



TÉRMINOS DE REFERENCIA

TERCERA ASAMBLEA PLENARIA

RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL

6 a 8 de noviembre de 2019
Los Cabos, Baja California Sur, México



CONTENIDO

I. EJES TEMÁTICOS PARA 2019	3
II. INAUGURACIÓN	4
III. MESA PLENARIA: PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO	5
IV. REDES SOCIALES: TALLER CON EMPRESAS TECNOLÓGICAS	6
V. PLENARIA 1. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN	9
VI. PLENARIA 2. ACCESO IGUALITARIO A LA JUSTICIA ELECTORAL	13
VII. PLENARIA 3. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN	17
VIII. GRUPO DE TRABAJO 1. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN	21
IX. GRUPO DE TRABAJO 2. ACCESO IGUALITARIO A LA JUSTICIA ELECTORAL	34
X. GRUPOS DE TRABAJO 3. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN	47
XI. MESA PLENARIA: CAPACITACIÓN JUDICIAL Y ELECTORAL.....	59
XII. RELATORÍAS.....	61
XIII. ACUERDOS DE LA TERCERA ASAMBLEA PLENARIA.....	62



I. EJES TEMÁTICOS PARA 2019

Se ha desarrollado un programa preliminar junto con el Comité Consultivo de la Red para establecer los temas de discusión relevantes a los retos contemporáneos a las democracias, los cuales se analizarán durante seis Sesiones Plenarias y tres Sesiones de Grupos de Trabajo:

Mesa plenaria	Procesos electorales	Salón Cristal
Taller plenario	Redes sociales: taller con empresas tecnológicas	
Plenaria 1	Mecanismos de representación	
Plenaria 2	Acceso igualitario a la justicia electoral	
Plenaria 3	Democracia y corrupción	
Mesa plenaria	Capacitación judicial electoral: una perspectiva internacional comparada	
Grupos de Trabajo	Los participantes se dividirán en grupos estratégicos para discutir sobre los subtemas de cada eje central: <ol style="list-style-type: none">1. Mecanismos de representación2. Acceso igualitario a la justicia electoral3. Democracia y corrupción	Arcos 1, 2, 3
	Mecanismos de representación	
1.a	Mecanismos internos de los partidos políticos: elecciones primarias e internas	
1.b	Candidaturas independientes	
1.c	Movimientos sociales y alternativas a partidos políticos	
	Acceso igualitario a la justicia electoral	
2.a	Diversidad cultural	
2.b	Igualdad para la inclusión política de grupos en situación de vulnerabilidad	
2.c	Paridad de género en la participación política	
	Democracia y corrupción	
3.a	Desafección a la democracia	
3.b	Financiamiento político	
3.c	Intereses privados durante campañas políticas	

Los salones se encuentran en el Hotel Sheraton Grand Los Cabos Hacienda del Mar.

Todos los documentos de apoyo, incluyendo el **programa** del evento, se actualizarán continuamente y estarán a su disposición en Plataforma de esta Red Mundial: https://www.te.gob.mx/red_mundial/.



MIÉRCOLES 6 DE NOVIEMBRE

II. INAUGURACIÓN

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 09:15 - 10:15

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Dar la bienvenida a la Tercera Asamblea Plenaria, subrayar la importancia de la RMJE, presentar los avances que se han hecho durante 2019, y presentar los temas a tratar durante las sesiones.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 5 minutos.

Contexto general:

La RMJE es un foro colaborativo internacional que trabaja para fortalecer las labores de tutela efectiva de los derechos político-electorales y la resolución de controversias electorales, entre otras, y ofrece un espacio para la reflexión colectiva. Además, permite el intercambio de experiencias, buenas prácticas y trabajos relevantes en la materia, y contribuye al diseño e implementación de estrategias compartidas para solventar problemas comunes.

A diferencia de otras asociaciones y organizaciones que se enfocan en la promoción de la democracia, esta Red está compuesta de instituciones y expertos dedicados a velar por la justicia electoral. Sus integrantes representan Cortes, Tribunales y Órganos Judiciales Electorales del mundo, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y personas expertas en elecciones y justicia electoral, con el objetivo de crear una Red que permita desarrollar, analizar y dar seguimiento a una agenda común a nivel mundial en materia de justicia electoral en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Desde su creación, ha generado sinergias entre 111 actores, representados por 177 personas. De ellos, 68 son instituciones nacionales y subnacionales de 46 países, y 43 de los actores son organizaciones internacionales, instituciones académicas, y expertos independientes. Al día de hoy, contamos con más de 140 documentos judiciales y académicos y numerosos foros de discusión en la Plataforma Global de Intercambio, que es la herramienta digital usado por los miembros de la Red, con el fin de dar continuidad a los intercambios multilaterales entre las asambleas.



III. MESA PLENARIA: PROCESOS ELECTORALES DEL AÑO

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 10:45 - 11:45

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Presentar los logros y retos principales de las elecciones de cada país, con énfasis en estrategias para alentar el acceso a la justicia electoral.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos. La Presidencia de mesa hará una introducción general al tema y cada participante tratará un enfoque específico. Durante esta sesión no se abrirá espacio a intervenciones adicionales, sino que se escucharán los posicionamientos y las reacciones podrán ser discutidas durante los grupos de trabajo.

Contexto general:

Durante 2019 se celebraron procesos electorales en todo el mundo. En Asia, Indonesia, la tercera democracia más grande del mundo con la población musulmana más numerosa tuvo elecciones generales y locales por primera vez al mismo tiempo. Nigeria, el país con más población en el continente africano sostuvo las elecciones más caras de su historia. Por un adelanto electoral las elecciones parlamentarias en España coincidieron en el mismo año y tan solo con poco más de un mes de diferencia, con las elecciones de la Unión Europea. Australia donde el voto es obligatorio sostuvo elecciones federales, tras la disolución del Parlamento 45^{to} y en América Latina se celebraron 6 elecciones presidenciales, que da por terminada a lo que se conoció como el súper ciclo electoral de la región.

Cada una de estas elecciones presentó retos para los organismos de gestión electoral. La justicia electoral tuvo que estar pendiente para dar certeza y legalidad en cada una de las fases de estos procesos electorales para mantener la equidad de la contienda y para proteger los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

Preguntas guía

- a. ¿Cuáles han sido los logros principales para la justicia electoral, en el marco de los procesos electorales del 2019?
- b. ¿Se pueden identificar tendencias en cuanto a las estrategias implementadas?
- c. ¿Cuáles son los principales retos jurisdiccionales?
- d. ¿Cómo se prevé abordar estos retos?



IV. REDES SOCIALES: TALLER CON EMPRESAS TECNOLÓGICAS

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 11:45 - 14:00

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Para facilitar un diálogo directo entre árbitros electorales y líderes de la industria sobre cómo las redes sociales y la tecnología pueden contribuir positivamente (y no socavar) a la integridad electoral – incluyendo a través de métodos regulatorios bien pensados.

Formato: Sesión privada según las reglas de Chatham House.¹

Esta sesión incluirá una breve introducción a los desarrollos regulatorios y jurisprudenciales globales relacionados con las redes sociales y la tecnología en las elecciones, antes de abrir un debate moderado con representantes de las empresas de medios sociales y tecnología. La sesión cerrará con un periodo moderado de preguntas y respuestas. Los participantes proporcionarán información estructurada antes de la sesión para ayudar a enmarcar la conversación.

Contexto general:

De acuerdo con el Informe Digital Global 2019, más de la mitad del tráfico web del mundo ahora proviene de teléfonos móviles. De un total de 7,676 millones de habitantes del mundo, aproximadamente 4,388 millones son usuarios de Internet (lo que representa el 57% de la población total) y 3,500 millones son usuarios activos de las redes sociales (lo que representa el 45% de la población total).

La globalización y la tecnología están cambiando rápidamente la interacción entre ciudadanos, instituciones y la forma en que se desarrolla la política. Como resultado, los procesos democráticos también se están transformando: las campañas electorales están encontrando nuevos escenarios, y el diálogo entre los representantes y su electorado se está volviendo más horizontal, forzando a las instituciones a evolucionar hacia estos nuevos espacios de discusión bidireccional, como lo son las redes sociales.

Mientras tanto las empresas tecnológicas permiten, a través de la creación de algoritmos, que la publicidad política cada vez sea más individualizada y se adapte a lo que la persona quiere o desea escuchar. En lugar de que las redes sociales sean un lugar de discusión pública con muchas voces, las personas están cada vez más aisladas y fuera de contacto con todas las opiniones del espectro de la política (Barrett et al., 2019). No obstante, dentro del debate también desempeñan un papel importante los derechos comerciales de las empresas del Internet.

¹ Cuando una reunión, o una parte de una reunión, se convoca bajo la Regla de Chatham House, los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante.



En resumen, durante la sesión se hará referencia a tres tipos de derechos que están en juego y deben convivir: a) Derechos político-electorales; b) Derechos de la personalidad; y c) Derechos comerciales.

Información para la sesión:

Los rápidos cambios en torno a la información y la tecnología en las elecciones plantean cada vez más nuevos retos y oportunidades, pero las instituciones democráticas y los marcos jurídicos no han seguido el mismo ritmo. Esto tiene implicaciones para los jueces que resuelven casos electorales que involucran el uso de nuevas tecnologías o plataformas de información. Los tribunales pueden tener información imperfecta para emitir una sentencia, o pueden enfrentarse a disposiciones legales o procedimientos judiciales que no contemplan nuevos avances y que, por lo tanto, son difíciles de aplicar.

Lo anterior se trata de un reto urgente, ya que el uso de nuevas tecnologías y plataformas de información se presenta cada vez más como motivo para cuestionar la credibilidad de las campañas, los procesos y los resultados electorales. Por ejemplo, en Kenia, la seguridad de los datos electorales y el carácter opaco de la tecnología de transmisión de resultados fueron cuestionados como parte de una demanda que condujo a la anulación de los resultados de las elecciones presidenciales de 2017. En México, el uso de ciertas imágenes en los medios sociales fue cuestionado como supuesto patrocinio ilegal de la campaña. La jurisprudencia pertinente entorno a estas cuestiones apenas ha empezado a surgir a nivel mundial.

Nuevos medios

La narrativa general en torno a la regulación de los medios sociales enfatiza una polaridad incompatible entre la libertad fundamental de expresión y la regulación. Lo que esta narrativa elude, sin embargo, es que existe una serie de enfoques regulatorios – ya sea a través de la legislación, la jurisprudencia o los códigos voluntarios – que buscan preservar la integridad electoral y proteger otros derechos electorales fundamentales sin amenazar la libertad de expresión. Los principios establecidos relativos a los medios de comunicación tradicionales se están adaptando de nuevas maneras que se relacionan con la divulgación del financiamiento político, los períodos de veda electoral, la equidad en la fijación de precios de la publicidad política, etc. El diálogo con los actores de la industria podría contribuir a una extensión reflexiva de estos principios y revelar nuevos mecanismos para la colaboración en temas como la justicia abierta y el alcance a los votantes.

Tecnología electoral

A medida que las empresas de tecnología participan en las elecciones – aportando su experiencia en la mejora de la ciberseguridad, o contemplando lo que podría conllevar una ampliación de los sistemas electrónicos – el diálogo con los árbitros electorales es esencial. La colaboración continua asegurará que los avances en la tecnología sean entendidos por aquellos árbitros electorales que, a través de sus sentencias, tienen la capacidad de dar forma y límites a la utilización de estas tecnologías. Como dijo el presidente de Microsoft, Brad Smith, en su artículo *Please Regulate Us*



publicado en el diario *The Atlantic* en septiembre de 2019: “un enfoque regulador más activo requiere” que los funcionarios del gobierno desarrollen una comprensión aún mayor de las tendencias tecnológicas. Esto, a su vez, requerirá que haya más conversación entre los que crean la tecnología y los que deben regularla”.

Contribución de Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES)

Preguntas guía

- a. ¿Qué metodologías e instrumentos internacionales permiten a los Estados enfrentar la manipulación de las elecciones?
- b. ¿Cuáles son los retos identificados para el buen funcionamiento del uso de nuevas tecnologías en campañas electorales?
- c. Entre los retos identificados, ¿cuáles se destacan como los principales para la integridad y justicia electoral?
- d. ¿Qué medidas han sido consideradas o implementadas durante el 2019, a nivel mundial para hacer frente a estos retos?
- e. ¿Cuáles han sido las tendencias principales en cuanto a regulación de redes v. expresión de libertad, en los medios los últimos cinco años? ¿Cuál se prevé ser el papel de las autoridades judiciales-electorales?
- f. ¿Cuáles han sido los avances sobre el uso de las tecnológicas para el acceso a la justicia?
- g. ¿Cuáles han sido las reacciones, responsabilidades y medidas tomadas tanto del Estado como de las empresas tecnológicas, en relación a la protección de datos?



V. PLENARIA 1. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 15:15 - 16:15

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Analizar los mecanismos de ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, con énfasis en los procesos de justicia electoral. Específicamente, introducir los temas de candidaturas independientes, movimientos políticos y alternativas a partidos políticos, y mecanismos internos de partidos políticos (órganos directivos y selección de candidatos).

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos. La Presidencia de mesa hará una introducción general al tema y cada participante tratará un enfoque específico. Durante esta sesión no se abrirá espacio a intervenciones adicionales, sino que se escucharán los posicionamientos y las reacciones podrán ser discutidas durante los grupos de trabajo.

Contexto general:

La desafección democrática surge con la desilusión de la ciudadanía con los partidos políticos, que los ven como un mal necesario. No es casualidad que en los tiempos que vivimos, tanto en las democracias en construcción como en las consolidadas, los partidos políticos tradicionales hayan perdido la preferencia poco a poco de los electores. En un intento de transparencia, los partidos políticos han intentado democratizarse. Las elecciones primarias, al menos en América Latina, son un fenómeno reciente (tan solo en 2019, Bolivia y República Dominicana celebraron sus primeras primarias de la historia), que ayudan a promover el interés del elector y acercar más a sus militantes en la toma de decisiones.

La aparición de movimientos sociales como el movimiento de los indignados en España, mejor conocido como 15-M, revolucionó en 2011 las plazas públicas españolas, con tanta fuerza que influyó en las propuestas políticas desde entonces, y al igual que la Primavera Árabe se extendió fuera de las fronteras nacionales que lo vio nacer. La aparición de Podemos en el espectro político español, puede ser considerado como la cristalización de las reivindicaciones de este movimiento en un partido político.

Las candidaturas independientes pueden ser consideradas como otro mecanismo de representación que surge como respuesta a la crisis de los partidos políticos, al interior de ellos por su método de elección de candidatos como a la falta de oferta política que ofrecen a la ciudadanía.

Información para la sesión:

1. De la democracia *con* partidos a la democracia *en* los partidos. El estado democrático no se explica sin la presencia de partidos políticos, los cuales “expresan el pluralismo político, concurren a la



formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (en excelente síntesis del art. 6 de la Constitución española) y se ha acabado convirtiendo en el “Estado de partidos”, como advirtiera Manuel García-Pelayo, subrayando su papel esencial en las democracias. En justa correspondencia con lo anterior, los ordenamientos jurídicos de los estados democráticos, a diferencia del Estado liberal, han ido regulando los partidos, hasta su inclusión en la Constitución, lo cual ha ocurrido sobre todo a partir de las constituciones de los años setenta del s. XX. Entre los aspectos regulados (además de su creación, causas de disolución, exigencia o no de respetar los principios constitucionales), está su organización y funcionamiento interno “democráticos” (también art. 6 CE). La concreción de dicha disposición se efectuará en cada país por ley o por los propios estatutos de los partidos. En dichas normativas se regula la estructura organizativa, las reglas de adopción de decisiones fundamentales y también los derechos de los militantes y sus garantías.

La primera tensión a la que se somete a dicho principio viene dada por el principio de libertad organizativa. En tanto que asociaciones privadas, los partidos pueden organizarse como estimen oportuno. Pero la intervención normativa sobre dicha libertad viene dada por el hecho de tratarse de asociaciones que desempeñan funciones públicas.

2. En tiempos como los presentes, en que desde corrientes de pensamiento y fuerzas políticas populistas se pone en cuestión la democracia pluralista (un solo pueblo homogéneo), constitucional (invocando la democracia de identidad) y representativa (en nombre de la democracia directa y de la participativa como alternativas de la primera), los partidos son vistos con sospecha. Se les acusa de formar parte de la élite, de no tener en cuenta la voluntad de los representados, de ser autorreferenciales. Frente a los partidos surgen “movimientos” y líderes potentes, que encarnan y canalizan la voluntad popular, si mediaciones institucionales y de los partidos. Como respuesta a este fenómeno surge la idea de “calidad democrática”. Esto entraña hacer más representativa la democracia representativa, reformas electorales y de funcionamiento parlamentario (ver sobre todo ello: Tudela, Castellá, Expósito, Kölling (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática*, Marcial Pons, 2019). Entre las medidas a tomar para conseguir dicha calidad democrática está también la profundización en la democratización de los partidos.

De este modo se produce una tensión entre el *status quo* al que se ha llegado (elección de compromisarios para los congresos de los partidos entre la militancia; elección de los cargos del partido; órganos de garantía de los militantes...), en el que se da cumplimiento más bien formal al principio de democracia interna, sin apenas control judicial externo, y la incorporación de nuevos instrumentos de participación de los afiliados en la toma de decisiones del partido y en la elección de sus cargos así como de sus candidatos. Estamos en una fase de “experimentación” en la que prima el ensayo de fórmulas novedosas, por ahora no definitivas ni estables. Los partidos se han convertido pues en “laboratorios de democracia”.

3. En algunos países, europeos sobre todo, la decisión sobre *qué* instrumentos seguir se deja a la libre iniciativa de cada partido (supuesto, por lo general, el *si* o la consideración de su inclusión). La gama de posibilidades es amplia. Desde el punto de vista de quiénes eligen: los militantes o los



adherentes (más amplio) o la totalidad de la ciudadanía. Desde el punto de vista de qué eligen: los candidatos electorales y/o los altos cargos del partido. Caben formas mixtas de elección: por los parlamentarios primero, por los militantes después entre los finalistas (Partido Conservador: elección de Boris Johnson). En otros países la ley regula dichos aspectos de forma obligatoria (caso argentino: abiertas, obligatorias -PASO-, últimamente copiado en Perú).

4. Se han puesto de manifiesto las críticas que suscita la opción por un sistema de elecciones primarias. Muchas veces, no son sino el traslado al interior del partido de tensiones típicas entre las formas de democracia. Entre ellas: a) la tensión entre democracia representativa para la elección de los órganos directivos y la elección directa del candidato a primer ministro o de presidente, que puede llevar a discrepancias a la hora de fijar la línea programática del partido; b) por el contrario: la elección directa del líder y con él de los cargos directivos de su confianza, le inviste de un liderazgo fuerte, que suele anular contrapoderes o contrapesos internos.

5. Visto lo anterior, conviene no dejar de lado la cuestión que está en la base: ¿quién debe elegir al representante: los electores (todos) o solo los militantes o adherentes al partido? En principio los instrumentos de democracia directa ponen el acento en la segunda opción: son los afiliados los que designan. En cambio, si es el cuerpo electoral, entonces la opción pasa por personalizar el voto: voto preferencial en sistemas proporcionales, o voto al candidato en sistemas mayoritarios. Una primera forma de síntesis la ofrecen las primarias argentinas, pero no están exentas de problemas: a elección propiamente dicha se convierte en una segunda vuelta, condicionada por el resultado de las primarias. La otra forma de integración entre ambas opciones es mantener la separación de ámbitos: primarias por militantes; elección más personalizada por los electores. Pero tampoco esta fórmula es pacífica: por un lado, puede ser que las bases (más ideologizadas) de un partido designen un candidato que no cuente con amplio respaldo popular, en cuyo caso el resultado le será adverso. Por otro lado, la personalización de la política incentiva seleccionar líderes y candidatos “famosos” o “populares”, lo que entraña una cierta idea de introducir espectáculo en la campaña electoral y en la política. Esto puede acabar debilitando los partidos mismos, como organizaciones suprapersonales.

6. Los controles del ejercicio de la democracia interna. La promoción de la componente democrática no puede soslayar la necesidad de garantías y controles, como exigencia de la militancia y de la ciudadanía en general (dada la función pública que desempeñan los partidos). Estamos ante la expansión del Estado de derecho al interior de los partidos, que había permanecido como “zona gris” de facto. ¿Qué controles? ¿con qué parámetros normativos?

a) La primera instancia de supervisión es la interna del partido, a través de órganos de garantía de derechos de los afiliados, previstos en los estatutos o normas internas de los partidos.

b) El control por el órgano independiente de supervisión electoral de las decisiones internas está previsto en algunos ordenamientos, pero no en todos, lo cual genera un vacío que ha de cubrirse en la medida en que se va generalizando el uso de esos instrumentos de democracia interna.



c) En ausencia del anterior o como órgano revisor de la decisión sea de los órganos de garantía del partido o del órgano independiente, se erige la jurisdicción ordinaria. En cada país corresponde a ramas u órdenes judiciales distintos (jurisdicción civil es habitual dado el carácter privado de los partidos: ello genera un problema relevante: los jueces de lo civil no conocen bien la problemática de los partidos y tratan asuntos muy diversos). En este caso y en el anterior, el parámetro de control viene dado, si lo hubiere, por la regulación legislativa del asunto. De lo contrario en la norma del partido y en la Constitución misma, sea a través de normas específicas sobre la democracia interna, sea, como es más habitual, de principios constitucionales aplicables al caso.

d) En última instancia, la jurisdicción constitucional, sea porque tengan atribuida la competencia sobre dicho asunto de forma específica sea por lesión de derechos fundamentales. Se plantea la cuestión del parámetro de enjuiciamiento en dichos casos: las normas constitucionales suelen incluir el derecho de asociación (incluso específicamente política) y/o el derecho de participación en los asuntos públicos. Es el caso de España, donde ya el Tribunal Constitucional tuvo ocasión en la sentencia 56/1995 de afrontar esta cuestión que resolvía un recurso de amparo por lesión de derechos fundamentales (supervisando la decisión del juez civil): más allá del carácter deferente con el partido afectado, lo relevante de la sentencia es que se basa en la combinación del derecho de asociación (22 CE) y participación (23.1 CE), de lo que resulta un derecho a la participación en los asuntos del partido.

7. En conclusión, las demandas de democracia interna de los partidos plantean retos de muy distinto orden tanto a los ordenamientos jurídicos como a los órganos de control, sobre todo los judiciales. La justicia constitucional, como clave de bóveda del Estado constitucional de Derecho que es, se convierte en la última línea de protección y defensa de la democracia interna de los partidos. La jurisdicción constitucional, que surgió como revisión judicial de la constitucionalidad de la ley del Parlamento, y por tanto como límite a la mayoría, se erige en nuestros días como garantía de la democracia misma. Y dentro de ella puede asumir también la función de ser la última garantía de la democracia interna de los partidos y de los derechos de los afiliados. Al hacerlo someterá a un control judicial más efectivo al poder político.

Contribución de Josep María Castellà

Preguntas guía

- a. ¿Cuáles han sido los principales retos para la justicia electoral en esta materia en relación con la protección de derechos político-electorales?
- b. ¿Cuáles han sido las tendencias internacionales en cuanto a los mecanismos de representación en órganos directivos y en el sector público, los últimos cinco años, y en 2019 en particular? ¿Cuál ha sido el papel de la justicia electoral en estos procesos?
- c. ¿Cuáles son los instrumentos internacionales claves en esta materia y cómo han sido implementados exitosamente? ¿Hay aspectos que se podrían agregar a éstos?
- d. ¿De qué naturaleza (político/legal/judicial) han sido las medidas tomadas, para asegurar una representación y participación incluyente?
- e. ¿Cuál debería ser el papel de las autoridades jurisdiccionales electorales?



VI. PLENARIA 2. ACCESO IGUALITARIO A LA JUSTICIA ELECTORAL

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 16:30 - 17:30

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Analizar las estrategias judiciales y legislativas que desarrollan y promueven el ejercicio igualitario de los derechos político-electorales de la ciudadanía y como éstas enfrentan los retos en las democracias contemporáneas, desde un punto de vista académico, así como vincular la parte teórica con las experiencias prácticas compartidas en los grupos de trabajo.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos. La Presidencia de mesa hará una introducción general al tema y cada participante tratará un enfoque específico. Durante esta sesión no se abrirá espacio a intervenciones adicionales, sino que se escucharán los posicionamientos y las reacciones podrán ser discutidas durante los grupos de trabajo.

Contexto general:

Sin el respeto a los derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Es tal su importancia que una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) es el de “Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Igualmente, el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas afirma que uno de sus objetivos es el de “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”, una plena referencia al Estado de derecho.

La importancia del Estado de derecho y el acceso a la justicia en materia electoral se traduce en una condición necesaria para promover los valores democráticos y los derechos humanos, ya que garantiza el ejercicio de los derechos políticos y, en caso de violaciones, un medio de reparación (Acceso a la Justicia y la Integridad Electoral, 2019). Uno de los principales elementos de una democracia es la inclusión: promover el trato igualitario y equitativo para todos los seres humanos y rechazar toda ideología racista, sexista o clasista que sostenga la superioridad natural de una raza, género o clase social (Salazar y Woldenberg 2001, 30).

Es fundamental asegurar el acceso de todos los grupos poblacionales, en especial a los que se encuentran en condición de vulnerabilidad, a la tutela efectiva de sus derechos político-electorales. El diseño de la justicia electoral debe de tomar en cuenta las particularidades de estos grupos, como los pueblos y las comunidades indígenas, la población con alguna discapacidad, los jóvenes y las mujeres, todos en busca de representación política, y en el caso de este último, de eliminar la violencia política por razón de género.



Información para la sesión:

El artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.” Si bien este es el punto de partida del derecho a la igualdad, es cierto que las condiciones para su ejercicio son tan diversas como los lugares y contextos en los que se tutela, y por ello es necesario enfocarse en las diferentes formas de discriminación y en algunos casos la violencia que enfrentan los grupos vulnerables.

La igualdad en contextos electorales debe tomar en cuenta el marco legal específico. En ese sentido, el derecho electoral, entendido como todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones del proceso electoral, desde el derecho a voto activo y pasivo, hasta el escrutinio, la verificación de la elección y la publicación del resultado (Nohlen, 2017) se considera un complejo sistema de normas integrado por disposiciones constitucionales, convencionales, legales y reglamentarias que, en su seno, deben facilitar la representación y participación política y, en su caso, garantizar las condiciones de igualdad para el acceso a la justicia.

El punto de partida es, entonces, garantizar la igualdad de condiciones para la participación política de las mujeres, para personas con discapacidad, al grupo LGBTQ+, a minorías religiosas y étnicas, a los jóvenes y, en suma, al universo de las pluralidades que integran una comunidad política. Si los derechos político-electorales de cualquiera de estos grupos son violentados por su condición específica, es necesario contar con mecanismos de acceso a la justicia que permitan defenderlos. Estas acciones deben estar enfocadas a ofrecer soluciones para todos los sectores de la sociedad, en especial para aquellos grupos que, debido a determinadas condiciones materiales o históricas, son más vulnerables a una potencial violación de sus derechos.

Esta condición de vulnerabilidad proviene, en parte, de históricas desigualdades sociales, políticas y económicas, responsables de la formación de sociedades muy estratificadas, con graves consecuencias para el acceso a las oportunidades y garantía de los derechos, redundando en un Estado democrático de derecho poco afín al fortalecimiento de la igualdad como principio de las relaciones entre el Estado nacional y los individuos que componen la nación (Sousa Braga, 2017).

Una sociedad plena es una sociedad igualitaria, en la que sus ciudadanas y ciudadanos pueden convivir ejerciendo de manera igualitaria sus derechos. Para ello se debe reconocer que la sociedad es diversa y plural, por lo que se deben establecer mecanismos de prevención que ayuden a tener un acceso igualitario a la justicia, un imperativo y característica de cualquier democracia contemporánea actual. En este sentido, una democracia inclusiva está obligada a crear procesos electorales en donde quepa toda la ciudadanía, mientras que las y los juzgadores electorales, a través de su labor, deben eliminar barreras y generar plataformas alejadas de prejuicios, y que reconozcan a estos grupos históricamente marginados como parte del sistema político nacional.



Esto se encuentra reflejando en los estándares internacionales para el desarrollo integral de nuestras sociedades. El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se refiere a la paz, la justicia y las instituciones fuertes e incluye la meta de “promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Este vínculo entre Estado de derecho y acceso a la justicia es primordial para la construcción y el fortalecimiento de la democracia, donde la justicia electoral debe de ser su salvaguarda y su última línea de defensa.

La convivencia pacífica y ejercicio del poder público en un marco de certidumbre se da a partir de un marco legal bajo el cual la ciudadanía es conceptualizada jurídicamente en condiciones de igualdad y con la certeza de que se cumplirán las resoluciones y sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales del país. En otras palabras, la institucionalidad y certidumbre jurídica coadyuvan a la construcción de un auténtico Estado de Derecho, que se consolida y fortalece mediante el más amplio acceso a la justicia y la aplicación transparente de las leyes, de tal suerte que se garantice que “todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo al Estado mismo, son responsables ante leyes justas, imparciales y equitativas y tienen derecho, sin discriminación alguna, a la protección igualitaria ante la ley” (Naciones Unidas, 2019²).

Por ello, el acceso a la justicia es la piedra angular del Estado de derecho y debe de crear mecanismos y estructuras que garanticen la protección de la ley en igualdad de condiciones para para todas y todos, procesar las reclamaciones dentro de un plazo razonable y hacerlo con independencia e imparcialidad.

En cuanto al tema jurisdiccional electoral, contar con un órgano que resuelva las disputas y proteja los derechos político-electorales, ya sea en forma de un tribunal especializado en la materia o con alguna instancia en el sistema de justicia similar, que realice su labor mediante procedimientos reconocidos y aceptados por los actores políticos, resulta fundamental en el manejo del conflicto político y la transmisión pacífica del poder público, en la legitimidad de la autoridad gubernamental, en la calidad de la gobernanza, y en la lucha contra la corrupción y la impunidad. La vía legal se convierte en el catalizador para avanzar hacia un Estado de derecho, puesto que los contendientes y las partes interesadas, a través de la aplicación de la ley están conformes en que es el único medio de resolver un conflicto o controversia. Un proceso electoral con inclusión, transparencia, responsabilidad y seguridad, e integridad solo puede garantizarse mediante un sistema de justicia que permita incrementar la credibilidad y legitimidad de los resultados electorales, proporcionando una instancia para la resolución de controversias y la protección de los derechos políticos.

Uno de los grupos históricamente marginados ha sido el de las mujeres. No obstante, durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI, varios países han avanzado en temas de paridad de género: se ha visto un aumento en la proporción mundial de mujeres en parlamentos nacionales, a través de su lucha social y de acciones afirmativas de los órganos encargados de la impartición de justicia. Desafortunadamente, el riesgo de un retroceso en sus derechos ganados sigue presente: aunque

² Véase <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452691>



el mapa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU de 2019 mostró un aumento en la proporción mundial de las mujeres parlamentarias de 24.3% en 2017 a un 25.3% en este año, el número de mujeres presidentas en América Latina retrocedió a cero, después de que en el periodo 2006 – 2018, se contó hasta con cuatro. La igualdad y el empoderamiento de las mujeres no es un beneficio exclusivo para ellas, es un beneficio para todos, promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad sana: desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la salud, la educación, la protección y el bienestar de las niñas y los niños.

Sin un sistema que ayude a mitigar y manejar la percepción de disparidades o desigualdades, se crea una falta de legitimidad para el gobierno en turno, la importancia del acceso a la justicia electoral es esencial, ya que es fundamental para el mantenimiento y establecimiento del Estado de derecho, con lo que se promueve la emancipación y se garantiza la dignidad humana.

En varios países del mundo y en el caso mexicano, en buena medida a través de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha logrado ampliar el cumplimiento de la promesa constitucional de permitir la plena participación política de las mujeres y, asimismo, se ha fortalecido el sistema de garantías de los derechos de quienes integran comunidades indígenas. Esto se ha realizado primordialmente a través de acciones afirmativas y en apego al respeto por sus sistemas normativos internos y guiados por los tratados internacionales vigentes en la materia.

El TEPJF tiene una inherente vocación por contribuir, desde la perspectiva judicial, a la consolidación de una creciente cultura democrática, efectiva y más cercana a los grupos que históricamente han sido colocados en situaciones de desventaja social, esperando que progresivamente se cierren las brechas de desigualdad que aún existen en México.

Vale la pena subrayar que una democracia, a pesar de manifestarse de varias formas, es verdaderamente eficaz sólo si es inclusiva, y esto se refleja si se incluye un reconocimiento de carácter multicultural de sus sociedades, en el que se creen medidas favorables para los derechos políticos y culturales de grupos vulnerables, y donde se creen oportunidades para su participación política directa, con el que se pueda aumentar su representación. Hay que mirar en la diversidad humana, su diferencia y proteger igualitariamente sus derechos humanos, y cambiar el estado de infrarrepresentación de estos grupos en las áreas políticas de todos los Estados que se consideren democráticos (Sousa Braga, 2017).

Contribución de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Preguntas guía

- a. ¿Cómo define el ‘acceso igualitario a la justicia electoral’?
- b. ¿Cómo se puede garantizar el acceso igualitario a las funciones públicas, de manera continua y resiliente en relación a los retos democráticos?
- c. ¿Cuáles han sido los mecanismos o decisiones jurisdiccionales que han asegurado mayor igualdad en las elecciones durante los últimos cinco años, y en 2019 en particular?
- d. ¿Cuáles son los instrumentos internacionales claves en esta materia y cómo han sido implementados exitosamente? ¿Hay aspectos que se podrían agregar a éstos?



VII. PLENARIA 3. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN

Fecha: miércoles 6 de noviembre

Hora: 17:30 - 18:30

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Introducción general al tema, sus implicaciones en los procesos electorales y sus efectos en la desafección democrática, desde un punto de vista académico, así como vincular la parte teórica con las experiencias prácticas compartidas en los grupos de trabajo.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos. La Presidencia de mesa hará una introducción general al tema y cada participante tratará un enfoque específico. Durante esta sesión no se abrirá espacio a intervenciones adicionales, sino que se escucharán los posicionamientos y las reacciones podrán ser discutidas durante los grupos de trabajo.

Contexto general:

Proteger, fortalecer y consolidar las instituciones es clave para controlar y luchar contra la corrupción. En democracias frágiles, la corrupción puede ser considerada una causa y una consecuencia de sus instituciones débiles. Asimismo, las empresas privadas y actores de poder cada vez juegan un papel más activo en las campañas políticas, lo cual va de la mano de la discusión sobre los modelos públicos y privados de financiamiento político. Por ello, es esencial que los sistemas judiciales sean independientes, cuenten con un sistema normativo sólido, sean transparentes y rindan cuentas. La justicia electoral, como salvaguarda de la legitimidad de la democracia y sus elecciones, debe de buscar nuevas alternativas para tener una relación más cercana y de confianza con la ciudadanía.

Información para la sesión:

La corrupción política es inversamente proporcional a la integridad del proceso electoral. El estudio comparado de los índices globales de transparencia y percepción de la corrupción³ de los informes sobre democracia⁴, Estado de derecho⁵ y observación electoral⁶, permite señalar que, en la mayoría de los casos, aquellos países con procesos electorales menos confiables muestran los mayores índices de corrupción. Esta relación no es sorprendente. Los Estados en los que se presenta esta relación (menor integridad electoral-mayor corrupción), suelen caracterizarse por la carencia de

³ Cfr. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), Transparencia Internacional, 1995 a 2018, ver en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018

⁴ Cfr. Democracy Index, The Economist, ver en: <http://www.eiu.com/topic/democracy-index> ; Reporte Anual de Libertad en el Mundo, Freedom House, ver en: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

⁵ Índice de Estado de Derecho 2019, World Justice Project, ver en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition_0.pdf

⁶ Cfr. Al respecto, los informes de ACE Red de Conocimientos Electorales (<https://aceproject.org>) y los informes de las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) o de la Unión Europea (UE).



robustas instituciones de control y por la ausencia de una cultura política sólida. Sin embargo, si bien el contexto institucional es determinante, lo cierto es que también existen relaciones de causalidad directa entre uno y otro fenómeno.

La corrupción se define como el uso ilegal de los recursos o atribuciones de las entidades públicas en provecho individual de los funcionarios que las gestionan. Se trata del uso de facultades o dineros públicos para favorecer el interés particular del funcionario y de los particulares con los cuales este se relaciona. Estas prácticas corruptas solo pueden generalizarse y normalizarse si los funcionarios del más alto nivel no pueden o no quieren impedirlos. Si esos funcionarios (o sus superiores) llegaron a sus cargos gracias a la corrupción política, no sólo deberán compensar a sus benefactores por los favores recibidos durante el proceso electoral, sino que no tendrán ni el interés ni la necesidad de controlar los actos de corrupción. No se deben a un electorado al cual rendir cuentas en términos de transparencia y probidad.

Por el contrario, si el proceso electoral garantiza elecciones libres, integra y verdaderamente competitivas e impide –o al menos minimiza– los actos de corrupción como la financiación ilícita de las campañas, los funcionarios no tendrán que devolver favores, por ejemplo, mediante la asignación ilegal de contratos a quienes financiaron sus candidaturas. De otra parte, funcionarios elegidos mediante elecciones libres y competitivas, saben que deben satisfacer las demandas de electorados que, en general, castigarían en las urnas la opacidad y los actos de corrupción.

Los efectos de la corrupción en el proceso electoral son múltiples y particularmente graves para el funcionamiento del sistema democrático. A mayor percepción de corrupción, menor confianza en las personas que cumplen funciones públicas y en las instituciones que representan⁷. Este desencanto institucional, abre peligrosos espacios para experimentos políticos antidemocráticos. De otra parte, numerosos estudios han puesto de presente el costo social y económico⁸ de la corrupción. Este costo suelen pagarlo los sectores de menores ingresos que son quienes más necesitan que las rentas estatales se dirijan a la satisfacción de las necesidades básicas que les permitan desarrollar sus capacidades⁹.

¿Cómo evitar la corrupción política en el contexto de campañas electorales? Ese es probablemente uno de los desafíos más importantes del sistema político en general y del sistema electoral en particular. El marco jurídico y el andamiaje institucional deben ser capaces de evitar la corrupción política en todas las etapas del proceso electoral: la precampaña, la campaña, la elección y el conteo de los votos.

⁷ Cfr. entre otros, los últimos informes de Latinobarómetro. Ver en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁸ Cfr. Entre otros, The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective, Geoffrey M. Hodgson and Shuxia Jiang, *Journal of Economic Issues*, Vol. 41, No. 4 (Dec., 2007), pp. 1043-1061

⁹ Sobre desarrollo de capacidades, ver Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, 2000.



En los párrafos que siguen me referiré de manera muy general a algunos de los temas que deberían ocupar los primeros puestos en la agenda de cualquier conversación que busque eliminar los actos de corrupción en procesos electorales.

La autonomía e independencia real de las autoridades electorales, es una de las condiciones esenciales para poder asegurar una adecuada protección del proceso electoral. Pero estas garantías son insuficientes. Se requiere, además, procedimientos y recursos idóneos y efectivos para evitar afectaciones a la integridad del proceso electoral. De nada sirve contar con autoridades verdaderamente autónomas, si los procedimientos son engorrosos y lentos. El desafío está en garantizar. Al mismo tiempo, la eficacia de los procedimientos y las garantías –como el debido proceso– de todos los candidatos.

Otro de los temas que debería ocupar la máxima atención a la hora de hacer ajustes para mejorar la probidad del proceso, es el relativo a la financiación de las campañas. Propuestas para restringir (o incluso eliminar) los recursos privados y contar con mecanismos de monitoreo y transparencia, en tiempo real, de las fuentes, los topes y la ejecución de los recursos, deberían ocupar primerísimos lugares en la discusión sobre asuntos electorales. Una medida que ayudaría al logro de este objetivo sería la de considerar a los partidos y movimientos políticos como sujetos obligados por las leyes de transparencia y acceso a la información, con la asignación de claros deberes de transparencia activa sometida a un estricto régimen de excepciones como, por ejemplo, la reserva sobre la estrategia de la campaña.

En tercer lugar, se encuentran las medidas para asegurar que el mismo día del sufragio no se cometan fraudes en el lugar de la votación. Para ello sería necesario garantizar que el sorteo de jurados sea verdaderamente aleatorio, que el lugar de la votación sea genuinamente secreto, que los formularios de registro sean claros y seguros y que exista una adecuada cadena de custodia de la información. Con independencia del nivel de sistematización, el *software* usado en cualquier etapa del proceso, incluyendo el sorteo de los jurados, la expedición del registro de votantes o la recolección, transmisión y consolidación de la información, deben tener suficientes garantías de ciberseguridad contra intentos de interferencia. Pero además deben ser objeto de auditorías independientes que aseguren que las fórmulas, los algoritmos y el código fuente tengan un correcto funcionamiento y sean verdaderamente confiables.

De otra parte, es indispensable que una vez se condene a un candidato, partido o movimiento por actos de corrupción electoral, el partido o movimiento deba asumir la responsabilidad política correspondiente. En Colombia, por ejemplo, las normas electorales establecen que, si un candidato es condenado por actos de corrupción electoral, el partido o movimiento pierde el escaño para el cual el candidato fue elegido. Es lo que se ha denominado “la silla vacía”.

Las medidas que menciono en los párrafos anteriores constituyen requisitos necesarios - aunque insuficientes- para garantizar un adecuado proceso electoral. Sin embargo, incluso si estas medidas se encontraran consagradas en los marcos jurídicos, pueden ser ineficaces si sus fallas no se detectan a tiempo. Por esta razón, hay que robustecer los sistemas de veeduría ciudadana en todo



el proceso electoral. Es indispensable garantizar marcos regulatorios para el adecuado funcionamiento de las misiones de observación electoral y asegurar protección especial a los denunciantes.

El Barómetro Global de la Corrupción 2019, de Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe, hace la relación entre la percepción de corrupción, en general, y la percepción sobre la integridad del proceso electoral. Según el informe, uno de cada cuatro ciudadanos habría podido recibir sobornos a cambio de su voto. La pregunta es ¿por qué estas personas no denuncian los actos de corrupción? Una de las respuestas se refiere a la alta posibilidad de recibir represalias por hacerlo. Es indispensable, como lo propone Transparencia, adoptar un marco legal que proteja a quienes denuncien cualquier forma de soborno en cualquier etapa del proceso electoral.

Finalmente, hay asuntos que se encuentran en un espacio de intersección entre la integridad electoral y la competitividad electoral. Se trata de las nuevas formas –y plataformas– para adelantar la discusión política. Me refiero en este caso a la dificultad de controlar la financiación millonaria de la publicidad política en internet cuando está disfrazada de contenido orgánico; al uso de algoritmos que dificultan una conversación abierta y plural; al empleo de los datos para hacer –a espaldas de las personas– publicidad o incluso propaganda dirigida a determinados sectores para radicalizar sus posiciones y cerrar espacios de comunicación política; la creación de tendencias o conversaciones falsas mediante el empleo de robots (*Bots*); y el uso de *trolls* y el matoneo en línea para impedir la libre comunicación. Estas situaciones afectan especialmente los derechos de los electores y comprometen las condiciones para una elección en términos de igualdad. Estos desafíos se ubican en el punto de intersección entre la integridad y la competitividad electoral y, dadas sus enormes dificultades, deben ser objeto de reflexiones multisectoriales para encontrar remedios adecuados que permitan afrontarlos sin afectar el derecho a la libertad de expresión y la arquitectura de internet.

Contribución de Catalina Botero

Preguntas guía

- a. Visto desde la integridad electoral y a la luz de elecciones libres, justas y confiables, ¿cómo se asegura una preparación y gestión, imparcial y transparente a lo largo de todo el ciclo electoral?
- b. ¿Cómo se asegura la rendición de cuentas, una conducta ética y monitoreo de integridad en la democracia y en relación a los nuevos desafíos presentados por el uso de nuevas tecnologías y redes sociales?
- c. En cuanto a las instituciones jurisdiccionales-electorales, ¿cuáles son los retos actuales y medidas tomadas para abordarlos?
- d. ¿Cuáles son los instrumentos internacionales claves en esta materia y cómo han sido implementados exitosamente? ¿Hay aspectos que se podrían agregar a éstos?



JUEVES 7 DE NOVIEMBRE

VIII. GRUPO DE TRABAJO 1. MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN

Fecha: jueves 7 de noviembre

Hora: 09:30 - 11:00

Sede: Arcos 1, 2 o 3

Objetivo: Cada grupo de trabajo se enfocará en los subtemas de los “Mecanismos de representación”: elecciones primarias y elecciones internas de partidos políticos, candidaturas independientes, y movimientos sociales y alternativas a partidos políticos.

Formato de los grupos de trabajo: Estas sesiones serán fundamentalmente de diálogo. Habrá una intervención inicial de 10 minutos para parte de la Presidencia de la mesa para hacer una introducción general al tema. Posteriormente, los ponentes tendrán una intervención inicial de 7 minutos para guiar la discusión. Después, se abrirá el micrófono a intervenciones de los asistentes, quienes podrán participar hasta dos veces por un máximo de 3 minutos para cada intervención. Una vez cerrada la ronda de participaciones, los ponentes tendrán una segunda participación final de 3 minutos.

GRUPO 1.A: MECANISMOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ELECCIONES PRIMARIAS E INTERNAS

Salón: Arcos 1

Contexto general:

Uno de los preceptos de la democracia son las elecciones, las cuales deben ser libres, justas, y universales para la ciudadanía. Para que eso funcione, la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. En esta sesión se pretenden analizar los mecanismos que tienen los partidos políticos para incluir a sus simpatizantes en la toma de decisiones internas de los partidos, que incluyen desde la selección de candidatos –que en algunos países se hace mediante voto abierto a la población y en otros casos es únicamente entre los militantes—, hasta la selección de los líderes de los partidos.

Información para la sesión:

De una forma u otra, la representación siempre ha estado presente en la vida política, antigua o nueva. En esta breve nota, trataremos de definir mejor este concepto (alejándolo de su forma



teatral) antes de recordar que a menudo, quien dice representación dice “crisis de representación” y finalmente mostrar las limitaciones de las diversas soluciones ideadas para hacer frente a esta crisis.

En su forma más simple, el problema de la representación es el vínculo entre los gobernantes y los gobernados. Cuanto más fuerte es este vínculo, más fuerte es la legitimidad de los gobernantes y su autoridad -su capacidad para gobernar- es incuestionable.

Existen varias interpretaciones posibles de la representación, pero la más común es que se trata ante todo de un poder. Y en el campo político, es una delegación con poder de decisión, de hablar en nombre de los votantes. Con el tiempo, esta autorización ha sufrido cambios significativos que se pueden recordar rápidamente.

En primer lugar, se trata de transformar el mandato imperativo en un mandato representativo que introdujo la Revolución Francesa de 1789. Los diputados, o los representantes en el Parlamento, ya no son, después de sus elecciones, representantes de quienes votaron por ellos y presuntamente representan el interés general, aun cuando este último entre en conflicto con el interés particular de sus electores.

De ahí la idea de que el sufragio universal permitiría reconstruir la unidad de la nación en tiempos y contextos cambiantes. Esta forma de representación sigue vigente en algunos países europeos como Gran Bretaña o Francia.

También hay ejemplos de representación profesional que consiste en la presencia de funcionarios electos que están abiertamente comprometidos con la defensa de intereses particulares. En los EE. UU., esta práctica sigue en curso con la única obligación de una declaración pública y previa de estos intereses particulares.

La tercera forma es la de la representación censal, que ahora ha desaparecido, lo que significa que el voto se practica entre personas de la misma condición económica.

La cuarta forma de representación es la llamada representación proporcional, que está cada vez más de moda (y cuyas formas son múltiples según los contextos históricos) y que se supone que debe permitir la plena expresión de los votantes de un país con múltiples orientaciones y sensibilidades políticas.

Como lo señala Didier Mineur¹⁰ “el sufragio universal ha hecho que el electorado coincida con todos los representantes.... de modo que la autorización de principio concedida por los individuos a los representantes nombrados para que los quieran para ellos se confunde ahora con la elección”. Es esta “confusión” la que explicaría, por un lado, la creciente independencia de los funcionarios

¹⁰ *Archéologie de la représentation politique*. Sciences Po Paris 2010. P.199 en adelante.



electos respecto de los votantes, siendo los primeros más independientes en sus acciones y, por otro, la creencia de que votar por un representante significa votar por su política.

No se trata aquí de responder a preguntas sobre el concepto jurídico y filosófico de la representación. Se trata de entender por qué es una condición indispensable del sistema político llamado democracia representativa. Para precisar el debate, será necesario recordar el funcionamiento de este sistema, en cuyo centro se encuentra la cuestión de la selección de los gobernadores.

Si el pueblo es soberano, ¿cómo puede un gobierno ejercer su poder sobre este soberano? Si los poderes del Estado son poderes menos separados que los poderes articulados y armonizados y “sólo el poder puede detener al poder”, ¿quién tiene la legitimidad para organizar las relaciones de estos poderes respetando la soberanía que sólo puede ser la de la nación?

Con el advenimiento del sufragio universal, la respuesta (provisional pero provisional, que ya ha durado varios siglos) es muy sencilla: el pueblo delega su soberanía en sus representantes, que organizan el Estado, primero adoptando las leyes de la nación, luego organizando el funcionamiento de sus poderes.

En este sentido, el voto no es sólo un procedimiento para decidir entre candidatos, sino sobre todo una expresión de la soberanía de la nación, que se expresa a través de la existencia de representantes electos que son, en principio, los representantes de la voluntad general.

La obediencia de los electores a las leyes adoptadas por estos representantes es la condición misma de su libertad y soberanía, siendo también los creadores de leyes a través del trabajo de sus representantes. Esto denota otro aspecto de la votación que ya no es un derecho concedido a una persona, sino una parte de la responsabilidad cívica de hacer la mejor elección posible para el bien común.

La prohibición de vender un voto que existe en todas las leyes electorales conocidas proviene de ahí.¹¹ Esta concepción ideal de la representación no deja de suscitar numerosas críticas, algunas de carácter fáctico y otras de carácter más conceptual. Así, la representación profesional se enfrenta a la cuestión de la influencia real y cada vez más fuerte de los intereses económicos nacionales e internacionales.

En cuanto a la representación proporcional, debe responder a la pregunta sobre el papel y la influencia de los estados mayores de los partidos políticos que regulan la jerarquización de los candidatos.

Pero en el fondo, la crítica central de la representación es la que cuestiona su autenticidad y sobre todo su pretensión de hegemonía. El diputado es realmente, como lo afirma, ¿el representante del

¹¹ Michael Sandel: *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. Allen Lane. London 2012.



pueblo? Y si eso es cierto, ¿De qué personas se trata? ¿El que lo eligió o el que no se puede encontrar del que habla Pierre Rosanvallon y que sin embargo es el soberano supremo?

Es esta ambigüedad la que da lugar a la idea de que los votos deben ser unánimes (el pueblo es uno e indivisible y su representante es único) a la manera conocida de la elección del Papa o la de los dirigentes de los países que se proclaman socialistas, reales o imaginarios.

Esto también se refleja en los análisis de la llamada “crisis de representación”, una explicación conveniente de la debilidad de los partidos y su rechazo, de la impotencia de los parlamentos, y estaría en la base de la búsqueda constante de una fórmula mágica que asegurara la verdadera representación, o en su defecto, del hombre providencial que pudiera encarnar al pueblo.

Conocemos los efectos destructivos de estas críticas. Por un lado, no ha surgido ningún régimen autoritario que no haya criticado y/o excluido a los Parlamentos. Por otro lado, porque tienden a rechazar un principio fundamental de la democracia, que es el pluralismo. Independientemente de la calidad de los partidos políticos, todos ellos representan opiniones y opciones diferentes y reflejan este principio en la práctica.

Existe una amplia y bien documentada evidencia empírica de esta crisis, ya se trate de la abstención casi irreversible de la participación electoral, de la desconfianza hacia los partidos políticos o del débil activismo en su seno.

Estos fenómenos son indiscutibles. ¿Puede reducirse su explicación básica al déficit de representación?

Ciertamente ha habido muchas soluciones para este llamado déficit. Cambiar el sistema electoral para introducir mayor proporcionalidad, o crear partidos políticos de tipo transversal, capaces de articular demandas y reivindicaciones que ya no son específicas de determinadas categorías sociales, o introducir formas de consulta directa (referendos) que permitan al poder ejecutivo responder de forma inmediata a las demandas del “pueblo” y, por lo tanto, reducir aún más el espacio del poder legislativo.

Conocemos los límites de estos proyectos de bricolaje. Es hora de abrir otros espacios de reflexión. Las que Pierre Rosanvallon viene haciendo desde hace 20 años, a saber, el nacimiento del “individualismo histórico”, las exigencias de una nueva relación entre gobiernos y gobiernos o el surgimiento de la *contrademocracia* en la que la relación representativo-representado pierde su pertinencia.

De hecho, la tendencia actual es hacia la dominación del poder ejecutivo, que es el depositario de la mayor parte del poder del Estado. Y este poder, gracias a la tendencia hacia la elección del Presidente por sufragio universal, tiende a desafiar al poder legislativo por su legitimidad derivada del carácter representativo de sus miembros.



El ejecutivo tiene una doble legitimidad, la de su eficacia técnica y la de las diversas formas de acercamiento a la “base popular”, ya sea mediante la generalización de las elecciones primarias o mediante la multiplicación de las consultas populares. En lugar de representar al Estado (Luis XIV) o a la sociedad (Stalin), la moda actual es representar o, más prosaicamente, encarnar al «pueblo».

Esto me parece el desafío de una reflexión sobre la representación, que necesariamente conduce a una reflexión sobre la democracia representativa.

Hemos visto la importancia del concepto de representación y como es imprescindible construir una democracia representativa. A menudo olvidamos las condiciones que la hacen funcional y también los límites obvios de su implementación. Recordar al mismo tiempo la necesidad, las condiciones y los límites permiten comprometer la reflexión sobre la representación en un sentido más prometedor y más fecundo.

Contribución de Dong Nguyen Huu

Preguntas guía

- a. ¿Cuáles son las tendencias regionales e internacionales en cuanto al nombramiento de candidaturas, dentro de los partidos políticos?
- b. ¿Qué tipos de retos internos han resultado en qué tipos de medidas tomadas? ¿Qué retos faltan por abordar?
- c. ¿Cuál ha sido el papel de la justicia electoral en estos procesos?



GRUPO 1.B: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Salón: Arcos 2

Contexto general:

En los últimos años se ha incluido en diversos países la posibilidad de que una persona pueda postularse a un cargo de representación popular. A través de la figura de “candidatura independiente”, la ciudadanía puede registrarse y aspirar a un cargo público sin la mediación de los partidos políticos. Esta figura ha tomado más relevancia conforme la credibilidad en los partidos políticos se ha cuestionado. No obstante, la existencia de candidaturas independientes genera nuevos retos para las autoridades electorales, que van desde la forma de registro –el apoyo que deben conseguir para inscribir su candidatura—hasta cuestiones relacionadas con el financiamiento durante las campañas. En esta sesión se analizará este tema y cómo ha sido tratado en diferentes países.

Información para la sesión:

Según Raúl Ferreira (2002), una candidatura independiente es "la nominación para buscar un puesto electo, con la particularidad de que tal oferta política se hace sin una competencia directa o suplementaria dentro de un partido político". En este sentido, la inscripción directa de una candidatura independiente se realiza cuando el ciudadano tiene la posibilidad de ejercer libremente su derecho fundamental de sufragio pasivo, es decir, el doble derecho a ser elegido y el derecho a ser candidato.

En la mayor parte de América Latina, el sufragio pasivo tiene una restricción fundamental, que es una premisa básica de una democracia sustentada en la hegemonía de un sistema de partidos políticos, que ha negado a los ciudadanos el justo derecho de participación política, al exigir que cualquier candidato tenga que estar afiliado a un partido político o ser nominado por tal organización.

El debate ha sido intenso y duradero, relacionado con las candidaturas independientes en América Latina, pero también en otras partes del mundo, al tratar de identificar las ventajas y desventajas, de aceptar primero y luego regular las candidaturas independientes. Este debate no sólo se centra en la legislación y la normativa relacionada con este tipo de candidaturas, sino también en el posible impacto en los principios democráticos y en un posible detrimento del sistema de partidos políticos al hacer de esta forma alternativa de acceso al poder una norma más extendida de lo que es en la actualidad, un sistema de partidos políticos que ya está sufriendo serios retrocesos por la falta de una representación válida y la creciente búsqueda popular de otras formas de participación política.

Durante este debate se han expresado muchos argumentos mezclados, entre los cuales se encuentran las siguientes ventajas: que, dado que los candidatos independientes no tienen vínculos con un grupo de partidos tradicionales, son más flexibles en la forma en que pueden actuar en



beneficio de su circunscripción local, o que los independientes pueden dar a la gente una alternativa creíble a los partidos tradicionales; en otras palabras, una elección mucho más amplia ayudará a luchar contra la apatía de los votantes y, al menos, proporcionan una alternativa viable a la jerarquía tradicional de los partidos, que ha sido la principal causa de la insatisfacción de las generaciones más jóvenes y, por lo tanto, se mantienen alejados de la participación activa de los partidos.

Al aprobar la legislación para candidaturas independientes como parte de la Reforma Política de 2012, que fue plenamente implementada en 2015 durante las elecciones legislativas federales, México ya es parte de los países que tienen candidaturas independientes. Esta reforma incluyó la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), la reelección al Congreso, nuevas regulaciones sobre tiempo de emisión de radio y televisión durante el período de campaña, el voto desde el extranjero, la paridad de género y las candidaturas independientes antes mencionadas. Sin embargo, dado que México estará suficientemente cubierto durante la Conferencia con la asistencia de expertos mexicanos, este documento mostrará otros ejemplos en la región, de países que han logrado incorporar parcialmente o totalmente las candidaturas independientes en su legislación electoral.

Guatemala

La legislación electoral más antigua y formalmente estructurada en Centroamérica, ha estado evitando candidaturas independientes, incluso que muchos grupos sociales han reclamado para su discusión y la urgente aprobación de un proyecto de ley en el Congreso, el más visible de ellos ha sido Carlos Cerezo Blandón, hijo del ex presidente guatemalteco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991), quien ha intentado infructuosamente ser inscrito por el Tribunal Supremo Electoral como candidato presidencial en varias ocasiones. Sin embargo, Guatemala tiene una alternativa interesante para los candidatos a Alcaldías y Concejales Municipales, que es la figura (Art. 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos) del Comité Cívico, que son organizaciones de base locales, que pueden nominar, seleccionar e inscribir formalmente a sus candidatos únicamente para los cargos de nivel local. Esta alternativa también ha ayudado enormemente a motivar la participación de grupos indígenas y otros grupos minoritarios que de otro modo podrían haber sido excluidos por un partido político tradicional, y que han tenido un éxito significativo.

En 1999 los Comités Cívicos ganaron 24 Alcaldías de un total de 340 en el país, en 2003 ganaron 27 con un pequeño aumento, pero con una gran importancia, ya que lograron capturar la segunda ciudad más grande del país, Quetzaltenango. Para el 2011 los Comités Cívicos habían incrementado su número de candidatos a 105 en total, pero sufrieron un revés al ganar sólo 15 Alcaldías y menos escaños en los Consejos Municipales de toda Guatemala, y el número de candidatos en las siguientes elecciones y en las más recientes ha disminuido significativamente. Las razones de esto pueden ser el difícil camino cuesta arriba que tienen que soportar los Comités Cívicos, las regulaciones son muy restrictivas, por ejemplo: sus candidatos sólo se postulan para alcalde o para un escaño en el Consejo de la Ciudad, su período de registro es muy corto, tienen que reunir más miembros dentro de su Municipio que un partido político ya establecido, no están sujetos a recibir fondos públicos sólo privados, por lo tanto, son puestos en desventaja injusta contra de un partido político y, finalmente, su existencia sólo puede durar a partir del día en que se convocan las elecciones y el día de las elecciones, no un día después de un día de las mismas. Esto perjudica enormemente al Comité



Cívico, ya que no tienen la oportunidad de solidificar su base y mantener su presencia activa día a día con su público objetivo. A todas estas estrictas regulaciones se suma la siempre presente amenaza de absorción de sus más carismáticos y notorios líderes comunitarios, por parte de los principales partidos políticos con fuerte presencia en esas zonas, quienes los atraen, ya sea a través de compensaciones económicas o prometiendo tener una mejor y más fácil y segura oportunidad de ganar las elecciones con el respaldo de la maquinaria electoral de los partidos políticos, además de la más reciente mala práctica utilizada en las últimas elecciones generales de junio de 2019, de crear Comités Cívicos "Satélites" de los partidos tradicionales sólo para dividir el voto y evitar que un Comité Cívico tenga éxito.

El Salvador

El 29 de julio de 2010 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, aprobó su resolución por mayoría (cuatro votos en contra uno), en la que se establecía que "Dado que la Constitución no requiere estar afiliado a un partido político, y que, a la luz del sufragio pasivo, ahora permite candidaturas independientes para las Elecciones Legislativas en el País". Esto marcó el inicio de un proceso de reforma política sin precedentes en el país, junto con el fallo inconstitucional de la lista cerrada de partidos utilizada históricamente durante las elecciones legislativas. Esta nueva norma fue implementada por primera vez por el Tribunal Supremo Electoral durante las Elecciones Legislativas y Municipales de 2012, sin embargo, la falta de información oportuna a los ciudadanos la convirtió en un piloto infructuoso, ya que ninguno de los cinco candidatos independientes inscritos logró ganar un escaño en la Asamblea Legislativa Nacional. No fue hasta las Elecciones Legislativas y Municipales de 2018, cuando por primera vez fue elegido un candidato independiente, Leonardo Bonilla, con un número significativo de votos, a sólo 5000 votos del partido político Cambio Democrático, que también ganó un escaño. Lamentablemente y como ejemplo de la falta de madurez e intolerancia de los partidos políticos tradicionales que aún guardaban rencor a la Corte Suprema de Justicia por la aprobación de candidaturas independientes, el día de la inauguración de la nueva Sesión Legislativa, el 1 de mayo de 2018, ni siquiera se le asignó un escaño al nuevo Miembro Independiente de la Asamblea, y tuvo que estar sentado en una silla de plástico durante la ceremonia hasta que se le asignó un escaño formal en el piso principal de la Asamblea.

Revisando rápidamente el resto de Centroamérica, Honduras llevó las cosas un poco más lejos desde 2004, al permitir candidaturas independientes no sólo para las Elecciones Municipales y Congresionales, sino también para la contienda presidencial, registrando 57 candidatos independientes durante las últimas Elecciones de 2017, 55 de los cuales eran Candidatos a Alcaldes, 1 para el Congreso y 1 para la Presidencia. La regulación hondureña para el candidato independiente no es tan restringida, sólo se necesita un recordatorio de firma equivalente a un 2% del total de los votos emitidos en las elecciones pasadas para registrar a un candidato independiente y éste estará sujeto a recibir fondos públicos si gana la elección, recibiendo esos fondos el año siguiente de la elección.

Panamá tuvo el efecto más sorprendente de todos los candidatos independientes en las recientes elecciones en la región, cuando Ricardo Lombana logró terminar en el tercer lugar durante la carrera presidencial, con más de 36 mil votos, reviviendo la importancia del candidato independiente, en



un país que había prohibido más de una década de candidatos independientes, hasta las elecciones de 2014 cuando se levantó la prohibición.

Sólo Costa Rica está pendiente de debatir y decidir sobre candidatos independientes en el futuro, y Nicaragua, en la que muchos espacios democráticos parecen cerrarse en lugar de prosperar, un debate de este tipo no parece factible en las circunstancias actuales.

El debate ciertamente continuará, amenazando con quitar la hegemonía de las nominaciones de candidatos de manos de los partidos políticos, no es bien recibido por ellos, pero es un tema de discusión necesario e inevitable, cuando se trata del futuro de la democracia en América Latina¹².

Contribución de Máximo Zaldívar

Preguntas guía

- a. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de permitir las candidaturas independientes? ¿Hay efectos secundarios en otros ámbitos de la democracia?
- b. ¿Cuál es el futuro para las candidaturas dentro de los partidos políticos v. las independientes?
- c. ¿Cuál es o debe ser el papel del financiamiento político de las candidaturas independientes en las elecciones?
- d. Visto desde los principios democráticos de la equidad en la contienda, ¿qué aspectos se tienen que considerar, mantener, reforzar o cambiar, en cuanto a las candidaturas independientes? ¿Las tendencias pasadas o actuales han contribuido a este fin?
- e. ¿Cuál es el papel de las reformas electorales en este sentido? Mencionar casos.

¹² Referencias:

- ACE Project, Indolent Candidates, (2019) accedido el 14 de octubre, 2019, de: aceproject.org/main/english/pc/pcc02a.htm
- FUSADES, Boletín de Estudios Políticos, Candidatos Independientes: análisis comparado, 2011.
- Hernandez Mayen, Manuel (2019, March 26). Aumenta participación de Comités Cívicos. Prensa Libre, p.1
- Ley Electoral de Organizaciones Políticas, Decreto No. 44-2004, Republica de Honduras.
- TEPJF, IIDH (2017). Diccionario Electoral Tomo I. IIDH/CAPEL.
- 10 Reasons to doubt independent candidacies (2014). accedido el 14 de octubre, 2019, de: sdpnoticias.com/columnas/independientes-candidaturas-razones-dudar-10.html.



GRUPO 1.C: MOVIMIENTOS SOCIALES Y ALTERNATIVAS A PARTIDOS POLÍTICOS

Salón: Arcos 3

Contexto general:

Además de las opciones de partidos políticos y candidaturas independientes, los movimientos sociales se han constituido como una forma de participación activa y directa en la vida política. Este tipo de participación permite a un grupo de personas presentar una candidatura, al margen de los partidos políticos. Incluso, los movimientos sociales no siempre buscan presentarse a cargos de elección popular, sino que hacen demandas específicas para que sean atendidas por el gobierno. Durante esta sesión se tratará la naturaleza de este tipo de mecanismos alternativos a los partidos políticos, y sus ventajas y desventajas para canalizar las demandas ciudadanas.

Información para la sesión:

Por qué postular a los movimientos sociales como una alternativa a los partidos políticos. ¿Es un refuerzo al argumento de que los partidos políticos no han asumido efectivamente sus roles? ¿Cuáles son estos roles y qué factores explican el fracaso de los partidos políticos para llevarlos a cabo? Si aceptamos que los partidos políticos han fracasado, la segunda pregunta lógica que se presenta en el contexto de nuestra discusión es examinar la capacidad de los movimientos sociales de proporcionar una alternativa. ¿Son los movimientos sociales una alternativa creíble? ¿Han tenido éxito en aquellas áreas en las que los partidos políticos han fallado? ¿De ser el caso, es un éxito sostenible?

En pocas palabras, ¿pueden los movimientos sociales suplir con éxito el papel de los partidos políticos en sociedades democráticas? Finalmente, vale la pena reflexionar sobre si nuestra conceptualización de una "alternativa" puede generar modelos que afirmen los roles críticos que los movimientos sociales pueden desempeñar en las sociedades democráticas. La premisa subyacente es que ninguna de los dos mecanismos puede suplantar por completo al otro y desempeñar efectivamente todos los roles mencionados. Por lo tanto, si bien los movimientos sociales tienen y siguen desempeñando un papel importante en el avance de los derechos de los ciudadanos, la igualdad y la dignidad humana, las funciones electorales y de gobierno, los partidos políticos siguen siendo importantes en las democracias representativas.

Susan Scarrow asume que el papel de los partidos políticos en las democracias representativas incluye la articulación de objetivos grupales, el fomento del liderazgo político, el desarrollo y la promoción de alternativas políticas y la presentación de alternativas electorales coherentes para los votantes¹³. Scarrow (2005) propone un amplio consenso sobre el papel de los partidos políticos para garantizar que los votantes tengan alternativas políticas viables y llevar a cabo la

¹³ Susan Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, Implementing Intra-Party Democracy* (National Democratic Institute for International Affairs 2005).



implementación de estas políticas en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, ese consenso subsiste, al menos en la práctica, con un creciente nivel de desencanto ciudadano con las instituciones políticas formales, como lo son los partidos políticos. Existen numerosos ejemplos de investigaciones que apuntan a la disminución de la afiliación de los partidos políticos y el bajo registro de votantes. La desafección también toca, en sentido más amplio, a la democracia, según una encuesta del Centro de Investigación PEW, un 51% de los encuestados expresaron su insatisfacción con la forma como funciona la democracia en sus países. Thomas Carothers, hace aproximadamente una década, captó acertadamente este fenómeno denominándolo "lamento estándar"¹⁴, en el que aumenta la desconfianza pública y las opiniones negativas sobre los partidos políticos, en concreto, referentes al manejo de los partidos políticos por élites corruptas e interesadas; al fracaso de los partidos políticos para proporcionar alternativas u ofrecer ideologías / plataformas políticas competitivas; a las diferencias injustificadas y las disputas entre los partidos políticos a expensas del interés nacional; a las elecciones internas de los partidos que no logran involucrar constantemente a los ciudadanos fuera del ciclo electoral; a la débil capacidad de los partidos políticos para gobernar y a su bajo desempeño cuando finalmente asumen el poder.

Por lo tanto, Carothers sugiere que los partidos políticos no pueden representar efectivamente los intereses de los ciudadanos. Basta con argumentar que existen vínculos entre las percepciones de los ciudadanos y la ira hacia los políticos e instituciones democráticas y su efecto sobre la confianza general en la democracia. Muchas de las mismas críticas del pasado siguen siendo relevantes hoy y existe un amplio reconocimiento de la decreciente influencia de los partidos políticos que también ha afectado la estabilidad de los regímenes sustentados en el sistema de partidos políticos¹⁵. La realidad es que, al mismo tiempo que los ciudadanos se están involucrando más en exigir un gobierno receptivo, también están actuando fuera de las instituciones formales del partido. Los partidos están fallando en uno de sus roles más importantes, el de movilizar la participación política de los ciudadanos en torno a sus quejas e intereses.

El aumento de los movimientos ciudadanos ha sido evidente en todo el mundo. Generalmente empezando como protestas callejeras y a menudo, transmitiendo un fuerte mensaje que reúne los intereses de los ciudadanos en torno a temas particulares, y que si logran la resonancia correcta conducen a cambios políticos y revoluciones radicales. En Medio Oriente y África del Norte, la autoinmolación de un comerciante callejero tunecino, Mohamed Bouazizi, en respuesta al hostigamiento de las autoridades provocó un efecto dominó que dejó a su paso protestas antigubernamentales, levantamientos y la caída de los regímenes en Túnez, Egipto, Argelia, Libia y conflictos en docenas de otros países de la región.

Actualmente movimientos ciudadanos similares han dado paso a las transiciones en Etiopía y Sudán. *Occupy Wall Street*, con todas sus críticas, amplificó el mensaje de desigualdad de ingresos y riqueza en los Estados Unidos de América, de forma más fuerte y dramática que lo que

¹⁴ Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Carnegie Endowment for International Peace 2006)

¹⁵ Patrick Liddiard, 'Are Political Parties in Trouble' <https://www.wilsoncenter.org/publication/are-political-parties-trouble>



normalmente hacen los partidos políticos. Estos movimientos sociales se han caracterizado por la capacidad de movilizar y encauzar políticamente la ira y la frustración del público contra las instituciones formales de la democracia. Los jóvenes, las mujeres y otros grupos excluidos por los partidos políticos jerárquicamente estructurados y tradicionalmente elitistas, han jugado un papel claramente visible en estos movimientos. En Sudán, las protestas callejeras organizadas por las Fuerzas de Libertad y Cambio y la Asociación de Profesionales Sudaneses, encontraron un ícono en los cantos movilizadores de una joven "reina" de Nubia. Por lo tanto, los movimientos sociales han registrado un éxito encomiable en el avance de los derechos políticos, sociales y económicos. Desde cuestiones ambientales, preocupaciones sobre la igualdad de ingresos, la lucha contra los regímenes opresores responsables del empeoramiento de las condiciones económicas y sociales, hasta la consolidación de la participación de mujeres y jóvenes, se puede constatar que se han logrado avances importantes en todo el mundo.

Sin embargo, a pesar de todos estos éxitos, los movimientos sociales enfrentan a un gran desafío. La democracia representativa hace énfasis, como un requisito previo casi universal, en que las organizaciones formales deben participar en la política representativa y, en última instancia, en la ejecución de la función de gobierno. Scarrow nos recuerda que estos son roles que los partidos políticos son los más adecuados para ejecutar.

La pregunta que surge es: ¿Qué exige la progresión natural de los movimientos sociales, si quieren asumir políticas electivas y ejecutar funciones gubernamentales de manera coherente y organizada? Un fenómeno común es que se transforman en partidos políticos formales, incluso cuando se quedan con la etiqueta de "movimiento". Albertine¹⁶ ofrece una teoría del movimiento al partido y con eso, un marco para rastrear la erosión de la confianza pública en las instituciones establecidas con el surgimiento de nuevos partidos políticos como el Movimiento de Cinco Estrellas (FSM) en Italia. Décadas atrás en 1983, el Movimiento Verde Finlandés, una rama de los movimientos sociales de la década de 1960, ingresó al parlamento y se convirtió en un partido formidable en la política finlandesa¹⁷. Desde una perspectiva práctica, es un arduo desafío gestionar la transición y construir la capacidad organizativa requerida para intercambiar políticas.

Además, se sugiere que los votantes, en el momento de las elecciones, prefieran programas predecibles y coherentes, cuestiones que los partidos políticos formales tienen más probabilidades de proporcionar¹⁸. Un reto igualmente complejo para los movimientos sociales es lograr hacer las modificaciones necesarias para encumbrar sus esfuerzos de defensa y de promoción en los momentos más importantes. En Egipto, la falta de preparación hizo que un movimiento ciudadano bastante robusto terminara cediendo espacio a la Hermandad Musulmana cuando las exigencias

¹⁶ Albertine Eikås Halkjelsvik, *From Anti-establishment Social Movement to Successful Political Party: Following the Emergence of the Five Star Movement in Italy* (University of Bergen 2016).

¹⁷ <https://www.greeneuropeanjournal.eu/how-the-alternative-movement-became-green-in-finland/>

¹⁸ Kitschelt, H. (2006). Movement parties. *Handbook of party politics*, 278–290.



de las elecciones aumentaron. ¿Es la transición el único camino? IDEA Internacional¹⁹ ofrece un modelo de colaboración entre movimientos sociales y partidos políticos que ofrece posibilidades para que los partidos políticos se fortalezcan, en cuanto a su plataforma, estructura y base de militantes, por un lado, y beneficia a los movimientos que carecen del conjunto de habilidades, conocimiento y recursos que tienen los partidos políticos y a través de los cuales ejercen las funciones de gobierno legislativo y ejecutivo. Dichos modelos son útiles para reconocer el papel alternativo crítico que los movimientos sociales seguirán desempeñando a diferencia del ejercido por los partidos políticos, al tiempo que se salvaguardan las funciones electorales y de gobierno críticas que los partidos políticos ocupan en las democracias representativas. También ayuda a resolver el desafío de definir las relaciones entre los movimientos sociales y los organismos de gestión electoral, donde dichos movimientos no se han transformado en partidos políticos formales. En cualquier caso, los organismos de gestión electoral deberían crear plataformas para asesorar a los movimientos sociales, especialmente cuando tales movimientos desempeñan un papel importante en las transiciones políticas.

Contribución de Dickson Omondi

Preguntas guía

- a. ¿Cuál ha sido y es el papel de los movimientos sociales en la política? ¿Qué efectos han tenido en la participación ciudadana, representativa y paritaria?
- b. ¿Qué efectos tienen estos movimientos y alternativas a partidos políticos en la administración y la regulación electoral? ¿Han surgido nuevas formas de representación? ¿Están reguladas?
- c. ¿Cuáles han sido los factores y razones detrás de los movimientos sociales en el siglo XXI? ¿Cómo se relacionan a la desafección a la democracia?
- d. Visto desde la perspectiva de la desafección a la democracia, ¿cuáles son las alternativas a los partidos políticos, sus beneficios y desventajas para la cultura democrática y los procesos electorales?
- e. En cuanto a la protección de los derechos político-electorales, ¿cómo han abonado estos movimientos y alternativas? ¿Cómo se pueden relacionar las autoridades jurisdiccionales-electorales a estos fenómenos?

¹⁹ International Idea, *Collaboration between Citizen Movements and Political Parties Political Party Innovation Primer 3*
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/collaboration-between-citizen-movements-and-political-parties.pdf>



IX. GRUPO DE TRABAJO 2. ACCESO IGUALITARIO A LA JUSTICIA ELECTORAL

Fecha: jueves 7 de noviembre

Hora: 11:15 - 12:45

Sede: Arcos 1, 2 o 3

Objetivo: Cada grupo de trabajo se enfocará en los subtemas del “Acceso igualitario a la justicia electoral”: participación de minorías políticas (igualdad de género, pueblos indígenas, personas discapacitadas, LGBTQI+). Esto, con un enfoque en logros y estrategias proactivas.

Formato de los grupos de trabajo: Estas sesiones serán fundamentalmente de diálogo. Habrá una intervención inicial de 10 minutos para parte de la Presidencia de la mesa para hacer una introducción general al tema. Posteriormente, los ponentes tendrán una intervención inicial de 7 minutos para guiar la discusión. Después, se abrirá el micrófono a intervenciones de los asistentes, quienes podrán participar hasta dos veces por un máximo de 3 minutos para cada intervención. Una vez cerrada la ronda de participaciones, los ponentes tendrán una segunda participación final de 3 minutos.

GRUPO 2.A: DIVERSIDAD CULTURAL

Salón: Arcos 1

Contexto general:

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, “la libertad cultural en el mundo diverso de hoy representa uno de los desafíos centrales de nuestra época y las decisiones políticas sobre el reconocimiento de las diversidades étnicas, religiosas, idiomáticas y éticas constituyen una característica fundamental del panorama político del siglo XXI”²⁰. Asimismo, uno de los valores clave de la democracia es la diversidad. Por ello, durante esta sesión, se tratará el tema de la diversidad cultural y cómo debe ser garantizada mediante la justicia electoral.

Información para la sesión:

Los pueblos indígenas no somos minorías. Somos pueblos. No lo somos en términos cuantitativos, ya que, en muchos países, como el mío, aún con datos censales por demás cuestionables, representamos al menos la mitad de la población. Incluso en otros países, como México, donde la población no es porcentualmente tan alta (alrededor de una cuarta parte de los mexicanos se asumen indígenas), si a todos los habitantes los clasificáramos por categorías étnicas, seríamos, sin dudas, de los grupos con más alta presencia.

²⁰ Heba El-Kholy, “Sin diversidad, no hay democracia”, 19 de septiembre de 2013, <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/09/19/no-democracy-without-diversity-heba-el-kholy.html> [consultado el 17 de octubre de 2019].



Más allá de los datos numéricos, siempre opinables, sobre todo no somos ni política, ni social ni históricamente minorías. Somos colectivos ancestrales, con culturas propias e indomables aspiraciones de seguir siéndolo. No llegamos a estas tierras para encontrar un espacio propio, sino que aquí estábamos muchos antes que los demás.

La categoría “minorías” para los pueblos indígenas corresponde a otra época histórica, de cuando se nos negaban nuestros derechos. Bajo ningún concepto aceptamos ese término despectivo y anacrónico.

Como es sabido, los pueblos indígenas formamos parte de los sectores más excluidos, marginados y desfavorecidos de la sociedad. Ello ha repercutido negativamente en nuestra capacidad de determinar rumbos propios y de adoptar decisiones sobre cuestiones que afectan a nuestros derechos e intereses.

El carácter de pueblos diferentes a otros con los cuales muchas veces compartimos fronteras nacionales y la histórica situación socioeconómica es el punto de partida para analizar, brevemente, las formas en que se expresan los derechos políticos de los pueblos indígenas.

A grandes rasgos, puede hacerse una distinción entre los derechos políticos o la incidencia en la toma de decisiones de los pueblos indígenas en dos dimensiones:

En primer lugar, la dimensión individual, porque cada persona indígena es una persona humana y como tal tiene todos los derechos humanos, incluyendo los derechos de participar en la vida pública y política de cualquier sociedad.

En segundo lugar, la dimensión colectiva, porque si algún avance ha significado los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en este tema, es el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas como tales, como colectivos.

Analicemos el primer aspecto:

Los pueblos indígenas tienen los mismos derechos de participar en el gobierno de sus países, de acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas y a ser partícipes de la voluntad del pueblo mediante elecciones periódicas y auténticas, a través del sufragio universal, igual y secreto (art. 21 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Las limitaciones sociales, políticas, culturales y económicas, ya mencionadas, hacen que, en la práctica, el ejercicio de los derechos políticos en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad no sea posible para las personas indígenas.

En las diversas misiones electorales que he tenido oportunidad de participar y en registros de diversos procesos electorales, las denuncias de inequidad, cuando no directas limitaciones para el ejercicio de los derechos electorales, son una constante.



La persona indígena como elector o electora, no se encuentra en condición de igualdad al momento de la inscripción de votantes, para el acceso a los centros de votación, para la emisión del voto. La persona indígena como aspirante a cargos electivos, no se encuentra en condición de igualdad al menos en el momento de la inscripción de candidaturas, para la creación y registro de partidos políticos, en cuanto al sistemas de financiamiento político, ante los medios de comunicación e incluso en materia de su propia seguridad. Adicionalmente, en general observamos que, la misma institucionalidad electoral no considera adecuadamente la diversidad cultural ni menos facilita el acceso de las personas que pertenecen a los pueblos indígenas. Ello ocurre con bastante habitualidad con los órganos electorales permanentes y temporales, con la documentación electoral y con la fiscalización electoral.

Por supuesto que, en términos generales, las legislaciones electorales hacen muy poco énfasis en este asunto lo cual se refleja tanto en el sistema electoral en sí mismo como en los partidos políticos, los medios de comunicaciones y las actividades propias de las campañas electorales. Por tanto, atender seriamente las limitaciones evidentes que las personas indígenas tienen para ejercer sus derechos electorales implica un abordaje amplio, complejo e integral. Ninguna medida aislada, como la facilitación de candidaturas indígenas o alguna reforma parcial del sistema electoral, por mejor intencionada que sea, puede ocuparse con eficiencia de esta temática.

El segundo aspecto es el ejercicio colectivo de los derechos políticos. Ha sido enorme el avance registrado tanto a nivel internacional como nacional sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Hoy ya no discutimos si los pueblos indígenas tienen o deben tener tal o cual derecho. Debatimos sobre cómo hacerlos realidad.

El Art. 18 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas establece que los pueblos indígenas tenemos derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que nos afectan, lo cual es un derecho, que tiene implicaciones para el goce de otros derechos, y se sustenta en los principios básicos de libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad.

Tanto la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio No. 169 de la OIT definen que la participación política se da tanto en las propias instituciones como en las relaciones con los Estados, ya que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La participación política de los pueblos indígenas, debemos verla en tres dimensiones: dentro del sistema político electoral general, en el ejercicio de los derechos de participación y consulta fuera del proceso electoral y como consecuencia de los derechos de mantener y desarrollar sus propias normas e instituciones de gobernanza.



En relación con el primer aspecto, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el sistema electoral, ha sido fundamental la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en año 2005 reconoció el derecho de las comunidades indígenas a tener sus propios partidos creados y organizados en base a un sistema organizativo ancestral basado en asambleas comunales, barriales, territoriales y regionales. En esa sentencia, la Corte ordenó reformar el sistema electoral para atender a esta realidad reconocida como un estándar internacional de derechos humanos.

En cuanto al segundo aspecto, nos estamos refiriendo a los derechos de participación y consulta libre, previa e informada con el que cuentan los pueblos indígenas. Desde el año 1989, el Convenio Nro. 169 de la OIT, ratificado por la inmensa mayoría de los países de la región, establece que “...los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. Textos con similar orientación se incluyen también en la Declaración de las Naciones Unidas y de la OEA sobre derechos de los pueblos indígenas. Esta participación política va mucho más allá de lo electoral, ya que se aplica para cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectar a los pueblos. Más allá de los conflictos y debates en torno al cómo, cuándo y dónde implementar estos derechos, lo cierto es que es un área clave para la participación política de los pueblos indígenas.

El tercer ámbito de participación política de los pueblos indígenas, sustentado en el derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido en los instrumentos internacionales, es el del auto gobierno. De múltiples formas, con distintos mecanismos y procesos históricos, en el continente existen una serie de ejemplos al respecto que van desde la plena autonomía territorial, política y administrativa, a otras formas más limitadas de autodesarrollo.

En todos estos casos, la relación entre esas entidades indígenas y las autoridades estatales implican el reconocimiento de la existencia del pluralismo jurídico y el establecimiento de relaciones políticas de equilibrio institucional. Si tomamos en cuenta los distintos componentes que integran el concepto de participación política de los pueblos indígenas vemos que el electoral, con ser muy relevante, es una de estas dimensiones. Por tanto, los cambios normativos y las políticas públicas que pretendan abordar el tema deben hacerlo de manera amplia, integral, en clave de derechos humanos individuales y colectivos, si pretendemos construir un nuevo Estado inclusivo y respetuoso de la multiculturalidad de sus pueblos.

Contribución de Álvaro Pop



Preguntas guía

- a. ¿Cómo promover la representación de distintos grupos poblacionales al interior de los partidos políticos?
- b. ¿Cuáles acciones afirmativas han resultado ser las más eficientes en la esfera pública, y de qué otros factores dependen su éxito?
- c. ¿Cómo se puede integrar una visión de diversidad cultural y acercarla a las autoridades judiciales-electorales, tanto en la protección de sus derechos político-electorales, como en la integración de éstas?



GRUPO 2.B: IGUALDAD PARA LA INCLUSIÓN POLÍTICA DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Salón: Arcos 2

Contexto general:

Un sistema político democrático debe permitir la plena participación política de toda la ciudadanía, sin importar el grupo poblacional en el que se encuentren o sus características específicas. Por ello, esta sesión analizará cómo se ha fomentado el acceso a la justicia igualitario para proteger sus derechos político-electorales.

Información para la sesión:

Acceder a la justicia es uno de los principios fundamentales del Estado de derecho. De manera más sustancial, se trata de uno de los principios fundacionales de los regímenes democráticos pues considera de manera amplia la garantía que toda persona o grupo social tiene de manera irrestricta, —sin importar su condición económica, social, política, física, mental, racial, migratoria, étnica, religiosa, de género u orientación sexual— para reclamar la protección de sus derechos. Desde el aspecto formal jurisdiccional, el acceso a la justicia es el “derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independiente e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, mediante un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute un decisión” (Lara Otaola, Lima & Zinser, 2019: p. 6).

El acceso a la justicia y en este caso, el acceso a la justicia electoral no solamente se debe entender desde su noción formal “como los medios encaminados a prevenir la violación del ordenamiento jurídico electoral [y] los mecanismos dirigidos a resolver conflictos electorales” (Orozco-Henríquez, 2013: p. 9). Así, la justicia electoral no solamente se encarga de la resolución de conflictos electorales o de velar por la legalidad de una elección, sino que es la pieza central para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, que al final no son otra cosa que derechos humanos. Vale la pena enfatizar en esto último, pues esto significa que el acceso a la justicia electoral termina configurándose como un principio universal propio del derecho para la protección de los derechos electorales y políticos, esto es, de la dimensión política de la persona en su totalidad.

Es justamente desde la amplitud del acceso a la justicia electoral que se asegura la garantía de las personas a hacerse oír y reclamar sus derechos. Dicha garantía se vuelve aún más importante cuando se trata de grupos subrepresentados pues la aplicación de medidas, políticas y planes para el acceso a la justicia —electoral en este caso— implica, por un lado, la eliminación de barreras físicas, formales, sustanciales y estructurales para el ejercicio de los derechos político-electorales. Y por el otro, también conlleva la configuración de mecanismos con carácter compensatorio,



corrector, reparador y defensor de los derechos. De manera fundamental, el acceso a la justicia electoral debe entenderse como un principio de carácter universal para regresar el poder a los ciudadanos que han sido históricamente excluidos.

Para que esto suceda, uno de los mecanismos más efectivos para ampliar el acceso a la justicia electoral de los grupos vulnerables y subrepresentados es precisamente el derecho internacional y sus instrumentos formales como los tratados y convenciones internacionales. La importancia de estos tratados estriba en su universalidad. Se trata de un conjunto de derechos y obligaciones universales, es decir, no provienen desde un país específico o abordan una tradición cultural, legal o política específica. Son en cambio instrumentos que reflejan el espíritu y anhelo de la humanidad y que por tanto han sido firmados y ratificados voluntariamente por una mayoría de países.

Así, es importante destacar aquellos instrumentos internacionales existentes para la protección de los grupos vulnerables y subrepresentados como: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), el Convenio no. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT, 1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008), y el Pacto Iberoamericano de Juventud (2016). Justamente de la universalidad y universalidad relativa (Griffin, p. 28) de estos tratados y convenios, es que surge la imperiosa necesidad de que las autoridades jurisdiccionales, electorales o constitucionales, los apliquen y vigilen su cumplimiento. Principalmente porque, al ser los derechos la salvaguarda universal para la dignidad humana, los derechos políticos se convierten automáticamente en principios universales para la autodeterminación de las personas en la conducción de los asuntos públicos que les afectan y conciernen. De ahí la importancia de romper barreras para que los grupos vulnerables y subrepresentados sean participantes clave en la sociedad y el Estado.

En la práctica, en las últimas dos décadas, han sido varios actores a nivel internacional que por medio de sentencias y casos han contribuido al reconocimiento y protección de los derechos de las minorías, así como de su representación y participación. Entre los casos destacan, primero, el caso JGA Diergaardt vs. Namibia de 1997, donde la comunidad Rehoboth Baster demandó al gobierno por violaciones a la libre determinación, igualdad ante los tribunales y al derecho a la libre participación en la vida pública, entre otros. Con este caso se afirmó que, el hecho de que el gobierno de Namibia no tuviera una legislación para el uso de idiomas oficiales distintos al inglés, contravenía el derecho de las comunidades al uso de su lengua materna. Un segundo caso es el de Ignatane vs. Letonia de 1997, donde Antonina Ignatane se presentó como candidata del partido Movimiento Justicia Social e Igualdad de Derechos para las elecciones locales. Ignatane fue eliminada de la lista de candidatos por la Comisión Electoral de Riga por supuestamente no tener la competencia requerida del idioma oficial. Como resultado el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas estableció que la decisión no se dio de acuerdo con criterios objetivos ni con apego al debido proceso. Y sería hasta 2001 que el gobierno de Letonia modificó las normas de procedimiento de los inspectores de idiomas en las elecciones.



En México, existen varios casos que ejemplifican la labor de las autoridades jurisdiccionales — específicamente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) — para la protección y promoción del acceso a la justicia de estos grupos. Cabe destacar que previo a la reforma constitucional en derechos humanos del 2011, donde se antepuso la primacía del principio *pro persona* en la aplicación de la ley, el TEPJF ya había realizado y ejercido previamente dicho control a favor de los derechos político-electorales en la aplicación de la normatividad. Uno de estos casos es el de las sentencias SUP-JDC-484/2009 y SUP-JDC-492/2009 donde la Sala Superior revocó las resoluciones de la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática que había descartado a Valente Martínez Hernández y Arnulfo Hernández Moreno, candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional bajo la acción afirmativa indígena, habiéndose identificado de manera fidedigna como indígenas otomíes. El TEPJF ordenó la restitución de sus derechos con la inclusión de la dupla en la lista de candidaturas y su registro legal. Para esto, el TEPJF determinó que se había impedido el derecho a votar y ser votado contraviniendo la Constitución Mexicana y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente de la OIT.

Otro caso más reciente, es la aprobación de la Tesis XXXV/2018 de la Sala Superior del TEPJF que prohíbe el uso de estereotipos discriminatorios de género en la comunicación de los mensajes y propuestas electorales de los partidos políticos y sus candidatos. Tomando como antecedente la sentencia de la Sala Regional Especializada SER-PSC-195/2018, la cual resolvió sancionar al Partido Revolucionario Institucional y a su entonces candidato a gobernador del Estado de Puebla, por difundir propaganda electoral que promovía los estereotipos de género; la Sala Superior confirmó, mediante el recurso SUP-REP-623/2018 y su acumulado, dicha sentencia. En la aprobación de la Tesis —por unanimidad de votos— la Sala Superior consideró en su interpretación el artículo 1 de la Constitución Mexicana, y diversas provisiones específicas de diferentes mecanismos internacionales como los artículos 5 y 10 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y otras vs. México. (TEPJF, 2018)

En consonancia con la responsabilidad asumida de proteger, promover y garantizar el acceso a la justicia y los derechos político-electorales de grupos subrepresentados o vulnerables, es fundamental hoy continuar y acrecentar dicha labor. Así, es necesario que los tribunales y órganos jurisdiccionales tomen la iniciativa —sin titubeos— para aplicar, promover y defender los principios y derechos contenidos en los tratados y convenciones internacionales. La caja de herramientas del derecho internacional para garantizar el acceso a la justicia existe, está disponible y es responsabilidad de los órganos y tribunales jurisdiccionales aplicarla. El objetivo primordial debe ser garantizar que los grupos vulnerables y subrepresentados decidan y participen libremente en los temas que les afectan directa e indirectamente y participen en el diseño institucional y estructural del Estado. Sólo con la aplicación de los tratados y convenciones internacionales se tendrá certeza de que la expansión de los derechos será universal y dará cabida a que los grupos vulnerables y subrepresentados decidan sobre su futuro. Esta es justamente la tarea de la justicia, garantizar que dichas condiciones existan.



Contribución de Miguel Angel Lara Otaola

Preguntas guía

- a. Qué estrategias han generado resultados positivos a nivel internacional en materia de inclusión política de grupos en situaciones de vulnerabilidad: ¿sentencias, jurisprudencia, políticas públicas, leyes, acciones afirmativas, protocolos, u otros?
- b. ¿Qué metodología(s) se puede(n) sugerir para garantizar la inclusión política, atendiendo a las particularidades de cada sistema político/electoral/judicial-electoral?



GRUPO 2.C: PARIDAD DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Salón: Arcos 3

Contexto general:

Históricamente las mujeres han sido apartadas de la participación social y política ya que no se las ha considerado ciudadanas de pleno derecho. De acuerdo con datos de Naciones Unidas, si bien entre 2000 y 2015 se produjeron avances a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros, las mujeres y las niñas siguen sufriendo la discriminación y la violencia en todos los lugares del mundo. Por eso, el Objetivo de Desarrollo sostenible 5 establece como meta “5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”²¹. En esta sesión se analizarán los avances y los desafíos para lograr la participación política paritaria.

Información para la sesión:

La reflexión encomendada debe empezar por reconocer que el Paraguay no representa precisamente un buen ejemplo en los avances por alcanzar la paridad de género dentro de los países democráticos. El concepto está entendido, por una parte, como principio democrático que implica ejercicio efectivo y real de la igualdad entre mujeres y hombres (CIM/OEA, 2016, págs. 18/19) y, por la otra, como dispositivo que garantiza participación y representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de elección popular obligando a las organizaciones políticas a confeccionar las listas de candidatos con un 50% de integrantes de cada sexo ordenados en forma secuencial y alternada (Achentí&Tula; 2014, pág. 50)²².

Los esfuerzos por proponer paridad democrática en Paraguay adquirieron mayor visibilidad a partir de la constitución del Grupo Impulsor de Paridad Democrática (GIPD) conformado en 2014 como espacio plural integrado por mujeres militantes en política de diversa extracción partidaria y, conjuntamente con el Ministerio de la Mujer y entidades internacionales como ONU Mujeres, el PNUD y organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y “Decidamos”, Campaña de Expresión Ciudadana, trabajaron en la redacción de un proyecto de ley.

Dicho proyecto fue presentado a la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2016 bajo el slogan “Somos la mitad, queremos paridad” haciéndose coincidir con el día internacional de la mujer. Preveía, entre otras cosas, “...el equilibrio en la participación de 50% de hombres y 50% de mujeres en las listas de cargos de elección, contratación y designación de los poderes del Estado...”, así como una clave de alternancia merced a la cual se ubique en la lista a un candidato o candidata haciéndolo

²¹ Objetivos de Desarrollo sostenible, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> [consultado el 16 de octubre de 2019].

²² El concepto procede de la “Declaración de Atenas”, emitida en el marco de la primera cumbre europea “Mujeres en el Poder” celebrada en noviembre de 1992.



seguir en el orden por un integrante de la lista de otro género. Propuso, además, su observancia obligatoria tanto en elecciones al interior de partidos y movimientos políticos como en elecciones de organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales que se rijan por disposiciones del Código Electoral, demás órganos colegiados, el gabinete del Poder Ejecutivo y el funcionariado público en cargos elevados de gobierno y administración.

Esta tentativa de ley logró media sanción en el Senado y al girárselo a la cámara de Diputados –que aquí fungió como órgano revisor- cuestionó los términos y fundamentos del proyecto y lo modificó sustancialmente al eliminar el primer artículo que establece que las listas de partidos políticos en cargos electivos o colegiados deben estar compuestas por un 50% de mujeres, suprimiendo la esencia misma de la normativa.

Volviendo a la cámara de origen, el Senado no sumó votos suficientes para imponer su versión y acabó aprobando la versión modificada que significa limitarse a promover la paridad a través de campañas de concientización, emprendidas por el Ministerio de la Mujer y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) e instando el desarrollo de programas de capacitación de liderazgo para las mujeres, al mismo tiempo de señalar que un 30% del aporte anual del Estado a los partidos políticos debe ser destinado a la capacitación de mujeres en liderazgo político. Por supuesto que dicha sanción mereció duras críticas del sector interesado dada la mutilación en sus artículos e ideas incluidas en la redacción original.

En noviembre de 2018 el Poder Ejecutivo vetó totalmente lo sancionado al considerar la normativa como incoherente, por no establecer mecanismos para lograr los objetivos de la paridad.²³ Para cerrar el proceso, la cámara de origen acabó aceptando el veto, siendo archivado el proyecto. Y así terminó –de momento al menos- esta iniciativa de adoptar en Paraguay un marco legal que obligue a observar la paridad democrática en el acceso a cargos públicos y privados.

Hubo otro intento de sancionar una ley de paridad democrática en las discusiones por implementar el desbloqueo de listas, oportunidad en la cual se introdujo un agregado en la cámara de Senadores. El agregado fue, sin embargo, rechazado por la Cámara de Diputados y el Senado no reunió, una vez más, los votos necesarios para imponer su versión.

De modo que, Paraguay sigue adoleciendo de mecanismos de participación y representación política que promuevan o aseguren paridad en la representación política o en órganos colegiados. En cargos públicos de elección popular, apenas puede hablarse de una cuota del 20% del total de la lista, dispositivo obligatorio únicamente a nivel de la competencia intrapartidaria (elecciones internas) y no interpartidaria²⁴. El resultado de la falta de mecanismos que afiancen la igualdad en

²³ En efecto, sostuvo que: “...La normativa aprobada por el Congreso no crea nuevos mecanismos, no establece nuevos retos ni formas de generar mayor equilibrio en la participación de las mujeres en candidaturas electoral...”

²⁴ De este modo, la integración de las listas que pugnarán por puestos públicos de elección popular son puestas a consideración del electorado con un porcentaje femenino muy reducido, sin obligación hacia los partidos políticos de observar el porcentaje del 20% (art. 32 inciso r) al momento de presentar sus listas de candidatos para cargos municipales, departamentales y nacionales y, lo que es más importante, sin posibilidad que el Órgano de Gestión Electoral paraguayo pueda monitorear el cumplimiento de dicha garantía.



la competencia política se halla plasmado en la legislatura actual en donde, de ochenta escaños en la cámara baja, sólo trece son mujeres; mientras en la cámara alta, de cuarenta y cinco asientos, nueve son mujeres. Y, a diferencia del período 2013-2018 en donde al menos una mujer fue electa gobernadora, hoy la totalidad de los ejecutivos departamentales lo ejercen hombres.

En lo que respecta a la designación de mujeres a órganos judiciales-electorales, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, máxima instancia en la materia, consiguió incluir una mujer luego de diez y ocho años de vida institucional. Y en cuanto al acceso del estamento femenino a los cargos de juezas e integrantes de tribunales de las distintas circunscripciones electorales del país, hubo un retroceso.

En cuanto a la agenda 2030, ésta constituye ciertamente una oportunidad histórica para toda la región de América Latina y el Caribe en la introducción de temas altamente prioritarios, entre los cuales figura la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones. La igualdad de género como derecho humano, más allá de erigirse en objetivo de desarrollo por sí solo, es también factor crítico para lograr el desarrollo sostenible por lo cual se lo ubica como principio clave bajo el slogan de "No dejar a nadie atrás".

El gobierno paraguayo, a través de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) –integrante de la Comisión ODS Paraguay- no sólo renovó su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como una política transversal de Estado en marzo de este año, sino que creó mecanismos para dar seguimiento a los avances con la habilitación de una plataforma web que permita monitorear progresos en los campos de acción correspondientes a cada ODS, de manera comparativa y clasificándolas por áreas de acción.

A más de ello, nuestro país ha trazado un "Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030", elaborado bajo la coordinación de la STP y es incluso previo a los ODS aunque se halle vinculado en un 92% a la agenda internacional. El IV Plan Nacional de Igualdad pretende remover los obstáculos para lograr igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres desde el 2018 al 2024.

Entre las metas del Objetivo 4 se puede entresacar las siguientes líneas de interés al ámbito de género: "...3) De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria (...) 5) De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad..."

Pese a estos avances, aún resta mucho trecho por recorrer. En la medida que reparticiones del gobierno central como el Ministerio de la Mujer coordine tareas e impongan su agenda en materia de equidad de género en la participación, los cambios serán más decisivos que marginales. No debe perderse de vista aquí que el Paraguay ya lleva veintidós años de planes de igualdad de oportunidades si se tiene en cuenta el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres promovido por el Ministerio de la Mujer en 1997.



En cuanto a la protección de los Derechos Humanos, es innegable que una participación política efectiva –prerrogativa que tiene el rango de derecho humano de primera generación- se consigue merced a promover la igualdad y la equidad entre ciudadanas y ciudadanos. En efecto, si la igualdad entre mujer y varón constituye un precepto constitucional consagrado por la ley suprema de la nación, la falta de disposiciones expresas de menor rango que contribuyan a facilitar una integración paritaria de cargos no puede constituir óbice alguno para su observancia. Por ello considero que la labor jurisdiccional puede erigirse en alternativa válida para promover un mejoramiento en el acceso de la mujer a puestos de dirección, al hacerse valer en los casos sometidos a su jurisdicción la imperatividad de la norma fundamental.

En suma, el gobierno paraguayo ha renovado su compromiso en los propósitos de alcanzar paridad/equidad en la participación y representación a través de la actividad desplegada por el Ministerio de la Mujer. Aun así, no puede desconocerse que el Paraguay continúa adoleciendo de mecanismos que promuevan una real igualdad en el acceso de la mujer a puestos de relevancia sea en el sector público como privado y el paso decisivo para ello reside en una nueva arremetida en la tarea por conseguir sancionar la ley de paridad democrática.

Contribución de María Elena Wapenka Galeano

Preguntas guía

- a. ¿Cuáles han sido los mecanismos de participación y representación política que han otorgado mayor paridad en órganos directivos?
- b. ¿Cuáles han sido los mecanismos de participación y representación incluyente que han otorgado mayor paridad en órganos judiciales-electorales?
- c. En el marco de la Agenda 2030, ¿qué pasos concretos faltan por tomar? ¿Cómo se puede asegurar que estos pasos no generen cambios marginales?
- d. Visto desde la protección de los derechos humanos, ¿cómo se relaciona la participación política efectiva, con la igualdad y la equidad? ¿Las instancias jurisdiccionales deberían de tomar pasos judiciales o acciones afirmativas para fomentar la paridad/equidad, o deberían considerar otra estrategia también?



X. GRUPOS DE TRABAJO 3. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN

Fecha: jueves 7 de noviembre

Hora: 14:15 - 15:45

Sede: Arcos 1, 2 o 3

Objetivo: Cada grupo de trabajo se enfocará en los subtemas de la “Democracia y corrupción”: el impacto de la corrupción en los resultados electorales y la desafección democrática, el financiamiento político/campañas electorales y el financiamiento y redes sociales: *bitcoin*, *blockchain* y propaganda en redes sociales.

Formato de los grupos de trabajo: Estas sesiones serán fundamentalmente de diálogo. Habrá una intervención inicial de 10 minutos para parte de la Presidencia de la mesa para hacer una introducción general al tema. Posteriormente, los ponentes tendrán una intervención inicial de 7 minutos para guiar la discusión. Después, se abrirá el micrófono a intervenciones de los asistentes, quienes podrán participar hasta dos veces por un máximo de 3 minutos para cada intervención. Una vez cerrada la ronda de participaciones, los ponentes tendrán una segunda participación final de 3 minutos.

GRUPO 3.A: DESAFECCIÓN A LA DEMOCRACIA

Salón: Arcos 1

Contexto general:

En décadas recientes las actitudes ciudadanas de desafección política han aumentado en las democracias del mundo. Esta desafección se expresa en la falta de interés por la política y en la desconfianza hacia los políticos y sus instituciones. Muchas veces, esa desafección tiene sustento en escándalos de corrupción que minan la credibilidad en los políticos. En esa sesión se tratará este tema y en qué están haciendo en las distintas regiones del mundo para combatir la corrupción y con ello volver a generar la confianza de la ciudadanía.

Información para la sesión:

Existe un consenso internacional en entender que la corrupción es una amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, pues compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción). En la actualidad representa uno de los grandes problemas que enfrentan los gobiernos a nivel global, llevando, en algunos casos, a condiciones proclives al debilitamiento de las instituciones públicas y de las principales estructuras de gobernanza; socavando las capacidades de los Estados en sus labores de aseguramiento de los derechos humanos.



Si se toma en consideración el índice de percepción de la corrupción de 2018, elaborado por Transparencia Internacional²⁵, en donde se analiza a 180 países según los niveles percibidos de corrupción en el sector público, se evidencia que la mayoría de los países tienen capacidades limitadas para controlar la corrupción, lo que está contribuyendo a una crisis de la democracia en todo el mundo. De hecho, en una evaluación donde 0 representa altos niveles de corrupción y 100 niveles bajos de corrupción “más de dos tercios de los países analizados obtienen menos de 50 puntos. La puntuación media es de tan solo 43”²⁶ y desde el año 2012, únicamente 20 países han mostrado mejorías en puntuaciones.

Haciendo un repaso de las realidades políticas a nivel global, encontramos ejemplos de cómo la percepción de la corrupción sigue empeorando y afectando la valoración de la democracia.

En el caso de la región Latinoamérica y Caribe, el análisis de los datos²⁷ muestra cómo la falta de integridad en las figuras e instituciones políticas y en torno a los procesos electorales, erosiona los cimientos de las democracias y se traduce en una profunda desconfianza hacia los políticos. Las cifras presentadas en el informe de Latinobarómetro de 2018²⁸, evidencian, por su parte, un retroceso en la valoración de la democracia por parte de los ciudadanos, quienes prefieren ser indiferentes al régimen que les gobierna, alejándose de la política, la democracia y sus instituciones. Esto está teniendo efectos en los procesos y resultados electorales, más cercanos a la antipolítica.

En los países de la Unión Europea y de Europa del Oeste, por su parte, si bien es una región que cuenta con las democracias más sólidas, las cifras presentadas en el índice muestran que la confianza de los ciudadanos de la región en la democracia, ha sido afectada de manera importante, a raíz del auge de liderazgos políticos que, haciendo usos de las redes sociales han promovido campañas de desinformación, restando transparencia a los procesos electorales e incrementando la apatía a participar de los mismos; elementos que podrían estar impactando sus resultados.

Por otro lado, en la Europa del Este y Asia Central, donde los puntajes del índice están por debajo de 50, en la mayoría de los países se refuerza el mensaje de que la estabilidad del sistema democrático guarda estrecha relación con los niveles de percepción de la corrupción imperantes, en especial en lo que se refiere a los derechos a expresar descontento, manifestar e incluso organizarse o afiliarse políticamente.

Si bien la región Asia-Pacífico cuenta con tres de los países con mejor puntaje del índice, Nueva Zelanda (87), Singapur (85) y Australia (77), también cuenta con algunos de los países con menor

²⁵ Índice de Percepción de la Corrupción 2018 elaborado por Transparencia Internacional: https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corupcion_2018

²⁶ Índice de Percepción de la Corrupción 2018 elaborado por Transparencia Internacional: https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corupcion_2018

²⁷ LAS PERSONAS Y LA CORRUPCIÓN: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Barómetro Global de la Corrupción. Elaborado por Transparencia Internacional: https://www.transparency.org/gcb10/latin-america-and-the-caribbean?/news/feature/global_corruption_barometer_gcb_latin_america_2019

²⁸ Informe de Latinobarómetro 2018: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>



puntaje, Corea del Norte (14); Afganistán (16) y Camboya (20), por lo que el progreso de la región en materia de anticorrupción ha mostrado poca mejoría, y esto es atribuible a la debilidad de las instituciones democráticas y a la falta de aseguramiento de derechos humanos en algunos de los países de la región, destacando especialmente la limitación del ejercicio de derechos político-electorales en países como Hong Kong.

En la región africana según el Barómetro Global de Corrupción²⁹ se revela que, a pesar de que la percepción de que la corrupción ha aumentado, la mayoría los ciudadanos se sienten optimistas y sienten que pueden hacer algo al respecto, pero desde espacios más bien privados identificados como no-políticos. Hay en la mayoría un descontento con la democracia y sus instituciones, de hecho, en la región sólo el 41 % de los ciudadanos manifiestan estar satisfechos con cómo funciona este sistema de gobierno, sumado a la apatía generalizada hacia lo político. La región continúa presentando bajos índices de percepción de la corrupción y de hecho en el reporte del índice de Transparencia Internacional de 2018, sólo 8 de los 49 países presentaron índices de por encima de 43.

La integración de estas miradas regionales y el análisis cruzado de los datos presentados por Transparencia Internacional, relacionados con la democracia y sus instituciones, muestran una directa relación entre la corrupción y la “salud democrática global”, indicando que las democracias caracterizadas como “plenas” obtienen en promedio 75 puntos de índice de percepción de la corrupción, mientras que las categorizadas como “débiles” un promedio de 49 puntos, bajando a 35 cuando se consideran regímenes “híbridos”, con elementos propios de los sistemas autocráticos.

La valoración negativa que se hace de la democracia y la insatisfacción generada por ésta como forma de gobierno, apunta a que ésta no está siendo percibida como eficiente en términos de la satisfacción de las necesidades; ni tampoco efectiva en la generación de oportunidades para todas las personas. Mucho menos aún en su máxima de conseguir promover la redistribución de esos mínimos que asegurarían derechos civiles (libertades individuales); derechos políticos (libertades de participación en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones) y derechos sociales (libertades de acceso a el bienestar económico, social y cultural).

Existe, en general, una gran dificultad para cuantificar los niveles de corrupción y tener un conocimiento científico sobre el crecimiento de los actos corruptos en los últimos años. El entorno globalizado en el que se transcurre la vida democrática del mundo de hoy, así como la proliferación del acceso y uso a nuevas tecnologías que trascienden las dinámicas sociales y políticas de la vida “offline”, ampliándolas a espacios virtuales de interacción carentes de marcos regulatorios sólidos y efectivos, plantea también nuevos ecosistemas proclives a la dinamización de la corrupción y retos importantes en los esfuerzos por mitigarla, al tiempo que también comienzan a gestarse soluciones tecnológicas que apuntan al diseño de procesos electorales que se sirvan de herramientas orientadas a la transparencia y que incorporen el uso de sistemas “inmutables”.

²⁹ Global Corruption Barometer (GCB): <https://www.transparency.org/GCB10/Africa>



El fortalecimiento de las instituciones de justicia y la inversión en desarrollo de marcos regulatorios de control, así como, medidas de aseguramiento de acceso a la justicia y de mecanismos que apunten a la transparencia que faciliten la vigilancia y auditoría ciudadana resulta crucial entre los aspectos a atender desde el Estado para mitigar los impactos de la corrupción. Esto resulta especialmente importante cuando se trata de la justicia electoral, que amerita una atención, análisis y enfoque particular que, considerando el ciclo electoral, permita dimensionar los efectos de la corrupción en los procesos electorales y las medidas que desde el punto de vista jurídico podrían promoverse.

De allí la propuesta de esta mesa de trabajo que propone generar un espacio de diálogo y reflexión que permita ahondar en los efectos de la corrupción en los procesos electorales, considerando aspectos como: la participación de ciudadanos en los procesos electorales, en términos de motivación y compromiso político-electoral de los postulantes; pero también de electores en el ejercicio de su derecho al voto; la desafección en torno a la democracia y sus instituciones, en términos de la transparencia, pero principalmente, de su posibilidad de generar soluciones efectivas a las necesidades de los ciudadanos; y del compromiso que éstos están dispuestos a asumir en espacios formales de participación.

En un primer momento, habrá un espacio para conocer opiniones de expertos que aportarán referencias conceptuales enmarcando la discusión en torno a: la conceptualización de la Agenda 2030 y los desafíos que para su implementación representa la corrupción, concretamente desde el ODS16: Paz, Justicia e Instituciones Fuertes; las tendencias y desafíos que en materia de legislación electoral experimentan las autoridades electorales; las soluciones emergentes que desde la innovación y el uso de nuevas tecnologías, están en el debate, para sumar integridad a los procesos electorales; pero también, la mirada de la sociedad civil y cómo la observación electoral está siendo articulada como una solución que suma a la credibilidad de los procesos electorales.

En un segundo momento, se abrirá un espacio para el trabajo en grupo, donde habrá espacio para debatir y compartir visiones en torno al tema, ofreciendo recomendaciones concretas para los trabajos que promueve la Red Mundial de Justicia Electoral. Los resultados del trabajo de la mesa serán presentados en la plenaria.

Contribución de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Preguntas guía

- a. A partir de un análisis comparado, ¿qué mecanismos han resultado eficientes en el combate a la corrupción en el ámbito electoral?
- b. ¿Cuál debe ser el papel de las autoridades judiciales-electorales en cuanto al combate de la desafección a la democracia? ¿Cuáles han sido las medidas tomadas que han generado mayor confianza o participación ciudadana?
- c. En cuanto a la protección de datos personales, ¿cómo afecta su manejo la confianza pública en las instituciones democráticas y en las elecciones?



GRUPO 3.B: FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Salón: Arcos 2

Contexto general:

Durante esta sesión se tratará el tema del financiamiento político, los diferentes esquemas que existen y cuáles son las ventajas y desventajas de los modelos de financiamiento público, privado y mixto.

Información para la sesión:

El dinero desempeña un papel central en las elecciones y en la política: candidatos y partidos políticos necesitan financiamiento para poder ingresar y competir en la contienda política. No obstante, el dinero también impone grandes retos a las democracias contemporáneas: desde las donaciones privadas, las donaciones internacionales, el dinero ilícito y la corrupción (IDEA Internacional 2014).

¿Cómo debería de ser el financiamiento político, público, privado o mixto? Partamos de la premisa, que debe de ser suficiente para que el campo de juego sea parejo para todos los candidatos que compitan en la elección, y que no sea un factor determinante que defina al ganador de las elecciones. La mayor atención se ha centrado en controlar y regular el gasto que se hace en la etapa de campaña, con el fin de desalentar y mitigar la influencia indebida del dinero en esta fase del proceso electoral. Sin embargo, la efectividad y correcto funcionamiento del sistema electoral se relaciona con la fortaleza y eficacia de su sistema de sanciones, ya que, si éste es débil, no importa el tipo de financiamiento político del sistema, los actores políticos no tendrán el menor reparo en desnivelar la cancha a su ventaja.

El diseño de un sistema efectivo de sanciones debería de ser el objetivo primordial de todo sistema electoral, inclusive antes de definir el tipo de financiamiento político utilizado, y debería de cubrir todos los segmentos en que el dinero pueda influenciar la contienda, como es el caso de las redes sociales.

Para determinar el mejor tipo de financiamiento político para cada sistema electoral, se debe de tomar en cuenta un amplio rango de factores incluyendo el número de partidos políticos, la división de poderes, el sistema de gobierno, y la fortaleza del Estado de derecho y de las instituciones encargadas de la organización y tutela de las elecciones.



Preguntas guía

- a. ¿Cómo afecta el financiamiento político público y privado la equidad de la contienda? ¿Cómo afecta la percepción de la legitimidad e integridad de las elecciones? ¿Afectan los desafíos identificados a las autoridades electorales que velan por las elecciones?
- b. ¿Cuál es el efecto principal que tiene el uso de nuevas tecnologías en el financiamiento político? ¿Cuál es el futuro de la legislación electoral y la impartición de justicia electoral en este aspecto?
- c. ¿Qué medidas pueden tomar las autoridades judiciales-electorales para asegurar equidad financiera en la contienda, y en relación a su propio buen funcionamiento institucional?



GRUPO 3.C: INTERESES PRIVADOS DURANTE CAMPAÑAS POLÍTICAS

Salón: Arcos 3

Contexto general:

Un aspecto del debilitamiento democrático está vinculado al financiamiento de las campañas electorales por parte de grupos privados que buscan movilizar sus intereses particulares para tener un acceso privilegiado al Estado³⁰. No obstante, este tipo de relación—y de presiones—no está condicionada únicamente al financiamiento, sino que también, con el uso de nuevas tecnologías, a ofrecer una imagen positiva o negativa ante la ciudadanía, como sucede con los medios de comunicación y las redes sociales. En esta sesión se analizará la relación que existe entre las campañas políticas y los intereses privados, y los mecanismos del Estados para regular este tipo de interacciones.

Información para la sesión:

La intersección de la política, los intereses corporativos y el uso de la tecnología de masas se encuentran posiblemente en una encrucijada en la evolución de las campañas políticas modernas. Lo que en su día fue propugnado como el último habilitador democrático, el advenimiento de la Internet moderna, y por extensión de las redes sociales, se ha visto afectado por intereses privados especiales y, en algunos casos, por elementos criminales, durante las campañas políticas. Mientras que el intento de manipulación de las masas votantes por parte de intereses privados especiales durante las campañas políticas es probablemente tan antiguo como la propia democracia, lo que es nuevo es la velocidad y el vasto alcance que proporciona Internet, particularmente cuando se combina con la prevalencia de los teléfonos inteligentes personales. Con ese fin, este documento demostrará que, para realmente entender los intereses privados durante las campañas políticas, primero hay que definir lo que se entiende por el término.

Asimismo, se abordará la cuestión de las intervenciones en las elecciones mediante plataformas o medios digitales. Una vez que se entienden las regulaciones, o "reglas básicas" de una campaña política, pueden ser explotadas, por lo que será importante examinar cómo se lleva a cabo la influencia externa o extranjera dentro de las democracias modernas, en particular mediante el uso de actividades de ciber-influencia para obtener beneficios privados. Desde una perspectiva técnica, se abordarán ejemplos recientes que demuestran el papel de las redes sociales que utilizan la influencia cibernética para impulsar los intereses privados durante las campañas electorales, ya sean políticos o financieros. Este documento ofrecerá algunas soluciones en forma de un marco multilateral.

En aras de claridad, la definición de intereses privados para este debate será amplia. Esto es necesario para examinar legítimamente varios de los ejemplos modernos disponibles de

³⁰ Robles Rivera, "El derecho de picaporte", <https://nuso.org/articulo/el-derecho-de-picaporte/>. [consultado el 20 de octubre de 2019].



actividades de influencia durante las campañas electorales. A tal fin, los intereses privados se definirán como aquellos que presenta cualquier individuo y/o grupo/corporación nacional, así como las entidades de interés especial no nacionales (incluidas las organizaciones extranjeras), con un interés personal en beneficiarse de los resultados de una campaña política. Esta última parte de la definición es crítica, ya que ayuda a definir los motivos por los que los grupos de interés privados se arriesgan a involucrarse en influir en las campañas políticas en primer lugar. El flujo de dinero en una campaña electoral y la necesidad de asegurar la existencia de leyes fuertes de financiamiento electoral son temas bien entendidos por los organismos de gestión electoral y

How we detected a bot

The photo used for profiles are fake
Images of K-pop stars, Chinese actors were used.
A reverse image search reveals this.



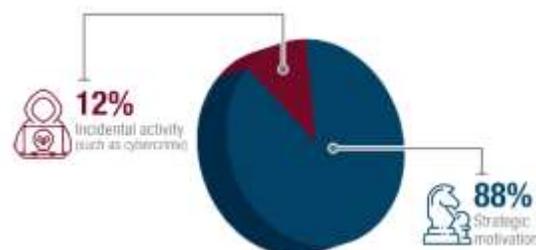
Source: BBC investigation & Australian Strategic Policy Institute



no será el tema central de la discusión de este documento. Lo que vale la pena señalar, sin embargo, es cómo el advenimiento de la tecnología moderna ha hecho que los intentos por influenciar al electorado, tanto positiva como negativamente, sea mucho más accesible a una fracción del costo. Como ejemplo, el uso de algoritmos preprogramados, o "bots", para manipular cuentas de Twitter y Facebook durante los continuos disturbios en Papúa Nueva Guinea (PNG) fue expuesta recientemente por la BBC y el Instituto Australiano de Política Estratégica (ASPI). Por menos de 300.000 dólares, una empresa de medios de comunicación con sede en Yakarta fue capaz de generar cientos de cuentas falsas y miles de mensajes falsos en un intento de socavar la narrativa del movimiento independentista PNG.

Desde el resultado del referéndum BREXIT de 2015 en el Reino Unido, las democracias occidentales, y en particular Europa, han sido testigos de un rápido aumento de los esfuerzos de influencia cibernética durante varias elecciones recientes.

Dado que el uso de herramientas cibernéticas y de redes sociales para influir en las elecciones sigue siendo un fenómeno relativamente nuevo, la investigación que respalda este documento procede principalmente de informes especializados publicados desde 2015. Entre los organismos examinados figuran la Comisión Europea, la Comisión de Venecia, los Centros de Excelencia de la OTAN para la defensa cibernética y la comunicación estratégica (STRATCOM), el





Communications Security Establishment (CSE) de Canadá y la Dirección de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos, entre otros. La mayor parte de estos informes se redactaron en respuesta a las recientes campañas de actividades de influencia contra las elecciones europeas nacionales u otras actividades cibernéticas ilícitas llevadas a cabo por actores externos que normalmente se identifican como Rusia, aunque existen otros actores.

Sobre la base de la evidencia recabada recientemente por el Communications Security Establishment (CSE) de Canadá, parece haber dos motivadores principales para aumentar la influencia externa en las elecciones e instituciones democráticas occidentales: por un lado, los beneficios políticos/estratégicos y/o financieros. En Europa, el primero está impulsado en gran medida por Moscú, y su deseo de ver gobiernos prorrusos (generalmente nacionalistas o populistas) instalados dentro de la UE que estén dispuestos a levantar las sanciones occidentales en curso que han reducido significativamente la producción del producto interno bruto (PIB) de Rusia.

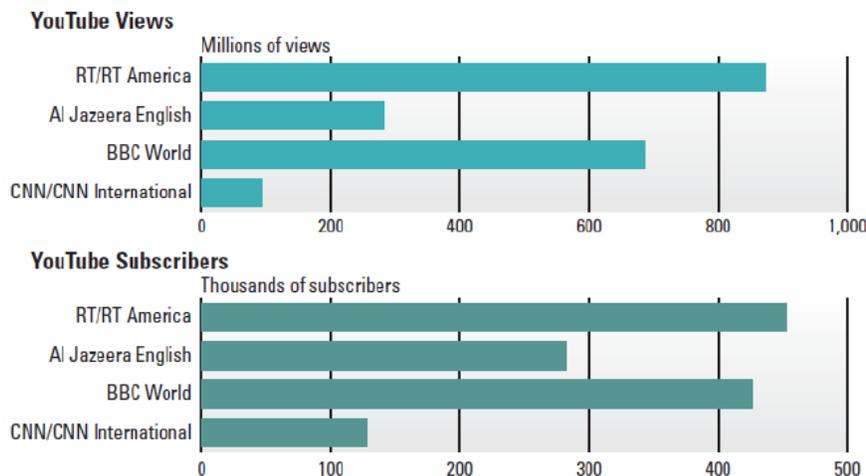
La segunda forma de influencia suele estar orquestada por ciberdelincuentes y grupos sin afiliación política, como las falsas granjas de *trolls* de noticias en Veles, Macedonia del Norte, que fomentan el vitriolo de la derecha simplemente para generar ingresos publicitarios basados en el contenido, conocidos como *click-bait*. Cuanto más furiosas son las afirmaciones incendiarias, más clics reciben los sitios por parte de los confiados lectores en línea estadounidenses y europeos. Esto, a su vez, ha puesto un considerable énfasis en que corporaciones como Facebook y Twitter reinen en sus plataformas, y ha aumentado la presión sobre los gobiernos para que regulen el panorama de las redessociales. Ya se trate de actividades de influencia durante las elecciones presidenciales de 2017 en Francia, o de esfuerzos similares contra las elecciones parlamentarias de 2018 en Suecia, la construcción actual de los mecanismos de decisión de liderazgo de la Unión Europea no está bien preparada para enfrentar esta amenaza creciente y clandestina. Esta realidad se entiende generalmente como un reto estructural y organizativo, no sólo limitado a las campañas políticas en Europa. El ejemplo de 2016 de los esfuerzos de influencia rusa durante la campaña política de EE. UU. es un excelente ejemplo de las herramientas cibernéticas que pueden ser utilizadas por los intereses privados para obtener un efecto negativo durante las campañas políticas.

Para entender plenamente los esfuerzos rusos de ciber-influencia en Europa, primero hay que examinar el ejemplo que sentó precedente a través del Océano Atlántico. A pesar de que evidentemente no hubo colusión directa entre la campaña de Donald Trump y Moscú durante la contienda presidencial estadounidense de 2016, ahora está claro que Rusia intentó influir en los votantes estadounidenses a favor del candidato republicano. Ya sea a través del uso de agresivas granjas de *trolls* bajo la Agencia de Investigación de Internet, o de esfuerzos más obvios a través de emisoras financiadas por el Kremlin como RT o Sputnik, sus acciones fueron dirigidas, metódicas y deliberadas. Todavía es discutible el éxito de estos esfuerzos para influir en los electores estadounidenses, pero no cabe duda de cuál era su público objetivo: los hombres blancos mayores. Como se revela en el informe de la Oficina Federal de Investigaciones, la metodología preferida de Moscú era doble: Primero, obtener acceso a información comprometedor sobre el candidato presidencial demócrata pirateando las cuentas de correo electrónico de los líderes del Comité



Nacional Demócrata; y segundo, difundir la información robada a través de varias fuentes en línea, incluyendo Wikileaks, Gucifier 2.0, o a través de sitios de chat amistosos con los republicanos. Una vez que la información revelada se convirtió en noticia, se amplió a través de las principales plataformas como RT, Sputnik o varios canales de YouTube, todo ello en nombre de la transparencia. El siguiente gráfico, tomado del informe del DNI, destaca el número de telespectadores en millones de los cinco canales de noticias de YouTube más vistos por los telespectadores durante la Campaña Presidencial de EE. UU. en 2016 (Nota: RT América tiene el mayor número de telespectadores y suscripciones).

TV News Broadcasters: Comparative Social Media Footprint



Ya no es exagerado sugerir que una elección manchada puede alterar significativamente la dirección de una nación para peor en un solo día. Ya sea por motivos corporativos de interés propio, políticos o criminales, las herramientas disponibles para que los intereses privados influyan sutilmente en las campañas políticas son ahora baratas y están muy extendidas, y se podría decir que se llevan en el bolsillo de cada votante en forma de un teléfono inteligente. Para tratar de contrarrestar este fenómeno emergente en las campañas políticas, el Grupo de los Siete (G7) naciones económicas estableció recientemente una Secretaría de Mecanismo de Respuesta Rápida (RRM) con sede en Ottawa, Canadá, para examinar este mismo problema. Utilizando información de fuente abierta, se basa en lecciones aprendidas compartidas para tratar de mitigar el interés privado negativo en las campañas políticas de sus Estados miembros. No sería exagerado sugerir que la Unión Europea o la Organización de los Estados Americanos (OEA) podrían emprender una iniciativa similar en aras de su integridad electoral regional, si no se ha iniciado ya.

La creación de marcos internacionales es un buen paso para contrarrestar el interés privado externo negativo en las campañas políticas, pero es probable que se refuerce con herramientas de protección tangibles que pueden ser desplegadas por diversos organismos de gestión electoral u otras organizaciones gubernamentales de apoyo.



Figure 1. Analytical Framework for Election Interference



Las elecciones nacionales suecas de septiembre de 2018 se han convertido en un estudio emblemático sobre cómo contrarrestar las actividades de influencia cibernética y la difusión de información maliciosa. Al adoptar un enfoque de todo el gobierno aproximadamente un año antes de la votación del otoño de 2018, Estocolmo asignó a la Autoridad Policial Sueca, al Servicio de Seguridad (SÄPO) y a la Autoridad Electoral como las principales agencias líderes para contrarrestar la influencia extranjera en las elecciones. Como nación no perteneciente a la OTAN, Suecia ha aprendido a ser autosuficiente en materia de defensa. Se inició una agresiva campaña de concienciación pública, advirtiendo de los peligros de los *trolls* y de las noticias falsas, y se distribuyeron unos 50.000 manuales de guía de usuario a varias entidades municipales y líderes políticos. Dado su registro integrado de ciudadanos y sus protocolos de difusión de

información, se llevaron a cabo campañas masivas de concienciación pública durante varios meses antes de la votación de septiembre, educando al público sobre la desinformación y las noticias falsas. El resultado final fueron unas elecciones libres y justas, en gran medida desprovistas de las actividades negativas de influencia cibernética observadas en las recientes elecciones europeas. Un marco analítico sobre la protección de las elecciones contra la influencia, entre otras cosas, aparece en la página anterior y fue creado por el Instituto Carnegie, basado en gran medida en las mejores prácticas electorales recientes de Suecia. Si se desplegara una estructura similar en países más grandes de la UE o de la OEA, utilizando el enfoque de todo el gobierno identificado anteriormente, podría desplegarse un proceso nacional sólido para salvaguardar las elecciones.

Los intereses privados que ejercen su influencia durante las campañas políticas son tan antiguos como la democracia. Lo que es nuevo, sin embargo, es la disponibilidad de herramientas de comunicación de masas y redes sociales baratas para influir en el electorado en general en beneficio del interés propio privado. Al categorizar los intereses privados a través de una definición amplia, varios ejemplos recientes pudieron ser examinados desde una perspectiva tecnológica, demostrando las herramientas de influencia cibernética utilizadas durante varias campañas políticas en los últimos cinco años. En aras de la integridad electoral, se ha propuesto que se establezca un marco multilateral, similar al del mecanismo de respuesta rápida del G7, a nivel regional o continental. Al final, la mejor herramienta para contrarrestar los intereses privados negativos durante las campañas políticas es, posiblemente, educar al electorado contra las amenazas planteadas, algo que este documento ha intentado hacer.



Preguntas guía

- a. ¿Cuáles son las categorías de ‘intereses privados’, cómo se manifiestan y qué efectos han tenido en la equidad de la contienda durante campañas electorales?
- b. En este sentido, ¿qué tipos de regulación o mecanismos existen, para asegurar la transparencia, rendición de cuentas y legalidad en las campañas? ¿Qué papel juegan o pueden jugar las autoridades jurisdiccionales-electorales?
- c. ¿Cómo se manifiesta la posible influencia extranjera en las campañas electorales y cómo se puede enfrentar exitosamente?
- d. Visto desde una perspectiva financiera, ¿cuáles son las tendencias actuales en cuanto a los intereses privados y el financiamiento político?
- e. Visto desde una perspectiva tecnológica, ¿qué papel juegan las redes sociales en cuanto a los intereses privados y su influencia en las campañas electorales? En casos que hayan sido usadas como herramientas para difundir una agenda privada, ¿cómo se ha buscado atender su posible impacto en las campañas y cómo se ha protegido la integridad de los resultados electorales?
- f. En cuanto a la integridad electoral, ¿qué mecanismos han generado efectos positivos, para la transparencia, rendición de cuentas y confianza pública? Mencionar estrategias, soluciones y los instrumentos internacionales que abonan a esta meta.



XI. MESA PLENARIA: CAPACITACIÓN JUDICIAL Y ELECTORAL

Fecha: jueves 7 de noviembre

Hora: 16:00 - 17:30

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Dar a conocer la relevancia de desarrollar modelos específicos para la capacitación judicial y, en específico, en su ámbito electoral. Actualmente, existen muchos modelos para la capacitación continua de los jueces, los cuales incluyen el acercamiento del conocimiento entre sociedades y personas utilizando las nuevas tecnologías. Durante la sesión se tratarán los temas de la capacitación judicial electoral en distintas regiones del mundo. Se subrayará la utilidad de las nuevas tecnologías para compartir el conocimiento, poniendo sobre la mesa las diferencias de la educación presencial y de la educación en línea. Asimismo, se hará una presentación general sobre los hallazgos relacionados a las democracias, para ilustrar la interconectividad en el mundo y cómo la cooperación internacional permite el intercambio de experiencias que pueden abonar a tener más y mejores democracias. Al final, el objetivo es recalcar la importancia de tener una educación global cívica y democrática.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos. La Presidencia de mesa hará una introducción general al tema y cada participante tratará un enfoque específico. Acabando las intervenciones iniciales, se abrirá un espacio de 15 minutos para preguntas y respuestas. Las intervenciones tendrán un tiempo máximo de 2 minutos. Posteriormente, los ponentes harán una intervención de cierre de 2 minutos y la Presidencia de mesa hará una reflexión final.

Contexto general:

El objetivo de las escuelas judiciales es “mejorar la impartición de la justicia electoral y fortalecer la democracia, a través de la formación, capacitación y actualización”. Así, el papel de la capacitación jurídica debe estar alineada a los objetivos de cada institución, pero sobre todo con valores universales, como los valores de una cultura jurídica, la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Además, los centros de capacitación judicial deben contar con estándares internacionales académicos, para asegurar que se esté capacitando con los más altos niveles para el cumplimiento de un fin: contribuir a fortalecer una administración de justicia independiente, accesible, democrática, que garantice calidad en el servicio.

Teniendo esto en cuenta, lo que se busca es que “el destinatario de la formación y capacitación judicial, se encuentre en un continuo proceso de construcción de conocimientos, mediatizados a través de los contenidos seleccionados, asumiendo sus dimensiones: conocimiento (conceptual), que refleja el objeto de estudio; habilidades (instrumental), que recogen el modo en que se relaciona el hombre con dicho objeto; y valores (actitudinal), que expresa la significación que el hombre le asigna a dicho objeto”. En el ámbito electoral, la educación cívico-democrática debe ser tomada como una actividad para fortalecer la institucionalidad electoral y construir una cultura



democrática que promueva valores. Esto resulta relevante para generar también una relación de mayor confianza entre la ciudadanía y las instituciones electorales y, en su caso, judiciales.

En la actualidad, además del diseño de programas de mejora continua, las instituciones deben introducir el uso de la tecnología para lograr que la educación sea una herramienta útil para mejorar el aprendizaje. De esta manera, el desarrollo de plataformas específicas permite que se mejoren los procesos de enseñanza, y que estos puedan ser más universales y transversales. Por ejemplo, por medio de plataformas como Platzi, especializado en cursos en línea, o incluso mediante herramientas como Facebook Live y YouTube, se han roto las barreras para tener capacitación en distintos lugares y horarios.

En América Latina existe una red tanto de escuelas electorales como de escuelas judiciales. Por ejemplo, la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales es una comunidad de enlace para la cooperación que busca el intercambio de experiencias y de información sobre programas, metodologías y sistemas de capacitación judicial, para la consolidación de una cultura judicial común. Asimismo, a nivel internacional está la Organización Internacional de Capacitación Judicial (IOJT, por sus siglas en inglés), que busca crear una red de instituciones encargadas de la educación judicial en el mundo, y tiene presencia en todos los continentes.

Finalmente, cabe señalar que los resultados de esta mayor capacitación pueden significar una mayor calidad en las democracias. De acuerdo con el Informe anual sobre la democracia de V-DEM (2019), hay un declive en las democracias, el cual está relacionado con la manipulación de los medios de comunicación, de la debilidad de la sociedad civil, del Estado de Derecho y de las elecciones. Para revertir esta tendencia, el intercambio de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades dentro de las instituciones judiciales es crucial.

En resumen, la educación y capacitación judicial continua es una oportunidad para el intercambio de experiencias entre distintos países y para tener a personal más actualizado para obtener democracias de mayor calidad. El uso de nuevas tecnologías presenta una oportunidad para hacer este intercambio continuo.



XII. RELATORÍAS

Fecha: viernes 8 de noviembre

Hora: 09:30 - 11:00

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Resumir y recapitular las discusiones analíticas de cada sesión temática y regional, con énfasis en buenas prácticas, estrategias y acciones proactivas para enfrentar los retos identificados, con la Asamblea General de la RMJE, con la posibilidad de proveer un espacio interactivo con preguntas y respuestas.

Formato: Mesa plenaria. Habrá intervenciones de 10 minutos para hacer la relatoría de cada uno de los grandes temas de la Tercera Asamblea Plenaria. Los relatores presentarán los principales puntos presentados tanto en las sesiones plenarias como en los grupos de trabajo.



XIII. ACUERDOS DE LA TERCERA ASAMBLEA PLENARIA

Fecha: viernes 8 de noviembre

Hora: 11:30 - 12:30

Sede: Salón Cristal

Objetivo: Poner a consideración del salón plenario los acuerdos derivados de las discusiones de la Tercera Asamblea Plenaria, así como los compromisos y las cuestiones agendadas por el Consejo de Gobierno de la RMJE.

Formato: Mesa plenaria.