

Avances doctrinarios para la teoría democrática y los derechos humanos relacionados con la participación política: Integridad, equidad en la contienda electoral y el nuevo papel de los jueces electorales

Ricardo Valverde Gómez*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de julio de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de octubre de 2015.

Resumen: Si se reconoce que la participación política es una de las mejores maneras de aproximar a los derechos humanos, forzosamente hay temas como la cultura democrática, la democratización, la participación electoral tanto de partidos políticos y ciudadanos como de otros actores sociales que juegan roles fundamentales en las elecciones, que deben ser tomados en cuenta. Para que las condiciones y eventuales regulaciones (o ninguna, si es que ello se enmarca en los textos constitucionales) estén muy claras para todos, sobre todo en el caso de los actores principales del proceso electoral -como son los organismos electorales, partidos y candidatos- es necesario que su participación se dé en respeto de una base fundamental que es la equidad. Por eso, una de las más fecundas evoluciones doctrinarias actuales parte de la idea de que los procesos electorales deben estar caracterizados por su integridad, o sea, que todas las etapas de dicho proceso deben ser cumplidas a cabalidad para poder calificar una elección en su conjunto, en su globalidad de partes, como una buena elección. Si la teoría y la institucionalidad electoral avanzan de manera progresiva, progresista y virtuosa, se espera que las personas encargadas de dirigir organismos electorales, en particular el caso de los jefes que asumen el delicado papel de administrar justicia electoral, estén profesional y técnicamente, pero sobre todo filosóficamente a la altura del papel histórico y político que deben jugar.

Palabras clave: Justicia electoral / Juez electoral / Garantías electorales / Conservación del acto electoral / Equidad / Derechos políticos / Participación política / Valores democráticos / Ética / Ética electoral / Ética pública / Derechos humanos.

Abstract: If political participation is recognized as one of the best ways to address human rights; then, by the same token, there are topics such as democratic culture, democratization, electoral participation of political parties and citizens, as well as of other social actors which play fundamental roles in elections, that need to be taken into account. In order for the conditions and eventual regulations (or the lack of it if it is so established in the constitutional texts) to be clear for all, especially regarding the main actors of the electoral process such as electoral bodies, parties and candidates, it is necessary that their participation respect the fundamental aspect of equality. Thus, one of the most fecund current doctrinary evolutions arises from the idea that electoral processes are characterized by their integrity, which means that all stages of this process must be carried out as planned in order to qualify as a good election. If theory and electoral institutionality advance progressively and virtuously; then, the people in charge of heading electoral bodies, particularly those with the difficult task of administering justice, are expected to be professionally and technically, but most importantly philosophically up to the historical and political role they have to play.

Key Words: Electoral justice/ Electoral Judge / Electoral Guarantees / Preservation of the electoral act / Equity / Political rights / Political participation / Democratic values / Ethics / Public ethics / Human rights.

* Costarricense, abogado, notario, correo rvalverde62@gmail.com. Especialista en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica) y en Derechos Humanos y Democratización (Universidad de Chile), consultor internacional en materia electoral para IIDH/CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter, Instituto Nacional Demócrata.

I. Ideas preliminares

Para un mundo en constante y vertiginosa evolución en prácticamente todas las áreas del conocimiento, para una Latinoamérica que hace varias décadas recuperó o ha venido fortaleciendo la democracia como forma de vida y para un país como es Costa Rica, con casi ochenta años de construcción de un Estado social de derecho muy enraizado en la vigencia de (todos) los derechos humanos y en el levantamiento de una sólida arquitectura institucional, no puede haber mejor homenaje que una aproximación a algunos de los más relevantes desarrollos doctrinarios actuales en materia electoral y su ligamen con la plenitud de los derechos fundamentales asociados con la participación política. Fortalecimiento democrático y derechos humanos, en suma.

Sin embargo, para que esto pueda darse es necesario que la sociedad en la que aplica y la ciudadanía que la compone tengan el disfrute o propendan a una cierta cotidianidad de la vida en democracia (O'Donnell, 2003) y no sufran los embates de exclusiones severas que minan su realización en el plano social¹, lo que harían nugatorios los derechos e insubsistentes los postulados jurídicos, por más completos y sobresalientes que sean en su expresión formal y doctrinal.

Por supuesto que hay una amplia conceptualización de los derechos políticos como derechos humanos (Picado, 2007), sea cual sea la tipología que se quiera adoptar para poder estudiar estos derechos fundamentales con mayor especificidad y rigor analítico, pero ya no es posible desconocer que nada de eso tiene sentido si no se parte de la idea de que los derechos

¹ Sobre dos elementos interesantes y específicos: los alcances y dimensiones de la pobreza y su relación con los derechos humanos, en particular que ella es causa y efecto de la violación de dichos derechos. IIDH (2007). Más información relevante en IIDH (2012, pp. 157, 163, 199, 204, 212, 221, 387,415,424)

humanos tienen una naturaleza correlativa e interdependiente a efecto de lograr el pleno goce de la dignidad humana en todas sus dimensiones (Valverde, 1992).

Por eso, si reconocemos que la participación política (Molina y Pérez, 2000 y Romero, 2010) es acaso una de las mejores maneras de aproximar a los derechos humanos, forzosamente hay temas como la cultura democrática (Nunes, 2004 y Nohlen, 2004), la democratización (Jackisch, 2000), la participación electoral tanto de partidos políticos y ciudadanos como de otros actores sociales que juegan roles fundamentales en las elecciones hoy en día (sociedad civil organizada, medios de comunicación y otros sectores de la sociedad) que deben ser tomados en cuenta.

Razón de más para que las condiciones y eventuales regulaciones (o ninguna, si es que ello se enmarca para algunos de esos actores en las fronteras jurídicas y de actuación en democracia que dibujan los textos constitucionales) estén muy claras para todos, sobre todo los actores principales del proceso electoral -como son los organismos electorales, partidos y candidatos- por lo que su participación debe darse en respeto de una base fundamental que es la equidad. Sin respeto de la equidad en la contienda difícilmente se podría decir que una elección es aceptable o legítima; difícilmente podría ser una buena expresión de ejercicio de los derechos humanos.

Dichosamente, la evolución de los procesos electorales presenta con el transcurso de los años muchas manifestaciones en cuanto a la técnica, los procedimientos, la aplicación de la tecnología a diversas etapas, la comunicación política especializada, la medición con estudios de opinión pública, formatos para mejorar el debate político, entre otras. Esta

evolución la encontramos también en la doctrina que ha permitido en la actualidad -tanto en la realidad latinoamericana como mundial- contar con más y mejores desarrollos en materia de registro civil y electoral, transmisión de resultados, democratización de partidos, financiamiento y control de partidos, candidaturas y campañas, observación nacional e internacional de elecciones, por ejemplo.

Una de las más interesantes y fecundas es la evolución doctrinaria que parte de la idea de que los procesos electorales deben estar caracterizados por su *integridad*, o sea, que todas las etapas de dicho proceso deben ser cumplidas a cabalidad y con calidad para poder calificar una elección en su conjunto, en su globalidad, en la suma integral de sus partes, como *buena*. Si esto, que hasta aquí podría ser resultado de una serie concatenada de factores o detalles técnicos o jurídicos², se *lee con ojos de derechos humanos*, resulta muy poderoso en la medida que para eso también se requiere el conjunto o integralidad de realización de dichos derechos y procedimientos para poder afirmar que estamos en presencia de una realización plena de la dignidad humana. Igual que alguien no puede ser *medio torturado* o *medio muerto* o *medio limitado* en su libertad de expresión, tampoco debería ser tolerable la aceptación de elecciones *medio buenas* o *buenas en algunos aspectos y otros no*.

En función de ello, si la teoría y la institucionalidad electoral avanzan de manera progresiva, progresista y virtuosa, se espera que las personas encargadas de dirigir organismos electorales, en particular el caso de los jefes que asumen el delicado papel de administrar justicia electoral, estén profesional y técnicamente, pero sobre todo filosóficamente a la

² Incluso dentro de la más estricta *pureza* o *especialidad* del Derecho Electoral.

altura del papel histórico que deben jugar. La formación doctrinaria y procedimental es muy importante, pero igual que un juez laboral debe tener una sensibilidad especial y específica que no es la del procesalista o del civilista, el juez electoral debe ser capaz de entender su papel político, desde luego sin descuidar la rigurosa aplicación de procedimientos y derecho de fondo propios de su especialidad. Pero si no entiende que más que un juez en sentido formal y estricto, o incluso hasta algo parecido a un árbitro, es más bien *un actor político clave del proceso que además de proactivo y protagonista en la comunicación política, debe ser un garante de imparcialidad*, difícilmente estará a la altura de los grandes retos que imponen la equidad en la contienda y de manera más amplia, la integralidad de las elecciones.

Por eso, para quien escribe y reconoce grandes avances en lo señalado líneas arriba para Costa Rica, existe una preocupación sensible sobre la recurrencia de una inequidad y un contrasentido de la integridad que se ha venido presentando en varios procesos electorales en el país. Esto que supone un serio desafío para dicha integridad electoral y pone a prueba cuánto ha avanzado o no la figura del juez electoral en ese atributo especial y específico de cumplir un *sui generis* papel político es absolutamente necesario para que malas prácticas como la coacción al votante no se conviertan en usuales o comunes en el marco de las elecciones costarricenses; esto no sólo constituye violaciones a aspectos técnico-jurídicos relacionados con la participación política sino también vulneraciones a los derechos políticos, lo que equivale decir a derechos humanos.

Desde el punto de vista metodológico, este artículo pretende ampliar todo lo posible el espectro de análisis y de conceptos o figuras claves

relacionadas con la materia más que profundizar sobre los temas planteados, lo que con las referencias bibliográficas y otras fuentes indicadas permitiría no uno sino varios ejercicios académicos complementarios. Lo anterior tiene relación, en parte, con la necesidad de responder a una extensión limitada del artículo.

II. Desarrollos doctrinarios recientes: integridad electoral³

La noción de *integridad electoral* tiene interés tanto por la riqueza de su aproximación conceptual como por la relativa novedad dentro de las corrientes doctrinarias de la materia, la relevancia que en la práctica esto tiene en la consolidación y ejercicio de una vida democrática sostenida con sentido de progreso, la posibilidad de complemento con otras tendencias igualmente progresistas como la consideración de los derechos políticos como derechos humanos, la potencialidad de mejoramiento cualitativo de los procesos electorales para que estos pasen de ser mera formalidad, teoría y técnica a ser expresiones de realización de derechos fundamentales y como si fuera otra la cara de una moneda, la identificación de los antivalores y las consecuencias negativas asociadas con no cumplir con sus supuestos y postulados. Es por tanto, un tema relevante, interesante y de innumerables connotaciones y consecuencias prácticas.

³ Desde una perspectiva institucional internacional es importante reconocer que la intención de analizar los alcances y fomentar esta idea de integridad en las elecciones tiene su origen en 2011, bajo la iniciativa del exsecretario general de la ONU Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) de convocar primero a varias distinguidas personalidades, exjefes de Estado y premios Nobel y luego a diversas instituciones especializadas en la materia electoral, para ese efecto. Aunque relativamente reciente, el efecto positivo de todo esto ha sido la reunión de diversos atributos de las elecciones realizadas con integridad, a saber: que estén basadas en principios democráticos de sufragio universal, e igualdad política, que sean preparadas y gestionadas profesionalmente, que sean imparciales y transparentes en las diversas etapas del ciclo electoral, produciendo con ello percepciones que ayuden a la gobernabilidad, el incremento de la seguridad así como el desarrollo humano. Así, la propensión a tener elecciones íntegras pueden ser factores claves de apoyo tanto para países con situaciones políticas estables como para nuevas democracias, países que emergen de conflictos de diversa naturaleza o aquellos en los que la libertad y la participación multisectorial es limitada. Alanis (2014, p.1)

Garrido (s.f.) destaca dos aspectos que son fundamentales para las presentes reflexiones:

- La definición de integridad electoral, atribuida a Pippa Norris como el conjunto de "...principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo" (p. 10).
- Su alter ego o némesis sería entonces la noción de *mala práctica electoral*, genéricamente definida como cualquier violación a la integridad electoral, aunque para efectos analíticos más precisos es necesario considerar al menos cuatro perspectivas:
 - Estrictamente legalista: violaciones de la norma electoral.
 - Sociológica: percepciones sociales de lo que pueden ser violaciones de normas, lo que se puede medir por ejemplo mediante encuestas u otras valoraciones empíricas sobre dichas actuaciones.
 - Interpretación asociada con la sistematización de "mejores prácticas": sería una perspectiva más institucionalizada y sistematizada, mediante el trabajo de observadores o fiscalizadores especializados y desplegados sobre el terreno para valorar la calidad de los procesos electorales.
 - Enfoque normativo más amplio: considera esas malas prácticas como actuaciones desviadas de los modelos normativos de la democracia (pp. 10-11).

La integridad es, pues, una noción clave para que las elecciones puedan ser calificadas como *creíbles, libres, limpias y competidas*. Por eso deben ser algo más que la ausencia de groseras manipulaciones y fraudes.

O sea, que las elecciones deben ser valoradas por la constatación de todos sus elementos virtuosos y no como una mera formalidad o un ejercicio que, deficiente en algunas de sus partes y más o menos efectivo en el desarrollo de otras, genere en la ciudadanía sinsabores o inquietudes sobre todo o partes de la calidad del proceso. Eso, sin duda y de partida, conspira contra la gobernabilidad (Alcántara, 2000 y Nacif, 2000) democrática de los países en que tienen lugar elecciones de ese tipo.

De aquí que factores como el diseño de un buen marco jurídico (con legislación y con normativa secundaria que sea clara y que brinde confianza a todos los actores), acompañado de una institucionalidad fuerte y respetada, así como la sensibilidad para que el proceso sea cada vez más técnico, inclusivo, profesional, honesto y participativo de diversos sectores, resulta fundamental.

En términos prácticos, la integridad debe considerar diversas dimensiones, entre las que se encuentran:

- El desarrollo progresivo: si en general es de común recibo considerar que el Derecho, aunque se trata de un concepto polisémico⁴, es ante todo un producto cultural⁵, desde luego que con *lo electoral* estamos en presencia de una materia cambiante, dinámica y marcada por una tendencia normalmente orientada hacia el progreso. De ahí que ni los temas que son objeto de estudio hoy son los mismos que hace 20 años, ni lo es tampoco el abordaje o el desarrollo institucional de su tratamiento. Así por ejemplo, en la América Latina de los años 80 del

⁴ Como ciencia social, como recurso normativo, como método de razonamiento, como norma, hecho y valor, etc.

⁵ Producto esencialmente humano, creado por y para regular o resolver situaciones o conflictos de interés entre gente, con referentes de naturaleza histórica (tiempo y espacio) y sociológica (aplicable a conglomerados de personas en el ámbito tanto interno de los países como internacionales).

siglo pasado al inicio del presente milenio, materias como registro civil/registro electoral, documento de identidad, rapidez y seguridad en la transmisión de los resultados han ido cediendo preponderancia ante otros como la aplicación de la tecnología a las diversas etapas del proceso, los problemas de la reelección, la participación de otros actores como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada, dinero y política –en particular el financiamiento electoral, de partidos o de campañas y su fiscalización– o la superación de la exclusión para diversos sectores de la sociedad. Hasta el inicio del presente milenio resultaba relevante la existencia y funcionalidad de las instituciones electorales, por ende también su legitimidad; mientras que en los años transcurridos desde entonces hasta hoy lo principal es la calidad de dicha legitimidad (Boneo, Carrillo, y Valverde, 2007).

- Mayor complejidad de las elecciones: algo más que votar. El conjunto de la temática electoral implica en la actualidad una mayor amplitud y complejidad, con desarrollos normativos sofisticados, técnicas más depuradas y asociadas cada vez más con la tecnología, una institucionalidad robusta, mayor exposición a la opinión pública y por ende demanda ciudadana, abordajes doctrinarios interesantes y valores que le otorgan ya no sólo el carácter de especialidad, sino también una cada vez más creciente autonomía de la raíz del derecho público, demandas mayores de eficiencia y transparencia, desarrollos jurisprudenciales más exigentes y progresistas; y desde luego, como veremos más adelante, una particularidad y exigencias sociales para que el perfil de los magistrados o jueces electorales evolucione en cuanto a su papel político y de incidencia en la agenda pública cuando hay elecciones o momentos claves asociados con dicha materia, como

puede ser, por ejemplo, un proceso de reforma electoral, consulta popular o revocatoria de mandato ahí donde esa figura existe.

- Relación directa con la noción de calidad de la democracia (Vargas, 2000)⁶: fundamentalmente cómo se vive la democracia en una determinada sociedad, sin perder de vista la riqueza de lo conceptual y metodológico que estaría asociado con qué es o cómo se define esta figura.
- Comprensión y asimilación de la idea de que los derechos políticos son derechos humanos: lo que tiene una extraordinaria importancia práctica para: a) la teoría democrática y la generación de doctrina especializada; b) la construcción y fortalecimiento de un régimen y una institucionalidad electoral cualitativamente virtuosa y orientada hacia la realización de la dignidad humana (al menos en una doble dimensión propiamente electoral y en general, de derecho constitucional, además de complementarse con otros desarrollos institucionales como son específicamente los tribunales constitucionales y los ombudsmen o defensorías del pueblo) y c) el abordaje de los temas electorales en los sistemas internacionales de protección y promoción de derechos humanos (como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de esta materia). Así las cosas, existe entonces un conjunto de elementos que antes, en el mejor de los casos, eran tomados en cuenta como parte adjetiva y no sustancial del contexto en el que se

⁶ Para una sobresaliente reflexión sobre los alcances doctrinarios de la calidad de la democracia y su relación con la democracia y el desarrollo humano, que no pueden ser tratados con amplitud por razones de espacio, O'Donnell et al. (2003: pp. 101, 117-121, 123-125, 143-147, 149 y ss., 193-199, 301 y ss.). La mejor y más completa experiencia de investigación aplicada sobre esta materia: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Vols. 1 y 2, (2001)*. En un sentido complementario y más específico sobre la calidad de los políticos y de la política: Alcántara, Manuel. En Reynoso y Sánchez de la Barquera Coords (2009, pp. 247 y ss.)

desarrollaba una elección y que ahora son temas de interés estratégico como por ejemplo, las condiciones de todos los actores para el ejercicio pleno de su derecho a la participación política, plenitud de libertad de asociación, reunión y expresión, derecho de petición sobre asuntos de interés público, principio de legalidad, equidad en la contienda, derecho a elegir y ser electo, inclusión y no discriminación, sensibilidad a los temas de género y en particular condiciones adecuadas para la participación de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos, superación de la falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa y en general conciencia de que los derechos humanos son correlativos e interdependientes, por lo que la democracia requiere de ambas dimensiones para su plena vigencia⁷.

En suma, este concepto de integridad electoral tiene *relevancia* por muchas razones, pero de manera muy concreta, al menos la tiene para una evolución progresiva de la materia electoral⁸ especializada (y de su desarrollo jurídico específico, el derecho electoral en sentido estricto) (Nohlen, y Sabsay, 2007) en los siguientes ámbitos:

- Para reenfocar el énfasis de los regímenes electorales a efecto de que se busque primordialmente proteger a las personas, a su dignidad y mejores condiciones de participación política antes que a las formalidades y la verticalidad de los procedimientos, siendo desde luego estratégicamente valorada la integridad de los procesos en todas y cada una de sus etapas.

⁷ Como lo consigna de manera inequívoca la Carta Democrática Interamericana de la OEA.

⁸ Noción en mucho más amplia que derecho electoral en sentido estricto y técnico, esto implica el abordaje de lo electoral desde otros ámbitos del conocimiento como es el caso de la estadística, la ciencia política, la historia, la sociología, la administración pública, ente otros.

- Para orientar cualitativamente la reforma electoral.
- Para producir la doctrina⁹ que fortalezca el vínculo entre derechos políticos, derechos humanos y elecciones, permitiendo con ello una natural canalización de los retos planteados en la academia hacia la práctica democrática y el fortalecimiento de la institucionalidad¹⁰.
- Para alimentar los contenidos de una más rica, consecuente y sensible jurisprudencia electoral especializada.
- Para tener más y mejores criterios para poner en práctica una observación electoral (nacional e internacional) cada vez más rigurosa en lo técnico y constructiva en lo político y lo institucional.
- Para enriquecer la experiencia asociativa que los organismos electorales desarrollan en América Latina que los vincula en una de las redes públicas internacionales¹¹ -que no interestatales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)- más longevas y funcionales que se conocen en la región y acaso en el mundo.

⁹ Es obvio que con este enfoque amplio hay un inmenso espectro de posibilidades para la creatividad y una riqueza temática caracterizada por la multiplicidad de enfoques, la diversidad de posibilidades de participación política, la multidisciplinariedad aplicable y la amplitud de actores a considerar: organismos electorales, ciudadanía, partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación y hasta la academia.

¹⁰ Es importante destacar que algunos organismos electorales han asumido el reto de reflexionar académicamente sobre esta figura de la integridad electoral (Colombia, México, República Dominicana), lo mismo que algunas alianzas académicas como la efectuada entre el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del IIDH y la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) produjeron recientemente un evento académico internacional consagrado temáticamente a estudiar diversas aristas de esta misma materia (XXV Congreso Nacional y V Congreso Internacional de Estudios Electorales, San José, 11-14 de noviembre 2014), pero merecen especial atención los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto ACE, que dispone de una amplia y completísima sistematización informativa sobre la integridad, incluyendo desde una panorámica general, que abarca aspectos como respeto a principios de la democracia electoral, conducta ética, garantías institucionales, cumplimiento permanente y transparencia, hasta un detallado Índice de Integridad Electoral, desagregado en al menos cuatro perspectivas: a) Integridad en la Administración Electoral, b) Integridad en la participación, c) Supervisión de la integridad en la elección y d) Aplicación de la ley sobre integridad electoral. Esta llamada Red de Conocimientos Electorales fue originalmente fundada en 1998 por diversas organizaciones internacionales especializadas en temas de elecciones y democracia, como IDEA, IFES y UNDESA. Actualmente cuenta con más socios pues a ellos se han sumado EISA, Elections Canada, el INE de México, Centro Carter, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas. ACE Project (2014)

¹¹ Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Vincenzi, Sofía. En IIDH (2000, pp. 51-63)

- Para contribuir de manera concreta a la legitimidad de los procesos electorales y con ello a la gobernabilidad democrática.
- Para entender que la calidad y rigurosidad de todas las etapas y dimensiones de los procesos son igualmente importantes, por lo que esto debe prevalecer independientemente de que estemos en presencia de una elección federal/nacional o regional/local, incluso si se trata de elecciones internas o primarias de los partidos políticos.

III. Relevancia de las condiciones de equidad en la contienda electoral

En virtud de todo lo anterior, resulta imposible no entender que la equidad¹² en la contienda es un atributo necesario y fundamental de toda elección (Giraldo, 2012). Parece una obviedad, pero desde el punto de vista tanto filosófico como práctico, un proceso eleccionario que tenga fallas sensibles en cuanto a las condiciones de equidad en las que se organiza o en las que compiten los actores políticos dista de ser un ejercicio que goce de integridad, tanto porque hay aspectos probablemente técnicos como también jurídicos y de contexto que le hacen perder legitimidad, pero sobre todo porque esto implica la vulneración de derechos políticos, lo que equivale a decir, de derechos humanos.

Por eso es importante que exista mayor rigor en la preparación de las elecciones, en su calidad a lo largo de todas las etapas previas, durante la jornada electoral y en las fases postelectorales. Ya no se trata solo de que la gente se acerque y vote, sino que debe existir la certeza y de ahí la percepción de que todas las partes en que se divide un proceso electoral

¹² "La equidad en materia electoral opera ...como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo. Y lograr esas condiciones supone atender las circunstancias de cada proceso". (Ferreira, 2012, p. 176)

fueron desarrolladas a cabalidad y que los actores participaron en condiciones de equidad.

El maestro y amigo Carlos Urruty, expresidente de la Corte Nacional del Uruguay, por décadas, solía decir que él no era neutro políticamente pues eso no existe. Pero que sí podía afirmar con certeza y con orgullo que era, como reza la Constitución de su país, un jerarca electoral que constituía “una garantía de imparcialidad”. Esta claridad meridiana de Carlos es fundamental para entender el papel y la actitud con la que un miembro de cualquier organismo electoral debe asumir su trabajo, asegurando con ello la equidad y certeza jurídica de que los actores que contienden en algo tan apasionado como unas elecciones, lo hacen en buena lid.

Desde luego que situaciones como beneficiarse de su propio dolo, el abuso del derecho, el fraude a la ley o la tolerancia permisiva de miembros de un régimen partidario frente a otros o peor aún de actores que no están directamente relacionados con la dinámica de una elección (por ejemplo medios de comunicación que pretenden influir deliberada y maliciosamente sobre los votantes, empresas que falsean datos o no son rigurosas a la hora de hacer y publicar estudios de opinión, grupos de presión que se erigen como poderes fácticos para comprar o coaccionar el voto de la ciudadanía o de ciertas personas en relación con las cuales saben que existe una relación de poder), son factores que atentan sensiblemente contra la equidad, la integridad electoral y por ende los derechos humanos.

De todo ello debe ser consciente y vigilante el organismo electoral si pretende, siguiendo la recomendación de Carlos Urruty, ser una garantía de

imparcialidad en el proceso que le toca administrar o juzgar de manera especializada.

Como un aporte a la claridad sobre esta materia, se puede decir que –detalles más detalles menos– las áreas más problemáticas o de mayor conflictividad en cuanto a la equidad en la contienda son:

- Injerencia, velada o no velada, del Poder Ejecutivo u otros órganos del Estado en las elecciones¹³.
- Duda o la falta de certeza sobre la posición imparcial del organismo electoral: que este no sucumba a ser representante de alguno de los actores político-partidarios (salvo que la Constitución o la legislación electoral así lo permita de manera expresa y explícita, como es en América Latina el caso de Nicaragua, El Salvador o incluso en parte el organismo electoral uruguayo que tiene una composición mixta con representantes partidarios y otros que no lo son) o de alguna otra fuerza que pueda ser desequilibrante o interesada en las elecciones y sus resultados.
- La compleja relación entre dinero y política (Carrillo, 2003 y Zovatto, 2009), en particular lo que tiene que ver tanto con el financiamiento partidario como de campañas electorales y sus correspondientes controles o falta de ellos.
- Situaciones resultantes de la aplicación de la figura de la reelección presidencial inmediata (Campillo, 2010; Thompson, 2012; Aquino, 2012), que depara una distorsionante realidad

¹³ Hay muchos ejemplos, pero de manera reciente, el pasado proceso electoral en Panamá (mayo 2014) en el que el expresidente Martinelli jugó un nocivo papel intervencionista es uno de los casos más dramáticos que ilustran dicha preocupación.

que es el enfrentamiento de actores políticos comunes con un *presidente candidato*.

- Falta de regulación o tolerancia excesiva sin consecuencias de la operación y manipulación que algunas empresas encuestadoras puedan hacer sobre las tendencias políticas en el marco de una elección, generando con ello distorsiones inducidas e indebidas sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía.
- La participación tolerada o poco controlada de "actores privados", que usualmente disponen de mucho dinero y que buscan tener una influencia inadecuada en los procesos electorales mediante prácticas que se acercan a la compra y coacción del voto de la ciudadanía o de algunas personas sobre las que pueden –directa o indirectamente– ejercer una relación de poder¹⁴. Esta influencia indebida puede provenir también de

¹⁴ Desde el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) en el 2007, Costa Rica viene experimentando una polarización política de contenido distinto al tradicional enfrentamiento que había cuando estaba vigente un fuerte bipartidismo que ha ido desapareciendo con el tiempo del panorama político y electoral; este enfrentamiento es más ideológico y tiene connotaciones sociales, filosóficas y económicas. En ese entonces al menos dos factores empujaron el proceso de una manera muy notable: a) la preparación de un correo electrónico –denominado por opositores al gobierno de Oscar Arias– “*Memorándum del Miedo*” en el que dos jóvenes figuras cercanas al poder, el vicepresidente Kevin Casas y el diputado oficialista Fernando Sánchez recomendaban una serie de medidas de presión política, de abordaje de la campaña a favor de la aprobación del convenio consistentes en amedrentamiento y desprestigio de los contrarios, y b) circunstancias que permitieron que una medida amenazante de parte de la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos advirtiendo las consecuencias de no ratificación del Tratado fuera convertida en *una noticia*, con declaraciones de réplica de parte del ministro de la Presidencia también captadas *como noticia*, se convirtieran en parte de la campaña a favor de la aprobación cuando por orden del Tribunal Supremo de Elecciones y la regulación del referéndum se estaba en período de *tregua o veda electoral* por ser la consulta al día siguiente. Por supuesto, grandes sectores del empresariado nacional estaban integrados al comando de campaña a favor del Sí al TLC, que finalmente resultó ganador por una muy reducida ventaja sobre el No. En la campaña electoral del año 2014, parte de este grupo, encabezado por el exembajador en los Estados Unidos y exministro de Comercio Exterior, Tomás Dueñas, se reorganizó pocos meses antes de las elecciones y estuvo muy activo en la etapa final generando una extraña campaña a todas luces orientada a influir en el resultado de las elecciones. La primera era una campaña orientada a advertir sobre los peligros y la inconveniencia de que Costa Rica favoreciera la opción de un partido de izquierda, denominado Frente Amplio; hasta aquí todo bien, digamos que una campaña sucia con mucho dinero, pero típica de fuerzas de derecha advirtiendo sobre los *peligros y riesgos para el país, la libertad y la producción ante la posible llegada “del comunismo” al poder*; el segundo tipo de acciones fue más sofisticado y peligroso para la vida democrática y la libertad electoral, ya que suponía la organización de una red de incidencia de los sectores empresariales agrupados y otros que se pudieran sumar para que estos presionaran a sus trabajadores para *no votar* por el Frente Amplio y su candidato José María Villalta. Ante el destape público de esto y la presentación de sendas denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones, inicialmente este actuó muy bien acogiendo los recursos e incluso emitiendo medidas cautelares y comunicados de prensa, advertencias a Tomás Dueñas y su organización *ad hoc* denominada *Alianza Costa Rica*, pero finalmente los desestimó sin resolver sobre el fondo dado que los demandantes carecían de legitimidad procesal ya que no eran empleados de la empresa acusada en un caso y en el otro, exonerando a

la relación de poder que exista sobre ciertas personas con las cuales se tiene contacto por razones religiosas o confesionales.

- Los *déficits* de democracia interna y fortalecimiento institucional en los partidos políticos (Sánchez, y Thompson, 2006).
- Exclusión, discriminación o participación de amplios sectores de la sociedad sin contar con las necesarias garantías o condiciones de inclusión y representación en los procesos electorales, siendo los más afectados las mujeres (Bareiro y Torres, 2009), las personas con algún tipo de discapacidad (González, 2002), los grupos étnicos, los jóvenes y las personas en condición de pobreza (IIDH, 2011).

Todos estos son espacios o áreas en las que un régimen electoral consecuente y atento a superar los condicionantes de la equidad en la contienda electoral debe tomar en cuenta, dando espacio para revertir dichas situaciones al menos mediante dos mecanismos institucionales de gran relevancia:

- La reforma electoral (IIDH, 2008; Sobrado, 2014), integral o parcial.
- La jurisprudencia electoral que facilite el desarrollo progresivo del derecho electoral y de la aplicación de los derechos humanos a las diferentes etapas de las elecciones.

Dueñas por beligerancia política y remitiendo el asunto a una inspección del Ministerio de Trabajo con la prohibición de difundir cualquier documento o comunicación entre sus empleados que pretenda influenciar preferencias electorales de estos o que atente contra el derecho fundamental del recurrente (Villalta) a una competencia electoral leal y honesta.

IV. Evolución sobre la figura y el papel del juez electoral en las sociedades democráticas actuales¹⁵

Como un refrescante complemento de lo señalado, en la doctrina electoral costarricense ha aparecido una obra que da en el clavo de uno de los temas más acuciantes de la actualidad: el proceso evolutivo que debe caracterizar a las personas que pretenden estar a la cabeza de organismos electorales modernos, técnicos y especializados en administrar o dirimir conflictos relacionados con elecciones.

Si la materia electoral misma, la filosofía, la normativa, los valores, el desarrollo jurisprudencial y la institucionalidad relacionadas con ella van avanzando progresivamente no sólo como rama autónoma sino como disciplina asociada con la protección y promoción de derechos humanos, ¿por qué no habría también de mutar estratégica y cualitativamente la función del juez electoral?

Eso es precisamente lo que nos propone de una manera completa, razonada, agradable y seria Luis Diego Brenes en su obra "*El rol político del juez electoral*" (Brenes, 2013). Es un estudio pionero en el país, riguroso, bien documentado pero a la vez realista y valiente, que de manera oportuna¹⁶ ilustra lazos muy claros:

- Del desarrollo de *lo electoral* con *lo constitucional*, en nuestro caso de manera más o menos armónica, aunque siempre es un

¹⁵ Fernando Tuesta (2009) reflexiona sobre la figura del juez electoral como un administrador de justicia garantista y Nohlen (2010) sobre la relación entre justicia electoral y consolidación democrática.

¹⁶ Para el estadio de desarrollo en que se encuentra el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, muy favorecido por factores como el cambio generacional y la obligación de forjarse sus jerarcas en el fragor de procesos electorales recientes que han sido muy complejos en lo técnico y en lo político: la primera reelección en el actual marco constitucional decidida por lo demás por un muy estrecho margen a favor del candidato ganador, experiencias de resultados electorales muy ajustados, primer referéndum (2007) sobre un tema muy sensible que tenía y aún tiene prácticamente dividido al país en dos mitades, elecciones 2014 que marcaron una nueva reconfiguración del histórico mapa político.

tema susceptible de presentar eventuales conflictos de competencia¹⁷.

- De la evolución progresiva que tiene la construcción de la institucionalidad pública y democrática.
- De la relevancia que también tiene para esto la reforma electoral.
- La idea fundamental resultante de la lectura sobre el tipo de *juez natural* que debe ser quien pretenda tener entre sus manos un objeto muy específico: los procesos electorales y políticos de un país¹⁸.
- Sensibilidad a la centralidad de las personas, sin perder la idea orientadora de la institucionalidad.

De manera sucinta, la obra de Brenes es valiosa porque deja claros al menos cinco grandes mensajes que son por cierto muy funcionales a la idea de que la integridad y la equidad en la contienda favorecen la realización de los derechos políticos como derechos humanos en el plano de la participación política:

1. Es indispensable que los jueces electorales se empoderen y entiendan como *jueces políticos*, superando la noción y el rol tradicional como *jueces funcionarios* (Brenes, 2013, p.8). El juez electoral debe ser proactivo y tener un papel público fundamental en los momentos en los que la sociedad se enfrente a situaciones propias de su competencia (elecciones, procesos de reforma, consultas populares),

¹⁷ Y en el que por más desarrollo institucional que haya, el factor humano relacionado con la experiencia, la probidad, la bonhomía y seriedad de las personas que dirigen las instituciones resulta ser clave.

¹⁸ Siendo por ello sensible a un enfoque interdisciplinario de trabajo y no exclusivamente jurídico, abierto a nuevas experiencias para cumplir su labor, sin perder por ello el rigor técnico-jurídico, empoderado en la idea de ser un *cuasi legislador* por lo que debe ser muy creativo e intuitivo en un sentido amplio, de nuevo, sin perder ni la majestad de su cargo ni la rigurosidad propia de su especialidad.

así debe estar caracterizado por una tridimensionalidad que sustente este nuevo perfil: a) entenderse y asumirse como un *cuasi legislador*, b) estar en la centralidad del *accountability* o sea la rendición de cuentas con responsabilidad y c) jugar un papel central como comunicador político (Brenes, 2013).

2. Estar preparado para jugar en un marco institucional que puede implicar choque entre competencias de diferentes poderes públicos (Brenes, 2013).
3. En el caso de Costa Rica, donde la composición tradicional del Tribunal Supremo de Elecciones con tres miembros se complementa transitoriamente cuando hay procesos electorales con dos miembros adicionales (Brenes, 2013, pp. 314-315), esto podría generar complicaciones para consolidar una línea jurisprudencial consistente y sólida, por lo que parece conveniente resolverlo por la vía de la reforma electoral.
4. La afirmación de que *el juez electoral importa* (Brenes, 2013, p. 317), con referencia a la relevancia institucional y a la potencialidad que esto tiene para la investigación y la doctrina especializadas; siendo clave esto para asumir sin problemas un espacio en la institucionalidad para un *juez político*, que esté por encima de formalismos y legalismos estáticos y limitados.
5. La conciencia que queda en el lector sobre las consecuencias positivas de que el juez electoral entienda, asimile y asuma ese papel progresista de *juez político*, que desde luego no implica renunciar a su rigor técnico ni a devenir un juez que represente intereses partidarios de ningún actor; y como cara de la misma moneda, las consecuencias negativas asociadas con no hacerlo, retrasando con ello la superación de los formalismos y legalismos que tanto alejan a

la materia electoral de su finalidad última que es brindar las mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, mediante la plenitud de la realización y promoción de los derechos políticos y la participación ciudadana y electoral.

En fin, tiempos auspiciosos para las transformaciones estratégicas necesarias que permitan que el régimen electoral se consolide y desarrolle progresivamente. Doctrina, fortalecimiento institucional, reconfiguración de los actores electorales, integridad y equidad en la contienda como norte y objetivos filosóficos y prácticos, todo ello pensando primordialmente en la realización de derechos de la gente asociados con su dignidad humana.

Literatura consultada

- ACE Project (9 de agosto, 2015). *Integridad Electoral*. Recuperado de: <http://aceproject.org/about-es/ei/index.htm>
- Alanís, M. (9 de julio, 2014). *México se suma a la iniciativa por la integridad electoral*. Recuperado de: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/07/71246.html>
- Aquino, J. (2012). "Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Brenes Villalobos, L. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José, C.R.: Editorial IFED-TSE.
- Carrillo, M. (2013). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira, D. (2012). "Garantías de equidad en la contienda electoral y financiamiento de la política". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*.

Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

Garrido, A. (4 de mayo, 2015). *Autoritarismo competitivo comparado: morfología, subtipos, transiciones y legados para la consolidación democrática* (versión preliminar) Recuperado de: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/781.doc>.

Giraldo, F. (2012) "La equidad en los procesos electorales". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

González, R. (2012). "Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2000). *Diccionario Electoral*. 2.ª ed. San José, C.R.: IIDH/CAPEL, 2000.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007). *Los derechos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. San José, C.R.: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2008). *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*. Cuadernos de CAPEL, n.º 54. San José, C.R.: IIDH/CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2012). *¿Quién responde por los Derechos Humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs. desigualdad (2007-2011)*. San José, C.R.: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza*. San José, C.R.: IIDH.

Nacif Hernández, B. (2000). *Alternancia y gobernabilidad*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).

Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.

Nohlen, D. (2004). "La participación electoral como objeto de estudio". En: *Elecciones*, 3(3):137-157, julio.

- Nohlen, D. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nunes, L. (2004). "Cultura democrática y elecciones". En: *Elecciones*, 3(3):35-52, julio.
- O'Donnell, G. (Comp.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN) (2001). *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, C.R.: PEN.
- Reynoso, J. y Sánchez de la Barquera, H. (Coords.) (2009). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM.
- Romero, S. (2010). "Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno de la democracia hasta los inicios del siglo XXI". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Participación política e inclusión*. Cuadernos de CAPEL, N.º 55. San José, IIDH/CAPEL.
- Sánchez, F. y Thompson, J. (Eds.) (2006). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Cuadernos de CAPEL, n.º 50. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Sobrado González, L. (2014). *Elecciones y Democracia*. San José, C.R.: Editorial IFED.
- Thompson, J. (2012). "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Valverde, R. (1992). *Los Derechos Humanos. Parte General. Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su relación con el ordenamiento jurídico costarricense*. San José, C.R.: UNED.