

En regímenes democráticos, para calificar la integridad electoral se toman en cuenta factores como la legislación electoral, la independencia del órgano electoral, la efectiva participación de los actores políticos, la igualdad de condiciones en la campaña, el financiamiento político, el acceso a la información por parte del elector, el registro electoral, etcétera.

Las elecciones ideales son aquellas en las que la voluntad popular se plasma fielmente en los resultados, en las que se constituyen legislaturas plurales y representativas, en las que los ciudadanos muestran entusiasmo por participar, en las que los derechos de los candidatos de la oposición son respetados y los oficialismos no se aprovechan de su condición para construir un entramado que les garantice la reelección a toda costa.

Estas normas son universales, es decir, escapan a las relativizaciones culturales. En el caso que nos compete, existen distintas fuentes primeras de las normas internacionales en lo relativo al voto.

La primera de ellas es el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que Cuba firmó y ratificó: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Otra de las fuentes primeras es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que Cuba también firmó, aunque no ratificó. En su artículo 25 establece:

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

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

El énfasis en la universalidad de las normas que deben regular las elecciones con integridad se debe a que algunos regímenes, como el cubano, han acudido a calificativos propios para sus elecciones, con el objeto de no ser escrutados por la comunidad internacional y de esta manera profundizar sus prácticas.

En varias ocasiones Fidel Castro afirmó que en la isla existe una “democracia a la cubana”; o una “democracia de partido único”; tal como infelizmente aseguró la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini.¹

La democracia no resiste estos calificativos; no se trata de una abstracción, sino que tiene componentes formales muy bien delimitados. Incluso los

¹ <<https://www.radiotelevisionmarti.com/a/cuba-disidentes-reprochan-union-europea-acercamiento-interes-economico/163215.html>>.

Estados miembros de la Asamblea General de la ONU, llegaron en 2005 a un concepto de democracia, que, aunque es bastante general, conserva elementos que no se pueden relativizar:

La democracia es un valor universal basado en la libertad libremente expresada del pueblo para determinar sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de su vida.²

Basta con sólo esta definición breve y general para concluir que el régimen existente en la isla dista mucho de ser democrático.

Pero el gobierno de Cuba no sólo viola los convenios y pactos internacionales en materia de derechos humanos, sino que incluso viola su propia Constitución.

La Carta magna aprobada este año a través del referendo constitucional, en su título V, establece que:

ARTÍCULO 41. El Estado cubano reconoce y garantiza a la persona el goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos, en correspondencia con los principios de progresividad, igualdad y no discriminación. Su respeto y garantía es de obligatorio cumplimiento para todos.

ARTÍCULO 42. Todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana. Todas tienen derecho a disfrutar de los mismos espacios públicos y establecimientos de servicios.

ARTÍCULO 54. El Estado reconoce, respeta y garantiza a las personas la libertad de pensamiento, conciencia y expresión. La objeción de conciencia no puede invocarse con el propósito de evadir el cumplimiento de la ley o impedir a otro sus derechos.

ARTÍCULO 56. Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley.

²<<https://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf>>.

ARTÍCULO 80. Los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes:

- a) estar inscriptos en el registro electoral;
- b) proponer y nominar candidatos;
- c) elegir y ser elegidos;
- d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática;
- e) pronunciarse sobre la rendición de cuenta que les presentan los elegidos;
- f) revocar el mandato de los elegidos;
- g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución;
- h) desempeñar funciones y cargos públicos, y
- i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado.³

Estos derechos supuestamente consagrados en el capítulo V del texto constitucional entran en franco conflicto con otros pasajes, como, por ejemplo el artículo 4, que establece que “el sistema socialista que refrenda esta Constitución, es irrevocable”.

Por si fuera poco, más adelante sostiene que “los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por esta Constitución”.

Sobre el derecho a la diversidad y la libertad de asociación, el artículo 5 reza: “El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”.

Es decir, que la misma Constitución que “reconoce, respeta y garantiza a las personas la libertad de pensamiento, conciencia y expresión” (artículo 54), establece que el “sistema socialista que refrenda esta Constitución, es irrevocable”.

Estas contradicciones sólo dejan al desnudo que se trata de un régimen que busca cosechar las bondades de la democracia, como legitimidad inter-

³<<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>>.

na, reconocimiento internacional o participación en el concierto mundial, pero despojando a su población de sus más fundamentales derechos.

Las agrupaciones de disidentes en la isla, así como distintas organizaciones internacionales, han registrado la violación sistemática de estos principios con el objeto de obturar la participación ciudadana independiente, no sólo en los últimos procesos electorales (proceso electoral 2017-2018, referendo constitucional), sino a lo largo de las últimas décadas.

Según el informe de 2018 de Freedom House⁴, el gobierno cubano “*proscribe el pluralismo político, reprime la disidencia y restringe severamente las libertades de prensa, reunión, discurso y asociación*”.

Más adelante sostenía que “la represión sistemática de los grupos de la sociedad civil independientes continuó durante el año (2017), y varios activistas prominentes enfrentaron un proceso judicial o buscaron asilo en el extranjero (...) Las autoridades frustraron un esfuerzo sin precedentes de 175 candidatos de la oposición para postularse para el cargo en las elecciones de la Asamblea Municipal de Cuba en noviembre, y ninguno de ellos finalmente apareció en las urnas”.

Por su parte, el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018)⁵, establecía que en Cuba

las persistentes restricciones a los derechos políticos, de reunión y asociación, y a la libertad de expresión y de difusión del pensamiento, además de las vulneraciones masivas a los derechos a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona, a la protección contra la detención arbitraria, a la inviolabilidad del domicilio, a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia, a la residencia y tránsito, a las garantías judiciales mínimas y a la protección judicial, continúan limitando de manera sistemática los derechos humanos de los habitantes en Cuba, en particular, en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y políticos, y periodistas independientes, así como afrodescendientes, mujeres, personas LGTBI, entre otros grupos históricamente vulnerables”.

⁴ <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/cuba>>.

⁵ <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4B.CU-es.pdf>>.

Con respecto al proceso electoral 2017-2018 celebrado en la isla, el informe señaló:

En 2017, la Comisión ha recibido información respecto a ciertas acciones del Estado cubano que tendrían como efecto impedir la plena participación política de candidatos independientes en el referido proceso electoral. Entre estas se destacan: hostigamientos, amenazas y represalias; detenciones arbitrarias; allanamientos de morada y confiscación de bienes, generalmente vinculados a causas penales ‘fabricadas’; obstáculos para reunirse con fines políticos; indebidas restricciones de salida del país y deportaciones de La Habana hacia otras provincias del interior; así como la estigmatización y el desprestigio, las cuales buscan obstaculizar la postulación de candidaturas independientes en las Asambleas de Nominación de Candidatos y la legalización de organizaciones civiles, la realización de talleres de formación en temas electorales, la presentación de propuestas ciudadanas de reformas a la legislación electoral, las campañas en pro de la realización de plebiscito vinculante, entre otras actividades afines. Tales tácticas represivas forman parte de un patrón empleado directamente por el Estado, o por personas bajo su autorización, apoyo o aquiescencia, en perjuicio de todo individuo cuya labor sea identificada como una amenaza contra el actual sistema de gobierno. Su efectividad muestra ser evidente al observarse que en el proceso electoral que tuvo lugar en el presente año ninguna de las candidaturas independientes propuestas por varias organizaciones opuestas al gobierno se logró nominar.

En el proceso electoral de Cuba celebrado en 2017-2018, el régimen logró impedir que la oposición accediera a cualquiera de los 14 385 cargos en disputa de supuesta elección popular: 12 515 escaños a las 168 asambleas municipales, 1 265 a las 15 asambleas provinciales y 605 a la Asamblea Nacional.

En la isla no existen organismos de control, sistemas de pesos y contrapesos, instituciones de contraloría y mecanismos de *accountability*, instancias judiciales a las que acudir para revisar decisiones del gobierno, y las organizaciones de la sociedad civil no tienen reconocimiento legal, mucho menos las organizaciones con fines políticos, que están constitucionalmente ilegalizadas.

Los datos que brinda el gobierno cubano sobre cualquier área de gobierno, sea economía, salud, educación, o datos que tengan que ver con la participación electoral o la deliberación con respecto a la nueva Constitución, son inútiles, ya que no existen instancias independientes que sometan a examen dichas cifras.

Por lo tanto, el cambio en el texto constitucional y en la ley electoral, a efectos prácticos, no representa diferencia alguna, porque tal como se acostumbra decir en la isla, “la Revolución es fuente de derecho”.

Constitución y Ley Electoral en Cuba: ¿vino “nuevo” en odres viejos?

Johanna Cilano Pelaez

La nueva ley electoral cubana, Ley No. 127 –publicada en la Gaceta Oficial el pasado 19 de agosto de 2019–¹ es la primera de las leyes complementarias que instrumenta los cambios que recogió la reforma constitucional cubana aprobada en febrero de 2019. En términos de participación política y electoral, la nueva Constitución² cubana tiene algunos tópicos formalmente destacables, la mayoría condicionados a leyes y disposiciones jurídicas que deberán aprobarse en el transcurso de los próximos dos años. También presenta elementos negativos y un número importante de asuntos pendientes.³

Entre los cambios a destacar en la nueva Constitución cubana tenemos el mayor reconocimiento a la economía privada; un mejor enunciado de los derechos –con la inclusión del término *derechos humanos*– y cambios electorales relevantes como la limitación del mandato presidencial, el fortalecimiento de la descentralización, la creación de un órgano electoral de carácter permanente y la introducción de las figuras de presidente de la República, vicepresidente, primer ministro, gobernadores provinciales y vicegobernadores. Entre los aspectos negativos se encuentran la excesiva remisión a una legislación posterior de la mayoría de los derechos y garantías reconocidos en el texto constitucional, sin que el enunciado sea lo suficientemente explícito para garantizar que éstos no sean limitados. Toda vez que la regulación

¹ Véase <<http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/08/GOC-2019-O60.pdf>>.

² Véase <<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>>.

³ Para un *dossier* con análisis pormenorizados y profundos sobre los cambios constitucionales, véase <<https://constitucion.eltoque.com/>>.

del *habeas corpus*, el *habeas data*, las normas relativas al proceso penal, el derecho de libre tránsito y el amparo constitucional presentan en la legislación actual limitaciones importantes para su cumplimiento.

Pese a su enunciada vocación participativa, la Constitución muestra una tendencia contraria pues aumenta el número de cargos electos por voto indirecto o designados por una autoridad superior, lo cual contrasta con el hecho de que, aún sin remitir a reformas identificables con un *cambio de régimen*, la necesidad del voto directo para elegir a los principales cargos de dirección del país fue un reclamo permanente –avalado por miles de ciudadanos, según los datos oficiales– dentro del proceso de discusión popular de la reforma constitucional, acaecido en barrios y centros de trabajo de todo el país.

La nueva Constitución mantiene –en continuidad con el modelo leninista de su predecesora– al Partido Comunista de Cuba como partido único, vanguardia organizada de la nación cubana y fuerza política dirigente superior de la sociedad y el Estado. Excluyendo (art. 5 Const. Cuba) cualquier potencial reconocimiento a la existencia de pluralidad o alternativas políticas, ya sea en forma de partidos o asociaciones políticas. Para una sociedad cada vez más diversa, el texto mantiene un diseño de régimen político rígido, con elecciones indirectas para la mayoría de los cargos de dirección (presidente de la República, vicepresidente, presidente de la Asamblea Nacional de Poder Popular (ANPP), vicepresidente de la ANPP, Secretario de la ANPP, primer ministro, gobernadores provinciales, vicegobernadores, etcétera), con la oposición política ilegalizada y la sociedad civil acotada a las tradicionales organizaciones sociales y de masas. Al unísono, los derechos de asociación, manifestación y reunión son dependientes al cumplimiento de los fines del estado socialista, que en la práctica son interpretados y decididos por la máxima dirección del país.

Entre los temas pendientes de la nueva Constitución se encuentra el reconocimiento pleno de derechos a todos los ciudadanos cubanos. Aunque se reconoce la doble ciudadanía, algunos derechos como el voto siguen siendo dependientes de la condición de residencia. Lo que impide *de jure* un encauzamiento debido a los enormes potenciales y aportes de los emigrados a una nación *de facto* cada vez más transnacionalizada en sus flujos y procesos socioeconómicos, culturales y cívicos.

El texto constitucional queda a deber otro de los grandes reclamos de ciudadanos y expertos varios: un parlamento –en el caso cubano representado por la Asamblea Nacional del Poder Popular– con carácter permanente, funciones profesionales y un enriquecimiento de su proceso legislativo, que ampliara las opciones de participación e incidencia de la ciudadanía y sus representantes. A contrapelo, se mantiene la injerencia del Consejo de Estado y de las Asambleas del Poder Popular en los distintos niveles en la designación de autoridades judiciales, electorales y de la Contraloría. Al tiempo, se mantiene el monopolio estatal de los medios de comunicación masiva, lo que limita las posibilidades de incidencia y rendición de cuenta sociales a través del nuevo ecosistema de medios alternativos –nacido y desarrollado en la *alegalidad*– que ha dado muestras de diversidad y profesionalización de sus agendas en los últimos años. Por último, entre los temas que no se encuentran mencionados en la Constitución y que dejan zonas oscuras relativas a los derechos ciudadanos y el gobierno republicano se encuentran la noción de espacio público; la libertad sindical y el derecho a huelga; el acceso a las tecnologías de la información; la autonomía universitaria y los órganos jurisdiccionales para el control constitucional.

Como primera derivación legal del proceso abierto por la Constitución, la nueva Ley Electoral aprobada –por unanimidad, como es costumbre– en julio pasado, recoge como principales cambios los relacionados con los procedimientos para regular los procesos de elección y designación de los nuevos cargos y figuras creadas por la Ley de Leyes. Debe recordarse que, en el marco de los debates constitucionales desplegados durante 2018, los expertos coincidían en una serie de cambios que debía incorporar la nueva legislación electoral. Entre éstos destacaban la elección directa a los cargos principales del Estado; el reconocimiento del derecho al voto a todos los ciudadanos; la profesionalización y sesión permanente de la ANPP; la eliminación de las comisiones de candidatura; la eliminación de las listas cerradas; la posibilidad de realizar campañas para favorecer un voto razonado, así como un proceso de rendición de cuentas ante los electores y una jurisdicción electoral para dirimir posibles controversias. Algunos de estos elementos quedaron descartados desde la aprobación de la reforma constitucional en febrero de 2019, mientras otros tampoco fueron reconocidos por la Ley Electoral.

A contrapelo de esos reclamos y propuestas de fondo, los principales cambios presentes en la nueva regulación electoral cubana son la desaparición de las asambleas provinciales del poder popular; la creación de la figura del presidente de la república, vicepresidente y primer ministro, gobernadores y vicegobernadores; las elecciones cada cinco años –tanto de carácter municipal como las nacionales–; el pago a autoridades no profesionales que intervengan en el proceso electoral; la reducción del número de diputados a 492 –producto de un reordenamiento de las circunscripciones electorales y de los criterios de representación que algunos simplemente identifican con el reducido tamaño de la nueva sede del Capitolio habanero–; la creación del Consejo Electoral Nacional como órgano permanente e independiente de organización de los procesos electorales –acompañado por sus homólogos provinciales y municipales– y un enunciado más detallado del proceso de nominación dentro de las comisiones de candidatura.

En continuidad con el modelo vigente, la nueva ley no reconoce el derecho de asociarse con fines electorales; no incluye disposiciones referentes a la transparencia en el presupuesto electoral ni reglas para garantizar la paridad de las opciones en el caso de los referendos o plebiscitos. Además, mantiene la noción de representación por sectores sociales –típica del modelo soviético de concepción y construcción del socialismo– y la exclusión ideológica y discriminación por motivos políticos para todos los que no se identifiquen con la opción de construir el socialismo, según la interpretación oficial fundada en un solo partido y su dirección del Estado y la sociedad toda.

Un detalle importante para destacar es que las llamadas “comisiones de candidatura”, encargadas de la nominación de los candidatos a los distintos cargos de elección, mantienen su carácter filtro y limitante del ejercicio del derecho a sufragio pasivo. Dichas comisiones están compuestas por representantes de las contadas organizaciones sociales y de masas reconocidas por el Estado, designados en los distintos niveles por las direcciones de estas entidades, y presididas por el representante de la Central de Trabajadores de Cuba. Aunque no están integradas por el Partido Comunista, la subordinación e interferencia de éste en el proceso de elaboración de los proyectos de candidatura es permanente por la subordinación constitucional de las organizaciones sociales y de masas a las directivas del partido.

La nueva ley introduce el criterio de residencia efectiva por un periodo de dos años para otorgar el derecho al voto a los ciudadanos cubanos (art. 7c Const.), mismo que deberá probarse con la presencia física en el territorio nacional y por actos que evidencien su voluntad de permanecer en el mismo como domicilio permanente, limitando la posibilidad de implementación de un voto en el extranjero, además de posibilitar la exclusión del derecho al voto ante el criterio selectivo de la mesa electoral. Además, se prohíbe todo tipo de propaganda electoral individual o cualquier otra acción encaminada a inclinar la decisión de los electores a favor o en contra de algún candidato (art. 85f Const.); como sucede también en los casos del referendo y plebiscito donde no se prevén las condiciones para que se den a conocer los elementos para cada una de las opciones. De este modo, quedan impedidos de mostrar siquiera propuestas contrastantes para la gestión y/o solución de problemas públicos locales incluso aquellos candidatos que, ideológicamente, sean leales al modelo oficial.

En cuanto a las boletas, éstas continúan siendo cerradas, lo que deja una única opción de candidato para cada cargo público en disputa, y limita las opciones de elección de los votantes. Y se mantienen los déficits fundamentales que han limitado al modelo del llamado Poder Popular: carencia de poder real de los delegados de base; mínimo tiempo de las asambleas (con periodos ordinarios de 2-3 días en el caso de la Asamblea Nacional, que sesiona un par de veces al año) y representantes no profesionales al Legislativo.

La suma de lo antes expuesto indica que, pese a cambios en el articulado de la Constitución y Ley Electoral, éstas permanecen fuertemente ligadas a una concepción monocrática del poder, que se identifica con las estructuras estatales y del partido único. Así, los contenidos y potencialidades cívicos de una participación y una representación más activas, plurales y autónomas, correspondientes a los niveles crecientes de complejidad y diversidad de la sociedad cubana, permanecen acotados al mínimo. Por todo ello, es posible considerar que, en el resultado de tan esperadas reformas al orden legal y político cubano, lo viejo ha mantenido su presencia, tanto en las formas como en el contenido.

Disrupción democrática en Venezuela

Francisco Guerrero Aguirre

La degradación de la democracia venezolana constituye uno de los problemas más dramáticos de América Latina en los últimos años. Desde que asumió el poder, el régimen de Nicolás Maduro ha eliminado sistemáticamente los derechos humanos inalienables, ha desmantelado las instituciones democráticas y ha destruido una economía que antes fue robusta.

El gobierno venezolano ha violentado flagrantemente los derechos humanos y las libertades fundamentales, ha suprimido el acceso de sus ciudadanos al poder a través de un sistema judicial corrupto. La interpretación arbitraria de leyes y mandatos ha transformado el sistema judicial venezolano en una herramienta armada del régimen de Maduro. La represión de las libertades civiles y democráticas se extiende a la persecución de los partidos políticos y las organizaciones.

A raíz de los informes presentados por el secretario general Luis Almagro, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) ha seguido de cerca la crisis en Venezuela, estos informes proporcionan una fuente clave para trabajar en miras al restablecimiento de la democracia venezolana. Estos informes documentan los frecuentes y variados ataques del gobierno de Maduro contra las instituciones democráticas, así como plantean un camino para las futuras elecciones presidenciales democráticas.

Durante la última década, el gobierno de Venezuela ha sido culpable de innumerables violaciones de derechos humanos, violaciones que también se

manifestaron en las elecciones fraudulentas celebradas el 10 de noviembre de 2018.

Tras los resultados de las elecciones de 2015, el secretario general Almagro envió una comunicación a la presidenta del Consejo Nacional Electoral, Tibisay Lucena, expresando su preocupación por el estado de la democracia y los procesos electorales en Venezuela.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana identifica los siguientes criterios como elementos esenciales de la democracia representativa:

1. Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales;
2. El acceso y el ejercicio del poder de acuerdo con el Estado de Derecho;
3. La celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en votaciones secretas y sufragio universal;
4. El sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas; y
5. La separación de poderes e independencia de los poderes públicos.

Al examinar las características enumeradas anteriormente, es bastante claro que el sistema de gobierno de Venezuela vulnera todos los criterios de gobernabilidad democrática; restricciones a la libertad de expresión, acceso desigual a los medios de comunicación, enjuiciamiento de la oposición política y la injusta descalificación de los candidatos, son todas las características autoritarias exhibidas por el gobierno de Maduro.

Entre los años 2016 y 2017, el secretario general envió al presidente del Consejo Permanente cuatro informes: uno en el año 2016 y tres en el año 2017. Estos informes describen la transformación gradual pero inequívoca de Venezuela en un Estado autoritario. Se puede argumentar convincentemente que el sistema judicial corrupto e incompetente de Venezuela desempeñó un papel fundamental en la transformación autoritaria del Estado.

En 2016, el secretario general Luis Almagro denunció a cinco de los 13 jueces designados en la Corte Suprema de Justicia de Venezuela (TSJ). Estas personas fueron identificadas como activistas del partido estratégicamente posicionadas por el gobierno de Maduro.

En los últimos años, la Corte Suprema de Venezuela ha servido como un cuerpo legislativo que funciona bajo la instrucción específica del Go-

bierno nacional, y posteriormente emitió numerosas sentencias ilegítimas e ilegales.

El gobierno de Maduro ha lanzado un ataque sistemático contra el Poder Judicial, utilizando la tortura, el encarcelamiento y el exilio forzado como herramientas de coacción contra los jueces. Los niveles de corrupción dentro del sistema judicial son abrumadores y afectan a todos los niveles del Poder Judicial, desde el Tribunal Supremo hasta el gobierno y una vez comprometidos erosionan los controles y equilibrios indispensables para la preservación de la integridad institucional.¹

Tras la pérdida del poder mayoritario del partido de gobierno en la Asamblea Nacional en enero de 2016, el gobierno de Maduro lanzó una campaña integral y global para dismantelar de manera sistemática y permanente a los partidos rivales de la oposición. Para lograr este objetivo, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela canceló meticulosamente el registro de los partidos políticos de oposición a través de procedimientos judiciales fraudulentos.

Además, la Corte Suprema de Venezuela ha paralizado la participación política de los partidos de la oposición al descalificar arbitrariamente a los candidatos rivales que perciben como una amenaza para la legitimidad del régimen de Maduro. Frente a la ola de manifestaciones de oposición que inundan las ciudades más grandes de Venezuela, el régimen de Maduro ha utilizado tácticas de supresión brutales, sembrando violencia y terror para silenciar la voz del pueblo venezolano.

La fiscal general de la República, Ortega Díaz, actualmente en el exilio, declaró que en el año 2015, 1777 personas fueron asesinadas por agentes militares y policiales del gobierno, un número que aumentó a 4667 personas en 2016.² Según un informe de 2017 publicado por la ONG de derechos humanos COFAVIC, entre enero de 2012 y marzo de 2017, 6385 ejecuciones extrajudiciales fueron cometidas por el estado venezolano por medios directos o indirectos.³

¹ Organización de los Estados Americanos, *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*. Washington, 29 de mayo de 2018.

² *Idem*.

³ *Idem*.

La criminalización de los grupos de oposición y el asesinato de manifestantes ilustra en gran medida lo que realiza el régimen de Maduro para reprimir la movilización democrática. Además, el Informe Preliminar sobre la Crisis de Migrantes y Refugiados venezolanos en la Región detalla la detención arbitraria de 12 949 venezolanos entre enero de 2014 y noviembre de 2018. De ellos, 7 512 fueron sometidos a investigación criminal y están sujetos a otras medidas de precautelares que no son privativas de la libertad, pero que incluyen el arresto domiciliario y la prohibición de hacer declaraciones a los medios de comunicación.⁴

La criminalización de las protestas y la ejecución de civiles han ido de la mano con el encarcelamiento de los opositores, hasta la fecha, el secretario Luis Almagro ha verificado y certificado la existencia de 974 presos políticos y 988 arrestos políticos registrados por el Foro Penal Venezolano.⁵

El Panel de Expertos Internacionales Independientes en Derechos Humanos ha documentado una gran cantidad de incidentes de tortura, acoso, abuso físico y violencia, cometidos contra hombres y mujeres.⁶ Informes adicionales describen el intento continuo del gobierno de Maduro de excluir las voces críticas del debate público a través de la implementación de severas restricciones a la libertad de expresión.

Para este fin, el régimen ha desplegado una variedad de mecanismos, que incluyen procesos penales contra los medios de comunicación de la oposición, el despido de periodistas, el control de las frecuencias de transmisión, medios escritos, y, finalmente, el hostigamiento y la estigmatización verbal de los periodistas.

Fue durante ese periodo que se llevaron a cabo las elecciones presidenciales ilegales de 2018. La elección, declarada ilegítima por el Consejo Permanente, en una resolución adoptada el 5 de junio del año pasado, tuvo un contraste total con todas las normas electorales y legales internacionales.

El 10 de enero de este año, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos declaró oficialmente ilegal el nuevo mandato de

⁴ Organización de los Estados Americanos, *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, Washington, 2019.

⁵ Cuenta oficial de Twitter de Luis Almagro, <https://twitter.com/almagro_oea2015/status/1095684626440511490?s=12>.

⁶ Organización de los Estados Americanos, *Informe de la Secretaría General...*

Maduro. Las elecciones presidenciales de 2018 no respetaron los principios de legalidad, imparcialidad, competitividad, certeza y universalidad, características indispensables para el proceso electoral. El proceso electoral no se llevó a cabo de manera imparcial, como lo demostró la incapacidad del Consejo Nacional Electoral para actuar como árbitro neutral.

Además, la participación política de los partidos de oposición estaba restringida por la descalificación caprichosa y al azar de los partidos y candidatos. Se impusieron restricciones adicionales a la participación de venezolanos en el exterior. Al restringir los horarios, imponer obstáculos burocráticos y cerrar oficinas consulares, el gobierno de Maduro logró evitar que aproximadamente 1,5 millones de electores extranjeros actualizaran sus registros de votantes.

Bajo la dirección del gobierno de Maduro, los recursos estatales se utilizaron para influir directa y deliberadamente en el concurso electoral. La publicación de acciones gubernamentales con el propósito expreso de difundir propaganda del partido de gobierno y el uso inescrupuloso de los programas sociales no fueron más que algunas de las tácticas utilizadas.

Los observadores nacionales informaron que el día de la elección los votantes fueron transportados utilizando recursos públicos del gobierno. Las fuerzas armadas venezolanas, además, se valieron de amenazas de violencia y la coerción para disuadir a las personas de votar en contra del gobierno de Maduro. Tales casos ocurrieron con mayor frecuencia en los distritos tradicionalmente anti-Chávez.

La financiación del gobierno de Maduro y la construcción de tiendas de puntos rojos para facilitar el soborno de los votantes puede considerarse un caso más de tácticas perversas del gobierno. Estas estrategias se utilizaron para garantizar que los beneficios sociales y la distribución de alimentos se repartieran entre los votantes que apoyan el régimen de Maduro.

El sistema de votación electrónica empleado durante las elecciones de 2018 fue fraudulento y no confiable. Tanto el *hardware* como el *software* utilizados fueron similares a los implementados en la elección de la Asamblea Constituyente ilegítima de 2017. La compañía responsable del *software* más tarde afirmó que el Consejo Nacional Electoral había insertado aproximadamente un millón de votos en el recuento final.

En los días previos a la elección presidencial, la cantidad de auditorías y pruebas de seguridad llevadas a cabo por el *software* se redujeron de manera inexplicable, acciones en flagrante violación de la ley electoral. Es importante señalar que la empresa que creó dicho *software* dejó de operar en Venezuela y, por lo tanto, la tecnología y los programas utilizados no fueron certificados ni monitoreados.

La falta de garantías para la votación electrónica hace que las boletas de papel sean una alternativa válida y eficaz que permita a los ciudadanos la capacidad de supervisar el recuento de votos. En una sentencia del 13 de junio de 2018, la cámara electoral del Tribunal Supremo de Justicia legítimo de Venezuela dictaminó que el sistema de conteo y votación electrónica, como se implementó en todo el país, era inválido y que es absolutamente necesario diseñar un sistema de escrutinio y votación en papel.

La salida de Nicolás Maduro no es una condición negociable para celebrar elecciones presidenciales libres y justas. Sin embargo, incluso si Maduro es destituido de la presidencia, una pluralidad de gobernadores pro-Maduro (17 de 23) permanecerá en el poder. Por lo tanto, es esencial garantizar que el control territorial de los líderes locales y los recursos estatales no se utilicen para distorsionar la voluntad del electorado. En el estado actual del sistema electoral de Venezuela, es imposible que se celebren elecciones viables, ya que las elecciones bajo la estructura actual no son factibles ni confiables.

Se deben cumplir los requisitos previos antes de poder avanzar hacia elecciones libres y justas, con la participación de instituciones electorales independientes, garantías para la participación política, aspectos clave de la organización electoral y la observación electoral internacional. La Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SSD), a través del Departamento de Cooperación y Observación Electoral (Deco), posee experiencia técnica, experiencia internacional y vínculos históricos con las autoridades electorales del hemisferio para ayudar a Venezuela en la organización de elecciones genuinas y legítimas.

El regreso de Venezuela a la democracia no es una cuestión de tiempo sino de condiciones. Para lograr un proceso electoral transparente y confia-

ble, es necesario proceder con algunas medidas para garantizar la competencia electoral y asegurar que los resultados reflejen la voluntad de la gente.

Para que se celebren elecciones democráticas en Venezuela deben cumplirse algunas condiciones, que pueden dividirse en cuatro categorías principales: instituciones electorales, participación política activa y pasiva, organización electoral y observación electoral.

La primera condición es la creación de una autoridad electoral independiente e imparcial. Los directores principales y los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) no deben tener vínculos con los partidos y deben ser independientes de los organismos gubernamentales. Cambiar los ocho miembros no es suficiente; más bien, es el requisito mínimo. Los funcionarios de nivel superior y medio de la CNE también deben ser cambiados. Además, los cuerpos electorales subordinados deben ser no partidistas. Para este fin, es de vital importancia que el sistema de votación electrónica sea auditado y que los miembros ciudadanos de la junta electoral y los centros de votación sean debidamente notificados, capacitados y certificados.

Es vital que los actores políticos, los miembros de la sociedad civil y los observadores electorales puedan revisar y auditar todos los sistemas informáticos implementados durante las distintas etapas del proceso electoral, no sólo el día de las elecciones. Es de suma importancia que estos sistemas se vuelvan a diseñar y reconfigurar, una medida que sólo permitirá que dichas tecnologías se consideren confiables.

Otra condición crítica es la ejecución de la participación política tanto pasiva como activa. Para facilitar este objetivo se debe implementar un voto universal. Se estima que más de dos millones de jóvenes de 18 años no pueden registrarse para votar y que al menos tres millones de venezolanos en el extranjero no pueden registrarse o actualizar sus datos personales para ejercer su derecho al voto.⁷

Por lo tanto, una iniciativa masiva de registro y purga debe llevarse a cabo de manera inmediata para garantizar la transparencia electoral. Para este fin, todos los ciudadanos deben tener una tarjeta de identificación de votante. El uso de otros documentos para votar, como el “carnet de la pa-

⁷La última auditoría independiente del censo electoral fue realizada en 2006 por el Centro para la Promoción y Asistencia Electoral del IIDH.

tria”, debe prohibirse debido a que anteriormente fueron usados para influir ilegalmente en el voto electoral.

Además, es esencial que los candidatos independientes tengan la capacidad de postularse para cargos públicos y que se eliminen los obstáculos legales para que las personas puedan registrarse como candidatos políticos. Esta medida será efectiva para poner fin a la descalificación ilegal de los partidos políticos. Será imposible celebrar elecciones libres sin dismantelar el programa de distribución de alimentos del Gobierno de Maduro (CLAP).

Durante el ciclo electoral, el gobierno de Venezuela colocó estratégicamente puntos de distribución de alimentos en las cercanías de los centros de votación. Esta medida fue promulgada para sobornar a los votantes venezolanos con comida a cambio de su voto. Por lo tanto, es fundamental garantizar la equidad y la transparencia en las campañas electorales. Para ello, la integridad física de los candidatos debe ser protegida, al igual que la libertad de asociación, expresión y movimiento; la competencia debe ocurrir en igualdad de condiciones, sin el mal uso de los recursos del Estado. Además, la igualdad de acceso a los medios de comunicación públicos y privados debe garantizarse de conformidad con las leyes de la fuerza.⁸

La promoción de la libre expresión y una prensa independiente también deben ser promulgadas. Se debe garantizar a los medios de comunicación públicos y privados el permiso para cubrir las actividades en las distintas etapas del proceso, incluido el acceso sin restricciones a los recintos electorales el día de las elecciones.

La formación de un sistema confiable y eficiente de organización electoral es fundamental para el fortalecimiento de la democracia venezolana. Para lograr este objetivo, se debe garantizar que las elecciones se convoquen y el calendario electoral se establezca de acuerdo con la ley.⁹

Además, en caso de que existan las condiciones para la implementación de un sistema de votación automatizado, se debe garantizar que todas las auditorías técnicas sean obligatorias por ley.¹⁰ Del mismo modo, la contrata-

⁸ Ley Orgánica de Procesos Electorales, título XI, artículos 156 a 163.

⁹ De conformidad con el artículo 292 de la Constitución y el artículo 42 de la Ley Electoral.

¹⁰ Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Sobre la auditoría del sistema automatizado de elecciones, título XII. En las auditorías, capítulo dos.

ción pública de un proveedor de servicios debe ser promulgada para transmitir, consolidar y divulgar los resultados de las elecciones. Si estos requisitos no se cumplen, se debe considerar el uso de un sistema manual de votación y conteo de votos.¹¹

Es necesario restablecer la ubicación de los colegios electorales según el índice de población y garantizar que, en el día de una elección, los colegios electorales cierren a las 6 p.m., de acuerdo con la ley electoral.¹² Tales medidas evitarán que las organizaciones criminales influyan en la votación. Los actos de criminalidad anteriores incluyen material electoral diseñado a propósito de manera vaga y desorganizada para confundir o influir en los votantes.

Las elecciones presidenciales de 2018 pueden verse como un ejemplo particularmente notable de fraude electoral, ya que el candidato Maduro apareció en la boleta electoral diez veces.¹³ Una medida para mitigar el fraude en las boletas es el uso de tinta indeleble para identificar a los ciudadanos que han emitido su voto.

La observación electoral es un principio integral para el inicio y el mantenimiento de una democracia saludable. Para defender la integridad democrática, Venezuela debe permitir la observación electoral internacional. Esta observación debe llevarse a cabo de conformidad con las normas establecidas en la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional. Debido a la falta de muchas organizaciones internacionales de observaciones confiables y competentes, la observación nacional resultaría ser un complemento beneficioso para lograr la probidad electoral.

El deterioro de las instituciones democráticas en Venezuela es notable. El año 2006 marcó la última vez que la OEA envió una misión de observación electoral a Venezuela, un país que en ese momento poseía uno de los mejores registros de cumplimiento de las recomendaciones electorales de la OEA.

¹¹Tribunal Supremo de Justicia Legítimo. Resolución SE-2018-001 del 13 de junio de 2018.

¹²Se deben seguir los criterios aplicados en las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015.

¹³De acuerdo con el informe de 2018 del secretario general, <<http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-elecciones-presidenciales-en-venezuela-20-de-mayo-de-2018-v1.pdf>>.

Además, el futuro de Venezuela parecía brillante con el estado de la democracia y el fortalecimiento de la expresión política.

Lamentablemente, la democracia en Venezuela experimentó un cambio dramático en curso. Desde la creación del régimen de Maduro, el gobierno venezolano ha utilizado una serie de tácticas autoritarias brutales para reprimir la libertad de expresión, dismantelar un sistema electoral transparente y eliminar la ley judicial imparcial.

La manipulación de los distritos electorales y la utilización de programas sociales para forzar el voto se ha convertido en una realidad política. A pesar de las innumerables fallas estructurales e institucionales, sigue habiendo esperanza para el resurgimiento de la democracia venezolana. No hay mejor ejemplo para subrayar ese optimismo que las elecciones de la Asamblea Nacional de diciembre de 2015, que resultaron en la victoria del partido de la oposición, que mantienen la esperanza del retorno de la democracia en Venezuela.

Para enfrentar los obstáculos electorales de Venezuela, el Departamento de Cooperación y Observación Electoral (Deco) de la Organización de los Estados Americanos propone, la necesidad de reunir a un grupo de expertos electorales para redactar una evaluación diagnóstica integral del sistema electoral de Venezuela. Este informe identificará las debilidades y deficiencias del sistema, medidas que permitirán las correcciones adecuadas.

Tales medidas proporcionarán las condiciones mínimas para la celebración de elecciones democráticas. Además, una vez que se hayan convocado elecciones transparentes y legítimas, el Departamento de Cooperación y Observación Electoral deberá formular un grupo de trabajo integrado por autoridades electorales regionales. Dicho equipo de trabajo proporcionará asistencia técnica y compartirá las mejores prácticas.

Por último, el Departamento de Cooperación y Observación Electoral deberá desplegar una misión de observación electoral para supervisar todas las fases del proceso electoral. Dicha misión debe desplegarse con observadores a largo plazo presentes en los 23 estados, así como en el distrito capital.

* Este documento se basa en la presentación del autor al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el 15 de febrero de 2019.

La tecnología como herramienta para una mayor participación ciudadana

La desinformación *on line* en las elecciones generales de 2018 en Brasil: problemas y estrategias de combate

México y el voto electrónico en ejercicios de participación ciudadana

Internet: el campo donde se disputa el control de la información en Cuba

La desinformación *on line* en las elecciones generales de 2018 en Brasil: problemas y estrategias de combate

Diogo Rais
Ana Claudia Santano

Elecciones brasileñas en datos

En Brasil, las elecciones se celebran cada dos años, alternando entre las elecciones municipales (para alcaldes y concejales) y las generales (diputados federales y estatales, senadores, gobernadores de los estados y presidente de la República). Sin embargo, es curioso que la legislación electoral cambie tanto de una elección a otra. Cada año impar hay modificaciones en la ley electoral, al punto de que, desde 1997 (año en el que se aprobó la ley ordinaria sobre elecciones actualmente vigente), se puede verificar que hubo más leyes que alteraron la legislación que elecciones propiamente dichas.

A su vez, la federación brasileña se divide en 5 570 municipios, distribuidos en 26 Estados, el Distrito Federal y la Unión federal, lo que representa 5.595 entes federativos, que están compuestos por, aproximadamente, 70 000 cargos electivos en todo el país. En 2016 había más de medio millón de candidatos compitiendo por las elecciones municipales, mientras que, en las elecciones generales de 2018, fueron computados más de 28 000 candidatos, con más de 147 millones de electores habilitados para votar.

La gestión del proceso electoral brasileño se queda integralmente a cargo del Poder Judicial, que actúa en una estructura federal específica (tratándose de una justicia especializada, la Justicia Electoral, autoridad destacada del resto del Poder Judicial), practicando todos los actos administrativos referentes a la preparación y a la ejecución de las elecciones municipales y gene-

rales. Además de eso, cabe a la Justicia Electoral la elaboración de normas sobre las elecciones, que son las resoluciones que deben complementar las leyes aprobadas por el Congreso Nacional, es decir, no hay (o no debería haber) espacio para innovación legislativa, considerando que se trata de una rama del Poder Judicial. Lo único que las resoluciones pueden abordar está justamente en la laguna objetivamente dejada por el legislador ordinario.

También está destinada a la Justicia Electoral la más destacada de sus funciones: el ejercicio de su jurisdicción para la resolución de conflictos jurídicos electorales, por lo tanto, acumula las funciones administrativa, normativa y jurisdiccional del proceso electoral brasileño.

La Justicia Electoral, a su vez, está compuesta por 28 tribunales, siendo uno el órgano de cúpula –El Tribunal Superior Electoral– y 27 tribunales regionales electorales, uno en cada estado del país y en el Distrito Federal.

En 2018, fue destinado a la Justicia Electoral el presupuesto de 8.92 mil millones de reales (aproximadamente 450 millones de dólares estadounidenses), el segundo mayor del país, superado solamente por la Justicia especializada laboral, específica para causas laborales, que recibió cerca de 20.90 mil millones de reales (casi 6 mil millones de dólares estadounidenses).

Electores e Internet en las elecciones generales de 2018

Para describir el panorama de las elecciones brasileñas de 2018 en lo que se refiere a los electores, datos apuntados por el Instituto Paraná Pesquisas mostraron que 42.5 % de los votantes utilizaron Internet y redes sociales como principal medio para obtener información sobre las elecciones.¹

Ya en relación con los datos reunidos por el Instituto Datafolha,² los electores del entonces candidato Bolsonaro fueron los que más usaron las redes sociales para informarse. Entre ellos, 61 % afirmaron leer las noticias enviadas a través de WhatsApp y 40 % declararon que compartieron noticias de política por medio del aplicativo de mensajes instantáneos. Dichos números disminu-

¹ <<https://www.poder360.com.br/pesquisas/43-dos-eleitores-se-informam-pela-internet-e-37-pela-tv-diz-pesquisa/>>.

² Contratada por la *TV Globo* y el periódico *Folha de São Paulo*, divulgado el 2 de octubre de 2018.

yen un poco si son comparados con los electores de Ciro Gomes (con 46 % y 22 %) y Fernando Haddad (38 % y 22 %), respectivamente.³

Estos datos también revelan que 57 % de los electores de Bolsonaro afirmaron que leyeron informaciones políticas en la plataforma Facebook y que 31% compartieron dicho contenido. Para los electores de Ciro Gomes fueron, respectivamente, 50 % y 22 %, y los de Haddad, 40 % y 21 %.⁴

Este comportamiento de los brasileños en los aplicativos de mensajes instantáneos como WhatsApp hizo que grupos de mensajes fueran inundados por asuntos políticos, lo que abrió amplio camino para muchas de las famosas *fake news*.

Así, un reportaje sobre la relación de las elecciones y de las discusiones y disputas en los grupos familiares mostró que en 2018 había alrededor de 150 *tweets* mensuales que mencionaban la expresión “disputa en el grupo de familia”, algo que a partir del inicio de la campaña electoral, en agosto del mismo año, tuvo un incremento de 350 % en este dato. Paralelamente, la expresión “salí del grupo de familia” aumentó más de 200 % en el periodo electoral.⁵ ¿Coincidencia? No es lo que parece.

Cómo el derecho y la justicia electoral actuaron ante la desinformación *on line*. Algunos casos concretos

En el caso de que alguna *fake news* ofendiera o afirmara hecho delictivo respecto de alguien debido a las elecciones, puede configurarse el delito de acusación falsa o calumnia electoral, además de generar la posibilidad de multas y del derecho de respuesta y, en algunos casos, la retirada del contenido por la justicia electoral.

El Código Electoral brasileño fue aprobado en 1965 y desde su redacción originaria, dispone en el art. 323 que constituye un delito con prisión de

³ <<https://veja.abril.com.br/politica/datafolha-eleitor-de-bolsonaro-e-o-que-mais-se-informa-por-redes-sociais/>>.

⁴ *Idem*.

⁵ <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/04/eleicao-abala-grupos-de-amigos-e-familias-no-whatsapp-veja-historias-e-dicas-para-lidar-com-discordias.ghtml>>.

entre 2 meses a 1 año, o el pago de 120 a 150 días-multa la divulgación, en la propaganda, de hechos que se sepan no ser verídicos en relación con los partidos políticos o con candidatos, capaces de ejercer influencia sobre el electorado.

Así, desde 2009 la Ley Electoral establece que se configura como delito la contratación directa o indirecta de personas, con la finalidad específica de emitir mensajes o comentarios en Internet para ofender el honor o perjudicar la imagen del candidato, de un partido político o de una coalición (Ley n° 9.504/97, art. 57-H, §1°).

Sin embargo, no hay condena reciente con base en ninguno de dichos dispositivos. El art. 323 del Código Electoral exige el elemento “influencia sobre el electorado” en el conjunto probatorio, lo que es una tarea difícil. A su vez, el art. 57-H fue objeto de una demanda solamente en el Tribunal Superior Electoral, en la que se cuestiona si empresarios apoyadores de Bolsonaro actuaron en la contratación de empresas para la activación de mensajes ofensivos al candidato adversario, todavía sin apreciación del Poder Judicial hasta el día de hoy.

La reforma en la legislación electoral de 2017 avanzó aún más en la temática de las publicaciones falsas, en especial ante los perfiles falsos, disponiendo expresamente la prohibición de la divulgación de contenidos de carácter electoral por medio del registro de usuarios de aplicativos y plataformas de Internet con la intención de falsear identidad, establecida en el art. 57-B, §2°, de la Ley General de las Elecciones.

Ante esto, durante las elecciones hubo aproximadamente 450 demandas judiciales acerca de cuestiones relacionadas a la propaganda electoral, sea positiva (la que habla bien del candidato), sea negativa (la que habla mal del candidato). De estas demandas, solamente 50 se refirieron a *fake news*, en las que 16 tuvieron éxito parcial o total, con la concesión de los pedidos de tutela de urgencia que determinaba la retirada del contenido digital. En su mayoría, sin embargo, los pedidos fueron negados y uno de los ministros responsables de esta clase de demandas informó que ni todos los pedidos podrían ser concedidos por la Corte, considerando que, en muchos casos, no se extrapolaron los límites de la libertad de expresión, ya que los representantes, según el ministro, “se manifestaron en el ejercicio del derecho de

crítica periodística, de forma satírica, postura considerada lícita por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal”.⁶

Cabe mencionar que, en media, el TSE necesitó cerca de dos días para analizar los pedidos de tutela de urgencia en dichas demandas.

Aún en el inicio de la campaña electoral, el Min. Luiz Fux, entonces presidente del TSE, declaró a la prensa que la Justicia Electoral brasileña resolvería el desafío de la desinformación *on line* y que, desde su punto de vista, en el caso de una elección muy influida por las *fake news*, la Corte podría anular la elección y convocar un nuevo proceso electoral en el país.⁷ Para dicha manifestación caben muchas críticas, pues es, al mismo tiempo, también vulnerar la soberanía popular, disminuyendo el valor de la participación ciudadana en la democracia.

Sin embargo, la legislación electoral no dispone sobre esta posibilidad y, como si fuera una trampa del destino, uno de los principales blancos de las *fake news* fue justamente la Justicia Electoral. Cuando más se acercaba la fecha de votación, más se intensificaba la circulación de videos, fotos, audios y textos con *fake news* sobre las urnas electrónicas. Dicho contenido involucraba muchas teorías de conspiración que provocaron reacciones desproporcionadas en el país, induciendo a parte de la sociedad a desconfiar del sistema de control de votos.

Así, en esta ola de *fake news* tuvo su nivel máximo en el momento que la Justicia Electoral divulgó que el candidato Bolsonaro no había conquistado la mayoría absoluta de los votos y, por eso, habría una segunda vuelta. Justo después de esta noticia, el candidato declaró por las redes sociales: “si tuviéramos confianza en el voto electrónico, ya tendríamos el nombre del futuro presidente de la república decidido en el día de hoy”, insinuando, por lo tanto, que él habría sido víctima de fraude electoral, ya que creía que ganaría en la primera vuelta.⁸

⁶ <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Novembro/tse-atuou-com-celeridade-no-julgamento-de-processos-sobre-fake-news-durante-as-eleicoes-2018>>.

⁷ <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/fux-diz-que-justica-po-de-anular-eleicao-se-resultado-for-fruto-de-fake-news-em-massa.ghtml>>.

⁸ <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-foi-alvo-de-fraude-e-pede-mobilizacao-a-eleitores.shtml>>.

El efecto sobre la sociedad brasileña de dicha declaración fue casi automático. Muchas reacciones, algunas de carácter violento, alcanzaron principalmente a los funcionarios públicos y voluntarios que habían trabajado el día de la votación. Hay relatos de violencia verbal y física en contra de funcionarios de la Justicia Electoral el día de la votación de la segunda vuelta, por ejemplo.

Para ilustrar la gravedad de la situación, hay un video en el que un elector se dirige a una urna electrónica y, al digitar el número de Bolsonaro, sale un mensaje de que su voto sería anulado y, como inconforme, creyendo que estaba ante la prueba de lo que las *fake news* estaban divulgando, empezó a filmar y agredió a la voluntaria que trabajaba para la Justicia Electoral. Este video tuvo su inmediata viralización.

Con todo, es suficiente que se vea el vídeo⁹ para percibir que el elector había digitado el número de su candidato en el momento equivocado y que, por eso, la urna electrónica informaba que el voto sería anulado. El número no era correcto para aquel cargo específico. Sin embargo, el elector, sin percatarse de su propio error, creyó que aquella situación era la prueba de que las urnas electrónicas habían sido intervenidas en contra de su candidato a la presidencia. Es decir, en el lugar de leer y revisar dónde estaba digitando el número, él prefirió creer que había descubierto un fraude en las urnas.

Otras iniciativas elaboradas para el combate a la desinformación

No parece posible medir el verdadero impacto de las *fake news* en las elecciones brasileñas, considerando que ellas fueron abundantes y alcanzaron, además de la Justicia Electoral, los dos principales candidatos a la presidencia y diversos candidatos a otros cargos.

En este sentido, hubo muchas iniciativas para contener la ola de *fake news*, como el proyecto “Comprueba”, muy similar al “Verificado” que se

⁹ <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes/noticia/2018/10/justica-decreta-prisao-de-homem-que-agrediu-mesaria-ao-achar-que-urna-estava-fraudada-cjnt6ba3w091i01pif4aptqi3.html>>.

realizó en las elecciones mexicanas. El proyecto fue coordinado por la Asociación Brasileña de Periodismo Investigativo (Abraji) y formado por una coalición que reunió 24 organizaciones de los medios en todo el país, a partir de una iniciativa del First Draft, un proyecto del Centro Shorenstein de la Harvard Kennedy School.¹⁰

Otro evento importante en las elecciones de 2018 fue la adopción de más transparencia en las plataformas, como Facebook. La red social creó una Biblioteca de Anuncios y se comprometió a dejar disponibles por siete años todos los anuncios electorales con sus informaciones relativas a pago y contratación.

Además, se verificó también la aproximación de Facebook con la Justicia Electoral. Hubo diversos encuentros entre representantes de los tribunales electorales y los de la red social para planear procedimientos ágiles para cumplir decisiones judiciales sobre *fake news* y otros problemas típicos del periodo de campaña electoral en Internet. Dicha actuación en conjunto permitió más efectividad para las decisiones de la Justicia Electoral.

Google también actuó participando de audiencias públicas en el Tribunal Superior Electoral y en diversos eventos con jueces electorales, lo que facilitó el cumplimiento y efectividad de las decisiones judiciales electorales.

Por lo tanto, es posible observar un trabajo de cooperación entre las plataformas digitales, prensa y la Justicia Electoral que indica que el desafío de la desinformación *on line* exige un abordaje multidisciplinar y multisectorial, resultando, quizás, como la mayor lección de las elecciones brasileñas de 2018 que nadie, ni el Tribunal Superior Electoral, será capaz de resolver por sí solo un problema que, al fin y al cabo, es de todos.

¹⁰ <<https://www.abraji.org.br/noticias/projeto-de-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes-inicia-atividades>>.

México y el voto electrónico en ejercicios de participación ciudadana

Bernardo Valle

Introducción

Actualmente las democracias en la mayor parte de América Latina son concebidas como el mecanismo idóneo para acceder al poder. Después de las dictaduras latinoamericanas, es indiscutible que la idea de tener gobiernos democráticamente electos se consolidó. Este proceso, sin embargo, se dio por múltiples factores que coadyuvaron, junto con las organizaciones de la sociedad civil, a que estos regímenes cayeran y a que se dieran elecciones libres y justas. En este contexto, un factor de máxima importancia fue el uso de los instrumentos de democracia directa, tales como el plebiscito y el referéndum, así como las consultas populares; sería difícil entender las democracias en nuestro contexto sin el uso de estos mecanismos.

No obstante, estos instrumentos han tenido que evaluarse permanentemente, ya que no estaban planteados como herramientas de largo aliento y alcance, es decir, se veían como mecanismos que eran activados por minorías y, en ciertos momentos, incluso llegaron a ser usados como medios de legitimación. Las sociedades que los han utilizado también han buscado la forma de que estos instrumentos sean activados por el mayor número de personas posible, buscando, con el uso de las nuevas tecnologías, la posibilidad de acceder a sectores de la sociedad cada vez más amplios. De ahí podemos desprender dos aspectos fundamentales que analizaremos a lo largo de este trabajo:

1. La idea de fortalecer los regímenes democráticos mediante el empoderamiento de la sociedad a través de los diferentes mecanismos de democracia directa, y
2. Hacer mucho más accesible a todos los ciudadanos la forma en la que pueden participar a través de mecanismos de democracia representativa y de participación ciudadana con el uso de las nuevas tecnologías.

En la actualidad, podemos identificar una serie de países a lo largo del mundo cuyo amplio desarrollo tecnológico les ha dado las herramientas para transitar hacia procesos electorales innovadores que podemos observar en el ámbito electoral. Este es el caso de West Virginia en Estados Unidos de América,¹ pues observamos de qué manera diversos países han profundizado en los mecanismos de democracia participativa con el objetivo fundamental de dotar de una mayor legitimidad a los Estados nacionales, complejizando, así, los procesos electorales. No está de más señalar que el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) han ayudado a solucionar problemáticas de los procesos electorales, como es el caso de dotar de derechos a los ciudadanos residentes en el extranjero.

Sin embargo, hay un bloque de países, entre los que se encuentra México, cuya cultura democrática está en constante tensión, pero que han echado mano de diversos elementos para resolver contradicciones permanentes entre gobierno y sociedad. Estos procesos de participación ciudadana son una forma en la que la ciudadanía toma parte en las decisiones que competen al Estado y, por esta razón, el uso del voto electrónico puede incorporarse, como un componente innovador. México, indudablemente, ha sido pionero en el desarrollo del uso de las TIC para hacer más accesibles estos mecanis-

¹ El pasado 6 de noviembre se llevaron a cabo elecciones para elegir un miembro del Senado de los Estados Unidos de América, así como diversas elecciones en el resto del país. El caso de West Virginia cobra relevancia, ya que ahí se utilizó, por primera vez, el *Blockchain* o mecanismo de cadena de bloques, que se ha utilizado, desde hace tiempo, en operaciones financieras. Éste elimina intermediarios en la administración de operaciones financieras, y descentraliza toda la gestión; el control de los procesos es de los usuarios y no de las instituciones y se constituye en un gran banco de datos, que se encuentran enlazados y cifrados para proteger la seguridad y la privacidad de las transacciones. Este modelo fue empleado en las elecciones pasadas y permitió que los votantes residentes en el extranjero y los miembros de las fuerzas militares estacionadas en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto. Esta tecnología contó con elementos de reconocimiento facial para asegurar que la foto y el video mostraran a la misma persona que se está registrando para emitir su voto.

mos al mayor número de ciudadanos. No obstante, en el camino, se han tenido que dilucidar obstáculos permanentes que han mitificado el voto electrónico, señalando que éste sólo puede darse por Internet o que sólo es conveniente para elecciones políticas. A continuación, abordaremos aspectos relevantes de los instrumentos de participación ciudadana y cómo estos han sido mucho más efectivos con el uso de las TIC.

La participación ciudadana y el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación

El sistema electoral mexicano ha transitado por diversos pasajes que tienen que observarse a la luz de los cambios ocurridos en un contexto internacional que marcó, en muchos sentidos, la agenda de las nuevas democracias en América Latina. Para el caso latinoamericano, la restauración democrática en la década de los noventa trae consigo el uso efectivo que se dio de los instrumentos de democracia directa. El plebiscito chileno en 1989, el referendo en Uruguay en 1980 o los antecedentes de Bolivia y Venezuela, que intentaron corregir la crisis de representación y buscaron una mayor legitimidad política, son sólo algunos de los ejemplos de cómo los instrumentos de democracia directa comenzaron a tener una importancia determinante en la construcción de los nuevos regímenes a lo largo del continente².

En el caso mexicano, es bien sabido que la transición democrática se dio acompañada de la mano de estos instrumentos de democracia directa, los cuales se implementaron, aunque no siempre de manera formal, pero sí con el peso y legitimidad social lo suficientemente fuertes como para propiciar cambios en la forma en la que el régimen se mantendría en los años siguientes. El uso del plebiscito trajo consigo reformas profundas que propiciaron el cambio democrático en el país, como el caso del realizado el 21 de marzo de 1993. Si bien este ejercicio sirvió para avanzar en la reforma política de la Ciudad de México, es importante señalar que trajo aparejados cambios es-

²Daniel Zovatto *et al.*, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2004.

tructurales a nivel nacional, permitiendo la alternancia por primera vez en 2000 con el triunfo de un partido distinto al hegemónico para las elecciones presidenciales.

La historia de la democracia en México viene acompañada de la falta de confianza por parte de la ciudadanía en las autoridades y, por supuesto, en las instituciones encargadas de garantizar los principios básicos del voto: su condición de universal, libre, directo y secreto. Esto es así por la historia que antecede a nuestra consolidación democrática, la cual se vio cristalizada por primera vez en 1997, cuando la Ciudad de México, entonces Distrito Federal, eligió por primera vez a su jefe de gobierno y el PRI perdió la mayoría en las dos cámaras del Congreso de la Unión, en donde, antes de estos acontecimientos, estuvieron las denuncias por fraude electoral de 1988. Este elemento distintivo ha hecho de la democracia mexicana un ejercicio sumamente costoso, ya que se han implementado mecanismos de seguridad que elevan los costos en la operación y garantía para tener elecciones libres y confiables. Tal es el caso de la emisión de las boletas electorales, las cuales representan un costo muy elevado por la cantidad de candados que las hacen difícilmente falsificables.

La poca confianza en las instituciones en México ha generado una tensión constante entre gobierno y ciudadanía, la cual, en el caso particular de la Ciudad de México, se contuvo con el uso recurrente de vías de participación y gestión de demandas. Este fue el caso de los consejos consultivos y las juntas de vecinos con carácter representativo, las mismas que sirvieron para mediar conflictos con las autoridades. De ahí la necesidad de contar con instrumentos de participación ciudadana que ayudaran a distender conflictos que la democracia representativa por sí misma no podía resolver. No sólo se tenía la necesidad de contar con instituciones confiables que garantizaran el sufragio efectivo, sino que se requería de instrumentos en los que la ciudadanía se apoyara para ser parte en la toma de decisiones, por lo que la segunda batalla en la Ciudad de México se libró para contar con un nutrido menú de instrumentos de democracia directa. Actualmente, los siguientes seis mecanismos de democracia directa están reconocidos en la Constitución local:

- Iniciativa ciudadana;
- Referéndum;
- Plebiscito;
- Consulta ciudadana;
- Consulta popular;
- Revocación de mandato.

Asimismo, se cuenta con instrumentos de democracia participativa, a saber, los órganos de representación ciudadana reconocidos por la ley, figuras que, históricamente, han jugado un papel fundamental en la relación gobierno-ciudadanía, ya que recogen de primera mano las necesidades más inmediatas en ámbitos territoriales pequeños y bien definidos. Por otra parte, se cuenta con la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, una de las más grandes a nivel mundial, y que dota a la ciudadanía de la posibilidad de definir una parte del presupuesto en su colonia, pueblo o barrio.

Estos dos instrumentos representan ejercicios de democracia participativa muy arraigados y consolidados en la Ciudad de México. Según datos del Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México, 60 % de los habitantes señalan que conocen la existencia de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos mientras que 61 % dice saber sobre la realización de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, e indican tres razones por las cuales las personas deciden participar en este tipo de ejercicios: 1) por un deber ciudadano; 2) por ser un derecho y, 3) por participar en la toma de decisiones.

Como podemos observar, la penetración en la ciudadanía de estos ejercicios, supone un importante proceso de construcción ciudadana que abona al ejercicio de derechos y, sobre todo, refuerza los procesos electorales y la transición democrática, al constituirse éstos como un elemento detonador de cambio, mismo que ha echado mano de mecanismos que no necesariamente se enmarcan en las elecciones constitucionales; hoy por hoy, ya no discutimos la pertinencia o no de estos instrumentos, sino cómo podemos hacerlos más eficaces, elevando los índices de participación y volviéndolos más efectivos.

El plebiscito y el referéndum, en particular, han desempeñado un papel importante en el ejercicio de derechos que los ciudadanos de la capital han utilizado en temas coyunturales de gran relevancia, lo que ha detonado el reconocimiento de una gama importante, como ya se señaló, de instrumentos de participación ciudadana consagrados en la Constitución. Ahora presenciamos procesos de participación que buscan involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y la planeación de políticas públicas. En el caso particular de la Ciudad de México, el presupuesto participativo y la elección de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos se enmarcan en este contexto de cambio e intervención por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones; en la actualidad, es evidente que ya no se discute la pertinencia o no de estos instrumentos. Es ahí en donde las autoridades tienen una responsabilidad de suma trascendencia para el ejercicio de estos derechos. Actualmente, gobiernos y autoridades en su conjunto buscan la forma de acercar y difundir los valores democráticos a las nuevas circunstancias enmarcadas en un contexto complejo de innovación tecnológica.

Los desafíos referentes al uso de nuevas tecnologías son diversos y se enmarcan, en el caso particular de México, en un contexto de desconfianza ciudadana con respecto a las autoridades en su conjunto. Mientras la política del siglo xx se vio marcada por buscar el equilibrio entre Estado y mercado, el debate contemporáneo trae consigo el desarrollo y el aprovechamiento de las producciones industriales en los Estados nacionales, tomando como punto de partida el desarrollo tecnológico para hacer más eficientes y confiables los procesos administrativos y de toma de decisiones gubernamentales. Es por ello que el uso de las TIC debe ser discutido en el contexto nacional e internacional como una forma más eficaz de administrar procesos institucionales que permitan a los ciudadanos un mayor y mejor acceso a procesos de toma de decisiones en sus entornos de por sí complejos. A continuación, analizaremos cómo el uso de estas tecnologías permite tener procesos exitosos en la administración de elecciones no sólo de autoridades administrativas, sino en ejercicios de participación ciudadana, como el caso de la Ciudad de México, que sin duda está a la vanguardia a nivel mundial en la materia.

Esquemas diferenciadores del voto electrónico

La Ciudad de México tiene una composición legal avanzada en materia de derechos reconocidos a la ciudadanía. Este es uno de los pilares fundamentales en los que se basa la idea de tener elecciones libres, seguras, transparentes e íntegras, tal y como lo ha marcado la legislación en la materia. La Ciudad de México señala, dentro de su normativa, que las autoridades deberán establecer procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social en los ejercicios de democracia directa y participativa, para lo cual deben determinar el uso parcial o total de sistemas de votación electrónica que ayuden a recibir y computar la votación de la ciudadanía. ¿Cómo hacer compatibles los ejercicios democráticos con el uso de las nuevas tecnologías? Para ello es importante resolver algunas interrogantes que se han puesto a discusión con el uso de estas nuevas herramientas tecnológicas.

Es común suponer que cuando hablamos de voto electrónico hacemos referencia inmediata al uso de Internet. El voto electrónico vía remota es constantemente criticado por sus efectos negativos, ya que sólo puede ser usado por aquellos que tienen acceso a la red y, por lo tanto, sólo lo utilizan quienes cuentan con niveles socioeconómicos y culturales por encima de una parte considerable de la población. Sin embargo, el voto electrónico también tiene una vertiente que se ha desarrollado y probado con alta eficacia, como es el caso de la urna electrónica (DRE). No sólo eso, los sistemas más complejos de innovación tecnológica cuentan con mecanismos de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) que tienden a garantizar que no exista suplantación de identidad.

Un segundo elemento a considerar en torno al voto electrónico tiene que ver con el cuestionamiento a la ausencia de controles y garantías jurídicas al emitir el sufragio, ya que se abre la posibilidad de realizar coacción del voto al no existir la presencia de autoridad alguna al momento de votar; no obstante, la experiencia más acabada en ese terreno nos da certezas para poder emitir el sufragio y modificar el sentido cuantas veces sea conveniente, como es el caso de West Virginia. Asimismo, tenemos la posibilidad de brindar entornos controlados con la instalación de urnas electrónicas, manteniendo

los mismos procedimientos de identificación y registro dentro de centros de votación tradicionales.

Por esta razón, el voto electrónico debe entenderse como un principio garantizador del ejercicio democrático, el cual debe ser visto como una herramienta facilitadora y no como un riesgo que atente contra los principios democráticos de certeza, libertad y universalidad del voto. Las soluciones tecnológicas para incentivar la participación deben estar vinculadas a las demandas ciudadanas que pugnan por hacer más accesibles la participación y la toma de decisiones de la ciudadanía, de ahí que no se puede cometer el error de pensar que el uso del voto electrónico es exclusivo de los ejercicios de elección a cargos de elección popular. Estas herramientas tecnológicas de hecho tienen su base principal en su implementación dentro de los ejercicios de participación ciudadana. La Ciudad de México, por ejemplo, cuenta con una vasta experiencia en ese terreno.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) ha desarrollado un mecanismo electrónico de votación y opinión vía Internet cuyo diseño resulta acorde con lo establecido en la Ley Electoral: el Sistema Electrónico por Internet (SEI), el cual fue diseñado con el objetivo de obtener un sistema de fácil manejo, confiable, seguro, pero, sobre todo, que preservara el voto con el carácter de libre, secreto, directo, personal e intransferible; que verificara su autenticidad y efectividad; que garantizara la confiabilidad y la transparencia en las elecciones, y que se pudiera implementar indistintamente en procesos electorales o de participación ciudadana, siempre y cuando cumpliera con los requisitos legales para la organización de los comicios locales.

En este punto es conveniente señalar que el voto electrónico no ha sido usado como reemplazo del sistema electoral tradicional, sino como un complemento. El argumento más difundido para promover la introducción de las TIC en los procesos electorales y de participación ciudadana es el de darles mayor rapidez y confiabilidad.³ En América Latina se suma el objetivo de eliminar el fraude electoral y permitir o bien facilitar la participación de la

³ Yanina Welp, "Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica", en Nicolás Loza (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Flasco México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

población en condiciones de analfabetismo. Sin embargo, la variedad de procedimientos indica que las ventajas y desventajas, los puntos fuertes y los débiles (o incluso los riesgos), deben considerarse en cada sistema.⁴

El voto electrónico en los ejercicios de participación ciudadana (la experiencia mexicana)

El 31 de octubre de 2011 el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) aprobó por primera vez la implementación del uso del sistema electrónico por Internet como mecanismo adicional de votación en la modalidad de recepción de voto en el extranjero para la elección de 2012 al cargo de jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal. En este primer ejercicio, la autoridad electoral hizo la contratación para el desarrollo de un sistema para la emisión de sufragio vía remota para los mexicanos residentes en el extranjero; con la experiencia adquirida, para el año siguiente, el IEDF se dio a la tarea de desarrollar su propio sistema tomando como referencia lo desarrollado e implementado en 2012.

Durante ese proceso electoral también se utilizó el voto postal para recibir la votación desde el extranjero tanto para la elección de presidente de la República como para la de jefatura de Gobierno. Sobre este tema es importante destacar que se trata de medios de votación distintos, pues mientras en el voto por Internet todos los elementos para emitir el sufragio (registro en el sistema, recepción de clave y votación) se llevan a cabo a través de un dispositivo electrónico, el voto mediante sobre postal es similar al voto tradicional, es decir, se vota a través de boletas en papel, con la única diferencia de que en esta modalidad la ciudadanía puede hacerlo desde casa, y por un periodo previo al día de la jornada, con el objetivo de que, al igual que en el voto por Internet, el día de la elección ya se cuente con los votos emitidos mediante sobre postal y al término de la elección se contabilicen de manera conjunta todos los sufragios.

⁴José Thompson, "Automatización, información y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Avances y perspectivas", ponencia presentada en las Jornadas Democracia Digital, Participación y Voto Electrónico, Madrid, Fundación CEPS, 14-15 de febrero, 2008.

Los resultados obtenidos en la elección de jefatura de Gobierno mediante el mecanismo de sobre postal y voto por Internet tuvieron resultados muy alentadores en virtud de que la ciudadanía residente en el extranjero ya conocía el funcionamiento de estos métodos de votación, lo que facilitó su acceso. La tabla 1 muestra la importancia de ambos casos y el índice de participación de aquel año:

Tabla 1

Método de votación	Lista nominal	Total de votos emitidos	Porcentaje de votación	Diferencia porcentual entre ambos mecanismos de votación
Voto por Internet	4 190	2 639	62.98 %	
Sobre postal	6 592	5 276	80.04 %	
				17.06 %

FUENTE: elaboración propia con datos del IECM.

A pesar de los resultados obtenidos en este primer ejercicio, la autoridad electoral nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), desestimó el uso del voto por Internet para los mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral de 2018, lo que tuvo como consecuencia la cancelación de esta vía para que la ciudadanía pudiera emitir su voto, y que y mantuvieron solamente el uso del voto vía sobre postal.

Sin embargo, la Ciudad de México, por decisión de su autoridad electoral, ha mantenido el uso del voto electrónico para los procesos de participación ciudadana. En lo que respecta a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, el 15 de agosto de 2012 también se aprobó, por vez primera, el uso del SEI para recabar las opiniones de la consulta ciudadana a desarrollarse ese año. Al igual que en la elección de jefatura de Gobierno, los resultados obtenidos de ese ejercicio fueron muy favorables.

A partir de entonces el voto por Internet se ha implementado seis veces consecutivas en la elección de consulta sobre presupuesto participativo y sólo en 2013 se aplicó en la elección de comités ciudadanos.

En la tabla 2, que se presenta a continuación, se observan los niveles de votación que se han obtenido en los procesos de comités ciudadanos y consulta a través del voto por Internet.

Tabla 2

Año de consulta	Total de votos emitidos	Votos por Internet	Porcentaje de la votación
2012	144 277	15 581	10.79
2013	147 737	137 225	92.88
2014	876 706	37 045	4.22
2015	188 764	98 238	52.04
2016	276 285	58 234	21.07
2017	746 221	4 589	0.61
2018	290 215	1 857	0.63

FUENTE: elaboración propia con datos del IECM.

No está de más señalar que el voto electrónico vía remota en los ejercicios de participación ciudadana para el caso mexicano representa un pilar fundamental que permite a la ciudadanía tener un mayor y mejor acceso al uso de las tecnologías ligado a la toma de decisiones en su entorno más inmediato. La aplicación y utilización del SEI en estos mecanismos de democracia participativa, de acuerdo con lo planteado por IDEA Internacional, tiene diversas ventajas, tales como medidas de control y acceso para que la confianza en el voto sea el pilar en el uso de las nuevas tecnologías. Así lo marca su *Manual de voto en el extranjero*, donde, en lo referente a la utilización del *e-voting*, señala lo siguiente:

Figura 1

Fortalezas asociadas al voto electrónico	
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor rapidez en la votación, conteo y tabulación. • Mayor precisión en los resultados, ya que la posibilidad de error humano queda excluida. • Eficiencia en el manejo de sistemas electorales complicados que requieren procedimientos de conteo laboriosos. • Mejora en la presentación cuando las papeletas son complicadas. • Más comodidad para los votantes. • Posibilidad de aumento en la participación electoral, en particular con el uso del voto por internet. • Más a tono con las necesidades de sociedades con creciente movilidad. • Prevención del fraude en las mesas de votación y durante la transmisión y tabulación de los resultados, al reducirse la intervención humana. • Mayor accesibilidad, por ejemplo mediante el uso de "audio-votos" para votantes con discapacidad visual, y con el voto en línea para los votantes que no puedan salir de sus viviendas y quienes residan en el extranjero. • Posibilidad de diseñar interfaces multilingües para aquellos países donde se habla más de un idioma, solución más práctica que el voto de papel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en el número de papeletas anuladas ya que el sistema de votación puede advertirle al votante cuando un voto quedará invalidado (aunque es recomendable asegurarse de que los votantes tengan la posibilidad de emitir el voto en blanco si así lo deciden). • Ahorro potencial en el largo plazo por las horas trabajadas por el personal de las mesas de votación, y disminución en los costos de la producción y distribución de las papeletas. • Ahorro en costos mediante el voto en línea: alcance global con muy pocos gastos generales por concepto de logística. No involucra costos de envío, no implica demoras en el envío del material y en su posterior devolución. • En comparación con el voto postal, el voto en línea puede reducir los casos de venta de votos y de voto familiar, al permitir que el elector vote varias veces pero de forma que solamente cuente el último voto, y prevenir la manipulación a través de fechas límite para el ingreso del material por correo, controlando de manera directa la cantidad de veces que se puede sufragar.

FUENTE: IDEA Internacional.

En ese sentido, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, el caso mexicano en el uso del voto electrónico tiene aspectos relevantes que se destacan a continuación:

- No contraviene las características del voto, pues el sufragio se ejerce de forma libre, secreta, directa y universal;
- Los resultados de la votación se transmiten de forma más rápida;
- Reduce errores en el cómputo;
- Promueve la ecología, ya que reduce el uso de materiales para su emisión;
- Disminuye el número de ciudadanas o ciudadanos empleados para la capacitación y recepción del voto;
- Acercamiento a cualquier ciudadana o ciudadano a ejercer el voto, sin importar en donde resida o se encuentre el día de la jornada;
- Mantiene la secrecía del voto;
- Garantiza la certeza, tanto para la emisión de voto como para la recepción de resultados;
- Elimina el uso de papel para la impresión de boletas, y con ello reduce el costo operativo;
- Es auditable en todas sus etapas.

Estas ventajas y medidas de seguridad han traído como resultado la instrumentación y la aplicación del voto electrónico en los instrumentos de participación ciudadana en México. Con ello el país ha sido capaz de organizar una consulta sobre presupuesto participativo cada año, así como elecciones de comités ciudadanos cada tres años en 1 812 colonias, pertenecientes a 16 demarcaciones y 33 distritos electorales.

Conclusiones

De los antecedentes descritos, es posible concluir que el SEI, desde la primera vez que se implementó en la Ciudad de México, ha funcionado de manera correcta y ha ido evolucionando; de igual manera, se la han introducido nuevas medidas de

seguridad, las cuales han sido auditadas y verificadas por instituciones altamente reconocidas en México como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Instituto Politécnico Nacional (IPN), pero, sobre todo, el uso del sistema ha sido confiable para la sociedad, puesto que consulta tras consulta da su voto de confianza a este sistema y lo emplea para emitir su opinión.

La experiencia mexicana sirve para traer a debate lo recientemente aplicado e instrumentado en Estados Unidos de América⁵ en donde el voto electrónico se da a través de dispositivos inteligentes en una elección general, lo que permite a cientos de residentes en el extranjero y miembros de las fuerzas militares estacionados en el extranjero emitir sus boletas de forma remota. La aplicación se basa en *blockchain*, la misma tecnología de moda que respalda a Bitcoin y que tiene un alto grado de complejidad con uso de tecnología de reconocimiento facial de datos biométricos que traen como resultado un sistema difícilmente vulnerable. Este mecanismo tiende a reducir la coacción en su sentido más común, al permitir al ciudadano modificar el sentido de su voto cuantas veces crea necesario hasta minutos antes del cierre de la jornada electoral. No cabe duda de que en la actualidad el uso de las nuevas tecnologías de la información ha traído resultados favorables en los procesos electorales y de participación ciudadana en los cuales se ha implementado. Por ello, en los años subsecuentes, México tiene como objetivo realizar elecciones con el uso de las nuevas tecnologías tomando como punto de referencia la experiencia adquirida en los ejercicios de participación ciudadana (como en la elección de comités ciudadanos y de presupuesto participativo) utilizando sólo el sistema de voto por Internet; el voto electrónico sirve como una herramienta que complementa y fortalece el método tradicional del uso de papel. Si bien este es un tema que aún está en el aire, la idea de sólo utilizar medios electrónicos traería como resultado procesos de participación más económicos y funcionales.

No se puede dejar de lado la reducción en costos que de manera considerable trae la utilización del voto electrónico. Hoy en día, el costo de impresión de materiales electorales para cada proceso electoral o de consulta es muy elevado, además del tiempo que lleva imprimir todos los materiales

⁵ Como se mencionó, se trata de las elecciones del pasado 6 de noviembre para la elección de un miembro del Senado en West Virginia.

electorales, desde la firma del convenio que se celebra con diferentes empresas proveedoras, la aprobación de las muestras que serán la base de la impresión, así como, en general, el tiempo que lleva la impresión y verificación de cada uno de los documentos.

Por ejemplo, tomando como referencia la última Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019, así como el costo promedio de equipamiento de cada una de las mesas receptoras de opinión (MRO), de un total de 2 562 instaladas, el pasado 2 de septiembre se tienen los resultados siguientes:

- Impresión de la documentación utilizada cuyo costo ascendió a un total de 2.6 millones de pesos (130 000 USD);
- La impresión de la lista nominal tuvo un costo de 690 000 pesos (34 500 USD);
- Los materiales consultivos utilizados (líquido indeleble, cancel electoral, caja paquete, sello “X”, lupa fransel, soporte, sello “voto”, crayones y cinta de seguridad) tuvieron un costo de 16.6 millones de pesos (830 000 USD);
- Pago de servicios a personal responsable de MRO representó un costo de 5.1 millones pesos (255 000 USD);
- Muebles rentables para la instalación de las mesas generaron un costo de 2 355 pesos (117.5 USD).

Considerando los costos mencionados, la instalación de cada mesa representó un gasto aproximado de 10 000 pesos (500 USD), que, multiplicado por el número de mesas, dio un resultado de más de 25 millones de pesos (1 250 000 USD) lo que se invierte en una elección “tradicional”. En este sentido, si en futuros procesos de participación se sustituyera la votación en papeleta por la de Internet en un 100 %, el ahorro sería de gran magnitud, pues, como ya quedó demostrado, la impresión de documentación y material electoral, así como la instalación de MRO representan un gasto que factiblemente puede ser implementado en otras actividades relevantes del proceso electivo.

Finalmente, es importante apuntar que el uso del voto electrónico en el contexto latinoamericano es una tendencia que viene de la mano con el hecho de realizar elecciones más libres, seguras y de menor costo. Avanzar sobre ese ca-

mino implica construir un ambiente sociopolítico acorde a las nuevas necesidades de los países latinoamericanos. Se tiene que partir de la base de la confianza que la ciudadanía debe tener en la autoridad electoral. El voto electrónico tiende a quitar, en gran medida, la responsabilidad del proceso electoral a los miles de funcionarios y funcionarias de las mesas de votación y coloca esa responsabilidad en el organismo electoral central (OE) y en los encargados de implementar el sistema. De esta forma, se reduce el riesgo de un fraude generalizado y de manipulación a nivel de las mesas de votación, pero a la vez concentra el riesgo de manipulación en el nivel central.

Lo anterior resulta beneficioso en un entorno en el que no haya gran confianza en el personal de las mesas de votación, pero sí en el OE. En cambio, en un ambiente en el que no haya confianza en la estructura central del OE, la introducción del voto electrónico o e-voto puede fácilmente ser objeto de rumores de manipulación en esa estructura y algunos de esos rumores pueden ser difíciles de refutar. En el Manual de IDEA Internacional para el diseño de la gestión electoral (*Handbook on Electoral Management Design*) se indica la independencia, la imparcialidad, la integridad, la transparencia, el profesionalismo y la orientación al servicio como los principios básicos de un OE confiable. Si existen problemas con la trayectoria del OE en estas áreas, estos problemas y las dudas relacionadas seguramente se verán agravados con la adopción del voto electrónico. Al igual que con cualquier otro tipo de mejora tecnológica, los sistemas de voto electrónico podrían ampliar las capacidades existentes. Sin embargo, si el nivel de capacidad inicial es escaso, es probable que ocurra justo lo contrario: los efectos positivos tenderán a disiparse y si ya hay un grado de desconfianza importante, es probable que éste termine por agravarse. Aunado al tema de la confianza en el OE, también es importante considerar la confianza en el marco electoral en general. En un ambiente donde muchas de las partes interesadas no confían en el diseño del sistema electoral, ni en los mecanismos de resolución de conflictos, ni en las denuncias electorales, ni en los funcionarios, ni en el Gobierno, el OE tendrá grandes dificultades para ganarse el nivel de confianza necesario a fin de implementar una solución de voto electrónico que goce de aceptación amplia.

Fuentes consultadas

- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos entre la democracia participativa y la electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- ALARCÓN, Víctor, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en Judith Bokser, *et al.*, *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.
- ÁLVAREZ, Lucía, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/ CIICH-UNAM, 1997.
- Caltech/MIT, *Fraud. Convenience, and e-voting. How voting experience shapes opinions about voting technology.*
- CARRACEDO, José David, *Democracia digital, participación y voto electrónico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Sociales, 2010.
- IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook?lang=es>>.
- , *Una introducción al voto electrónico*, <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/una-introduccion-al-voto-electronico.pdf>>.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- RENIU, Josep Ma., “Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico”, en IDP. *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, Universitat Oberta de Catalunya.
- THOMPSON, José, “Automatización, información y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Avances y perspectivas”, Ponencia presentada en las Jornadas Democracia Digital, Participación y Voto Electrónico, Madrid, Fundación CEPS, 14-15 de febrero, 2008.
- Organización de las Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria, *World e-Parliament Report 2010*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas/Unión Interparlamentaria, 2010.
- WELP, Yanina, “Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica” en Nicolas Loza (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Flacso México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

- WOLDENBERG, José, “Lessons from México”, *Journal of Democracy*, núm. 15, 2000.
- , “La reforma política del Distrito Federal en 1993”, en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/ CIICH-UNAM, 1997.
- ZERMEÑO, Sergio, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/ UAM/ INAH/ UNAM/ UACM, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, *et al.*, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2004.

Internet: el campo donde se disputa el control de la información en Cuba

Nicole Varambon

En Cuba la conexión a Internet existe desde la década de 1990; sin embargo, es uno de los países con mayor brecha digital, rezagado en comparación con la mayoría de los países en cuanto a conectividad. El acceso a Internet es a través de satélites, lo que hace que sea muy costoso y lento, además de fuertemente controlado por el Gobierno. En este contexto, hace poco más de una década, nació en La Habana SNet (Street Network), la mayor red privada independiente e informal que cuenta con más de 40 mil usuarios.

SNet surgió como alternativa para hacerle frente al aislamiento, a la falta de información y a la censura que había en la Isla. Si bien existe una red estatal, ésta es muy lenta, por lo que no permite jugar videojuegos en red, ver contenido en *streaming* o acceder a sitios de noticias que no sean los oficiales, entre otros. La red estatal tampoco, no proporciona acceso a Internet en los domicilios privados de los clientes. Es así como SNet comenzó con una red rústica de cableado de casa en casa y terminó con una interconexión a través de dispositivos inalámbricos como antenas, *NanoStation*, *Bullet* o *Mikrotiks*, muy populares en la isla y que se conseguían en el mercado negro. Cada usuario sigue pagando 1 CUC por hora a la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (Etecsa) además de pagar a los administradores de los nodos por la conexión inalámbrica en su hogar. Si bien hay un reglamento que prohíbe “la pornografía, la religión y la contrarrevolución”, no existe censura, ya que, el flujo de datos circula a través de redes privadas virtuales (VPN).

Si bien se puede considerar que esta conexión inalámbrica es ilegal, es un espacio que logró crecer a grandes pasos al margen del control estatal, lo que incomoda al gobierno. Por esa razón, en mayo se publicaron en la Gaceta Oficial las resoluciones 98 y 99 que organizan y legalizan tanto las interconexiones inalámbricas o cableadas entre comunidades como la conexión remota de personas a la red de Etecsa; éstas entraron en vigor el 29 de julio. Al legalizarlas, el gobierno recupera el control y puede censurar nuevamente los contenidos que circulan en la red.

Uno de los puntos de las resoluciones que más preocupan a los internautas es que se establece un máximo de potencia de 100 mW. Hasta el momento, los dispositivos utilizados duplican o incluso triplican esa potencia. Se tienen que validar los equipos que ya se encuentren en funcionamiento a través de un formulario oficial, y si se determina que no cumplen con la regulación, los usuarios deberán adquirir nuevos equipos que por el momento no estarán disponibles en la Isla, pero se podrán importar de acuerdo con las leyes aduaneras. Según lo declarado por Maryanis, especialista del Ministerio de las Comunicaciones, se podrá importar “un equipo por pasajero y con una carta de autorización de entrada al país de la oficina de UPTCER (Oficina de trámites de licencia del Mincom que existe en cada una de las provincias). Esta carta se otorgará si el equipo reúne los requisitos expuestos en las resoluciones.” Es una alerta para la comunidad de Internet, ya que evidencia que la legalización de las redes inalámbricas no tiene como objetivo mejorar la conectividad, sino limitarla y controlarla.

Además, las resoluciones declaran ilegal a cualquier red privada que tenga un alcance de más de dos manzanas que no esté en manos de una institución controlada por el gobierno. SNet es una de ellas. A lo largo de los años logró extenderse por toda La Habana. Esta medida generó una pugna entre los usuarios y administradores de SNet y las autoridades del Ministerio de Comunicaciones para obtener una flexibilización en la aplicación de la legislación, permitiendo que la red pudiera mantenerse e incluso contribuir a la informatización del país.

Como alternativa surgió la posibilidad de pactar con el oficialismo a través de los Joven Club de Computación y Electrónica (JCCE). Son locales totalmente estatizados creados hace aproximadamente 30 años para brindar

Internet a los cubanos, su *slogan* es “la computadora de la familia cubana”. Son lo que conocemos en Argentina como *cyber*, con la diferencia que acá son privados e independientes. De acuerdo con cifras oficiales existen 6300 instalaciones de este tipo, pero la mayoría tiene grandes problemas estructurales y están sumamente deteriorados. En algunos de ellos, de 10 computadoras sólo funciona una. En el Palacio Central de Computación de La Habana los jóvenes *gamers* esperan mucho tiempo para los turnos de dos horas para acceder a los juegos, que son filtrados por las autoridades estatales, por lo que las opciones se reducen. Además, los JCCE no brindan la posibilidad de conectarse a la red de manera inalámbrica a través de una computadora propia, todavía no cuentan con la instalación de la fibra óptica. Por un lado, los locales no logran canalizar la demanda de usuarios y, por el otro, la red inalámbrica que ofrecen se ve afectada regularmente por cortes, por lo que no es un servicio muy popular entre los cubanos.

Los directivos de los JCCE anunciaron que éstos serán una alternativa a SNet, al ser esta absorbida a través de una supuesta colaboración entre ambas partes. Afirmaron que se ésta creando una infraestructura para que SNet pase a formar parte de los locales. Entre las medidas que se establecieron, se destacan la entrega y la donación de los equipos por parte de SNet a los JCCE además de someter el contenido a revisión por parte de comisiones estatales. Como consecuencia, hay una gran inconformidad por parte de los usuarios de la red, quienes pasaron de navegar libremente por Internet a verse, una vez más, censurados por el Estado.

Esta tensión llevó a convocar a través de redes sociales a una nueva manifestación de forma pacífica frente al Ministerio de Comunicaciones por los usuarios de la red inalámbrica SNet para el sábado 17 de agosto. La primera había tenido lugar el sábado 10 del mismo mes. Y, como la información es poder, las medidas por parte del Estado para impedir que los medios independientes reportaran lo que estaba sucediendo no tardaron en hacerse visibles.

En Cuba, la libertad de prensa está estrechamente relacionada con el acceso a Internet. Las leyes de la Isla no permiten la existencia legal de otros medios informativos que no sean los controlados por el Partido Comunista (único permitido en la isla), por lo que muchos medios que surgieron de

manera independiente en los últimos años están condenados a la ilegalidad y a la censura. Un claro ejemplo de esto es el mensaje que reproduce Yoani Sánchez, directora del diario *on line 14ymedio*, al comenzar su resumen diario de noticias en *Ventana 14*: “los lectores residentes en territorio nacional lamentablemente tendrán que echar mano de servicios de VPM o de proxys anónimos para poder acceder a nuestro contenido y poder saltarse la censura en los servidores cubanos”.

En el marco de protesta del sábado 17 las represiones se manifestaron en aumento hacia activistas, periodistas, editores, directores y demás miembros de distintos medios independientes. El operativo de represión que se desplegó en La Habana a lo largo del fin de semana contó con numerosas y diversas técnicas llevadas a cabo por miembros de la seguridad del Estado vestidos de civiles, desde amenazas a arrestos domiciliarios. Estos últimos son una práctica ya clásica en el país que consiste en informarle a la persona que si sale de su domicilio será arrestada (de forma totalmente arbitraria; no hay delito ni papel que demuestre o pida el arresto); dicha advertencia puede ser comunicada tanto por oficiales uniformados con patrulleros como por oficiales vestidos de civil. Los periodistas que se vieron sometidos a estos arrestos no necesariamente iban a reportar los acontecimientos, pero al formar parte de un medio independiente se los etiqueta como tales y son sujetos a ser reprimidos.

Además de los ya mencionados arrestos domiciliarios, hubo arrestos arbitrarios en el lugar de la protesta. Uno de los afectados fue el escritor y fotógrafo Ariel Maceo Téllez, coordinador del grupo Demóngeles y colaborador del diario *on line ADN Cuba*, quien fue detenido cuando intentaba llegar al Ministerio de Comunicación para reportar los acontecimientos. Los periodistas José Jasán Nieves, de *El Toque*, y Abraham Jiménez Enoa, de *El Estornudo*, también denunciaron la presencia de agentes en las afueras de sus casas. En las afueras de la redacción de *14ymedio* también se encontraban agentes de las fuerzas de seguridad. Pero los actos represivos no se ejecutaron sólo en la manifestación, cuatro periodistas independientes no pudieron salir del país, ya que se les impidió tomar el avión bajo la justificación de estar “regulados”, acto que viola la propia Constitución de Cuba. Una de ellas fue Luz Escobar, periodista fundadora de *14ymedio*,

quien grabó e hizo pública la conversación en la que se le comunica que no le pueden decir cuáles son los motivos pero que no puede abordar el avión con destino a Argentina porque tiene una “prohibición de salida”. En palabras de Yoani Sánchez: “todo el mundo se llevó su golpe represivo” el fin de semana de la manifestación.

El oficialismo ve necesario el control de la información para poder mantener el régimen, y la existencia de una red privada y autónoma va en contra este objetivo. Durante 15 años dejó que la red creciera en la ilegalidad, hasta que se convirtió en una amenaza incontrolable, razón por la que decidió legalizarla. De esta manera, en un principio, generó ilusión en los usuarios que ya no tenían que esconder sus antenas y equipos. Esta estrategia se está transformando en el *modus operandi* de la administración de Díaz-Canel, ceder mínimamente el control para dar una falsa sensación de apertura. Lo hizo con las marchas pacíficas por los derechos de los animales, el acceso a redes sociales e Internet, entre otros aspectos. Pero esa ilusión dura poco y rápidamente la población cubana reacciona, como fue el caso de SNET, donde los clientes tomaron las calles durante dos fines de semanas seguidos para visualizar su descontento y generar inestabilidad.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. El gobierno de Cuba, desde hace 60 años, viola sistemáticamente este derecho y los acontecimientos que tuvieron lugar en el mes de agosto lo ponen en evidencia, así como evidencian que los cubanos están cada vez más dispuestos a pelear por sus derechos y mostrarle al mundo lo que está pasando.

Para terminar, una frase de Václav Havel, político, escritor y primer presidente de la República Checa, que creo importante tener presente cuando hablamos de Cuba: “Los derechos humanos son universales e individuales. La libertad humana también es indivisible: si se le niega a alguien en el mundo, entonces se le niega, indirectamente, a todos”.

Autores

1



Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se especializa en sistemas electorales y observación electoral. Es director ejecutivo de Transparencia Electoral de América Latina. Recorrió el continente siguiendo las elecciones de la región. Es autor del libro *Así se vota en Cuba*.

Leandro Querido



Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue miembro de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Milagros Campos



Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Asimismo, cuenta con la maestría en Administración Pública.

Laboralmente se ha desempeñado como asesora del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Posteriormente también fue asesora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Actualmente colabora en el Instituto Electoral de la Ciudad de México como asesora del Consejo General.

Participó como observadora en la Misión de Transparencia Electoral en las elecciones intermedias de Estados Unidos en noviembre de 2018.

Janet Ramírez Suárez



Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UnB). Maestría en Relaciones Internacionales y Bsc y licenciatura en Ciencias Sociales por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). Ha trabajado como asistente de investigación en el Observatorio Político Suramericano (OPSA-IESP/ UERJ), como colaboradora del Centro de Estrategia, Inteligencia y Relaciones Internacionales (Ceiri Newspaper). Es editora de la revista *Encuentro Latinoamericano* (ELA) y realiza investigación en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Participó como observadora internacional en elecciones en América Latina como parte de misiones de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desarrolló tesis de doctorado en el tema de la observación internacional de elecciones en los países donde ha estado.

Paula Gomes Moreira



Venezolano. Politólogo (UCV). Magister en Gestión y Políticas Públicas (U. de Chile). Profesor universitario. Funcionario de carrera de la administración electoral en Venezuela (1992-2016) consultor Internacional en materia electoral (International IDEA, Electoral Integrity Project, ACE Project, Transparencia Electoral).

Jesús Castellanos Vásquez



Maestra en Economía y Gobierno por la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac. Es licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, donde ha impartido la cátedra de Derecho Civil.

Actualmente es consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en donde preside la Comisión de Organización Electoral y Geoestadística y coordina los trabajos del Comité Especializado en torno a la figura de la diputación migrante.

Ha participado como ponente en diversos foros y seminarios en materia electoral. Ha dictado conferencias en el extranjero, relacionadas con el voto de los mexicanos en el exterior en las Universidades de Columbia; Nueva York (NYU) y Cornell, todas en el estado de Nueva York; además, participó en el Encuentro "El voto de las mujeres migrantes" en el Consulado General de México en Chicago, con la conferencia "Las mujeres migrantes y la participación política". También participó en la tercera edición de Fortaleciendo los Procesos Electorales en Río Negro, Argentina, con la conferencia "Tecnología y Democracia en América" y con la conferencia "La participación de las mujeres migrantes en los procesos electorales" dictada para el Consulado de Los Ángeles, California.

Ha colaborado con artículos en los libros *La Ciudad de México y su esquema electoral* y *Un ejercicio de reflexión, Elecciones 2018 contribución de la democracia*; además, ha participado en diferentes misiones de observación en América Latina como invitada de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

Myriam Alarcón Reyes



Inició sus estudios de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia y los terminó en la Universidad de Panamá en 1964. Luego realizó tres años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México. Ha tomado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings de Washington, D.C. Durante los años 1967 a 1970, fue planificador jefe y negociador de Convenios Internacionales en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República. A partir de 1973 fue nombrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como curador, y tuvo la responsabilidad de liquidar importantes empresas declaradas judicialmente en concurso de acreedores, como fueron Cemento Atlántico y el Grupo Chaluja. De 1970 a 1990 ejerció la profesión de abogado en su propio bufete. Su área de especialización fue derecho comercial y marítimo. En junio de 1990, fue designado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como uno de los tres magistrados del Tribunal Electoral (TE) donde fue presidente desde agosto de 1992 hasta agosto de 1995. También presidió el referéndum constitucional de 1992 y las elecciones generales de 1999. El 19 de septiembre de 1996, la Corte Suprema de Justicia, lo ratificó como magistrado del Tribunal Electoral por 10 años más y actualmente es magistrado vicepresidente de este órgano del Estado

Eduardo Valdés Escoffery



Es Licenciado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú). Con estudios de Maestría en Filosofía con mención en Epistemología y Maestría en Derecho Procesal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cursos de especialización en España, Chile y Colombia. Ha sido ponente en diversas universidades nacionales y extranjeras. Socio fundador del Estudio Márquez, Gamarra, Figueroa Bernardini y Abogados Asociados, S.A.C. Fue observador electoral en las Misiones de Observación Electoral de Noruega (2017), EE.UU. (2018) y Argentina (2019). Actualmente es director ejecutivo de Transparencia Electoral Perú.

Jorge Márquez Rosales



Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad de París con mención especial y licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, con diploma de honor. Profesora consultora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigadora superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ha sido coordinadora y autora principal de los Informes de Desarrollo Humano de Argentina 2002 y 2005 y recibido el premio a la "Excelencia en impacto de políticas públicas" otorgado por el PNUD en 2004. Ejerció la docencia en diversas universidades del país y del exterior. Experta en política latinoamericana, ha dedicado sus estudios a los sistemas electorales, los partidos políticos, las políticas públicas y el desarrollo humano. Es autora o coautora de nueve libros incluyendo *La política en suspenso 1966-1976* y *Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet* y de numerosos artículos. Ha recibido el premio Konex en la ciencia política en 1997.

Liliana De Riz

2



Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por Flacso y licenciado en Economía por la UNAM. Líneas de investigación: innovación electoral, voto extraterritorial, integridad electoral.

Yuri Gabriel Beltrán Miranda



Es abogado y politólogo con mención en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Cuenta con una Maestría en Derecho Constitucional y Autonomías. Desde 2014 funge como delegado nacional ante el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia de la organización política Demócratas; asumiendo también esta misma función en representación de la alianza Bolivia Dice No 2018.

Entre sus publicaciones se destacan: 1) "Influencia de los medios de comunicación en los valores fundamentales de la democracia". Publicado en: *Revista Conocimiento i Política*, 2009. 2) "El límite al poder político como función primordial de la Constitución". Publicado en: *Revista Boliviana de Derecho*, 2011; y "La Gaceta Jurídica" del periódico *La Razón*, 9 y 12 de agosto del 2015. 3) "La cláusula competencial como garantía de constitucionalidad de las leyes nacionales y subnacionales". Publicado en: *El Proceso Legislativo Boliviano en el marco del nuevo modelo autonómico*, 2013. 4) "Indigenismo y Constitución en Bolivia: Un enfoque desde 1990 a la fecha". Publicado en: *Revista Boliviana de Derecho*, 2015; y en Brasil en el libro *O Constitucionalismo democrático latino-americano em debate*, 2017. 5) "El rol de los estatutos autonómicos para el ejercicio de la autonomía". Publicado en: *Autonomía a debate. I Jornadas de Derecho Autonómico*, 2017. 6) "Los gobiernos autónomos departamentales como conquista histórica de la lucha autonómica". Publicado en: *Repensando el Estado Autonómico. ¿Avanza realmente la Autonomía? Il Jornada de Derecho Autonómico*, 2018.

Eric Cícero Landívar Mosiño



Licenciado en Administración y maestro en Administración Electoral, actualmente se desempeña como secretario particular del consejero presidente en el Instituto Electoral del Estado de México.

Mtro. Diego García Vélez



Mexicano, trabaja en asuntos electorales desde 1994, psicólogo educativo de formación, ha participado en Misiones de Observación Electoral de la OEA (2010 y 2011). Actualmente es consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Lic. Pedro Zamudio Godínez



Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires Argentina (UBA), Diploma de Estudios Avanzados y doctor en América Latina contemporánea por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid-España (IUOG). Es profesor asociado regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y profesor asociado de la Universidad de Belgrano (UB). Ha sido autor del libro *El Cono Sur y sus líderes en América Latina. Carlos Menem y Fernando Collor de Mello en perspectiva comparada* (2009), compilador de *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada* (2010), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2008* (2012), *América del Sur en los comienzos del nuevo milenio: entre la continuidad y el cambio* (2015) y autor de más de 30 trabajos sobre su especialidad.

Santiago Leiras



Consejera electoral IEPC Durango.

Licenciada y maestrante en Derecho por la Universidad Veracruzana y el IJ-UNAM respectivamente, maestrante en Derechos Humanos por la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango desde septiembre de 2015. Presidenta de la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana del IEPC. Miembro de la Conferencia Americana de Organismo Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE), Nosotrxs por la Democracia, integrante de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente (RENACEDI) y de la Red Nacional de Educación Cívica.

Lic. Laura Fabiola Bringas Sánchez



Alejandra Lázzaro es doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y su tesis doctoral fue sobre el financiamiento de los partidos políticos. Es profesora regular por concurso en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Sociales, ambos por la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Lujan. Ha escrito artículos, capítulos de libro e informes técnicos especialmente en temas de financiamiento y cuestiones de género tanto a nivel nacional como internacional. Ha expuesto en numerosos congresos y seminarios sobre su especialidad. Es miembro de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas e integra otras como las de la Comisión Directiva de la Sociedad Científica Argentina del Instituto de Derecho Político y Constitucional (2000-2004), miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Actualmente se desempeña como secretaria de Cámara en la Cámara Nacional Electoral con casi 30 años de trayectoria en la carrera profesional electoral del Poder Judicial de la Nación.

Alejandra Lázzaro



Es historiador y politólogo. Tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos y es doctor en Procesos Políticos Contemporáneos, ambos por la Universidad de Salamanca. Es profesor de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Salvador. En la actualidad dirige el Grupo de Estudios en Asia y América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Fernando Pedrosa



Licenciada en Ciencia Política y doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Pensamiento Político Argentino en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de Historia General en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM-Gergetown University).

Sabrina Ajmechet



Es comunicador social especializado en temas electorales y políticos. Como periodista dio cobertura a dos décadas de procesos electorales y políticos en Venezuela. Se desempeñó durante 17 años como responsable de la cobertura electoral del diario *El Universal*. Conferencista y articulista en varios portales alternativos entre ellos *Provinci*, *Noticias Electorales*, *El Pitazo* y *Diario Las Américas*. Es autor del libro de análisis del proceso comicial del año 2006 en Venezuela *¿Por qué pasó lo que pasó?* y coautor del libro *Más allá del movimiento estudiantil*, en el que se analiza a la nueva generación política de Venezuela.

Eugenio Martínez



Es analista y coordinadora de proyectos de Asuntos Globales de la Fundación para El Progreso. Sus principales ejes de investigación son la Influencia de China en el mundo, siglo XXI y los efectos de la tecnología en la sociedad. En particular, estudia actitudes hacia la tecnología y efectos de la tecnología en la política y la cultura. Ha publicado varios artículos académicos y de difusión sobre estos temas, y expuesto en seminarios (nacionales e internacionales) al respecto. Es magister de la UAI y minor en historia y economía de Oriente. Actualmente se encuentra trabajando en un proyecto para la recopilación de testimonios de persecuciones políticas y de difusión de actitudes para el liderazgo. Además de sus intereses académicos, Hannig es novelista de ficción y ha sido periodista de reportajes y de economía.

Sascha Hannig



Es presidente de Prisoners Defenders. Emprendedor, inversor y filántropo cubano-español, comenzó su carrera dirigiendo los servicios de Internet de operadoras como Vodafone u Ono en España y posteriormente fundó y lanzó al mercado diferentes negocios digitales, como *elinforma*. Posteriormente ha desempeñado como CMO, CDO y CEO en diversas multinacionales. Colaboró con Oswaldo Payá, así como ayudó a fundar la UNPACU junto a José Daniel Ferrer, responsabilizándose hoy día de la representación en la Unión Europea. Estudió Ingeniería Superior de Montes e Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones, ambas en la Universidad Politécnica de Madrid.

Javier Larrondo



Politólogo e historiador, investigador del Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos, A.C. Experto país (casos Cuba y Venezuela) del proyecto V-Dem, de la Universidad de Gothenburg y el Kellogg Institute en la Universidad de Notre Dame. Miembro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y de Amnistía Internacional. Especializado en el estudio de los procesos de democratización/autocratización y de las relaciones entre gobierno y sociedad civil en Latinoamérica y Rusia.

Armando Chaguaceda



Director de Desarrollo Institucional de Transparencia Electoral. Coordinador de DemoAmlat. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Maestrando en Estudios Electorales por la Universidad Nacional de San Martín. Coordinó Misiones de Observación Electoral en Chile, Perú, Ecuador, Paraguay y México. Columnista en distintos medios de la región.

Jesus Delgado Valery



Politóloga y jurista, directora de Gobierno y Análisis Político, A.C. Dra. en Historia y Estudios Regionales. Coordinadora de espacios de formación en la sociedad civil en Cuba, México y Ecuador. Especialista en temas de participación ciudadana, gestión e incidencia de organizaciones civiles.

Johana Cilano



Doctor en Relaciones Internacionales y maestro en Análisis de Conflictos Internacionales, ambos por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra. Es licenciado en Derecho titulado con mención honorífica por la UNAM.

En el ámbito académico, fue fundador y coordinador del Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo y de la Maestría en Economía y Gobierno, así como titular de la Cátedra sobre Reformas Estructurales de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México Norte.

Ha sido coordinador académico de diversos cursos, seminarios y diplomados; investigador visitante en diferentes países; y ha impartido clases a nivel doctorado, maestría y licenciatura, así como en diversos diplomados y seminarios.

En enero de 2008, fue elegido como uno de los cinco beneficiarios mexicanos de la reconocida Beca Eisenhower.

Dentro de sus áreas de especialización destacan: electoral, políticas públicas, asuntos internacionales, democracia y transición política, gobierno y transparencia, entre otros.

Es autor de: *El papel de la radio y la televisión en el nuevo modelo de comunicación política: Lecciones para México*; *El voto de los mexicanos en el extranjero: Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*; y *El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad electoral*. Y ha participado en diversos libros.

Ha sido articulista en diversos diarios de circulación nacional, revistas y publicaciones especializadas. Colaborador en el periódico *Excélsior* con la columna "Punto de equilibrio", comentarista en *Frente al país*, de

(Continúa)

Imagen radio 90.5 AM, conductor de *Zona de Encuentro*, en Horizonte 107.9 AM, del Instituto Mexicano de la Radio y miembro del programa Primer Plano del canal 11, del Instituto Politécnico Nacional.

En su trayectoria profesional, fue asesor del procurador general de Justicia del Distrito Federal; asesor del secretario del Trabajo y Previsión Social; coordinador general de Atención al Derechohabiente del ISSSTE; coordinador general de Asuntos Internacionales en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; presidente del Icadep, A.C.; subcomisionado Nacional "A" de la Conamed; coordinador de asesores del presidente del Senado de la República, durante las VIII y IX Legislaturas; director general de la Fundación José Luis Lamadrid, A.C.; director general del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Cámara de Diputados; y consejero electoral del IFE de 2008 a 2013.

Ha sido observador electoral en diversos países: República Dominicana (2000), Estados Unidos (2008 y 2010), Colombia (2010), Rusia (2012), Venezuela (2012 y 2013) y Guyana (2015). Colaboró con la OEA como especialista sobre el voto en el extranjero en la elección presidencial de Panamá (2014).

Actualmente es secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos.

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

4



Profesor de Derecho Electoral de la Universidad Presbiteriana Mackenzie São Paulo, Brasil. Doctor y maestro en Derecho de Estado por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Coordinador de los libros: *Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito*; y *Direito Eleitoral Digital*, ambos publicados en 2018 por la editorial Revista dos Tribunais (Thomson Reuters). Miembro fundador de Transparência Eleitoral Brasil.

Diogo Rais



Profesora del programa de posgrado (máster y doctorado) en Derechos Fundamentales y Democracia, del Centro Universitario Autónomo de Brasil, UniBrasil, en Curitiba, Paraná, Brasil. Doctora y maestra en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad de Salamanca, España. Se encuentra en una estancia postdoctoral en la Universidad El Externado, de Colombia. Profesora de derecho constitucional, electoral y parlamentario en diversos cursos de grado y posgrado en Brasil y en el exterior. Coordinadora regional de Transparência Eleitoral Brasil, vinculada a la Transparencia Electoral.

Ana Claudia Santano



Maestro en Derecho Electoral y licenciado en Derecho con la especialidad en Administración y Finanzas Públicas.

Actualmente es consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a partir del 1° de octubre de 2017. Además cursa el doctorado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en el Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral.

Ocupó el cargo de secretario general del Tribunal Electoral de la Ciudad de México hasta el 30 de septiembre de 2017; previamente se desempeñó como secretario ejecutivo del otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, donde también fungió como director ejecutivo de Asociaciones Políticas, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, director de seguimiento en la entonces Unidad de Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados, coordinador distrital y secretario técnico jurídico.

En el otrora Instituto Federal Electoral desempeñó el cargo de coordinador, secretario del XXVI Consejo Distrital electoral local.

También fue profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Asimismo, ha participado en diversos congresos y ha tomado diversos cursos y seminarios en análisis político, prospectiva política, estudios electorales, liderazgo estratégico, medios de impugnación, actualización en materia político-electoral, que han sido impartidos por diversas instituciones académicas.

Coautor de las obras *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, editado por Marcial Pons, en 2011, y *La Ciudad de México y su esquema electoral*, editado por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en 2018.

Mtro. Bernardo Valle Monroy



Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Católica Argentina (UCA)

Realizó la diplomatura a distancia en Migrantes y Protección de Refugiados, y el curso Oratoria: La Palabra en Acción-debate y discusión en la Universidad de Buenos Aires (UBA), en 2017.

Nicole Vuarambon

Voluntarios



Agustina Sosa



Agustina Najarro



Álvaro Tonelli



Andrés Gómez Polanco



Brunella Marchionna



Camila Morales



Camila Suárez



Clousiane Neida Suárez Leigue



Cristian Zerda



Danilsa Peña Medina



Ezequiel Pérez López



Facundo Quiroga



Gabriel Soria



Josefina Bolado



Keila Asael Cardozo Madaf



Laura Rojas Ayala



Luis Rendueles



Luis Socorro



María Paula Lami



Milagros Farías



Milagros Coronel Fonti



Nicolás Jaimez



Rocío Juárez



Tomás Armendano



Valentina Cuevas



Valentina Foritano Faid

Desafíos de la democracia en América latina se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2019, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Miguel Sánchez Arzate, supervisor de grupo "B". Se utilizó la fuente tipográfica Stempel Garamond LT Std. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.

Entender la democracia constituye un desafío que nos involucra a todos como integrantes de la sociedad. Situar los problemas, conflictos y circunstancias particulares de cada país en el contexto de América Latina como escenario social, cultural y político heterogéneo implica el ejercicio extra de la mirada a la vez lúcida y ágil capaz de captar regularidades que permitan entenderla y estudiarla. En un mundo signado por el retroceso de las democracias es imprescindible trazar un mapa que permita comprender los fenómenos según la multiplicidad de factores que los ordenan y les dan sentido.

Con el propósito de contribuir a la reflexión la ONG Transparencia Electoral y su programa Demo Amlat han emprendido una publicación periódica sobre la actualidad de la democracia en la región, con la revista digital *#DDA Desafíos de la democracia en América latina* en la que académicos, politólogos, investigadores y especialistas en temas electorales han participado a lo largo de 2019. De la selección de los más destacados textos ha surgido la compilación que da lugar a este libro.