

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL

DERECHO ELECTORAL



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Pág. 1

AUTOR INVITADO:

La representación popular y los desafíos del sistema electoral salvadoreño, 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz: un extracto

(Popular representation and the challenges of the Salvadorean electoral system after the signing of the Peace Treaties: an excerpt)

Félix Ulloa Garay

Pág. 7

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE

La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina

(International cooperation among electoral bodies of Latin America)

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 23

Capacitación a partidos políticos desde el organismo electoral: La experiencia costarricense de cara a las Elecciones Municipales 2016 (Training by the Electoral Body to Political Parties: The Costa Rican experience in light of the 2016 Municipal Elections)

Jennifer Gutiérrez Barboza

Pág. 31

CONTRIBUCIONES EXTERNAS

Ciudadanía costarricense: Un rompecabezas incompleto

(Costa Rican citizenry: An incomplete puzzle)

Larissa Arroyo Navarrete

Pág. 51

Y para usted: ¿Cuál es su compromiso con la democracia?
(And... What is your commitment to democracy?)

Pablo Quirós Orozco

Pág. 59

Política digital: El uso de *Facebook* en política electoral en Costa Rica (II)
(Digital politics: The use of Facebook in electoral politics in Costa Rica (II))

Roberto Cruz Romero

Pág. 71

Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en
Costa Rica

(Justice and revocation of mandate of mayors and intendants)

Hubert Fernández Argüello

Pág. 89

La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente vía referéndum.
Consideraciones de cara el principio de rigidez constitucional
(National Constituent Assembly via Referendum. Considerations in light of the
constitutional rigidity principle)

Owen Alejandro Gooden Morales

Pág. 109

Amenazas actuales a la institucionalidad electoral en América Latina: La
experiencia panameña

(Current threats to electoral institutionalism in Latin America: The Panamanian
experience)

Eduardo Valdés Escoffery

Pág. 125

Un asunto interno: La derrota del peronismo en las elecciones argentinas de
1983

(An internal issue: The defeat of Peronism in the Argentine elections of 1983)

Joaquín Baeza Belda

Pág. 129

La importancia de salvaguardar el entorno electoral para la seguridad del
votante y una elección creíble en África: El caso de Nigeria

(The importance of safeguarding the electoral surroundings for the safety of the elector
and for the sake of a credible election: One case from Nigeria)

Oludele Mayowa Solaja

Pág. 141

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

Reglas electorales claras: El objetivo de todo organismo encargado de organizar un torneo comicial

(Clear electoral regulations: the goal of every institution in charge of organizing elections)

Alejandro Robles Leal

Pág. 161

RESEÑAS

Libro “Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica” de Diego Fernández González

(The application of the German model to the election of Congress members in Costa Rica)

Pág. 169

Diccionario Electoral. Tercera Edición publicado por Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México

(Electoral Dictionary. Third Edition)

Pág. 171

Revista Mundo Electoral n.º 28

(Mundo Electoral Magazine n.º 28)

Tribunal Electoral Panamá

Pág. 173

Revista Justicia Electoral n.º 18

(Electoral Justice Magazine n.º 18)

Tribunal Electoral de México

(texto inglés)

Pág. 177

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 10

(Mexican magazine of Electoral Law n.º 10)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Pág. 179

PRESENTACIÓN

EL número 24 de la *Revista de Derecho Electoral*, correspondiente al segundo semestre de 2017, evidencia el empeño del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por enriquecer el estudio sobre la democracia y la materia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria. De esa manera, el organismo electoral aporta al conocimiento de las instituciones básicas para la convivencia política, tomando en cuenta la importancia de dialogar con experiencias comparadas.

La *Revista de Derecho Electoral*, como publicación electrónica, constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. La Revista está indexada en Dialnet, en Latindex, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (*REDIB*) y en la plataforma de Publicaciones Digitales ISSUU, a la vez que asume la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo que sus contenidos están disponibles en Internet bajo formato accesible y gratuito.

En aras de facilitar la mejora continua de la publicación, nos complace contar a partir de ahora con un Comité Científico Externo de la *Revista de Derecho Electoral*. Se trata de un grupo de veinte personalidades Iberoamericanas expertas en democracia y elecciones, de reconocida trayectoria profesional y académica, integrado por María del Carmen Alanís Figueroa, Manuel Alcántara Sáez, Felipe Alpízar Rodríguez, Line Bareiro, Alberto Ricardo Dalla Vía, Delia Ferreira Rubio, Flavia Freidenberg, Anabelle León Feoli, Betilde Muñoz-Pogossian, Carlos Marino Navarro Fierro, Juan Pablo pozo Bahamonde, Gina Sibaja Quesada, Constantino Urcuyo Fournier, María Laura Tagina, José Thompson Jiménez, Ilka Treminio Sánchez, Fernando Tuesta Soldevilla, Fátima García Díez, Eduardo Valdéz Escoffery y Jorge Vargas Cullell.

En la sección **Autor invitado**, este número cuenta con el artículo de Félix Ulloa Garay, académico y exmagistrado del Tribunal Supremo

Electoral de El Salvador, sobre “La representación popular y los desafíos del sistema electoral salvadoreño, 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz”, que constituye una reflexión crítica sobre la construcción de institucionalidad desde un caso de transición democrática pactada.

Particularmente, el autor argumenta sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de representación popular.

La sección **Contribuciones desde el TSE** ofrece dos aportes relativos a la dimensión internacional de los organismos electorales y a su función pedagógica. Así, Luis Antonio Sobrado González reflexiona sobre “La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina”, mientras Jennifer Gutiérrez Barboza analiza la “Capacitación a partidos políticos desde el organismo electoral: La experiencia costarricense de cara a las Elecciones Municipales 2016”.

La sección **Contribuciones externas** presenta cinco trabajos basados en la experiencia costarricense sobre la construcción de ciudadanía, la promoción de valores democráticos, las redes sociales en la política electoral, la revocatoria de mandato en cargos municipales y la convocatoria popular a una asamblea constituyente. Larissa Arroyo Navarrete escribe sobre la situación de los derechos humanos de la población LGBT en su texto “Ciudadanía costarricense: Un rompecabezas incompleto”, mientras Pablo Quirós Orozco analiza el impacto de una muestra museográfica realizada por el TSE en su artículo “Y para usted: ¿Cuál es su compromiso con la democracia?”.

Por su parte, Roberto Cruz Romero escribe sobre “Política digital: El uso de *Facebook* en política electoral en Costa Rica (II)”, Hubert Fernández Argüello sobre “Justicia y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica” y Owen Alejandro Gooden Morales sobre “La convocatoria de la Asamblea Nacional y Constituyente vía referéndum”.

Se incorporan también tres estudios con base en casos extranjeros, vinculados a las dificultades de construir institucionalidad democrática cuando persisten carencias en la cultura cívica. Eduardo Valdés Escoffery relata las “Amenazas actuales a la institucionalidad electoral de América Latina: La experiencia panameña”, Joaquín Baeza Belda es el autor de “Un asunto interno: la derrota del peronismo en las elecciones argentinas

de 1983” mientras Oludele Mayowa Solaya escribe sobre “La importancia de salvaguardar el entorno electoral para la seguridad del votante y una elección creíble: un vaso de Nigeria”.

La sección **Recensión jurisprudencial** cuenta con un análisis de Alejandro Robles Leal intitulado “Reglas electorales claras: el objetivo de todo organismo encargado de organizar un torneo comicial”, referido a las resoluciones 1532-E1-2017 y 2173-E1-2017 del Tribunal Supremo de Elecciones, sobre la obligación de los partidos de establecer reglas claras para sus procesos electorales internos.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** incluye comentarios sobre el libro de Diego Fernández González, *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica*, publicado por este organismo electoral bajo su sello editorial IFED y de la tercera edición del *Diccionario Electoral* publicado conjuntamente por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Además, se incluyen reseñas de la *Revista Mundo Electoral* del Tribunal Electoral de Panamá, de la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

San José, 27 de julio del 2017.

LA DIRECCIÓN

AUTOR

INVITADO

La representación popular y los desafíos del sistema electoral salvadoreño, 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz: un extracto*

“EL SALVADOR ES UN ESTADO SOBERANO. LA SOBERANÍA RESIDE EN EL PUEBLO, QUE LA EJERCE EN LA FORMA PRESCRITA Y DENTRO DE LOS LÍMITES DE ESTA CONSTITUCIÓN”. (ART. 83 CONSTITUCIÓN POLÍTICA)

FÉLIX ULLOA GARAY*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de enero de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de mayo de 2017.



Resumen: Un cuarto de siglo después de la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador enfrenta una serie de desafíos democráticos que demandan reformas a su sistema político y electoral. Para comprender la urgencia de dichas reformas, se requiere un análisis prospectivo que proyecte ese nuevo sistema; pero que, a su vez, integre la visión retrospectiva donde se explican los hechos del pasado que dieron origen al conflicto armado. El sistema electoral fue uno de los 7 puntos de la Agenda de Caracas que guio la negociación hasta el acuerdo final de paz. Su desarrollo más pragmático que doctrinario, comprendió las reformas a la Constitución en 1991, cuando se creó la actual autoridad electoral, mediante un Tribunal Supremo Electoral, que sustituyó al viejo Consejo Central de Elecciones y un Código Electoral, que estableció rudimentarias reglas con las cuales se administraron cuatro elecciones presidenciales y seis elecciones legislativas y municipales. En este artículo se plantea la preocupación por la calidad de la representación popular y los mecanismos para su obtención, finalizando con recomendaciones para garantizar legítimamente su ejercicio. Estas propuestas, por venir del jurista italiano Luigi Ferrajoli, adquieren un valor universal y una aplicación a cualquier modelo de democracia liberal.

Palabras clave: Sistema electoral / Acuerdos políticos / Consenso político / Paz / Desarrollo de la democracia/ Compromisos políticos / El Salvador.

Abstract: A quarter of a century after the signing of the Peace Treaties, El Salvador faces a series of democratic challenges that demand reforms to its political and electoral system. In order to understand the urgency of said reforms, there has to be a prospective analysis that can project this new system while integrating the retrospective view in which the events of the past that originated the armed conflict can be explained. The electoral system was one of the 7 topics of the Agenda of Caracas, which guided the negotiation until the final Peace Treaty. Its development, more pragmatic than doctrinary, comprised the reforms of the Constitution in 1991 when the current electoral authority was created; The Supreme Electoral Tribunal, which replaced the Former Central Electoral Board and an Electoral Code that had established rudimentary regulations that were used to administer four presidential elections and six legislative and municipal elections. This article addresses the concern for the quality of popular representation and the mechanisms to obtain it, and it ends by making recommendations to guarantee its legitimate exercise. The proposals come from an Italian jurist, Luigi Ferrajoli; therefore, they acquire an universal value and an application to any model of liberal democracy.

Key Words: Electoral system / Political treaties / Political consensus / Peace / Development of democracy / Political commitments / El Salvador.

* Salvadoreño, abogado, correo felixulloa0604@gmail.com. Abogado, académico y jurista electoral, presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, exmagistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Ha sido consultor de Naciones Unidas, IFES, IDEA International, OEA y otros organismos internacionales como el Instituto Nacional Demócrata NDI, IIDH/CAPEL y el Centro Carter, en los cuales ha servido como observador electoral, director de programas y otras funciones.

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de enero de 2017 se cumplió un cuarto de siglo desde la firma de los Acuerdos de Paz, en el Castillo de Chapultepec, México DF. Un vistazo ligero sobre su cumplimiento arroja un balance positivo en la observancia de cada uno de ellos. Con matices importantes, podemos afirmar que siguiendo el orden establecido en la Agenda de la negociación, suscrita en Caracas, Venezuela el 21 de mayo de 1990; los acuerdos sobre la Fuerza Armada son los que alcanzan el mayor porcentaje de cumplimiento; y, es en el tema económico social, donde encontramos un déficit más alto.

En las otras áreas sustantivas como en derechos humanos, las reformas al sistema judicial y al sistema electoral, los logros son satisfactorios; aunque es necesario diferenciar entre los aciertos alcanzados en los diseños institucionales como la creación del Tribunal Supremo Electoral, la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Escuela de Capacitación Judicial, por ejemplo, y el desempeño –no siempre satisfactorio– de tales entidades durante este período.

Todos conocemos que en El Salvador la guerra se desencadenó a inicios de los años 80, por los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977, cuando las fuerzas democráticas y revolucionarias que promovían el cambio de régimen, mediante las reglas del juego político/electoral de las democracias liberales, comprobaron que el régimen autoritario, ejercido por la dictadura militar, al servicio de una oligarquía económica, no cedería el ejercicio del poder público bajo el esquema de la alternancia democrática. La lucha armada cobró, entonces, carta de innegable legitimidad.

Aclaremos que con este trabajo no pretendemos colocar el tema electoral sobre el resto de áreas que fueron afectadas por los Acuerdos de Paz; pero estamos conscientes de su importancia capital al momento de evaluar el cumplimiento integral de dichos acuerdos, pues como afirmara Ortega y Gasset:

La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal. (2006, p. 139)

2. ¿CUÁLES SON ESOS DESAFÍOS?

Indudablemente, dentro de los desafíos democráticos que el siglo XXI plantea a los modelos de democracia representativa como la nuestra, están los siguientes: la crisis de los partidos políticos, los temas del financiamiento de la política, la calidad y la paridad de la representación, el fortalecimiento institucional y modernización de los marcos normativos electorales, la especialización de la jurisdicción electoral, la independencia y ciudadanización de las

autoridades electorales, el voto desde el exterior y el uso de nuevas tecnologías, entre los más destacados.

Sin embargo, no debemos olvidar dos lecciones que nos otorga la democracia más antigua de nuestro hemisferio (Estados Unidos de América). La primera, justo al inicio de siglo, cuando las elecciones presidenciales del año 2000 fueron ganadas por más de medio millón de votos por Al Gore, candidato del Partido Demócrata, pero fue electo presidente George W. Bush, candidato del Partido Republicano. La explicación más sencilla y políticamente correcta es que en los Estados Unidos el presidente no se elige por el voto directo de los ciudadanos, sino por el voto de los 538 miembros del Colegio Electoral, que corresponden al número de senadores y representantes de cada estado, más los del Distrito de Columbia.

Revisando los grandes hitos de la historia electoral de los Estados Unidos, podríamos comprender cómo esta tricentenaria institución, cuyo antecedente directo lo encontramos en la Enmienda XII de la Constitución del 15 de junio de 1804, es la que también, en las elecciones de noviembre de 2016, volvió a jugarle a los demócratas la misma suerte. Hillary Clinton, con una ventaja de más de tres millones de votos de los electores estadounidenses, perdió la elección frente al candidato republicano Donald Trump.

Hasta aquí, la historia electoral de los Estados Unidos, estaría fundamentada en las enmiendas que se le han hecho a la Constitución proclamada en 1787, las cuales se fueron adaptando conforme la sociedad evolucionaba y alcanzaba estadios superiores en el desarrollo democrático. En ese orden, la Enmienda XV de 1870 les permitió votar a los antiguos esclavos, la Enmienda XIX de 1920 otorgó el derecho de sufragio a las mujeres, la Enmienda XXII de 1951 limitó el mandato presidencial a dos periodos consecutivos y la Enmienda XXVI de 1971 redujo la edad para votar, de los 21 a los 18 años de edad.

Pero, en el mundo actual, este marco normativo se queda corto. Los dos ejemplos mencionados en líneas anteriores requieren un mínimo examen, más allá de aceptar la distorsión que del sufragio universal y directo hace el Colegio Electoral, para ir a la esencia del problema que es el ejercicio de la representación popular.

Es precisamente en la competencia por obtener esa representación, mediante elecciones justas y periódicas, donde hemos observado las crisis más recientes, no solo en los Estados Unidos, sino en otras democracias consolidadas en Europa y en democracias emergentes en América Latina.

Una de las razones que pueden explicar esa crisis es que, en las sociedades contemporáneas,

con las mega metrópolis, las instituciones supranacionales y los conglomerados de millones de ciudadanos, ninguna sociedad puede darse el lujo de elegir las magistraturas (cargos electivos) por sorteo, como se hacía en la proto-democracia griega, ni escoger a los representantes convocando la ekklesia en el Ágora.

Las reglas democráticas para competir por la representación popular se encuentran reguladas como piezas armónicamente dinamizadas en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser electos.

Por ello extrañó al mundo entero que el resultado definitivo de las elecciones del año 2000 en Estados Unidos, se definieran por los 9 votos de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de ese país, y que al final fuera un voto individual (la votación quedó 5 a 4) mediante un *Per Curiam*, es decir, la opinión del tribunal resolvió el 12 de diciembre de 2000 el *writ of certiorari* que determinaría quién sería el presidente de la nación más poderosa de la tierra. En ese instante, **la representación popular quedó reducida a algo menos que un mito clásico.**

Igual sucede con el caso Clinton/Trump; cuando Alexandre Hamilton, padre ideológico de la institución del Colegio Electoral, la concibió en su perfil actual, con el objetivo primario de impedir que alguien como Donald Trump llegara a ocupar la alta responsabilidad de ser presidente de los Estados Unidos. Su temor de que Aaron Burr, a quien consideraba un libertino, fuera electo por el Colegio Electoral, lo hizo apoyar la elección de su rival Thomas Jefferson, y en una de sus tantas contribuciones a *The Federalist Papers*, Hamilton escribió que la Constitución debía asegurar que la Presidencia “nunca recaiga en manos de ningún hombre que no esté dotado con las capacidades requeridas” (2001, p. 354); logrando una reforma al Artículo II, Sección 1, Cláusula 2 de la Constitución, conocida como la XII Enmienda de 1804. Paradójicamente, esa institución es la que convierte al candidato que menos credenciales presentó durante la campaña electoral, en el 45.º presidente de los Estados Unidos.

Frente a esta situación nos formulamos las siguientes preguntas: ¿Está en tela de juicio la representación popular por lo que ha sucedido en los Estados Unidos u otros países como la Gran Bretaña del Brexit promovido por Boris Johnson y Nigel Farage; la Francia de Marine Le Pen que ofrece un muro en la frontera con Italia para evitar la entrada de inmigrantes; la Holanda de Geert Wilders que plantea prohibir el Corán y expulsar a todos los musulmanes; o la España actual con la crisis de su bipartidismo? ¿Podemos hablar de un movimiento transnacional que ha captado el descontento de las clases medias con el establecimiento político, las élites y el miedo

a la inmigración y la pérdida de la identidad nacional? La respuesta para ambas preguntas, creo, con toda convicción, que es un rotundo NO.

Este fenómeno que algunos comienzan a llamar el Trumpismo, más bien puede calificarse, como de hecho lo hace David Van Reybrouck, de agotamiento del modelo de democracia representativa electiva. "...el síndrome de Fatiga democrática no está provocado por la democracia representativa en sí misma, sino por una variante particular: la democracia representativa electiva, la democracia que remite la representación popular a los mecanismos electorales". (2014, p. 173) . Coincido con Van Reybrouck (2014) en este diagnóstico, por tanto, lo que procede es revisar los mecanismos electorales actuales, para ajustarlos a los nuevos desafíos democráticos del presente siglo.

Ya vimos que soluciones decimonónicas no son necesariamente las más efectivas en sociedades contemporáneas. Los partidos políticos, los candidatos, la sociedad civil y los ciudadanos empoderados, los medios de comunicación y las cortes de justicia juegan en la actualidad roles fundamentales, tanto para mejorar la calidad de la democracia subiendo los estándares para acceder a la representación, como para garantizar los derechos políticos ciudadanos, a fin de que estos puedan ejercer libremente su cuota de representación popular, tanto a través del sufragio activo utilizando su capacidad plena de opción, como su derecho a optar por cargos electivos, mediante la recepción del sufragio pasivo.

En ese sentido, retomamos el pensamiento de Ferrajoli en sus reflexiones sobre la **democracia constitucional**; este iuris-filósofo italiano se opone a la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso; proponiéndonos mantener el sistema de mediaciones, límites, contrapesos y controles del poder. En ese sentido escribe:

Hasta hace pocos años "democracia liberal" era un término noble, que designaba un sistema democrático informado por la tutela de las libertades individuales, por el respeto del disenso y de las minorías, por la defensa del Estado de derecho y de la división de poderes, así como la rígida separación entre la esfera pública del Estado y la esfera privada del mercado; el exacto opuesto, como puede verse, de la palabra "absolutismo". (2010, p. 26)

Es en esa propuesta de Estado de derecho, donde se desarrollarían plenamente todas las capacidades del ciudadano, actor y sujeto de la democracia, ya sin adjetivos; simplemente como sistema que permite que la representación popular se materialice mediante el instrumental electoral e institucional.

Se trata, entonces, de crear los mecanismos que aseguren la concreción de toda la parte sustantiva que contiene los derechos y deberes de los individuos y las entidades que los representan – los partidos políticos principalmente- a efecto de que el ejercicio en la delegación de la representación popular sea justo y transparente. Eso es todo, diría Bobbio; quien nos refresca el pensamiento con su concepción adjetiva o procesal de la democracia: "...las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin; eso es todo". (2003, p. 52)

Veinticinco años después de firmados los Acuerdos de Paz, El Salvador se enfrenta a dos nuevos y grandes desafíos históricos; una guerra social contra las pandillas y el crimen organizado (en todas sus formas), y la polarización política que no permite avanzar en la consolidación de la democracia y el desarrollo. Es en este último escenario donde las dos fuerzas políticas mayoritarias Alianza Republicana Nacionalista ARENA y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN tienen que modificar inmediatamente sus estrategias de confrontación basadas en un perverso juego "suma-cero", y trascender los mezquinos intereses partidarios poniendo la nación como horizonte.

La visión patrimonialista que del Estado tienen ambos partidos y sus prácticas clientelares –con un crecimiento exponencial del nepotismo-, en el ejercicio de la política, han causado retraso, estancamiento y frustración. La incapacidad para proponer soluciones efectivas a los grandes problemas nacionales continúa obligando a nuestra juventud a buscar derroteros en otros países, especialmente en los Estados Unidos, o los empuja a entrar por la puerta falsa que ofrecen las pandillas. Las soluciones que hasta hoy se han ensayado en su mayor parte siguen dirigiéndose a combatir los efectos de la pandemia que significa este estado de violencia social que vivimos, y que ya alcanza niveles de víctimas superiores, en algunos casos, a los de la guerra civil (más de 11 mil desaparecidos en el último quinquenio).

No descartamos las medidas de corto y mediano plazo adoptadas por las autoridades, pero consideramos que una forma efectiva y sostenible en el largo plazo tiene que ver con el comportamiento y los marcos éticos de los políticos, de los partidos políticos y especialmente con el partido de gobierno y con el partido mayoritario de la oposición.

Ya no son más un secreto los arreglos, tratos y acuerdos que altos dirigentes de ambos partidos llevaron a cabo con las pandillas durante los últimos procesos electorales (2014 y 2015). La aprehensión por ganar las elecciones para mantenerse en el poder o para tratar de recuperarlo, con el único propósito de seguir utilizando el Estado para sus fines particulares, los lleva a esta clase

de contubernios; estos encuentros y arreglos que, al efectuarse con grupos ilegales calificados por la ley como asociaciones terroristas, constituyen una traición al pueblo salvadoreño. Fue justo en ese momento en que se efectuaron los encuentros revelados por medio de las redes sociales y retomados por los medios tradicionales, cuando **la representación popular se volvió en nuestro país mercancía del mercado negro.**

Esa misma obsesión por el poder, que en muchos de nuestros políticos se manifiesta como el Síndrome de Hubris, hace que dentro de las más dañinas distorsiones que se le puede hacer a las instituciones del Estado, se encuentre la absoluta partidización de la máxima autoridad electoral. El TSE surgido de los Acuerdos de Paz, como garante de la imparcialidad e independencia, se ha convertido en un coto de caza de los partidos que tuvieron la oportunidad constitucional de proponer candidatos ante la Asamblea Legislativa para su integración, con la condición de que dichos candidatos, además de los requisitos formales que señala la ley, “no tuvieran vínculos partidarios”. Así lo estableció la Sala de lo Constitucional en su emblemática sentencia Inc. 18-2014 de fecha 13/06/2014.

Lo cierto es que no obstante dicha sentencia y la aparente desvinculación orgánica-partidaria de los magistrados, la estructura administrativa del TSE sigue siendo, con el aval y/o tolerancia de la mayoría de los magistrados, sobre-determinada por la presencia de cuadros orgánicos de los partidos, quienes en todo momento antepone los lineamientos partidarios sobre cualquier responsabilidad institucional; lo cual nos anuncia, desde ahora, una competencia por la representación popular en 2018 y 2019, cargada con los datos de la partidocracia.

3. RECOMENDACIONES

De no corregir el rumbo, nos aprestamos a una reedición de los vicios del pasado, donde el organismo electoral, encargado de administrar tanto las operaciones electorales como la justicia electoral, está controlado, mayoritariamente, mediante el nepotismo, el clientelismo partidario y la subordinación, por las cúpulas de los partidos políticos que desde fuera de la institución ordenan, dirigen, formulan –y hasta corrigen- determinantes decisiones institucionales.

Dentro de algunas opciones que nos presentan el derecho y la ciencia política para garantizar **un ejercicio legítimo de la representación popular**, traemos a cuenta las **cinco propuestas** que sobre este tema nos ofrece Luigi Ferrajoli (2011). Esperaríamos que su conocimiento y aplicación coadyuven a superar las crisis que aquejan a las naciones desarrolladas con fuertes antecedentes democráticos, y también a los países menos desarrollados (como el nuestro) sin credenciales

de larga data en materia democrática. Estas recomendaciones constituyen su gran oportunidad.

La primera se refiere al sistema de incompatibilidades. En este apartado, el jurista nos puntualiza que si es cierto que el conflicto de intereses compromete tanto la representación jurídica de la institución, como la representatividad política de los electores, hace falta establecer la no elegibilidad (y, si es el caso, el cese) de todas las personas incompatibles, por causa de sus intereses privados o sus cargos públicos, con las funciones parlamentarias o de Gobierno. Como él mismo lo indica, existe por lo general un catálogo de incompatibilidades reglado en casi todos los países, pero su inaplicabilidad e ineficacia exige una mayor y rigurosa ampliación y mejores sistemas de control, integrados por un eficaz sistema de garantías secundarias. La auditoría ciudadana y el retiro de inmunidades podrían ser parte de este.

La segunda nos plantea la necesidad de crear instituciones electorales de garantía, separadas e independientes de las funciones y de las instituciones representativas del Gobierno, destinadas al control de las incompatibilidades, pero con las competencias claras para garantizar la regularidad y buena marcha de los procedimientos electorales.

En este tema en especial, la visión europea de Ferrajoli sobre la organización y administración de los procesos electorales, encargada a comisiones parlamentarias o a los Gobiernos, así como la administración de la justicia electoral, asignada a la jurisdicción ordinaria, hace que nos recomiende la creación de una institucionalidad que, aun en ciernes y con disfuncionalidades propias del crecimiento, nuestros países en América Latina abordamos hace casi tres décadas.

Ferrajoli formula la recomendación, tomando como ejemplo las instituciones del sistema electoral mexicano, donde un ente de carácter administrativo, el Instituto Nacional Electoral INE (antes IFE) se encarga integralmente de las operaciones electorales que requieren los procesos eleccionarios, y otra instancia diferente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atiende la parte contencioso-electoral, dirimiendo conflictos en esta materia. Este modelo de la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales se aplica en varios de nuestros países, con la excepción del **modelo unitario centroamericano**, donde la misma entidad realiza ambas funciones.

La tercera nos remite al ámbito de los partidos políticos. Como lo sostiene el florentino, la democratización de los institutos políticos es una de las garantías primarias para el respeto de los derechos políticos y de la democracia representativa:

Hoy los partidos por más que se haya reducido notablemente su arraigo social, continúan siendo los verdaderos soberanos de la política, del todo sustraídos, como

sujetos **legibus soluti**, a límites y a controles. Además su separación burocrática y su estructura autoritaria han transformado a estos instrumentos esenciales de la mediación entre el sistema político y la sociedad en rígidos diafragmas interpuestos entre uno y otra. (Ferrajoli, 2011, p. 186). (Resaltado propio)

En El Salvador, por sentencia Inc.43-2013 de fecha 22/08/2013, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se ha ordenado al legislador secundario regular lo que Ferrajoli (2011) referencia en este punto: hacer jurídicamente obligatorias las consultas primarias con el fin de designar los candidatos a las elecciones de cualquier tipo y nivel, o sea internas, para elegir a sus dirigentes en los órganos de dirección del partido o de carácter municipal, legislativo o presidencial para las elecciones nacionales.

Coincidiendo con la misma sentencia, el profesor italiano agrega que:

La imposición por ley de un estatuto democrático a los partidos y de controles sobre su cumplimiento, como condiciones, cuando menos, del acceso a la financiación pública, no está, así pues, en contraste sino que es coherente con su papel de garantía de la democracia representativa y de los derechos fundamentales, comenzando por los propios derechos políticos. (Ferrajoli, 2011, p. 187)

Termina esta idea afirmando que se debe impedir a los partidos, por medio de sus propios estatutos, que caigan en “lo que siempre ha sido y es hoy más que nunca su vicio más grave y difundido: la personalización de la representación y la verticalización y concentración de poderes decisorios en las manos de un jefe o de grupos restringidos de dirigentes” (Ferrajoli, 2011, 187).

La cuarta se refiere a una garantía que Ferrajoli califica como la más importante de las cinco, cuando los partidos políticos son restituidos a su papel de órganos de la sociedad. Esa garantía es:

...la separación entre cargos de partido y funciones públicas a todos los niveles del sistema institucional, como corolario de la separación...entre las instituciones públicas y la sociedad civil, de la cual los partidos son los instrumentos de auto organización política. Los partidos por otro lado –si son necesarios para diseñar las grandes opciones políticas, para organizar las elecciones y para ejercer un control externo y desde abajo sobre los representantes elegidos- son no solo innecesarios sino perjudiciales para el ejercicio directo de las funciones institucionales de gobierno (Subrayado en el original). (Ferrajoli, 2011, p. 188)

Su crítica a esta distorsionada práctica de los partidos en las sociedades contemporáneas, la fundamenta Ferrajoli (2011) en las documentadas investigaciones en su país natal, de Cesare Salvi (2005) y Massimo Villone (2005) que reportan casi medio millón de personas entre ciento cincuenta mil funcionarios electos (parlamentarios, representantes regionales, provinciales, municipales, de distrito o de comunidades de montaña) a los que hay que añadir el ejército de colaboradores externos, asesores, secretarios y asistentes, nombrados discrecionalmente y retribuidos con espléndidas prestaciones, pagadas con el presupuesto del Estado, que se nutre de los impuestos de todos los contribuyentes.

Tal fenómeno, agravado en estos últimos años, tiene, como resultado de esta política clientelar, la crisis de los grandes partidos de masas y el surgimiento de maquinarias electorales primero y de colocación o agencias de empleos, después. Sin duda, termina afirmando que los partidos tienen la enorme responsabilidad de participar en la elaboración de los programas de Gobierno, las operaciones electorales y el control sobre los representantes; pero aquella debe realizarse en las formas de control externo y en la legitimidad del debate político y la transparencia en la auditoría de las acciones del Gobierno. (Ferrajoli, 2011)

La quinta y última garantía debería impedir la concentración de los medios de comunicación política más allá de los límites establecidos; advirtiendo que su propiedad y control forman “la arena pública mucho más que las propias sedes parlamentarias, y equivalen a un poder, quizás al poder más relevante e insidioso, económico y político a un tiempo” (Ferrajoli, 2011, pp. 190-191). En este sentido, el autor reivindica la libertad de prensa y de información, para que no sean reducidas “...a una variable de la libre competencia... sino defendidas como principio constitucional supra ordenado...y sea defendido también respecto de los propietarios de los medios de producción”. (Ferrajoli, 2011, pp. 190-191)

4 CONCLUSIONES

Para concluir, y con base en la fecunda producción de jurisprudencia constitucional que en materia político-electoral ha producido nuestro país, la cual sin duda hizo avanzar, a golpe de sentencias, las inmovilizadas reformas electorales, consideramos oportuno retomar el enfoque de Ferrajoli (2011) sobre el tema de **la separación de poderes**; que viene a iluminar nuestro debate actual, desde la más pura teoría republicana, indicándonos cómo debemos entender los actos legislativos y los actos de la Administración vis a vis los fallos judiciales, especialmente los de rango constitucional.

En esa perspectiva nos instruye así:

Las leyes, los reglamentos, los negocios privados y gran parte de las actuaciones administrativas son actos exclusivamente preceptivos, ni verdaderos ni falsos, cuya validez jurídica depende del simple respeto a las normas sobre su producción y cuya legitimación política depende de la esfera privada de la autonomía de sus autores y en la pública de su adhesión a los intereses representados. Las sentencias en cambio, son comprobaciones y exigen por tanto una motivación fundada en argumentos cognoscitivos en los hechos y re-cognoscitivos en el derecho, de cuya verdad, aun aproximativa como lo es toda verdad empírica depende tanto su **validez** o legitimación jurídica, interna o formal, como su **justicia** o legitimación política externa o sustancial. (Ferrajoli, 2010, pp. 68-69) (Resaltado propio).

Continúa el autor su discurso en esta materia sosteniendo que: “Bastaría esto para explicar el carácter no consensual ni representativo de la legitimación de los jueces y para fundar sus requisitos de imparcialidad y condición de tercero e independencia respecto de cualquier poder, incluidos los poderes representativos de la mayoría” (Ferrajoli, 2016, p. 7). Agrega que: “Ninguna mayoría, ni siquiera la unanimidad de los consensos o los disensos, puede hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero” (Ferrajoli, 2016, p. 7). Finaliza con la famosa frase “todavía hay jueces en Berlín” reafirmando la importancia de la independencia judicial caracterizándola así: “En suma el poder judicial es un poder-saber: tanto más legítimo cuanto mayor es el saber y tanto más ilegítimo cuanto mayor es el poder”. (Subrayado propio). (Ferrajoli, 2007, p. 210).

Cerramos esta exposición, por un lado, con la profunda preocupación sobre el nivel de confrontación entre los órganos del Estado, promovido por la ignorancia de los valores y las prácticas democráticas de quienes hoy por hoy detentan el poder desde el Gobierno, y dentro de los cuales, algunos nostálgicos de viejos modelos estalinistas no son capaces de entender cómo funcionan las reglas de la democracia representativa; menos aún, de comprender lo que es un Estado democrático y constitucional de derecho. Su intolerancia se exagera cuando no encuentran jueces o funcionarios dóciles; y sin parar mientes en el daño que causan a la nación, se lanzan a un confrontación ciega e irracional contra esa parte de la institucionalidad que aún no controlan y que, por la experiencia que observamos en otros países, representa, en el nuestro, el último bastión de las garantías y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Por otro lado, observamos una oposición política ciega y sin capacidad propositiva, incapaz de formular una agenda de nación que permita sentar las bases de un verdadero diálogo nacional. Su apuesta se limita a criticar y entorpecer las iniciativas gubernamentales, a tratar de hacer fracasar al Gobierno, a subrayar su incapacidad y mediocridad (que no está en duda), pero

que, con resaltarla sin ninguna posibilidad de corregirla, solo conduce a un callejón sin salida. Va perdiéndose, entonces, aquella esperanza que nació como una crisálida con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, potenciada cuando se publicó el informe de la Comisión de la Verdad en 1993 denominado “De la locura a la esperanza”.

Salir de este estado de postración y parálisis política significa lograr unos nuevos acuerdos de paz. Nuevos acuerdos que no transiten dentro del esquema ideológico propio de la Guerra Fría, en el cual nos enfrentamos en el pasado conflicto; sino con una agenda de nación, donde abordemos los problemas gestados y mal administrados en la post guerra, los mismos que dieron lugar a las “maras” que evolucionaron a las pandillas y que hoy, asociadas con el crimen organizado, tienen de rodillas a la población y, sin estrategia, a un Estado acorralado.

Es necesario revisar los acuerdos, relativos al modelo económico social, que se dejaron a un lado o no se abordaron con suficiente profundidad, pese a estar contenidos en la Agenda de Caracas.

Igualmente, se requiere retomar aquellos acuerdos que integren la temática de los nuevos problemas surgidos como consecuencia de un cuarto de siglo de su firma, algunos son: el cambio climático, depredación del territorio, el uso del mar territorial, la contaminación del aire, la administración de los recursos hídricos y el uso del agua, etc. También, los acuerdos que exigen que nos veamos como nación-parte de una comunidad regional centroamericana e inserta en la comunidad internacional.

Se trata, en otras palabras, de repensar un nuevo modelo de Estado que, inspirado en los postulados clásicos de la república y las recomendaciones de Ferrajoli (2011) antes indicadas, diseñe instituciones modernas y procedimientos claros y seguros, para que aquellas interactúen armónicamente sin colisiones innecesarias. En fin, un nuevo pacto social que proyecte a El Salvador hasta finales de este siglo y que, diciéndolo con claridad o no, funde la Segunda República. Nada más apropiado, entonces, que recordarles a los políticos actuales, como solíamos hacerlo con los autócratas en los tiempos de la dictadura militar, el Art. 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, aprobada por la Asamblea Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789: “Toda sociedad en la que no están aseguradas la garantía de los derechos ni la separación de los poderes, no tiene constitución”.

Estamos a cinco años de cumplir el bicentenario de nuestra independencia de España, un tiempo suficiente para haber madurado y evolucionado desde la Primera Republica postcolonial nacida en 1821, a una nueva que nazca en la era de la globalización y la revolución tecnológica. Ese magno acuerdo debería reflejarse en una nueva constitución, la Constitución salvadoreña del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bobbio, N. (2003). El futuro de la democracia. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1998). Autobiografía. España: Editorial Taurus.
- Ferrajoli, L. (2011). Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia. Vol. II: Teoría de la Democracia. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2016). Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción. Revista Mexicana de Justicia (15-16), 3-18. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/viewFile/8772/10823>
- Ferrajoli, L. (2010). Democracia y garantismo. España: Editorial Trotta.
- Francia. Asamblea Constituyente (1789). Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, aprobada 26 de agosto. Recuperado de: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/.../es_ddhc.pdf
- Hamilton, A. (2001). The vierr of the constitution of the presidente continued, in relation to the modele of appointment, n.º 68. En: Hamilton, A., John, J. and Madison, J. The federalist. Indianapolis: Liberty Fund. Recuperado de: http://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf
- Ortega y Gasset, J. (2006). La rebelión de las masas. Madrid: Espasa Libros.
- Salvi, C. y Villone, M. (2005). Il costo della democrazia. Milán, Italia: Mondadori.
- Van Reybrouck, D. (2014). Contre les elections. Bezige: Act Sud.

JURISPRUDENCIA

- Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Voto 43-2013 de las once horas con cuarenta y un minutos del veintidós de agosto de dos mil catorce.
- Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Voto 18-2014 de las trece horas y cincuenta minutos veintidós de trece de junio de dos mil catorce.



CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE

La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina¹

Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de mayo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2017.

Resumen: Ensayo sobre la relación de colaboración internacional entre los órganos electorales de los países latinoamericanos y los órganos de cooperación internacionales y regionales que contribuyen a esta relación horizontal. El artículo inicia con una reseña breve de los antecedentes de los procesos electorales, desarrolla seguidamente las características generales de la cooperación internacional y los órganos que coadyuvan a estas relaciones entre los organismos electorales de la región.

Palabras clave: Cooperación internacional / Relaciones internacionales / Fortalecimiento de la democracia / Organismo electoral / Tribunales electorales / Organismos internacionales / América Latina.

Abstract: Essay about the relationship of international cooperation among electoral bodies in Latin American countries and the bodies of international and regional cooperation that contribute to this horizontal relationship. The article begins with a brief review of the background of the electoral processes. Then, it addresses the general characteristics of international cooperation and the bodies that contribute to these relationships among the electoral bodies of the region.

Key Words: International cooperation / International relations / Strengthening of democracy / Electoral bodies / Electoral tribunals / International bodies / Latin America.

¹ Conferencia impartida a estudiantes de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Latina de Costa Rica el 3 de julio de 2017.

* Costarricense, abogado, correo electrónico: lsobrado@tse.go.cr. Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor y Coordinador de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Director de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

1. INTRODUCCIÓN

En la América Latina del siglo pasado, la violencia política -en forma de gobiernos militares y guerrillas subversivas- era la norma, mientras que las democracias, como la costarricense, eran excepcionales. En cambio, en la actualidad, a pesar de lamentables y preocupantes retrocesos en algunos países, la democracia, al menos como régimen electoral, es predominante en esta parte del mundo. Se ha convertido, a pesar de las diferencias nacionales, en el lenguaje y parámetro común de valoración política de nuestro subcontinente.

En la raíz del cambio están unos organismos electorales consolidados. Consolidados, en buena medida, gracias a que están aliados; aliados unos con otros. Es esto último, casualmente, lo que hace de este tema algo relevante para el estudio de las relaciones internacionales: se está en presencia de un tipo especial de vinculación entre instancias de los Estados latinoamericanos, calificadas incluso como uno más de sus Poderes. En ese tanto, se trata de una forma de relación internacional que, si bien es paralela, es a la vez independiente de la conducción oficial de las relaciones diplomáticas entre los países.

2. ANTECEDENTES

En la América Latina del siglo XIX y de los primeros decenios del siglo XX, tal como lo describe Jaramillo, la organización de los procesos electorales estaba a cargo del Poder Ejecutivo, mientras que correspondía al Legislativo su calificación. Los procesos electorales eran constantemente objeto de crítica, ya que, al encontrarse en manos de órganos del Estado que -por su naturaleza- expresan los intereses político-partidarios, daban pie a la manipulación de la voluntad popular o, cuando menos, a las dudas sobre si esta había sido respetada (2007, p. 371).

Frente a esta endémica crisis de legitimación de la democracia representativa, una de las respuestas latinoamericanas fue la creación de órganos electorales permanentes, autónomos y especializados. Estos se consolidaron en el máximo estatuto jurídico del Estado, ya que todos nuestros países, salvo Argentina, trataron este tema mediante reformas a la Constitución Política (Jaramillo, 2007, pp. 372 y 375; Ávila y Orozco, 2010, p. 4). Un modelo de institucionalidad electoral original y novedoso que, en palabras de Orozco (2001), constituye: “una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como para la vigencia del Estado de derecho” (p. 47).

Ya en la década de 1920 se erige, en Uruguay, un órgano especializado en la materia electoral, independiente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, encargado de regir los comicios y de arbitrar sus conflictos. A partir de entonces, con mayor o menor autonomía y concentración de funciones, surgen en América Latina otros tribunales electorales especializados. A pesar de ello, y en gran parte de la región, la conformación de los organismos electorales, por sí misma, no significó una automática consolidación del régimen democrático. En algunos países, incluso, los organismos electorales creados durante regímenes democráticos de corta duración se mantuvieron con el regreso del autoritarismo, lo cual evidencia que su sola existencia no fue garantía de democracia.

Su funcionalidad, en esos casos, fue la de intentar proveer legitimación democrática a un ejercicio no democrático del poder; déficit que se mantuvo hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XX (Jaramillo, 2007, pp. 372 y 419-422).

Caso aparte fue el costarricense. Desde finales del siglo XIX, aunque el país careciera de un mecanismo fiable e institucionalmente asentado que blindara el derecho al sufragio, ya Costa Rica mostraba un singular aprecio por ese derecho. Así, la creación de un organismo electoral supremo en 1949, con las características especiales que se le dieron, fue el arreglo institucional que encontró la sociedad costarricense para recuperar la paz y superar los recelos que lo llevaron a la guerra civil.

En cambio, en la mayoría de países que sufrieron rupturas del orden constitucional y regímenes autoritarios, hubo que esperar. Fue hasta la etapa de la redemocratización de América Latina, dentro de la llamada “tercera ola democrática” (desde 1978 hasta la década de los noventa), cuando aquellos organismos electorales tuvieron un papel primordial: ser los garantes de la limpieza de los comicios de transición a la democracia. Papel que pudieron cumplir, primero, porque fueron remozados mediante oportunas reformas electorales y, segundo, porque no se les dejó solos frente a la enormidad del reto histórico que tenían por delante: se crearon (y con los años fuimos ampliando) espacios de cooperación horizontal entre organismos electorales (Carrillo, 2007, pp. 84-85 y 106; Ulloa, 2014, p. 185).

De modo que la cooperación internacional en materia electoral empata, temporal y espiritualmente, con este proceso de redemocratización. Sencillamente era el espíritu de la época, la corriente de la historia. Los órganos electorales de América Latina se convirtieron en el foco de atención prioritaria en pro de la credibilidad del sistema democrático, en un esfuerzo inspirado en la esperanza de no volver a sucumbir al autoritarismo y sus horrores.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Esta cooperación internacional, como se adelantaba, nació de una lectura apropiada del contexto político de la región, por parte de diversos actores a nivel internacional y nacional que visualizaron la necesidad de promover el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de la democracia.

Dentro de las características más destacadas de la cooperación internacional en materia electoral está, en primer lugar, que esta trascendió con creces la tradicional colaboración en forma dineraria. Se materializó por medio de asistencia técnica, observación electoral e intercambio de conocimientos entre los organismos electorales de los países de la región, tal como lo han ejemplificado numerosos autores (Carrillo, 2007, p. 85; IIDH, 2012, pp. 26-29; Ulloa, 2014, p. 186 y Picado, 2017, pp. 25-26).

En segundo lugar, por orden lógico, pero primero por su carácter distintivo, se señala que se trata de una cooperación horizontal. Es decir, son los propios organismos electorales de cada país, en ocasiones por intermediación o iniciativa de las instancias internacionales, quienes comparten entre sí sus lecciones aprendidas; esto llevó a un proceso natural de retroalimentación y confianza (IIDH, 2010, p. 45; Ulloa, 2014, p. 186). En otras palabras, los espacios creados a

nivel supranacional cumplen, mayormente, el papel de ser facilitadores del intercambio directo entre los países.

En tercer lugar, como lo profundiza Carrillo (2007) y lo mencionan Ávila y Orozco (2010), está el espectro temático de dicha cooperación. Inicialmente, las prioridades estuvieron dirigidas a promover la organización de elecciones limpias y confiables, donde no se vulnerara la voluntad popular, siendo el diseño institucional de los organismos electorales un elemento esencial para ese objetivo. Pero posteriormente, conforme avanzaba la década de los noventa, se amplió el ámbito de acción de este sistema internacional de cooperación, llevando la asistencia técnica a organizaciones civiles, partidos políticos y medios de comunicación; siempre en el marco de promover confianza en los ejercicios comiciales. Hoy, en pleno siglo XXI, la asistencia y la cooperación tienen, junto al aumento del grupo de actores meta, diferentes enfoques, dirigidos a la mayor efectividad del sistema democrático (Carrillo, 2007, pp. 89, 100-106; Ávila y Orozco, 2010, p. 8).

4. LOS ÓRGANOS DE LA COOPERACIÓN

a. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Caracterizada esa cooperación, a continuación se presentan algunas instituciones internacionales que la acompañan y potencian². Además, se lleva a cabo un repaso de los principales actores internacionales comprometidos con la cooperación electoral en la región, con unos pocos ejemplos de actividades de cooperación que han involucrado al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Primero, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), concentrado en el desarrollo de la investigación y la producción intelectual, además de asistencia técnica y educación cívica (Carrillo, 2007, pp. 88 y 98). IDEA promovió que Costa Rica recibiera, durante los primeros años del nuevo siglo, apoyo en materia de reforma electoral; soporte que ayudó al país a promulgar en 2009 un nuevo Código Electoral, que supuso un avance en muchos aspectos; entre ellos, transparentar el financiamiento partidario y consolidar los avances alcanzados por vía jurisprudencial.

Segundo, la Fundación Konrad Adenauer. También contribuye en diversos ámbitos de la cooperación dirigidos a fomentar la democracia, tanto con organismos electorales como con partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil (Carrillo, 2007, pp. 88 y 95). Por

² En la reciente reedición del Diccionario Electoral, Guevara y Rodríguez (2017, pp. 560-561) se refieren a las instituciones internacionales en materia electoral y las clasifican del siguiente modo: 1) agencias gubernamentales nacionales cuyo mandato es el fortalecimiento democrático o la asistencia electoral en otros países; 2) organismos intergubernamentales con atribuciones para la asistencia electoral y el intercambio de buenas prácticas; 3) organizaciones de la sociedad civil o redes de organizaciones que operan programas para el fortalecimiento democrático en dos o más países; 4) fundaciones, centros de conocimiento, instituciones académicas y tanques pensantes (think tanks) con programas de investigación o capacitación para el fortalecimiento democrático, con operaciones en dos o más países; y 5) asociaciones electorales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el acompañamiento y observación electoral, entre otras actividades.

ejemplo, ha sido facilitadora activa de las relaciones de cooperación técnica entre los organismos electorales de la región. Con su auspicio, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica ha brindado asistencia técnica y capacitación a sus pares, en países como Panamá, Honduras, Guatemala y Ecuador. Además, con esta Fundación alemana se han ejecutado, en Costa Rica, proyectos de capacitación a partidos políticos y a periodistas en materia de democracia y elecciones.

Y en tercer lugar se agruparían organizaciones e instancias como la Cooperación española, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de los Estados Americanos, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), la Fundación Ford, entre otras.

Sin embargo, entre todas las instituciones destaca la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): su trabajo ha sido permanente e integral, en todos los aspectos de la cooperación electoral en América Latina. En 1980, un convenio del Estado costarricense y la Corte Interamericana de Derechos Humanos permitió la creación del IIDH como organización internacional dotada de amplia independencia respecto de cualquier gobierno. Su fin es la investigación, la promoción y la educación iushumanista en Derechos Humanos (IIDH, 2010, p. 43).

A su vez, una visión clara del IIDH de las necesidades de América Latina en la década de los ochenta, lo llevó a conformar un organismo especializado en la materia electoral: el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Programa creado en 1983, inició sus labores en 1985 y sus fines esenciales son la asesoría técnica electoral y la promoción de elecciones limpias en la región, bajo un enfoque multidisciplinario (IIDH, 2012, p. 25).

b. ASOCIACIONES REGIONALES

Además de su labor como brazo electoral del IIDH, CAPEL impulsó la constitución de asociaciones regionales de organismos electorales, de las que funge como Secretaría Ejecutiva (Carrillo, 2007, p. 85; IIDH, 2012, p. 26). Estas se convirtieron en el espacio neurálgico donde los organismos electorales de cada país hoy intercambian experiencias, por medio de la ejecución de acciones de asesoría técnica, capacitación y misiones de observación electoral, entre otros. Es decir, en ellas se ve reflejado uno de los elementos característicos de la cooperación en esta materia: su carácter horizontal.

Se mencionan, por orden cronológico de su creación, estas asociaciones internacionales que son, hoy, los ejes de la cooperación horizontal en materia electoral.

Primero, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, también conocida como el Protocolo de Tikal. Creada en 1985, fue la primera organización internacional de este estilo a nivel mundial (Ulloa, 2014, p. 184).

Luego, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, o Protocolo de Quito. En 1989, durante la IV Conferencia del Protocolo de Tikal, CAPEL lanzó la iniciativa de constituir una asociación análoga en América del Sur; iniciativa que tuvo resonancia un mes después cuando, en Quito, se creó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (IIDH, 2009, p. 5).

Y, finalmente, la Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE, que agrupa a todos los organismos integrados a las anteriores asociaciones y, además, a los norteamericanos. A partir de varios acuerdos suscritos en conferencias del Protocolo de Tikal y del Protocolo de Quito; se celebró en Caracas, en 1991, una reunión conjunta con el objetivo de constituir la UNIORE, como instancia superior de encuentro. Además de los países miembros de esos protocolos, con el tiempo también se integraron México y Canadá, en 1996 y más tarde Estados Unidos de América, en 1998 (IIDH, 2012, p. 1).

Estas tres instancias tienen la naturaleza de entidad internacional no gubernamental. Sus fines son de información, cooperación y consulta; sus decisiones tienen el carácter de recomendación. Como consecuencia de esa naturaleza no gubernamental, ni estas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna (IIDH, 2010, p. 14). Es decir, como se adelantaba, son instancias de acercamiento y cooperación entre órganos estatales, pero diferentes a los espacios oficiales de las relaciones internacionales de cada país. Son ámbitos donde, básicamente, se aprovecha la especialidad y experiencia acumulada de los organismos electorales de la región, consolidando cada vez más una “dimensión internacional” de la democracia electoral en América Latina (Thompson, 2015, pp. 112-119).

En sus albores, en un contexto de recuperación de la democracia regional, su contribución se circunscribía a que los procesos electorales concluyeran correctamente, pues urgía la consolidación institucional de los organismos electorales, luego de los regímenes autoritarios. Salvado en gran medida ese primer objetivo, el trabajo no se circunscribió sólo al fomento de elecciones limpias y confiables, y las formas de asistencia y cooperación se diversificaron. Es decir, la asistencia técnica se ha vuelto más integral, pues los organismos electorales cuentan con una agenda más amplia y compleja, de conformidad con el espectro temático estudiado anteriormente.

En ese marco de cooperación, entre CAPEL (como Secretaría Ejecutiva) y los organismos electorales, se han desarrollado más de 550 proyectos. En cada uno, los organismos de los distintos países aportan tanto mediante criterios técnicos, como participando en las misiones de observación y en los encuentros de capacitación (IIDH, 2012, pp. 30-32; CAPEL, 2016).

Dentro de los trabajos realizados, destacan las más de 260 misiones de observación electoral que se han celebrado en América Latina. En Costa Rica se han realizado 15 de estas misiones, desde 1986 (CAPEL, 2016). Junto a ello, en materia de proyectos de investigación y producción doctrinaria, destaca la sistematización de jurisprudencia electoral interamericana, cuyo acceso es libre, vía Internet, y en la que han participado 12 países, incluida Costa Rica. También la Serie Cuadernos de CAPEL con 57 publicaciones, y el Diccionario Electoral cuya tercera edición vio la luz el pasado 21 de junio.

¿Más ejemplos que reflejen las virtudes de este tipo de cooperación horizontal? En la década de los noventa, el Tribunal Supremo de Elecciones colaboró con sus equivalentes de El Salvador y Honduras, en punto a la transmisión de resultados electorales; asimismo, asesoró al organismo electoral boliviano, en temas relacionados con el padrón electoral y el registro civil. Más recientemente, a partir de 2013, compartió con el Tribunal de El Salvador la experiencia relativa a la creación y el funcionamiento de una institución de capacitación y formación en

democracia como el Instituto de Formación y Estudios en Democracia costarricense; también aportó conocimiento a su par ecuatoriano, sobre la gestión de jurisprudencia y de una revista sobre derecho electoral como la que maneja el Tribunal Supremo de Elecciones.

La idea de la cooperación horizontal entre organismos electorales ya ha sido replicada en otros espacios geográficos. A modo de ejemplo, en 1991 se creó la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central. En 1997, la Asociación de Autoridades Electorales de África; y en 1998, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia.

Un proceso que culminó en 2013 con la creación de la Asociación Mundial de Organismos Electorales (A-WEB por sus siglas en inglés). Esta, que cuenta actualmente con 106 miembros de todo el mundo, es una entidad global que se basa en principios y fines similares a las pioneras organizaciones de América Latina. Se fomentan las misiones de observación, la formación y capacitación en democracia y las reuniones de intercambio.

5. CONCLUSIÓN

Las autoridades electorales de América Latina deben estar muy satisfechas del camino andado, a lo largo de tres décadas de exitosa cooperación internacional. Se ha logrado demostrar que hay muchas maneras efectivas de movilizar el apoyo internacional para fortalecer la democracia, más allá del reducido concepto asistencialista de cooperación, entendido como apoyo económico únicamente.

América Latina no salió de las tinieblas del autoritarismo llevada de la mano, como un infante, por las naciones desarrolladas. Estas redes de apoyo electoral nutren y refuerzan las técnicas que, a su vez, vertebran y sostienen nuestros sistemas políticos. Redes que se construyeron entre los latinoamericanos. Y es la Región la que se ha encargado de darles continuidad y hacerlas fecundas.

La horizontalidad de la cooperación permitió que entre los organismos de cada país se creara un clima de confianza. Este promueve el intercambio de lecciones aprendidas y que organismos electorales de países más avanzados, en ciertas temáticas, colaboren con otros que se encuentran con rezagos en rubros específicos. En suma, un espacio de retroalimentación y espíritu colaborativo, siempre con el fin de impulsar los valores y buenas prácticas de la vida en democracia. Y todo en un marco de total respeto a la soberanía nacional y a la idiosincrasia de cada uno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, R. y Orozco, J. (2010). *Asistencia Electoral y Democratización Latinoamericana*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Carrillo, M. (2007). Cooperación Internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (2.ª ed., pp. 84-107). México: Fondo de Cultura Económica.

- Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2016). *Lista de Misiones y Observaciones Realizadas por CAPEL*. Recuperado de: <http://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1163/lista-de-misiones-y-observaciones-realizadas-por-capel.pdf>.
- Guevara, A. y Rodríguez F. (2017). Instituciones internacionales en materia electoral. En *Diccionario Electoral* (3.ª ed., pp. 555-563). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *Asociación de Organismos Electorales de América del Sur*. San José: IIDH.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2010). *Conmemoración del XXV Aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*. San José: IIDH.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2012). *Unión Interamericana de Organismos Electorales*. San José: IIDH.
- Jaramillo, J. (2007). Los Órganos Electorales Supremos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (2.ª ed., pp. 371-436). México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, J. (2001). Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado. En Orozco, J. (Coord.). *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas* (1.ª ed., pp. 45-58). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Picado, H. (2017). Difusión y Organismos Electorales en la Teoría de la Reforma Electoral. *Revista Mundo Electoral*, 28, 23-26. Recuperado de: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/mundo_electoral/Rev._ME_28.pdf.
- Thompson, J. (2015). Las Obligaciones Internacionales en Materia Electoral. Un Enfoque a partir del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Electoral*, 20, 111-133. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/20/jose_thompson.pdf.
- Ulloa, F. (2014). Dos Siglos de Elecciones en Centroamérica. *Revista de Derecho Electoral*, 18, 164-231. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/18/felix_ulloa.pdf.

Capacitación a partidos políticos desde el organismo electoral: La experiencia costarricense de cara a las Elecciones Municipales 2016

Jennifer Gutiérrez Barboza*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 9 de noviembre de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de mayo de 2017.

Resumen: En Costa Rica, a partir del año 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) asumió la tarea de brindar asesoría y acompañamiento a los partidos políticos; desde ese momento se han ejecutado varias acciones de diagnóstico y evaluación que han permitido la construcción de agendas anuales de capacitación, las cuales han contemplado tanto los intereses de los partidos políticos, como los del Organismo Electoral. El 2015 -como año preelectoral- constituyó un periodo clave para la capacitación a partidos políticos por dos motivos principales, el primero de ellos la celebración de las primeras elecciones municipales completamente separadas de los comicios nacionales; y en segundo lugar, el aumento significativo en el número de organizaciones partidarias, inscritas todas ellas, con condiciones organizacionales y necesidades de capacitación diversas. Por esta razón, el artículo centra su análisis en la reconstrucción del camino transitado durante la capacitación de las estructuras partidarias de cara a las Elecciones Municipales 2016.

Palabras clave: Capacitación / Capacitación electoral / Capacitación virtual / Partidos políticos / Renovación de estructuras partidarias / Elecciones municipales / Evaluación del desempeño / Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Abstract: In Costa Rica, as of 2012, the Supreme Electoral Tribunal (TSE) undertook the task of providing advice and follow-up to political parties. From that moment on, several diagnosis and assessment actions have taken place, which have allowed the building of annual training agendas that have contemplated the interests of the political parties as well as those of the Electoral Body. 2015, the pre-election year, was a key period for the training of political parties due to two main reasons: first, the celebration of the first municipal elections completely separated from the national elections; and second, the considerable increase in the number of party organizations, registered (all of them), with organizational conditions and needs for diverse training. Because of this, the article focuses on the reconstruction of the way towards the training of party structures in light of the 2016 Municipal Elections.

Key Words: Training / Electoral training / Virtual training / Political parties / Renewal of party structures / Municipal elections / Performance assessment / Institute of Formation and Studies on Democracy. Fundamental Rights / Electoral Law.

* Costarricense, Trabajadora Social, correo jgutierrez@tse.go.cr. Encargada del área de Capacitación a Partidos políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde el 2011. Máster en Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia, por la Universidad de Costa Rica. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

El Código Electoral costarricense (2009) en el artículo 309, incisos c y d, le asigna al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la responsabilidad de brindar capacitación a los partidos políticos; dicha labor se lleva a cabo por medio de las funciones asignadas al Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Así, desde el año 2011, la capacitación a partidos políticos se ha venido constituyendo en una tarea cotidiana del Órgano Electoral, tanto así que su Plan Estratégico Institucional (2014-2018)¹ plantea el objetivo de desarrollar programas permanentes para el fomento de la cultura democrática con poblaciones definidas; visibilizándose, de esta forma, una línea de acción orientada al desarrollo de metodologías de capacitación cuyos contenidos fortalezcan las competencias de los partidos políticos en temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna. Asimismo, el Plan Operativo Institucional (POI)² posee indicadores específicos para medir el cumplimiento institucional de esta tarea.

Ante el compromiso de la institución, el IFED ha planificado y ejecutado agendas anuales de capacitación, las cuales han sido objeto de constante evaluación y readecuación con el objetivo de que la propuesta de capacitación responda a las necesidades de los partidos políticos. Los registros del IFED demuestran que poco más de 4000 personas utilizaron alguno de los servicios de capacitación ejecutados durante el 2015. Considerando los resultados sistematizados, se tiene que del 100% de las personas que asistieron a las actividades desarrolladas por el IFED, sólo el 30% refirió haber recibido alguna capacitación del partido político al cual pertenecen; el 25% que había acudido a actividades organizadas por universidades públicas o privadas y el 15% que participó en talleres ejecutados por la Unión de Gobiernos Locales. Esto permite afirmar que el IFED se constituyó en una importante instancia de capacitación para aquellos partidos políticos que intervinieron en las elecciones municipales de 2016.

¹ En sesión ordinaria n.º 91-2011 del 4 de octubre de 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones dispuso que la ejecución del Plan Estratégico Institucional (PEI) comprendiera el lapso 2014-2018. En acuerdo tomado en sesión ordinaria n.º 31-2013 celebrada el 21 de marzo de 2013, se aprobaron las líneas de acción estratégicas y las líneas de acción de apoyo que conforman el PEI 2014-2018, Indicadores PEI 2014-2018.

² El Plan Operativo Institucional (POI) es el instrumento de planificación operativa que tiene como referencia el PEI y las políticas institucionales, en el que se definen los objetivos, acciones, indicadores y metas que se deberán ejecutar en el corto, mediado y largo plazo y en el que, además, se estiman recursos financieros necesarios para obtener los resultados esperados.

Teniendo claro que la agenda de capacitación del IFED no puede ni debe sustituir los procesos de capacitación interna de las estructuras partidarias, resulta importante llevar a cabo un recuento valorativo de la experiencia ejecutada durante el año 2015, a fin de fortalecer las condiciones que median estos procesos de capacitación. Así, este artículo recupera las opiniones de las personas que participaron, sobre aspectos como contenidos abordados, componentes metodológicos, modalidades ofertadas, materiales facilitados, características de las personas expositoras, utilidad del conocimiento y su aplicabilidad a lo interno del partido político.

En el primer apartado, se retoma la oferta de capacitación desarrollada por el IFED durante el 2015, describiendo en forma general modalidades brindadas, cobertura y alianzas interinstitucionales efectuadas. Seguidamente, se presentan los resultados obtenidos de la evaluación realizada por las personas que participaron en la oferta de capacitación; tomando en cuenta los siguientes elementos: canales de comunicación establecidos, modalidades de capacitación, contenidos, características de las personas que facilitaron los contenidos y de los materiales de apoyo entregados.

Para finalizar, se establece una serie de desafíos que serán analizados y reflexionados a lo interno del IFED, con la finalidad de mejorar la oferta de capacitación que se presentará para las próximas Elecciones Municipales en el año 2020.

2. OFERTA DE CAPACITACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON MIRAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2016

El año 2015 resultó complejo en materia de capacitación, esto por cuanto la demanda provino no sólo de los partidos políticos que lograron su inscripción para las elecciones municipales de 2016 (63 agrupaciones: 12 de escala nacional, 4 provincial, 43 cantonal y 4 coaliciones), sino también, de varias agrupaciones que en espera de cumplir los requisitos para participar, se unieron desde inicios del año a las actividades. El reto principal lo constituyó el brindar una oferta de capacitación oportuna, accesible y equitativa para todas estas agrupaciones, las cuales resultaron diversas en ubicación, canales formales de comunicación, estructura y organización interna. De esta manera, se efectuaron a lo largo del año 12 talleres presenciales en San José con sede en el auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones. En total asistieron 1 407 personas provenientes de 13 partidos políticos de escala nacional, 5 de escala provincial y 38 de escala cantonal.

Si bien es cierto, estas actividades facilitaron el acceso para los partidos políticos de la GAM³, esto no impidió la asistencia de agrupaciones provenientes de Limón, la Zona Sur y el Pacífico. La agenda estuvo conformada por una gama de temas cuyo propósito fundamental fue la capacitación en contenidos y procesos claves para una mayor comprensión de la logística electoral, entre los que se destacan generalidades de las elecciones municipales de 2016, financiamiento político, inscripción de candidaturas, programas electorales y justicia electoral.

Para brindar cobertura en estos mismos temas, a los partidos políticos de las zonas alejadas y que, además, reportaron dificultades en la disponibilidad de recursos para desplazarse hasta la capital, se desarrolló un total de 8 videoconferencias, con el apoyo de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). En estas participaron 308 personas provenientes de 8 partidos políticos de escala nacional, 1 provincial y 4 de escala cantonal. Esta modalidad permitió el acceso a la capacitación de militancia partidaria de Cañas, Nicoya, Ciudad Neily, Limón, Siquirres, Pérez Zeledón y Turrialba. Las características de las videoconferencias permitieron a las personas asistentes no solamente recibir la formación electoral, sino plantear sus dudas, comentarios y sugerencias en forma directa, pues las transmisiones se llevaron a cabo en tiempo real.

Como complemento a las videoconferencias, se ejecutaron 10 giras en forma conjunta con la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Fundación Konrad Adenauer⁴. En estas actividades se contó con la participación de liderazgos políticos de zonas como Limón, Siquirres, San Carlos, Turrialba, Ciudad Neily, Puntarenas, Nicoya, Quepos y Parrita. Se brindó cobertura a un total de 326 personas provenientes de 11 partidos políticos de escala nacional, 1 provincial y 6 partidos de escala cantonal.

Desde la planificación de la agenda 2015, uno de los intereses principales del IFED fue brindar una propuesta de capacitación que pudiera ser reproducida por los partidos políticos en sus procesos internos; por esta razón, se pensó en una opción para que las Secretarías de Capacitación Electoral contaran con material audiovisual actualizado, de fácil acceso y sin ningún costo económico para las agrupaciones partidarias. De esta forma, se habilitaron dos sitios web (Canal Youtube del IFED y la videoteca de la UNED) que permitieron a los partidos políticos contar con

³ Gran Área Metropolitana que incluye las conurbaciones de San José, Alajuela, Cartago y Heredia.

⁴ La Unión de Gobiernos Locales y la Fundación Konrad Adenauer son organizaciones socias estratégicas del IFED y gracias a su aporte económico, durante el 2015 se pudo cubrir gastos de alimentación y contratación de espacios para el desarrollo de actividades de capacitación en zonas alejadas.

16 talleres en línea cuyo contenido en material electoral resultó relevante para los comicios del 2016. Cabe destacar que este recurso resultó efectivamente utilizado por los partidos políticos, pues las estadísticas de la UNED y del IFED reportan alrededor de 2000 reproducciones⁵.

Otra de las herramientas digitales utilizada con fines de comunicación entre el IFED y los partidos políticos fue el boletín “Partidos en Líne@”, el cual contó con 9 publicaciones enviadas a más de 1400 militantes políticos en todo el país. El boletín digital cumplió con dos objetivos fundamentales, el primero de ellos mantuvo al tanto sobre la calendarización de las actividades de capacitación; y el segundo, informó sobre las funciones de los diversos programas electorales y sus innovaciones para las elecciones municipales del 2016.

Una vez descrita, en forma muy general, la oferta de capacitación a partidos políticos durante el 2015 y los principales resultados obtenidos en cuanto a participación, se realizará un acercamiento a la valoración que las personas participantes efectuaron de aquella.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS RESPECTO DE LA OFERTA DE CAPACITACIÓN BRINDADA POR EL IFED CON MIRAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2016

La construcción de este apartado se llevó a cabo por medio de la recopilación de 1438 evaluaciones aplicadas a lo largo del año en cada una de las actividades de capacitación. Asimismo, para profundizar en algunos temas específicos, se elaboró un cuestionario que fue completado por 12 personas que asistieron a las actividades (4 mujeres, 8 hombres y sus edades oscilan entre los 26 y 63 años) pertenecientes a la dirigencia de 4 partidos de escala nacional, 4 de escala provincial y 4 de escala cantonal.

ICabe destacar que este artículo recupera opiniones y recomendaciones que no necesariamente son compartidas por el IFED; sin embargo, son tomadas en cuenta, pues su análisis y discusión realimentan la oferta de capacitación.

⁵ Datos obtenidos de revisión del canal de Youtube del IFED y del sitio de videoconferencias de la UNED al 01 de marzo de 2016.

3.1. DE LOS CANALES DE COMUNICACIÓN EMPLEADOS

Desde que el IFED inició su labor en la capacitación a partidos políticos, una de las metas asumidas fue el establecimiento de canales de comunicación directos y constantes con las dirigencias partidarias. A partir de la puesta en marcha del Área de Asistencia a Partidos políticos en el 2011, el canal de comunicación original lo constituyeron los Comités Ejecutivos, centrados en la figura de la presidencia y la secretaría general.

En la actualidad, el IFED mantiene abiertos varios canales de comunicación con las estructuras partidarias; cada uno de ellos se activa de acuerdo al tema de capacitación programado; así, por ejemplo, en algunos momentos la comunicación es directa con los enlaces encargados de la capacitación electoral; en otros, con las personas del área financiero-contable o con las secretarías de género; y en otros momentos, se comparte información con el total de la dirigencia registrada en la base de datos. Dentro de los medios frecuentemente utilizados para mantener comunicación con los partidos políticos, se tiene el correo electrónico, las actividades presenciales, las redes sociales, contacto vía telefónica y la atención personalizada en las oficinas del IFED.

Al evaluar la efectividad de los canales de comunicación utilizados por el IFED con los partidos políticos, las personas entrevistadas señalan la dificultad para que las estructuras partidarias compartan con sus bases la agenda de capacitación programada, indican que la selección de quienes asisten a los talleres muchas veces se encuentra mediada por luchas internas de los partidos.

Es importante señalar que la asistencia a estos talleres fue totalmente voluntaria; la convocatoria se realizó por medio de las estructuras formales de los partidos políticos, y se otorgó a cada organización idéntica cantidad de cupos por actividad; por lo que corresponde a un proceso totalmente ajeno para el Instituto la designación de las personas que asisten a los talleres. Asimismo, uno de los elementos que se pudo detectar en este periodo fue el alejamiento que (en la mayoría de los casos) presenta la militancia cantonal de los partidos políticos de escala nacional. Esto provocó que las estructuras cantonales plantearan sus consultas y peticiones de capacitación desligadas de su estructura nacional, lo que lógicamente produjo un aumento en la demanda de las solicitudes de capacitación recibidas por el IFED.

Ligado a lo anterior, el año 2015 se caracterizó por el incremento en la cantidad de las consultas realizadas por los partidos políticos al Área de Asistencia a Partidos Políticos. En total se

sistematizaron 163 consultas y se enviaron más de 1500 correos electrónicos con convocatorias o información relevante del proceso. Las consultas recibidas fueron atendidas con el apoyo de varias instancias del Tribunal Supremo de Elecciones, tales como el Departamento de Programas Electorales, Departamento de Registro de Partidos Políticos, Departamento de Financiamiento, Contraloría Electoral, Oficina de Padrón Electoral, Unidad de Estadística y Unidad de Jurisprudencia y Normativa.

El análisis de la satisfacción referida por las personas participantes, con respecto al tiempo en que fue atendida su consulta, demuestra que el 33% calificó el servicio como “Excelente”, el 58% como “Muy bueno” y el 8% como “Bueno”. Cabe destacar que con el tiempo la atención y canalización de las consultas de los partidos políticos se ha constituido en una función sustancial del IFED, vislumbrándose así el Instituto como un puente de comunicación entre los partidos políticos y las diversas instancias del Tribunal Supremo de Elecciones, pues las entidades partidarias no siempre comprenden la estructura y organización interna de la institución.

3.2. DE LAS MODALIDADES DE CAPACITACIÓN OFERTADAS

Tal y como se explicó al inicio de este artículo, la oferta de capacitación para el proceso electoral municipal de 2016 estuvo conformada por varias modalidades a las que, en términos de satisfacción, el 57% de las personas participantes las consideró como “Excelentes” y el 31%, “Muy buenas”.

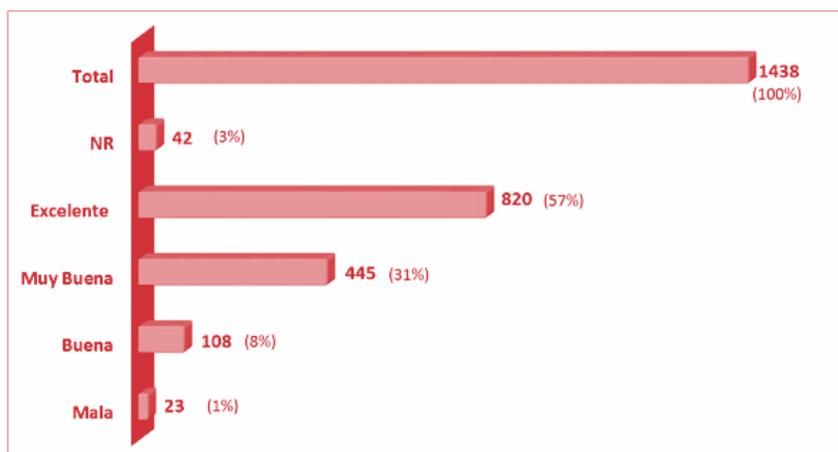


Figura 1: Percepción de las personas participantes sobre la oferta de capacitación electoral brindada a los partidos políticos durante el 2015. Elaboración con base en los instrumentos de evaluación de las actividades de capacitación a partidos políticos, 2015.

A pesar de lo favorable que resultan estos datos, las personas participantes han realizado una serie de recomendaciones, las cuales se constituyen en insumos relevantes para mejorar el servicio brindado. Para los talleres presenciales en San José, proponen la opción de ampliar el horario, así como abrir una oferta paralela para ser desarrollada entre semana. Consideran que la ampliación del horario permitiría trascender a modalidades de capacitación que les posibilite la aplicación de conocimiento técnico en espacios más prácticos; por ejemplo, en temas de financiamiento o del funcionamiento de las juntas receptoras de votos (completar formularios en línea, elaboración de reportes de incidencias, bitácoras, actas de apertura, actas de cierre, etc.)

Dentro de las fortalezas altamente reconocidas en las evaluaciones, se recalca la puntualidad con la que se inicia y finaliza cada taller, así como el respeto a la agenda en cuanto al abordaje exacto de los contenidos para los que fueron convocadas las personas.

Otra valoración destacada de estos espacios corresponde al acercamiento que se logra facilitar entre la dirigencia partidaria y la estructura interna del Tribunal Supremo de Elecciones; a los partidos políticos les resulta positivo el poder hacer preguntas “cara a cara” a las personas encargadas de las diferentes direcciones, departamentos y programas electorales; esto facilita el desarrollo de canales de comunicación, en especial con aquellas estructuras partidarias que participan en un proceso electoral por primera vez.

Una de las debilidades señaladas tiene que ver con la necesidad de que en las capacitaciones se brinde el servicio de una persona intérprete de LESCO; sin embargo, la institución no cuenta con ninguna persona certificada que pueda brindar esos servicios y la contratación de profesionales tiene un costo elevado que se sale de los recursos disponibles; por lo que se ha instado a los partidos políticos a fin de que utilicen los recursos económicos con que disponen para capacitación, para contratar profesionales en LESCO, en caso de requerirse.

Con respecto a las videoconferencias, las personas participantes expresan que estas pueden mejorarse ampliando la oferta y desarrollando otras estrategias de divulgación en los cantones. Actualmente, la principal limitante que enfrenta el Instituto es no contar con los recursos tecnológicos propios para esta modalidad, por lo que se depende de las capacidades y disponibilidad de los recursos de la UNED.

Respecto de los talleres desarrollados fuera del Área Metropolitana, las recomendaciones se orientan por el camino de ampliar la agenda existente. Sin embargo, este recurso de capacitación le implica al IFED tomar en cuenta en su planificación anual varios factores que aseguren el éxito

de estos talleres, como por ejemplo, la búsqueda de establecimientos en las comunidades que cuenten con condiciones óptimas y que, además, sean de fácil acceso para un buen número de personas, así como la inversión económica que requiere el traslado de personal, equipo y material de apoyo.

Para los talleres en línea, las organizaciones partidarias proponen que aunado a los materiales ya disponibles, se realicen cápsulas con mensajes claves que se les haga llegar con mayor frecuencia; asimismo, solicitan la vigilancia del lenguaje técnico de parte de las personas que los desarrollan, esto para una mayor comprensión de los temas.

Con respecto al boletín “Partidos en Líne@”, señalan que se le podría dar un espacio a los partidos políticos para que publiquen opiniones sobre temas electorales; de igual manera, sugieren la creación de boletines especializados en temas de financiamiento, renovación de estructuras y programas electorales.

3.3. DE LOS CONTENIDOS DE LAS CAPACITACIONES

El 90% de las personas que asistieron a las actividades señalaron un alto nivel de satisfacción (En “Excelente” y “Muy bueno”) con respecto al cumplimiento de los objetivos para los cuales se les convocó; y perciben que las actividades de capacitación aportaron a su partido político un conocimiento significativo en materia electoral.

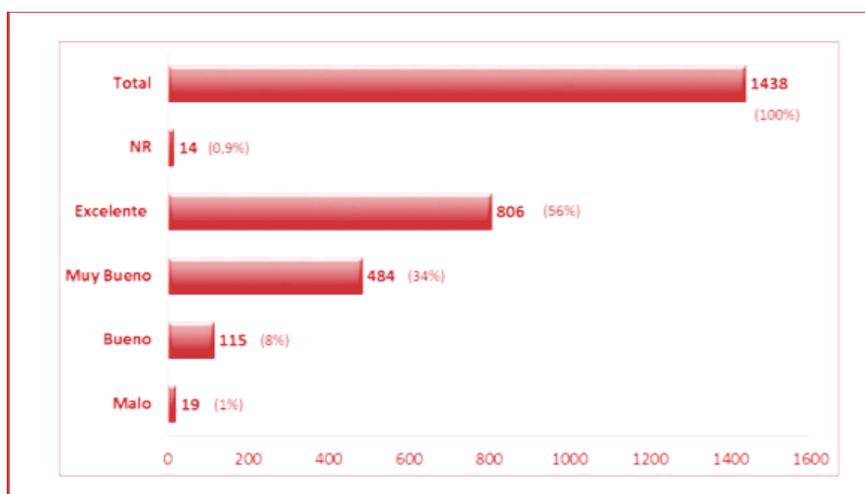


Figura 2: Nivel de satisfacción de las actividades de capacitación con respecto al cumplimiento de los objetivos. Elaboración con base en los instrumentos de evaluación de las actividades de capacitación a partidos políticos, 2015.

La valoración con respecto a la pertinencia de los contenidos y su utilidad para enfrentar el proceso electoral municipal fue positiva, pues el 88% de las opiniones se agrupan en los rubros de “Muy útil” y “Útil” como se puede ver en la figura 3.

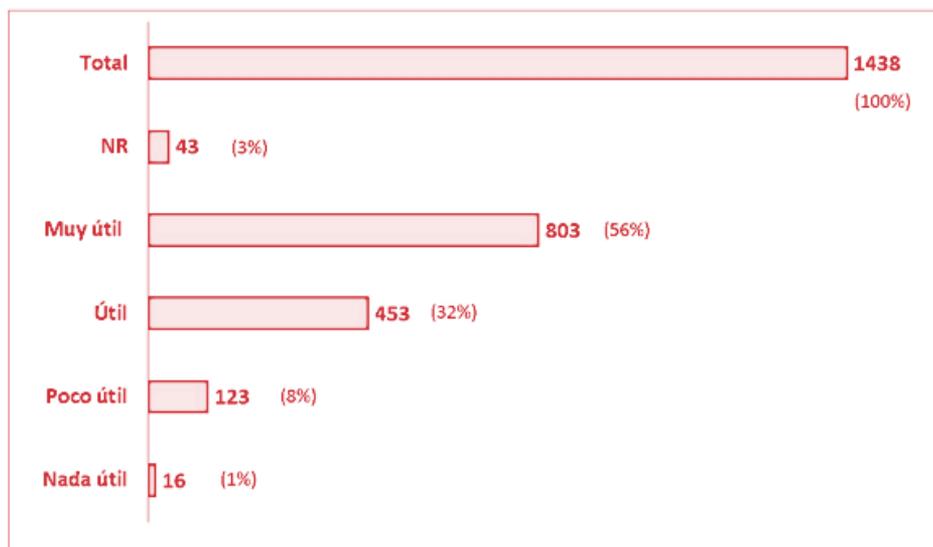


Figura 3: Utilidad de los conocimientos obtenidos en las capacitaciones para el desempeño de las funciones de las personas participantes en el partido político. Elaboración con base en el instrumento de evaluación de las actividades de capacitación a partidos políticos, 2015.

De lo anterior se desprende que los contenidos abordados han sido pertinentes para el desempeño de las personas participantes en su partido político; la utilidad fue altamente valorada, pues afirman que los talleres les mantienen actualizados en temas de logística electoral, reglamentos y jurisprudencia. Mencionan que la agenda de capacitación puede reforzarse con la inclusión de nuevos temas, prioritariamente, el análisis de posibles reformas al Código Electoral y al Reglamento de Financiamiento de los Partidos Políticos, las cuales se consideran relevantes para que los mecanismos de acceso a la deuda política, en las próximas Elecciones Municipales, sea más equitativo. Otros temas requeridos en forma recurrente corresponden a la aplicación de la paridad y la alternancia en las nóminas de elección popular y el uso de las nuevas tecnologías para la elaboración de campañas políticas.

A nivel metodológico, solicitan la creación de estrategias que permitan a las personas profundizar en temas constantes en cada proceso electoral, como por ejemplo, logística y organización del

día de las elecciones, el funcionamiento de juntas receptoras de votos; enfatizaron en el estudio y discusión de las funciones de actores electorales claves como fiscales y Cuerpo Nacional de Delegados. Le proponen al Instituto que valore la posibilidad de crear procesos de capacitación que les permita avanzar en la adquisición de conocimiento en financiamiento político y justicia electoral por medio de niveles, para lo cual sugieren la creación de módulos de capacitación que vayan del conocimiento más básico al más complejo.

Cabe destacar que algunas de las recomendaciones con respecto a los contenidos planteados no son competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, por ejemplo, la capacitación relacionada con las funciones jurídicas y administrativas de las autoridades municipales electas.

3.4. DE LAS PERSONAS QUE IMPARTIERON LAS CAPACITACIONES

Para el desarrollo de la agenda de capacitación, el IFED lleva a cabo procesos cercanos de planificación con otras dependencias del Tribunal Supremo de Elecciones, especialmente las que conforman la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Se muestran en la tabla 1 cuáles fueron las instancias colaboradoras en los procesos de capacitación y el porcentaje de actividades que tuvieron a su cargo.

Tabla 1

Instancias internas del Tribunal Supremo de Elecciones que impartieron capacitaciones a partidos políticos durante el 2015

Instancia del TSE	Porcentaje de capacitaciones ejecutadas
Depto. Programas Electorales	39%
Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)	31%
Depto. Financiamiento de Partidos políticos	17%
Depto. Registro de Partidos políticos	9%
Dirección de Registro Electoral	4%
Total	100%

Nota: Registros del IFED, 2015.

El 62% de las personas participantes (1548 opiniones sistematizadas)⁷ afirmó que el dominio demostrado por las personas expositoras durante el desarrollo de los temas fue “Excelente”; así como el 58% de participantes (1459 opiniones sistematizadas) refirieron esta misma calificación con respecto a la capacidad para aclarar las dudas que surgían en el público.

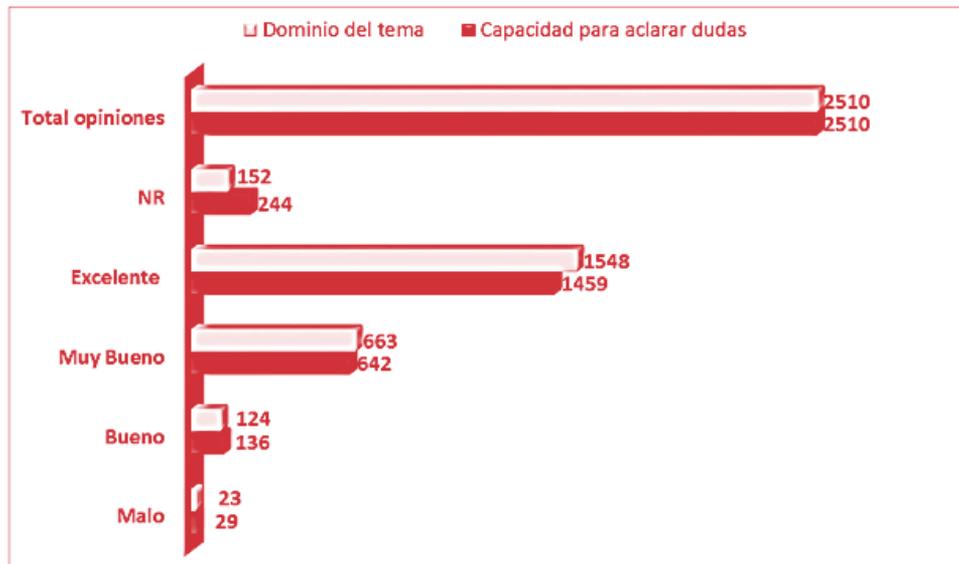


Figura 4: Resultados de la evaluación a las personas que facilitaron los talleres de capacitación a partidos políticos durante el 2015. Elaboración con base en los instrumentos de evaluación de las actividades de capacitación a partidos políticos, 2015.

Valoran como adecuada la forma en que las personas expositoras se dirigieron al público y apuntan como una estrategia efectiva el uso de los recursos audiovisuales para la comprensión de los contenidos. Es importante destacar que dada la cantidad de partidos políticos que participaron en los talleres de capacitación durante el 2015, en varias de las actividades se tuvo que trabajar con auditorios de hasta 140 personas, lo cual constituyó un reto profesional y personal para que las personas funcionarias lograran transmitir el conocimiento a un público tan diverso y obtener resultados evaluativos tan favorables. Este reconocimiento es importante, pues es un claro indicador de que las instancias del Tribunal Supremo de Elecciones están asumiendo la tarea de capacitación con seriedad y dedicación.

⁷ A diferencia de los anteriores rubros de evaluación en los cuales se recopilaron 1438 respuestas, en este apartado se obtuvieron 2510 opiniones debido a que el instrumento permitió evaluar individualmente a cada uno de los facilitadores(as) del taller; de tal forma que en una misma actividad de capacitación, se pudo evaluar a dos o tres expositores, lo que provoca que aumente el número de opiniones recopiladas.

Las recomendaciones brindadas para que estas personas mejoren en su desempeño son de carácter particular y refieren básicamente al cuidado del tono de voz y a la postura utilizada durante la exposición; en algunos casos esporádicos, se muestran críticos ante presentaciones muy cargadas de contenidos, pues consideran que esto obstaculiza la fluidez de la exposición.

3.5. DE LOS MATERIALES ENTREGADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El IFED hace un esfuerzo por asegurar que todas las personas asistentes a las actividades de capacitación obtengan, en forma física y digital, los materiales necesarios sobre el tema abordado. El objetivo de esta acción es colocar a disposición de los partidos reglamentos, manuales de capacitación, cuadernos de trabajo, artículos relacionados con la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, así como las presentaciones elaboradas por las personas expositoras, para que puedan ser reproducidos y utilizados en sus propios procesos de capacitación.

El 96% de las evaluaciones consideraron que los materiales entregados en las capacitaciones resultaron de gran utilidad para los partidos políticos y el 94% les consideró de fácil comprensión. Los talleres en línea fueron altamente apreciados, dada la facilidad de acceso en el horario y espacio que mejor le convenga a la población meta; esto apunta a que esta modalidad de entrega de materiales continuará valorándose como un mecanismo útil de capacitación.

Las debilidades detectadas se ubican en el ámbito de lo económico, pues señalan que a pesar de que los materiales entregados en los talleres les han parecido relevantes para sus procesos de capacitación, se topan con el hecho de no contar con recursos económicos para su reproducción en físico.

4. RETOS Y DESAFÍOS PARA FUTUROS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

Una vez sistematizadas las percepciones y recomendaciones de las personas participantes, se desprenden los siguientes retos para enfrentar en materia de capacitación, para las próximas elecciones municipales.

4.1. DE LOS CONTENIDOS DE LAS CAPACITACIONES

La agenda debe incluir temas específicos propuestos por los partidos políticos tales como las funciones de fiscales y del Cuerpo Nacional de Delegados, el funcionamiento de juntas receptoras de votos, financiamiento de partidos políticos, inscripción de candidaturas y aplicación de la paridad y la alternancia en las nóminas de elección popular. Además, esta agenda debe ser alimentada con aquellos temas que el criterio técnico de la Administración Electoral y el IFED propongan como prioritarios de acuerdo a su experiencia.

Aclarar con quienes participan la diferencia entre espacios de capacitación electoral y espacios de consultas sobre situaciones específicas del partido político; lo anterior debido a que en algunas ocasiones, durante los talleres, la militancia partidaria consulta sobre trámites específicos que su partido ha iniciado ante alguna instancia del Tribunal Supremo de Elecciones. El IFED facilita actividades de capacitación cuyos contenidos se relacionan con generalidades del proceso electoral; para que luego los partidos políticos puedan acercarse a los departamentos respectivos y a las personas indicadas para la atención de consultas y realizar trámites particulares.

4.2. DE LOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

El reto se ubica en el constante diseño de estrategias de capacitación que se adapten a grupos diversos. Para el próximo proceso electoral municipal, la población meta será igualmente heterogénea y se contará con grupos específicos cuya demanda de capacitación se orientará hacia conocimiento electoral básico, mientras otros grupos, con mayor expertiz, demandarán una oferta de capacitación que les permita profundizar más en los contenidos.

Queda por atender el tema de la traducción a LESCO para que personas con discapacidad auditiva puedan incorporarse a las capacitaciones satisfactoriamente.

Con respecto a la ampliación en cuanto a horas y días de los talleres presenciales, es importante aclarar que estas recomendaciones deben ser valoradas en el momento de la planificación anual del IFED y del TSE, pues esta posibilidad se encuentra ligada a temas de disponibilidad presupuestaria. Por el momento, el IFED continuará estableciendo relaciones con socios estratégicos interesados en los procesos electorales municipales, para la consecución de recursos que permitan ampliar esta oferta, especialmente en las zonas más alejadas del país.

Dado el interés mostrado por los partidos políticos y el bajo costo que implica la capacitación virtual, una meta a largo plazo debe ser la adquisición de equipo tecnológico que permita el desarrollo de esta estrategia de capacitación; y que, además, podría ser utilizada para otras poblaciones meta del IFED como estudiantes, docentes, actores electorales, etc.

4.3. DE LOS CANALES DE COMUNICACIÓN

Para seguir brindando acceso equitativo a las capacitaciones, es necesario dar continuidad a los mecanismos que activan los canales de comunicación con los partidos políticos. Se requiere, además, actuar con cautela ante los conflictos internos de los partidos y cambios en las relaciones de sus integrantes.

Por ahora, la estrategia de convocatoria a las actividades seguirá igual. Se debe respetar las estructuras formales de los partidos políticos, aun cuando estos no remitan la agenda de actividades a sus bases. Las personas interesadas en las capacitaciones tendrán que negociar a lo interno del partido su designación.

El IFED continuará cumpliendo con su tarea de canal de comunicación entre la Administración Electoral y los partidos políticos, por lo que se reforzarán los mecanismos para que la atención y el traslado de consultas sigan siendo tan efectivos como lo han sido hasta ahora.

Asimismo, deben mantenerse abiertos los canales de comunicación con las instancias internas del TSE, quienes son las que finalmente abordarán varios de los contenidos de las capacitaciones.

4.4. DE LAS PERSONAS QUE FACILITAN LOS TALLERES

Si bien es cierto, la calificación asignada a las personas que facilitaron los talleres resultó muy satisfactoria, a futuro se requiere apoyarles con formación en temas como manejo de auditorios, modulación de voz, elaboración de presentaciones y comunicación política, entre otros.

4.5. REALIMENTACIÓN Y EVALUACIÓN CONSTANTE

Hasta el momento en este artículo, se ha abordado la actividad de capacitación como un proceso unidireccional en el cual los partidos políticos son realimentados por la Administración Electoral; sin embargo, esto no ha sido exclusivamente así. Estos ambientes de capacitación “cara a cara”

han sido propicios para que la Administración Electoral se realimente de la experiencia de la dirigencia partidaria y para que muchas de sus observaciones hayan sido tomadas en cuenta para la mejora de la logística electoral. Por esto, se seguirán aplicando instrumentos de evaluación en cada una de las actividades realizadas, que permitan la obtención de insumos respecto de las percepciones que tienen los partidos políticos del trabajo llevado a cabo por el Instituto.

4.6. DE LOS MATERIALES DE CAPACITACIÓN

El apoyo a los partidos políticos con los materiales de capacitación se seguirá brindando de acuerdo a las posibilidades presupuestarias del TSE y del IFED; sin embargo, la disposición de los materiales en forma digital será una línea de trabajo para futuros procesos electorales municipales y serán los partidos políticos los encargados de su reproducción y de su uso.

A manera de conclusión, se puede afirmar que el reto asumido por el Organismo Electoral costarricense desde el 2011 da pie al inicio de una nueva relación con los partidos políticos, de ahí la importancia de sistematizar el proceso vivido.

Los hallazgos de este artículo permiten concluir que la oferta de capacitación propuesta durante el 2015 resultó altamente aceptada; poco más de 4000 personas participaron en alguna de las 46 actividades que abordaron 52 temas relacionados con las elecciones municipales de 2016. Sin embargo, el TSE no se limitó a planificar y a ejecutar una agenda de capacitación, sino que también se ocupó de establecer los mecanismos evaluativos que le permitieron la recuperación de las percepciones, recomendaciones y propuestas de las personas que participan en las actividades, muchas de las cuales serán un verdadero desafío para la Administración Electoral.

Corresponde, ahora, reflexionar en torno a ellas y prepararse para que la oferta de capacitación para las próximas Elecciones Municipales del 2020 las incluya en la medida de lo posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley n.º 8765. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2016). *Partidos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia (2015) (2016). *Informes mensuales de talleres de capacitación. Área de Asistencia a Partidos Políticos*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia IFED (2015) (2016). *Informes de evaluación de los talleres de capacitación*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia IFED (2015) (2016). *Registro de asistencia a las actividades de capacitación*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Gutiérrez, J. (Jul.-Dic., 2013). La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 118-148.



CONTRIBUCIONES EXTERNAS

Ciudadanía costarricense: Un rompecabezas incompleto*

Larissa Arroyo Navarrete**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 9 de setiembre de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de mayo de 2017.

Resumen: El Estado de Costa Rica ha violado los derechos humanos de las poblaciones lésbicas, bisexuales, gais y trans (en adelante LGBT) durante décadas, al no reconocer jurídicamente las uniones de personas del mismo sexo, así como al denegar la identificación a las personas trans ya fuera a través de la imposición de un rol de género por la imagen exigida o por la denegación del cambio de nombre o del “conocido como” (“c.c.”). Para solventar esto, se requiere de la voluntad política de quienes están en puestos de decisión tal y como ocurrió en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), al aprobar su política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género cuyo objetivo es cumplir las obligaciones estatales que emergen del derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la igualdad y no discriminación.

Palabras clave: Derechos humanos / Discriminación / Igualdad de oportunidades / Equidad / Identidad personal / Derecho a la identidad / Cambio de nombre / Inscripción registral / Preferencias sexuales / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The Costa Rican State has violated the human rights of the LGBT community for many decades by not legally acknowledging same sex unions as well as by denying identification for trans people, whether by imposing a gender role demanded by the image or by denying the right to the name change or the “also known as” (“aka”). To settle this, there is need for political will of those who are in a decision-making position as it is the case of the Supreme Electoral Tribunal (TSE) by approving its policy of no discrimination based on sexual orientation and gender identity, whose objective is to comply with the state obligations that arise from international law of human rights and, particularly, the right to equality and no discrimination.

Key Words: Human rights / Discrimination / Equality of opportunities / Equity / Personal identity / Right to identity / Change of name / Registration / Sexual preference / Supreme Electoral Tribunal.

* Ponencia presentada en el panel sobre “Diversidad sexual, igualdad y Derechos Humanos. Retos para las instituciones”, celebrado el 19 de mayo de 2016 en el auditorio del TSE.

** Costarricense, abogada feminista especialista en derechos humanos, género, diversidades, derechos sexuales y derechos reproductivos. Correo electrónico: larissa.arroyo@gmail.com. Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, Diplomas de postítulo por la Universidad de Chile: “Derechos Humanos y Mujeres: Centroamérica” y “Derechos Humanos y Mujeres: Estrategias Jurídicas para la Incidencia” y actualmente Maestría en Justicia Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Presidenta de la Asociación Ciudadana ACCEDER para el litigio estratégico nacional y regional, la incidencia y el liderazgo político en derechos humanos. Consultora y docente en la Maestría de Derechos Humanos con perspectiva de género de la Universidad Nacional de Costa Rica.

1. COSTA RICA: UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN ATRASADA

En materia de Derechos Humanos, sin duda, Costa Rica cuenta con una estructura normativa fuerte para asegurar el reconocimiento de la importancia de las personas y su dignidad para la construcción de una democracia sólida. No obstante, el cumplimiento de esa normativa no sólo no ha sido ejemplar, sino que ha resultado, por el contrario, en la exclusión de un sector de la población. Existen diferentes niveles de reconocimiento de la ciudadanía de algunas poblaciones que han sido discriminadas, ya sea en razón de su orientación sexual o de su identidad/expresión de género con implicaciones profundas para el desarrollo pleno de sus vidas, reflejo de violaciones a sus derechos humanos y, en particular, el derecho a la dignidad, a la igualdad y a la justicia.

En el 2008, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay declaraba que “El principio de universalidad no admite excepciones. Los derechos humanos son un derecho verdaderamente innato de todos los seres humanos” (ONU, 2012, p. 10). No obstante, el tratamiento diferenciado injustificado que hemos recibido tanto las personas lesbianas, bisexuales, gays, transexuales e intersex (LBGTI) que hemos apelado a la atención del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como aquellas que laboran para la institución nos ha sometido al mandamiento social de la invisibilidad. En ese sentido, conviene recordar los avances que el TSE ha tenido a lo largo de los años para entender que los cambios son necesarios pero no surgen espontáneamente.

El Informe Sombra sobre la Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Costa Rica en relación con la discriminación ante el Comité de la CEDAW en el 49.º-50.º período de Sesiones en julio 2011, recogía las denuncias de las poblaciones trans y en ese sentido planteó que:

Uno de los derechos primordiales de todo ser humano es del tema del reconocimiento ante la ley.

Es el reconocimiento de la identidad verdadera y exacta de transexuales en la Fundación del cumplimiento de todos sus derechos humanos. Sin documentos legales que reflejen coherencia entre nombres (es decir, masculinos o femeninos) y cómo una persona expresa su sexo y su sexo oficialmente reconocido (es decir, mujer u hombre), transexuales son acusados de falsificar sus identidades. La percepción de falsificación impide que a las mujeres transexuales de recibir servicios públicos esenciales y de ser percibido como auténtico cuando busca, entre otras cosas, empleo, vivienda y educación. Como último recurso, transexuales sin documentos precisos pueden verse obligados a “salir” como transexuales, incluso cuando es seguro hacerlo. (p. 7)

Estas denuncias sobre el impedimento estatal para reflejar la verdadera expresión de género no fueron en vano, sino que surgieron de lo que el informe establece como transfóbicas observaciones formuladas por la entonces directora del Registro Civil que manifestó, ante solicitud de prueba

de identidad, que no permitiría hombres vestidos como payasos. El valor de Natalia Porras, una mujer trans, permitió que el Registro Civil costarricense accediera a la foto en la cédula de identidad como reflejo de lo que esta persona vive en lo cotidiano¹. En informe de las observaciones se denunciaba también que aún no se permitía que las personas trans usaran la sección de “c.c.” o el “conocido como” con el nombre elegido.

Las mismas Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en respuesta a esto fueron radicales sobre el tema:

40. El Comité toma nota de la creación de normas encaminadas a respetar la identidad de las mujeres transgénero en las tarjetas de identificación con foto emitidas por el Registro Civil. Sin embargo, expresa su preocupación por la discriminación en el acceso a los servicios de educación, empleo y salud contra las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexos en el Estado parte. También preocupa al Comité la información recibida de que algunas de estas mujeres son víctimas de abusos y maltratos por parte de los proveedores de servicios de salud y funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes. (Comité CEDAW, 2011, p. 10)

Los patrones sociales culturales toman vida no solo en las calles, sino también en la actuación estatal y permiten la perpetuación de roles y estereotipos que han resultado en la denegación de derechos fundamentales. Esta denegación representa a su vez una violación al derecho a vivir libre de violencia de las personas trans, pero en particular, tiene impacto en el sentido de la existencia de categorías de ciudadanía que a su vez se transforman en impedimentos para el ejercicio de los derechos políticos y, por lo tanto, una dilación para la construcción de la democracia costarricense.

El derecho a la identidad es esencial para el desarrollo pleno de las personas y, por lo tanto, para el ejercicio de la ciudadanía con particular énfasis en los derechos políticos. Esa identidad es un compuesto de diversos elementos entre los cuales está la orientación sexual y la identidad de género. Son varias las organizaciones de derechos humanos que han registrado la denegación de la cédula con su nombre verdadero: el elegido. Si bien actualmente no existe trámite administrativo que permita este cambio, ni siquiera se permite el uso de una figura que ya existe como lo es el “conocido como”, con implicaciones tan severas a nivel emocional, social y político.

¹ Artículo 2 del Reglamento sobre fotografía de cédula de identidad del Tribunal Supremo de Elecciones Decreto 08-2010 Publicado en La Gaceta n.º 127 de 1.º de julio de 2010, el cual dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su imagen y su identidad sexual al momento de tomarse la fotografía que se inserta en la cédula de identidad. Ese derecho debe conciliarse con el interés público de contar con un documento de identificación idóneo, seguro y confiable. Lo anterior hace necesario que, en la fotografía, se muestren los rasgos faciales, de forma tal que permitan la identificación de la persona portadora del documento de identidad”.

2. MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA: EL DERECHO A LA IGUALDAD EN UNA CIUDADANÍA INCOMPLETA

Desde una perspectiva de normativa nacional, se ha de mencionar que el artículo constitucional 33 establece con claridad que: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Esto tiene sustento, por supuesto, en numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, pero para este artículo, se hará énfasis en la relación entre el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la dignidad humana para la construcción de una ciudadanía participativa en el proyecto colectivo como lo es la democracia y, en particular, a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24 sobre la Igualdad ante la Ley establece que: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Llama poderosamente la atención que, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se haya manifestado al respecto de la siguiente manera:

También en el área de prevención de la violencia, los Estados Miembros de la OEA deben adoptar un marco legal que proteja específicamente a las personas de la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y la diversidad corporal. Este marco normativo debe incluir leyes contra la discriminación, enmiendas a la legislación existente para incluir la no discriminación basada en estos motivos, y leyes de identidad de género. El derecho a la igualdad y no discriminación implica que los Estados no sólo están obligados a dar igual protección ante la ley a las personas bajo su jurisdicción, sino que deben adoptar medidas legislativas, de política pública y de otra índole que sean necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. En conexión con ello, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana han interpretado que la orientación sexual y la identidad de género están protegidas por la frase “otra condición social” del artículo 1.1 de la Convención Americana. (2015, p. 16)

Urge recordar lo establecido por la Corte IDH en la sentencia *Atala Riffo vs. Chile* del año 2012:

82. La Corte reitera que, mientras la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana, el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley” 91. Es decir, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana. (p. 29)

El ejemplo perfecto de cómo cumplir con estas obligaciones es la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones. Aprobada por el acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo 3.º de la Sesión Ordinaria n.º 37-2016 del 28 de abril de 2016, implica un avance en el cese de las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones LGBTI.

Una herramienta como la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones evidentemente no puede ser concebida sin que se parta del principio y del derecho a la igualdad. Esto, por cuanto lo que nos separa a los gays, lesbianas, bisexuales y trans del resto de la población es el reconocimiento pleno de todos nuestros derechos. Costa Rica no puede ser una democracia, mientras existan categorías de ciudadanía. Es necesario pensar a nuestro país como un Estado de derecho, y para esto necesitamos una institucionalidad respetuosa del marco normativo de derechos humanos tanto nacional como internacional, que implica cambiar la idea del mandato heterosexista con enfoque cisgénero². Si la dignidad es el centro de todo, cómo desarrollar un proyecto de vida sino se puede ser quien se es o bien, si no se puede estar con quien se ama. El mundo es diverso, nuestro país es diverso. Cada quien decide su creencia pero nadie escapa al derecho. No podremos hablar de democracia, mientras no exista matrimonio igualitario, una ley de identidad de género y legislación contra los delitos de odio, ya que mientras esto no suceda, la injusticia y la desigualdad reinarán en Costa Rica.

3. VOLUNTAD POLÍTICA: JAQUE MATE

Por todo lo anterior, es cuestión de tiempo, trabajo y voluntad para asegurar que todas las personas tengamos todos nuestros derechos todos los días. La responsabilidad estatal definida en los instrumentos citados en el apartado anterior requiere necesariamente de una voluntad política que sólo puede venir del compromiso personal de quienes ostentan una posición de poder. El ejemplo perfecto es la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta no es más que el cumplimiento del TSE de los deberes que tiene Costa Rica de respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconocido por nuestro mismo sistema de justicia, a través de la Sala Constitucional. Aquí conviene mencionar la energía generada por la sentencia Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, la cual ha sido vista como una imposición, sin que esto tenga fundamento alguno y, por lo tanto, se ha de retomar el tema del valor normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional Costarricense³ y en ese sentido

² Término para describir a una persona cuya identidad de género coincide con la sexualidad biológica que se le asignó al nacer. No se debe confundir el término con heterosexual, que alude a orientación sexual. Una persona cisgénero puede ser heterosexual, homosexual o bisexual.

³ Ver Orozco, V. (2014) El valor normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional Costarricense: El caso particular de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Judicial, 113, págs.11-32

nuestro tribunal constitucional manifestó en la sentencia 2313 de 1995:

...como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93)...

...si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada.

Si bien, la normativa nacional e internacional de derechos humanos tiene como efecto obligaciones para la sociedad a nivel individual y colectivo, se ha de recordar que el mayor impacto está en el Estado, figura abstracta, que se materializa en el actuar de quienes sean agentes estatales. Es decir, aunque la construcción de una democracia y de un Estado de derecho la hacemos en colectivo, esta política no existirá sino hasta cuando sea implementada y, por lo tanto, respetada a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por quienes tienen el deber de ejecutarla. El TSE tendrá que ajustar sus acciones a la política, incluyendo la difusión de esta nueva normativa y formación de su funcionariado; y a la ciudadanía le corresponderá conocerla y reclamar en caso de que surja alguna irregularidad.

Tomará tiempo la construcción de una cultura institucional que permita al TSE consolidarse como una institución estatal que cumpla a cabalidad con los estándares, y será necesario el apoyo de organizaciones de la sociedad civil tales como la Asociación Ciudadana ACCEDER y el Frente por los Derechos Igualitarios para marcar la pauta más alta de respeto a los Derechos Humanos.

4. CONCLUSIONES: EL PANORAMA COMPLETO Y LAS PIEZAS QUE FALTAN

Tal y como se ha venido manifestando a lo largo de los años desde la sociedad civil, no existe aún el mecanismo que permite explícitamente los trámites para un cambio legal de nombre; y de poder gestionarse, son prácticamente imposibles por costosos y burocráticos. El resultado es funesto: la falta de acceso al derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la participación de la vida económica y, por supuesto, de la construcción de una ciudadanía activa para la construcción de una democracia real.

Es imperativo proveer de herramientas al funcionariado de manera tal que se pueda, a través de diversos mecanismos, desmontar la estructura que sostiene las variadas clases de categorías. Considerando que según jurisprudencia constitucional: “El principio a la igualdad ante la ley

se viola, si alguna disposición otorga un trato distinto, sin motivo justificado, a personas que se encuentren en igual situación, o sea que para una misma categoría de personas las regulaciones tienen que ser iguales” (Sala Constitucional, sentencia 500-1995, considerando IV, 1995), hemos dado pasos agigantados para que en el 2014 el mismo órgano retomara las palabras de la CIDH:

...considerando la doctrina establecida por ese Tribunal internacional en cuanto a la prohibición de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de incurrir en actos discriminatorios en contra de las personas por su orientación sexual, esta Sala estima procedente utilizar aquellas consideraciones jurídicas como parámetro de interpretación para resolver el presente asunto aun cuando se trate de situaciones fácticas distintas, ya que, la ratio decidendi es igual, por cuanto, se trata de impedir toda discriminación por razón de la orientación sexual. Lo anterior atendiendo a que, según lo dispuesto por la CIDH “la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención” y, por ende, queda proscrita cualquier práctica fundada en esos aspectos... (Sentencia 12703, p. 6).

No hablamos entonces de que la protección de las personas sobre la base de su orientación sexual e identidad de género exige la creación de nuevos derechos ni que se concedan derechos especiales a las personas LGBTI como bien lo establecía Naciones Unidas para el 2012 en “Nacidos libres e iguales”, sino que solo es necesario que se cumpla la garantía aplicable universalmente de no discriminación en el goce de todos los derechos.

La Política del TSE es un logro que merece ser reconocido; sin embargo, hay que recordar que la cultura institucional acarrea resabios de un Estado que no era de derecho, en donde se sigue anteponiendo el desconocimiento o incluso, algunas veces, la libertad de conciencia de las personas agentes estatales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. OAS/Ser.LN/II.rev.2 Doc. 36 Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Artavia Murillo y otros Vs. Costa Rica. Sentencia del 28 de noviembre. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones costas. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Sentencia del 24 de febrero. Reparaciones y Costa Fondo. Recuperada de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf

Comisión Latinoamericana de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas. (2011) *Informe Sombra sobre*

la Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Costa Rica en relación a la discriminación ante el Comité de la CEDAW en el 49.º-50.º Período de Sesiones en julio. Recuperado de: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20 Documents/CRI/INT_CEDAW_NGO_CRI_49_8455_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CRI/INT_CEDAW_NGO_CRI_49_8455_E.pdf)

Naciones Unidas (2012). *Nacidos libres e Iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos.* Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLow Res_SP.pdf

Naciones Unidas. Comité CEDAW (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.* 49.º período de sesiones 11 a 29 de julio. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8421.pdf?view=1>

Costa Rica. Sala Constitucional (1995). Sentencia 500-95 de las once horas con tres minutos del veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cinco.

Costa Rica. Sala Constitucional (2007). Sentencia 1682-07 de las diez horas y treinta y cuatro minutos del nueve de febrero de dos mil siete.

Costa Rica. Sala Constitucional (2007). Sentencia 4276-07 de las catorce horas y cuarenta y nueve minutos del veintisiete de marzo de dos mil siete.

Costa Rica. Sala Constitucional (2014). Sentencia 12703 de las once horas con cincuenta y un minutos del primero de agosto de dos mil catorce.

Y para usted: ¿Cuál es su compromiso con la democracia?¹

¡La democracia es todo!

Debemos cuidarla, amarla y respetarla como se cuida al tesoro más preciado.

Warner Ávila S., visitante

Museo Nacional, 20 de noviembre, 2013

Pablo Quirós Orozco*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 17 marzo de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de agosto de 2016.

Resumen: El Instituto de Formación y Estudios en Democracia planifica y ejecuta programas de formación para la ciudadanía y para los partidos políticos, a fin de promover el efectivo ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento de la cultura cívica, atendiendo a la diversidad regional, socioeconómica y cultural de los costarricenses. Dentro de esta dinámica y por medio de un convenio con el Museo Nacional, durante los meses de octubre de 2013 a junio de 2014 se exhibió en ese espacio cultural una muestra museográfica titulada “Vivamos la democracia”. Como parte de la exposición, se acondicionó la simulación de un recinto electoral en el que los visitantes, en lugar de votar, completaran la frase Mi compromiso con la democracia es..., en papellitos dispuestos para ese propósito, y que posteriormente fueran depositados en la respectiva urna. Con base en lo anterior, el artículo presenta un estudio de la historia de la democracia costarricense y un análisis de las opiniones expresadas por quienes asistieron a la exhibición.

Palabras clave: Formación en democracia / Fortalecimiento de la democracia / Valores democráticos / Derechos políticos / Participación ciudadana / Historia política / Democracia / Instituto de Formación y Estudios en Democracia / Opinión pública.

Abstract: The Institute of Formation and Studies on Democracy plans and executes programs of formation for the citizenry and the political parties with the aim of promoting the effective exercise of political rights and the strengthening of civic culture addressing the cultural, socioeconomic and regional diversity of Costa Ricans. Within this dynamics and through and agreement with the National Museum, during the period comprising from October 2013 through June 2014, the Museum held an exhibition entitled “Let’s Live Democracy”. As part of the exhibition, a space was created to simulate a polling station in which visitors, instead of casting a ballot, could complete the phrase: “My commitment to democracy is ...”, written on pieces of paper available for this purpose and which had to be later deposited in the corresponding box. Based on this, the article presents a study of the history of Costa Rican Democracy and an analysis of the opinions expressed by those who attended the exhibition.

Key Words: Formation in democracy / Strengthening of democracy / Democratic values / Political rights / Citizen participation / Democracy / Institute of Formation and Studies on Democracy.

¹ Esta publicación se desprende de la exposición “Vivamos la democracia”, realizada en diversos museos costarricenses entre los meses de octubre de 2013 a junio de 2014 es resultado de la pasantía del autor, en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, como parte del Programa de Fortalecimiento de la Función Pública en América Latina, de la Fundación Botín, España.

* Costarricense, estudiante universitario, correo pquesteban@gmail.com. Estudiante de Ciencias Políticas y Administración de Aduanas de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La consolidación de la democracia en Costa Rica ha sido, sin lugar a dudas, un proceso histórico iniciado desde las primeras horas del Estado costarricense. Esta ruta, aunque llena de estrechos caminos y lentos andares, forja en la actualidad el sistema que usted y yo disfrutamos día con día.

Este artículo hace una breve recopilación del proceso histórico que Costa Rica vivió, de mano de mujeres y hombres comprometidos con una causa nacional: nuestra democracia. Seguido, además, de un análisis de las respuestas brindadas por los visitantes en la exposición ¡Vivamos la democracia!, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); y ofrece una muestra de nuestro compromiso con la democracia, de cara a retos y desafíos que ponen a prueba nuestra capacidad como nación ante el mundo.

2. ANTECEDENTES

Con la llegada de las elecciones presidenciales de 1889, Costa Rica se preparaba para elegir, en las urnas electorales, a su próximo presidente de la República, al aproximarse la conclusión del periodo de gobierno del general Bernardo Soto Alfaro.

No obstante, pocos meses antes de la realización del proceso electoral y en un acto de dudosa credibilidad, el presidente Soto le entrega el mando presidencial a su segundo designado, el licenciado Ascensión Esquivel Ibarra, con el argumento de que como entre los candidatos propuestos por los adeptos del Partido Liberal Progresista (partido del Gobierno) estaban el tercer designado, el Dr. Carlos Durán Cartín, y su padre el general Apolinar de Jesús Soto, primer designado y secretario de Estado en el Despacho de Guerra y Marina, no consideraba decoroso apoyar en el poder la causa de su padre ni tampoco veía moral combatirla (Pinaud, 1989).

Esta decisión tomada por parte del Ejecutivo provocó, entre el pueblo costarricense, una actitud de desconfianza, al presenciar el apoyo que el mismo presidente le otorgaba a don Ascensión Esquivel, fuerte candidato a la presidencia para los comicios próximos a celebrarse. Sin dejar de lado el apoyo que el Partido Liberal le concedió a don Ascensión desde el primer momento, como aspirante a la silla presidencial para las elecciones de noviembre.

Luego de este suceso, y en respuesta a la candidatura del “aspirante oficial”; el día 11 de junio, el Partido Constitucional Democrático designa a don José Joaquín Rodríguez Zeledón, quien hasta ese entonces ocupaba el puesto de presidente de la Corte de Justicia, como candidato a la presidencia de la República por dicho partido. Conformándose así, a escasos 4 meses, el panorama político de cara al proceso de votación a celebrarse en noviembre de ese año.

A partir de este momento, en el marco de una campaña política, se inicia una fuerte propaganda en varios diarios de circulación nacional, atacándose los candidatos entre sí. Ello se ve evidenciado en el periódico La República (a favor del candidato oficialista), que de forma tajante en sus páginas expresa su apoyo a Ascensión Esquivel.

En la “acera del frente” se expresa el caso expuesto en el diario La Prensa Libre (a favor del Rodriguismo, candidato opositor), el cual utiliza en sus escritos la movilización y el enojo contra el Gobierno, articulando el enfado en los ciudadanos: “el pueblo se identificó con la nueva publicación y rápidamente la acogió como un instrumento de expresión. Acusó de maniobra política el hecho de que el presidente de la República, Bernardo Soto Alfaro, le entregara el mando al Lic. Ascensión Esquivel”. (Rivera, 2012, pp. 16-17)

Toda esta atmósfera impactó de manera sensible la estabilidad política y social de nuestro país, ante un sistema político que no garantizaba libertades democráticas formales, de cara a un proceso electoral que se realizaría en pocos meses. Debido a esta inestabilidad y enojo popular, el 10 de agosto de 1889 (4 meses después de la entrega del mando presidencial), el señor Ascensión Esquivel regresa de nuevo la banda presidencial a don Bernardo Soto Alfaro, reconociendo su clara ventaja ante su adversario político, con el fin de dedicarse a su candidatura como un simple ciudadano, en iguales condiciones que el candidato opositor, Lic. Rodríguez Zeledón (Herrera, 2012).

Con la llegada del proceso electoral, -cuya duración era de aproximadamente tres días- se empezaban a conocer: “[...] los rumores de arbitrariedades perpetradas por las autoridades, siendo en realidad alarmantes las noticias que venían de correos expresos” (Pinaud, 1989, p. 17) por parte del sector opositor, lo que generó mucha desconfianza e incredulidad en el sistema. Se reportaban cierres de Juntas Electorales a destiempo, represión a los adeptos del Partido Constitucional para ejercer el voto, y hasta la persecución de seguidores del partido constitucionalista, por ejemplo, de quien sería en posteriores años, presidente de la República, don Rafael Yglesias Castro.

Ante esta grave situación y transcurridos varios días sin resultados oficiales de la elección presidencial, los ánimos se exacerbaban dentro de la población costarricense. Siendo un detonante el día 7 de noviembre de 1889, cuando un grupo numeroso de militares y civiles, salieron a las calles, con una caravana apoyando y dando por ganador al candidato Esquivel, lo que provocó una rápida movilización por parte del grupo del Partido Constitucional en reacción ante tales hechos.

El conflicto era para ese momento inminente. Nuestra capital: “vivió horas de intensa inquietud y penosa amargura esa noche, ya que era indudable que el movimiento así gestado, tenía todos los aspectos de una gran revolución” (Pinaud, 1989, p. 27). Por un lado, las calles se llenaban de simpatizantes de ambos partidos políticos que vitoreaban a un ganador y, por otro, trataban de hacer valer sus derechos ante el claro ganador para la población costarricense: José Joaquín Rodríguez.

Dadas las manifestaciones y luchas de poder que ponían en riesgo a la misma población, el tercer designado, el Dr. Carlos Duran Cartín, se dirige hacia el despacho presidencial, acompañado de don Ricardo Jiménez y otros ciudadanos, con el fin de hacer entender al presidente de la República la gravedad de los hechos vividos en las calles capitalinas y el descontento ciudadano hacia su gobierno, al cual le habían perdido confianza desde hacía algunos meses.

El desenlace de este tenso conflicto en nuestro país se vio fraguado en la designación de don Carlos Durán Cartín como presidente de la República por parte del presidente Soto, como un gesto que permitiría traer la paz y la unión a diferentes partidarios y militares en las calles. El doctor Durán ejerció la presidencia desde el 7 de noviembre de 1889 y hasta el 8 de mayo de 1890, cuando le entrega el poder al candidato electo, don José Joaquín Rodríguez.

A partir de la proeza histórica ocurrida en el año de 1889, se vive en nuestro país un proceso de larga trayectoria vital para el desarrollo democrático costarricense, apegado al soberano derecho a la libertad, como eje fundamental dentro de la República.

No es posible dejar de lado, dentro de la construcción democrática costarricense, el valioso aporte que, cinco décadas después de aquel 7 de noviembre de 1889, significó el pacto con el que el entonces presidente, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Manuel Mora Valverde y Monseñor Víctor Manuel Sanabria llevaron a cabo la promulgación de un paquete de políticas públicas en el ámbito social, las cuales fortalecen, sin duda alguna, la democracia costarricense en términos reales a largo plazo. Dentro de esas políticas se puede mencionar la fundación de la “Universidad de Costa Rica en 1940, en 1941 se estableció la Caja Costarricense del Seguro Social, y en 1943 se agregó un capítulo de las Garantías Sociales en la Constitución y se aprobó el Código de Trabajo” (Molina y Palmer, 2007, pp. 102-103).

Pasados apenas 4 años de la reforma social, de fuerte impacto para nuestro país, en el año 1944, se vuelven a vivir momentos tensos en la realidad nacional, con alarmas de fraude en sectores opositores al gobierno, avivando momentos de incertidumbre y desconfianza en el sistema electoral.

No obstante, a pesar de lo vivido en décadas anteriores, en el año de 1948, nos vemos inmersos dentro de un nuevo proceso electoral con emanaciones de vicio, pese a la reforma electoral que en 1946, el presidente Teodoro Picado había promulgado para apaciguar a sus opositores. Cuando los resultados de esa elección llegaron, dieron como ganador a don Otilio Ulate Blanco -director del medio “El Diario de Costa Rica”- para el puesto de presidente, y para la Asamblea Nacional se otorgó, según los resultados, una mayoría de escaños al partido calderonista.

Luego de esto, el congreso, que mantenía una mayoría en el Parlamento, anula las elecciones, y después de procesos inconclusos de negociación entre las partes, el empresario José Figueres Ferrer llama a las armas. Esta acción llevó a una guerra civil desarrollada ese mismo año (1948), con un trágico saldo de más de 4000 bajas, creando consigo: “[...] el más trágico estallido de violencia política experimentado por el país” (Molina y Palmer, 2007, p. 114).

Esta etapa delinea una nueva fase de la democracia costarricense, luego de que el caudillo ganador, José Figueres, instaurara una nueva Junta de Gobierno de facto y llamara a una Asamblea Nacional Constituyente, barajando las bases para la construcción de un nuevo Estado.

A partir de la creación de la Junta Fundadora y con un nuevo marco legal como lo es la Constitución de 1949, se establecen pilares primordiales para la democracia contemporánea:

“se debilitó el Poder Ejecutivo, se concedió el derecho de votar a las mujeres y a la población de origen afrocaribeño, se estableció la Contraloría General de la República, el servicio civil, el régimen de instituciones autónomas, el Tribunal Supremo de Elecciones” (Molina y Palmer, 2007, p. 116), creando sin duda alguna un vasto poder institucional hacia un nuevo desarrollo social y democrático costarricense.

Este desarrollo, que no acaba, se ve, a partir de 1949, forjado por una abrupta expansión demográfica, el mando interrumpido de 16 administraciones presidenciales mediante elecciones libres y confiables, así como procesos de ruptura de bipartidismo (desde la primera mitad de los años 80 y culminan en 2002), la celebración del primer proceso de ballottage en el país, así como el proceso de referéndum nacional en el año 2007 o la llegada al mando presidencial de una mujer en 2010.

Este camino transitado no hubiese sido posible sin una ciudadanía activa que hiciera frente a las dificultades que vivimos en una primera instancia de consolidación democrática. Casos como la lucha por la soberanía popular en 1889, 1948, o específicamente el caso de don Timoleón Morera Soto en 1944 en la Ceiba de Alajuela (donde, lamentablemente, su vida es el precio pagado por el derecho al sufragio) nos demuestran la organización popular patriótica en torno a una gran causa nacional, la libertad democrática.

3. PROCESO QUE SIGUE EN MARCHA

Como se puede observar, la construcción de la democracia en Costa Rica se vio fraguada con luchas sociales y políticas, apoyadas por ciudadanos y ciudadanas que exigieron el respeto a la búsqueda de derechos fundamentales que, al día de hoy, consideramos parte inherente de todo ciudadano costarricense.

Tras el paso de 127 años de la gesta de 1889, es indudable que nuestro país ha enfrentado, en múltiples ocasiones, procesos de transformación profunda que han puesto a prueba la calidad y eficiencia de la democracia en que vivimos. Los retos hoy planteados exigen una capacidad de resiliencia, ante una sociedad que reclama y espera resultados de un régimen político democrático.

La construcción democrática (aunque no puede ser considerada un proceso de corte lineal, debido a las variantes y a las debilidades, que puede inclusive hacer retroceder el avance alcanzado) ha representado, para este país, un sistema de luces y sombras dentro de la historia política nacional, alcanzando el reconocimiento internacional por calidad democrática, abonado a la garantía de sistemas de educación y de salud disponibles a la población, con el fin de no solo asegurar, en el papel, los derechos formales, sino que también, las condiciones e instituciones necesarias para hacerlos realidad.

Sin embargo, también durante este proceso hemos vivido agraviantes crisis económicas, tasas de desempleo y de pobreza elevadas, y hasta la bipolaridad nacional en torno a una elección popular, que ponen a prueba día con día el sistema en el cual usted y yo vivimos.

Sin duda alguna, estas enseñanzas, a lo largo de más de 10 décadas, han estructurado y conformado un sistema que está llamado a reinventarse diariamente. Partiendo de esta premisa, y con base en el continuo llamado que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene para con la democracia, en el año 2013 el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, junto con el Museo Nacional presentan ante el público costarricense, la exposición ¡Vivamos la Democracia!, en la cual se recopila la travesía del desarrollo democrático vivido en nuestro país desde los tiempos de las Cortes de Cádiz hasta la actualidad, mediante una exhibición al público realizada en la sede del Museo Nacional en San José, desde el mes de octubre de 2013 hasta el mes de junio de 2014 y luego de forma itinerante en el Museo José Figueres Ferrer (Sede UCR, San Ramón), Casa de la Cultura de Grecia y los museos municipales de Cartago, Liberia, Pérez Zeledón y Coto Brus.

Dentro del marco de dicha exposición, se les brindó a los visitantes la oportunidad de interactuar con las diversas áreas en exhibición. En uno de los espacios, acondicionado para representar un recinto electoral, quienes lo quisieran podían expresar, por medio del llenado de una boleta (figura 1), cuál era su compromiso con la democracia; posteriormente, depositaban sus respuestas en la urna dispuesta para ese fin, con lo que se simulaba el ejercicio del voto.

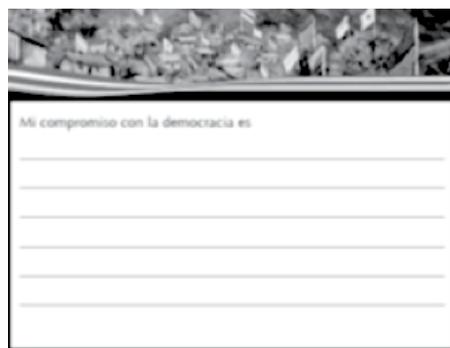


Figura 1. Modelo de boleta para consulta de opinión implementada en exhibición museográfica "Vivamos la Democracia"

Con base en esa actividad, a continuación se describen, se analizan y se contrastan con estudios sobre la democracia costarricense, las respuestas brindadas por los ciudadanos costarricenses y de otros países visitantes de la exposición en el Museo Nacional y que participaron completando la frase propuesta en la boleta referida.

a) RESULTADOS OBTENIDOS

Cabe destacar que la descripción y el análisis detallado a continuación muestran, grosso modo, tendencias y perspectivas acerca de las respuestas emitidas por parte de los visitantes a las exposiciones anteriormente citadas.

Tabla 1

Opinión de los visitantes a la exposición ¡Viva la Democracia! En el Museo Nacional

Variable	Frecuencia	Porcentaje
Elegir mejor	12	2,65
Valores	197	43,49
Cambio país	27	5,96
Votar	110	24,28
Personales	86	18,98
Extranjeros	21	4,64
Total	453	100,00

Nota: Elaboración con base en los resultados de la consulta: ¿Cuál es su compromiso con la democracia?

Este artículo consideró la sistematización de más de cuatrocientas cincuenta respuestas obtenidas de los visitantes que completaron la frase “Mi compromiso con la democracia es...”. Las contestaciones se agruparon en seis variables: Elegir mejor reúne los compromisos de informarse antes de ejercer el voto, conocer propuestas, analizar a los candidatos. La categoría de Valores contempla todos aquellos comentarios donde los visitantes se comprometieron a practicar valores como el respeto, la tolerancia, la participación, entre otros. En Cambio país, las manifestaciones o compromisos se orientaron en ser parte de la transformación y contribuir con el giro de rumbo del país, para una mejor convivencia. En Votar se incluye el compromiso de ejercer el voto para fortalecer el sistema democrático. En la categoría Personales se juntaron los compromisos cotidianos y personales. La condición Extranjeros se refiere a las opiniones de personas que aunque no son costarricenses, también se comprometieron con la democracia.

Inició el análisis de los resultados recalando una curiosa tendencia de comentarios por parte de visitantes que se identificaron como extranjeros cuyo porcentaje de participación fue de un 5% del total de las opiniones emitidas. Todas las respuestas dadas por este grupo poblacional constituyeron señales de apoyo y de admiración al régimen político costarricense, destacándolo de otros países de la región latinoamericana.

Esta peculiar tendencia dentro de las respuestas de personas identificadas como extranjeras, se encuentra ligada a procesos y valores que diversos autores consideran necesarios para la operación de una democracia liberal. Naranjo (2010) expone que entre las condiciones para la existencia de una democracia liberal, se encuentran: el principio de soberanía popular -mediante la celebración de elecciones periódicas y libres-, el ejercicio de libertades públicas y de los derechos tanto individuales como colectivos, una pluralidad de partidos políticos, que la estructura del Estado esté basada sobre el principio de separación de funciones en el poder público y, por último, el principio de la jerarquía de las normas de legalidad dentro del aparato estatal.

Justamente, de estas características anteriormente citadas, se desprende alrededor de una veintena de respuestas sobre las condiciones actuales de la vida democrática en países vecinos latinoamericanos afectados por lamentables situaciones de corte político, social y económico. Además, los autores de dichas notas invocan un paralelismo marcando énfasis en las bondades percibidas dentro del régimen político costarricense, así como oportunidades de mejora en nuestra pequeña nación.

Otro punto en el cual se concentró una importante cantidad de respuestas emitidas por los visitantes, fue en la necesidad de la adopción y el seguimiento de valores o actitudes personales hacia el régimen. Para este caso de respuesta en particular, fue posible observar una tendencia elegida a nombrar el respeto, la tolerancia, la solidaridad, el servicio y la libertad como compromisos puntuales observables en alrededor del 60% del total de respuestas emitidas por los participantes.

A partir de las percepciones de los ciudadanos, es importante hacer notar la dicotomía presentada entre estas y diversos estudios de cultura política en nuestro país, como el caso del Latin

American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt. Este proyecto hace referencia a que a pesar del incremento del apoyo al sistema, en su estudio en el año 2014: “La tolerancia política muestra un fuerte descenso en 2014, alcanzando sus niveles más bajos del todo periodo analizado” (Alfaro, Seligson y Zechmeister, 2015, p. 21).

Este aspecto viene a reflejar una creciente intolerancia dentro de nuestra sociedad política, lo que significa una diferencia importante entre este resultado y lo encontrado en las respuestas emitidas. Sin duda alguna, procesos como la campaña electoral del año 2014, para la elección de presidente, vicepresidentes y diputados, han reflejado una tendencia hacia la polarización y la diferenciación entre los mismos costarricenses sobre líneas partidarias, lo que como sociedad se debe analizar con un profundo cuidado por sus las implicaciones dentro del aparato institucional como ente legítimo ante la sociedad y también, en la convivencia en sociedad.

Las respuestas, importa resaltar, reflejan por sí mismas actitudes inherentes a un régimen democrático en sociedades maduras. Es imprescindible que nuestras instituciones y demás aparatos gubernamentales se ajusten a las rápidas transformaciones sociales y culturales que nuestra sociedad vive, con el fin de evitar exclusiones de grupos desprotegidos (amenazados de forma directa o indirecta por la polarización, o la intolerancia demostrada en sectores de la sociedad) sin amparo en sistemas que no logran adaptarse a esos cambios.

Nuestro régimen político debe fomentar la participación democrática participativa dentro de líneas y estándares que reflejen muchos de los compromisos descritos por los asistentes a la exposición, con el fin de perpetuar y hacer aún más longevo el sistema en el cual se cimienta nuestra sociedad: “Una democracia gozaría de buena salud si el grupo más grande, fuera el de las democracias tolerantes. Caso contrario, quienes no apoyan el sistema ni toleran los derechos ajenos, no son leales a la democracia y estarían en disposición de sustituirla por un sistema autoritario”. (Alfaro, Seligson y Zechmeister, 2015, p. 23)

Unido a las variables analizadas, existe un grupo ligado a tres orientaciones de respuesta, las cuales he considerado dentro de una sola categoría, por existir una relación directa entre cada una de ellas. Esta tendencia se refiere a la visión de democracia ligada de manera importante o en determinados casos, exclusiva del ejercicio del sufragio:

[...] ninguna nación del orbe que se atribuya una naturaleza democrática puede, en momento alguno, socavar o limitar el ejercicio o la pureza de este derecho-deber, que es precisamente lo que da vida a cualquier Estado democrático, pues no resulta exagerado pensar que un gobierno que no resulte instaurado de un proceso donde se haya plasmado la voluntad popular, no puede considerarse un verdadero gobierno. (Herrera y Villalobos, 2006, p. 2)

Esta afirmación planteada ha representado, inclusive, hasta un 30% del total de las respuestas emitidas, revelando una forma de pensamiento arraigada en ciertos estratos de la población costarricense; y que expresa en términos poco favorables a la democracia, vista solo como un proceso de elección de autoridades.

No trato en este artículo de menospreciar el cívico derecho al voto como actividad democrática, pero sí intento visibilizar la oportunidad existente para ver en la democracia algo más allá que un proceso electoral.

Una óptica dirigida a la línea “democracia es igual a voto” puede alejarnos de una percepción global del significado de la democracia como un espacio de interacción entre los habitantes de un entorno; donde la participación ciudadana activa, el establecimiento de mecanismos de control, el derecho a libertades y garantías básicas con espacios jurídicos establecidos y, por supuesto, la existencia de una posibilidad física tangible de disfrutar los beneficios de la democracia, mediante infraestructura y condiciones básicas, resultan claves para que un régimen pueda llamarse democrático.

La participación en asuntos de incidencia democrática (entendida más allá del voto) es todavía un tema al cual se le debe prestar mucha atención en nuestra sociedad, específicamente, en el interior de las comunidades y gobiernos locales. Niveles de abstención importantes y poco interés en temas que nos competen como sociedad nos han puesto, como en el caso del 2013, a la cabeza, en Latinoamérica, con menor participación ciudadana, según el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo: “[...] en el que informa cómo solo un 14,4% de los costarricenses forma parte de grupos deportivos, un 13,9% está involucrado en asociaciones comunales, un 5,7% interviene en sus gremios profesionales y apenas un 2,3% participa activamente en partidos políticos” (Muñoz, 2013, párr. 6).

Es significativo el trabajo que se debe realizar para que la ciudadanía tenga incidencia en los aspectos políticos que afecten y le atañen a nivel de las comunidades o inclusive, en el ámbito nacional. Todo ello con el fin de hacer más vigorosa y más “superviviente” a la realidad democrática que, como bien lo hemos dicho, cambia día con día.

Por último, se destaca la visualización de la democracia como un mecanismo para la incidencia en nuestra sociedad. Alrededor de un 5% del total de respuestas sistematizadas sugieren que el acercamiento de la sociedad es un factor para cambiar aspectos no tan positivos dentro del régimen.

Estas actitudes ante la democracia, como ente transformador de la realidad nacional, vienen a reforzar la aceptación de los ciudadanos respecto del sistema, llevando consigo a una mayor estabilidad: “En el caso idóneo de estabilidad democrática, la ciudadanía demuestra niveles de apoyo al sistema y una alta tolerancia, de lo cual puede esperarse que la democracia se mantenga estable y se consolide” (Alfaro, Seligson y Zechmeister, 2015, p. 16).

4. CONCLUSIONES

El amparo de la democracia en Costa Rica es de larga data. El camino, aunque no fue sencillo, involucró una serie de conquistas de la sociedad y la nación hacia un objetivo común. Disfrutamos hoy en día de réditos que nuestros antepasados forjaron como herencia invaluable para las nuevas generaciones.

Es momento, entonces, de hacer una pausa en el andar, y meditar en conjunto como nación, individuo, profesional, estudiante, ama de casa y ciudadano, sobre la necesidad imperante de forjar hoy, la construcción de las nuevas bases de la democracia que disfrutarán los costarricenses de los próximos 50 años.

Debemos, por ende, en un primer punto de cierre, construir una nueva concepción de ciudadanía costarricense, que sea capaz de involucrarse dentro de los ámbitos nacionales y regionales para la consecución de mejores condiciones de vida en sociedad. Vivimos, hoy más que nunca, nuevos procesos políticos y sociales que involucran de manera directa la intervención de la sociedad civil en las decisiones claves para el progreso nacional, en una gran cantidad de temas, que nos afecta a todos los ciudadanos de la nación.

Impera, por tanto, la canalización y el uso de recursos tecnológicos para el involucramiento de la sociedad en asuntos de relevancia nacional. La democracia no sólo se construye cada 2 o 4 años en una papeleta para elegir cargos de elección popular. Juzgar a la democracia como un simple hecho de votar representa además una negación del proceso histórico que esta nación, al igual que muchas otras, debió recorrer para ser una democracia real.

El papel de las instituciones, la sociedad civil, el gobierno central, los organismos no gubernamentales y hasta la comunidad internacional se debe centrar en la adaptación de las democracias participativas al tiempo y momento actuales. Esto exige, sin duda alguna, considerables transformaciones en el ámbito político e importantes inversiones dentro de la institucionalidad democrática, pero que sin duda alguna es el inicio para el involucramiento de una sociedad que exige mejores y más cambios en conjunto.

De lo anterior se desprende un segundo punto, relacionado con la capacidad imperante de la democracia como un sistema capaz de resistir los rápidos cambios y transformaciones de un país cada vez menos predecible, más rápido y más interconectado.

Las problemáticas y necesidades actuales se distancian de lo que nuestros compatriotas del siglo XIX buscaban conquistar con las luchas del 7 de noviembre de 1889, o en el siglo XX con la lamentable guerra civil de 1948. Hoy, la lucha por la democracia está enfocada en la transparencia de nuestros gobernantes, el acceso a servicios básicos en nuestras comunidades más alejadas, la paridad de género, el reconocimiento de derechos humanos fundamentales y el apego al Estado de derecho para todos y todas, esto en un mundo que exige, cambia y se interconecta a velocidades cada vez más altas.

Este reto, al que nuestra democracia se enfrenta, es resultado de la adaptación la cual nuestro régimen está llamado a asumir, ante una sociedad muy distinta a la de hace 20 años. El cambio estará dado teniendo en cuenta el involucramiento de todos los sectores sociales y políticos en la modernización y adaptación de la democracia para las necesidades que como sociedad experimentamos en el siglo XXI. Los desafíos, aunque no son sencillos, son básicos para la perpetuidad del sistema, y mejor que eso, para el verdadero compromiso democrático de todos los actores posibles.

Es importante mencionar que este proceso es inconcluso, si desde la sociedad no revisamos las actitudes y valores que hoy tenemos ante determinadas situaciones y diferencias. Según lo establecieron muchos visitantes en sus respuestas, el compromiso con la democracia debe estar guiado por valores y votos personales para una mejora del régimen político.

Debemos, entonces, hacer introspección acerca del respeto y la tolerancia ante las diferencias que dentro de la sociedad tenemos, y que seguiremos teniendo hasta el final de nuestros días. Este punto es clave para la superación de muchos obstáculos a los que nos enfrentamos día a día y que solo podremos solucionar si en conjunto, y sin importar las diferencias, realizamos acciones cotidianas para el bienestar en general.

Por último, es imprescindible enfatizar en que el objetivo primordial de nuestra democracia, esa misma que usted y yo construimos constantemente, es la integridad que como seres humanos racionales tenemos dentro de un conjunto. Esta debe ser la razón principal que nos debe mover y motivar a hacer hasta lo imposible por alcanzar el máximo estado de bienestar en la actualidad y para la perpetuidad. La tarea está en nuestras manos.

Este artículo inicia, con una pregunta que usted y yo debemos hacernos a diario, año tras año, y ahora más, al acercarnos al bicentenario de la independencia de la República. Les invito a que, en nuestras casas, comunidades, trabajos, siempre nos preguntemos: ¿Cuál es mi compromiso con la democracia? Lo mejor, sin duda, está por venir.

Referencias bibliográficas

Alfaro-Redondo, R., Seligson, M. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012. Vanderbilt Latin America Public Opinion Project*. Obtenido de Cultura Política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas: Recuperado de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/cr/AB2014_Costa_Rica_Country_Report_W.pdf

Chaves, K. (2 de octubre, 2013). Costa Rica celebra la democracia que tanto le costó alcanzar. En: *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/ocio/artes/Costa-Rica-celebra-democracia-alcanzar_0_1369663071.html.

Herrera, E., y Villalobos, E. (Enero-Junio, 2006). Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculación. En: *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-23

La República. (28 de mayo, 1889). Candidatos. *La República*, pág. 2.

Molina, I., y Palmer, S. (2007). *Historia de Costa Rica*. San José: Editorial UCR.

Muñoz, N. (28 de octubre, 2013). El país con menor participación ciudadana de América Latina.

En: *BBC Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131025_america_latina_costa_rica_politica

Pinaud, J. M. (1989). *La epopeya del civismo costarricense*. San José: Imprenta Nacional.

Rivera, L. M. (2012). Hazaña cívica del pueblo costarricense garantiza respeto de la voluntad popular de la mayoría en los comicios electorales. Recuperado de: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Reseas%20histricas/Respeto%20a%20la%20voluntad%20popular.pdf

Política digital: El uso de Facebook en política electoral en Costa Rica (II)*

Roberto Cruz Romero**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de setiembre de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de mayo de 2017.

Resumen: Se presenta una continuación al trabajo realizado sobre el uso de Internet en procesos electorales, trazando paralelismos y subrayando las diferencias que subyacen entre la significancia simbólica de una elección presidencial y las elecciones municipales para la ciudadanía. Nuevamente, se recurre a un análisis del comportamiento en redes sociales, Facebook específicamente, y un análisis contextual de la realidad sociopolítica percibida en las distintas localidades, y en cada partido. Se estudiaron 26 partidos inscritos solamente a escala cantonal, y se profundizó en los casos de cinco partidos cantonales que obtuvieron la victoria en la respectiva alcaldía. Esto respalda y robustece la línea de investigación que desde el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC) se ha trabajado, en aras de presentar el potencial de la tecnología en la democracia, como un elemento más en la construcción de una sociedad basada en la información y el conocimiento

Palabras clave: Comunicación política / Comunicación electrónica / Campaña política / Estrategias electorales / Tecnologías de Información / Redes Sociales.

Abstract: This article is a continuation of the work carried out on the use of Internet in electoral processes, drawing parallels and underlining the differences that lie beneath the symbolic meaning of a presidential election and local elections for the citizenry. Once again, a social network analysis of the users' behavior is carried out, in Facebook specifically, as well as a contextual analysis of the socio-political reality perceived in different locations, and each party. The study focuses on 26 parties registered only at the cantonal level, and it is then deepened in the cases of five cantonal parties that obtained the victory in the respective municipality. This supports and strengthens the line of research that has been conducted from PROSIC, in order to evidence the potential of technology in democracy, as an element in the construction of a society based on information and knowledge.

Key Words: Political communication / Electronic communication / Political campaign / Electoral strategies / Information technology / Social networks.

* El presente artículo se desprende de una serie de investigaciones realizadas en el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC), de la Universidad de Costa Rica (UCR), donde se aborda el tema de forma más comprehensiva. Para mayor detalle, pueden verse los informes de los años 2014 y 2016 del PROSIC (<http://prosic.ucr.ac.cr/informes>). La parte I se publicó en la Revista de Derecho Electoral n.º 23 del primer semestre de 2017.

** Costarricense, politólogo y diseñador gráfico, correo: roberto.cruz@ucr.ac.cr. Egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y licenciado en Diseño Gráfico, ambas por la Universidad de Costa Rica. Investigador en el PROSIC, de la UCR a cargo de la temática de la Tecnologías de la Información y Comunicación y su impacto en las áreas de Gobierno, Políticas Públicas y Democracia.

1. INTRODUCCIÓN

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) juegan un papel preponderante en el actual escenario sociopolítico; desde el uso intensivo de plataformas digitales como redes sociales en Internet, hasta esfuerzos por hacer accesible la información de la Administración Pública a la sociedad, mediante aplicaciones móviles, las TIC han permeado indisolublemente a la democracia tal y como se conoce actualmente. Estas nuevas plataformas y herramientas han permitido que, alcanzadas ciertas condiciones de tenencia y apropiación tecnológica, muchas personas puedan estar más cerca de sus representantes políticos, públicamente electos. Esta cercanía, si bien simbólica, tiene una connotación social mucho mayor; se crean vínculos o se fortalecen redes alrededor de intereses y visiones de mundo. La interconexión entre gobernantes y gobernados se dinamiza al tiempo que se intensifica.

Este acercamiento se da por el rompimiento de esquemas tradicionales en el acceso a la información. La creciente cantidad de datos provenientes de todo rincón de la sociedad hacen posible que cada persona pueda verse directamente involucrada con fenómenos antes obviados o ignorados. En el ámbito de la política, además de dicha cercanía con los gobernantes y representantes, la ciudadanía es capaz de organizarse, protestar y generar debate desde cada región donde se encuentre. Por ello, el fenómeno de e-Democracia, como repercusión del uso de las TIC, trasciende la participación tradicional e implica nuevas formas de expresión, deliberación y rendición de cuentas. Estas nuevas dinámicas, que se plantean desde esta investigación, están en relación directa con fenómenos políticos y sociales que sumados todos en justa proporción desembocan en la apatía, desinterés e incluso una aventurada relativización de los procesos e instituciones políticas.

Para el caso de las elecciones municipales, son muchos los factores que acompañan el mero acto de votar. El caso de Costa Rica es singular en este sentido debido a que históricamente se ha percibido lo local como una forma institucional problemática. Esto con motivo de la poca facultad ejecutoria que ostentan los gobiernos municipales respecto de problemáticas específicas y generales de las comunidades. Si bien su autonomía municipal le concede potestades en diversos ámbitos de la gestión política-administrativa, el gobierno local se ha caracterizado por la naturaleza residual de sus funciones (recolección de impuestos y prestación de servicios públicos básicos), lo que ha generado una desconexión exponencialmente profunda entre los munícipes y el municipio. Esta paradójica contradicción se evidencia considerando las estadísticas electorales relativas a estos procesos (2002, 2006 y 2010; más adelante se analizará la elección de 2016). La participación en elecciones municipales ha sido en promedio del 25% a nivel nacional (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012). Esto quiere decir que tres cuartas partes de la ciudadanía ha desistido de elegir a sus más próximas autoridades.

Ahora bien, desde la perspectiva de las TIC, el panorama de un análisis municipal implica también el estudio de las características sociales de cada cantón (aunque ello se dé en forma somera en este artículo). Inicialmente, vale hacerse las preguntas que, de una u otra manera, se formula Robert Dahl en torno a la existencia de una comunidad política: ¿quiénes la componen?, ¿quiénes la representan? y, ¿cuáles factores inciden en ella? (2004). Estos cuestionamientos son de vital

importancia en el marco de lo que esta investigación se propone; en un contexto de intenso uso tecnológico, sumado a una volatilidad electoral guiada por el descontento por la política, ¿cómo se conforma esa comunidad? y, ¿quiénes influyen en ella? La representación, desde lo formal y lo simbólico, es ahora más relevante entendiendo que la conformación y la influencia son factores dinámicos de alta incidencia en las actitudes y preferencias de los ciudadanos.

Esta formalidad y este simbolismo deben mirarse desde el prisma de la sociedad red (Castells, 2000, 2008) y lo que ello representa para la actividad social y política. En una referencia directa con la primera parte de este artículo, debe anotarse la importancia que tienen, en este contexto digitalizado de la realidad, la apropiación y los usos. Este artículo traza líneas sobre un paradójico fenómeno de la Web 2.0 que alude a la “democratización” de la esfera virtual, pero que señala la incapacidad de cada usuario de producir y circular información, relevante incluso. Esto debido a que la ausencia de gatekeepers¹ permite la producción y difusión de cantidades impensables de todo tipo de contenido. Ante ello, la cuestión es básica, ¿quién puede ser escuchado y quién no? Este aspecto tiene distintas facetas, pero desde el punto de vista que será tomado aquí, entiéndase el de las redes sociales en Internet (Facebook, específicamente), las dimensiones políticas de esta cuestión marcan el terreno para entender la verdadera posibilidad que brindan, tanto para partidos y candidatos como para los ciudadanos.

Es así como este estudio pretende discutir y cuestionar, al lado de la evidencia empírica, la representatividad de la política electoral costarricense, la capacidad organizativa y estructural de los partidos políticos, y la latente naturaleza deliberativa de la ciudadanía en Facebook. El problema central de la investigación se presenta entonces de la siguiente forma:

El desapego de los partidos políticos de las nuevas formas de interacción social (por ejemplo, redes sociales en Internet) ha causado un alejamiento de la ciudadanía, una volatilización del electorado y un debilitamiento de formas tradicionales de hacer política electoral.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA CAMPAÑA MUNICIPAL 2016 ONLINE Y OFFLINE

En Costa Rica, la participación electoral a nivel cantonal se ha visto disminuida, proceso tras proceso, principalmente en relación con las elecciones nacionales. Aunado a ello, existe poca o nula identificación con el ámbito local; la interpretación social de la regionalización se encuentra invertida y desligada de la realidad inmediata. Los municipios representan al gobierno en una de sus formas más próximas al ciudadano; no obstante, los ciudadanos parecen desconocer al municipio como materialización de dicha autoridad. Desde esta paradójica y problemática perspectiva debe entenderse el fenómeno que se pretende analizar; la oferta electoral para

¹ Individuo o grupo que tiene el poder de decidir si dejar pasar o bloquear la información.

las elecciones municipales crece, mientras que el abstencionismo para estas se mantiene en cifras que no bajan del 70% (TSE, 2012; Estado de la Nación, 2015). Dicho de otra forma, no existe relación aparente entre el interés de grupos políticos de gobernar el territorio local con la demanda ciudadana de mejoras en calidad de vida, servicios e infraestructura local. Así como parece que tampoco la hay entre la identidad localista (representada por los valores y actitudes cívicas en el plano cantonal) y la acción democrática efectiva (participación ciudadana -más allá del voto, incluso-).

Esto puede deberse en gran parte a la persistencia de un gobierno central que se arroja, a sí mismo o a través de sus instituciones, la mayoría de servicios con los que la ciudadanía interactúa de forma más directa. Esta histórica aglomeración de potestades y responsabilidades ha restado importancia a la percepción de los gobiernos locales por parte de los ciudadanos. Incluso con los recientes y relativos esfuerzos por fomentar la descentralización de funciones (desde la reforma del artículo 171 constitucional, sobre traslado de presupuesto a las municipalidades, la promulgación del Código Municipal en 2001, e inclusive hasta la reforma electoral de 2009, con la atribución de deuda pública a escala cantonal (Vargas, Selligson & Rosero-Bixby, 2006)) la noción localista respecto de lo político y administrativo continúa siendo residual. Por lo menos esto es lo que se extrae de la baja participación y del escaso interés en participar en ámbitos comunales, incluidos los espacios municipales (por ejemplo, el cabildo -figura aprobada en el Código Electoral 2009- y el mismo Concejo Municipal). Ello, además, se refuerza desde la óptica del gobierno central que, a pesar de haber promovido reformas en tal dirección, no ha sido capaz de lograr un traslado efectivo de estas atribuciones administrativas y presupuestarias (Vargas et al., 2006).

Asimismo, debe recalcar el punto de la participación ciudadana. Además del consistente abstencionismo (ver secciones siguientes), debe atenderse la noción de la capacidad de respuesta de los municipios. Esto genera que la ciudadanía sienta mayor o menor cercanía y estímulos para participar en, y su gobierno local y con este. El estudio de Vargas, Selligson y Rosero-Bixby (2004) para el Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica (Lapop) muestra que los ciudadanos identifican claramente la posición del gobierno local como el más cercano y adecuado para solventar problemas específicos de los territorios locales. No obstante, destacan que, en promedio, 70% de la ciudadanía considera que la municipalidad hace poco (Vargas, et al., 2004, p.88). Es decir, la confianza en la institución municipal es baja debido a que no cumple con las expectativas ciudadanas (Vargas et al., 2006).

Desde el contexto que se pretende analizar, la situación no ha variado considerablemente. La municipalidad sigue siendo un espacio político que no antoja a los ciudadanos a interrelacionarse directamente con él. La misma ciudadanía, en datos expuestos por Raventós, Fournier, Fernández y Alfaro en 2011, se muestra consistentemente más proclive a participar en formas no-tradicionales, entendiéndose manifestarse alrededor de una consigna o incluso bloquear calles. No sólo esto, sino que, según los datos que presentan, existe un mayor nivel en la percepción de cuán eficaces son estas formas de participación (no tradicionales) entre la gente que ha estado involucrada y la que piensa involucrarse (Raventós et al., 2011, p.93). Es decir, si bien es mayor el número de personas que participan de forma tradicional (“reuniéndose con políticos”, “firmando cartas”,

“ayudando en campaña”, entre otros), son estas quienes perciben que tales acciones son menos eficaces que, por el contrario, la percepción que tienen las personas que han bloqueado calles y se han manifestado públicamente (Raventós et al., 2011).

Esto fundamenta el indicio de que las elecciones municipales son de menor rango que las nacionales, y con ello incentiva a que menos gente acuda a las urnas a emitir su voto. Esto parte también de un presupuesto que opaca las campañas y el debate que surge alrededor de las elecciones municipales: el conocimiento de los candidatos. Como bien apunta Brenes “[i]nformarse de los nombres de los candidatos, pero también de los planes y propuestas de gobierno, debe ser un actuar de responsabilidad cívica y seriedad” (Brenes, 2014, p.97). A lo que el 75% de abstencionismo (promedio) en las últimas tres elecciones municipales no respalda (TSE, 2012).

Adicionalmente, debe mencionarse que en relación con la normativa electoral, la ley vigente es invariante respecto de lo que refiere al uso de publicidad, propaganda y de medios. Inclusive la jurisprudencia ha mantenido una línea uniforme que no varía desde los votos 0978-E8-2009 y 4418-E8-2013, sobre la intencionalidad de los mensajes en Internet y redes sociales, así como del formato y sus atributos. Así, toda otra información (por ejemplo, posts, tweets o comentarios en otras páginas) que no se presente de forma impositiva a los demás usuarios de redes sociales queda exenta de las regulaciones establecidas en el Código Electoral y demás normativa.

No obstante, el TSE inició una investigación de oficio contra seis partidos políticos, pues en clara omisión de lo anterior, excluyeron los gastos por publicidad en redes sociales de sus registros contables. El reporte de estos hechos fue dado el 26 de noviembre de 2015 (Ramírez, 25 de enero, 2016), e incluso se mantuvo sin contestación de los partidos Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Acción Ciudadana y Frente Amplio (PLN, ML, PAC, FA, respectivamente) y Alianza por San José hasta finales del mes de enero del presente año. Esta omisión demuestra que los partidos fallan en reconocer el papel de sitios como Facebook de acuerdo a la normativa. Esto revela inconsistencias entre lo discursivo y lo pragmático, al tiempo que hace sospechar que la negligencia a la hora de presentar estos datos puede conjeturar la transición de malas prácticas al mundo virtual.

2.1. CASOS DE ESTUDIO

Al igual que la primera parte de este artículo, que reflejaba el trabajo realizado sobre la elección presidencial del 2014, esta aproximación utiliza la misma metodología de obtención de datos y procesamiento de información. La particularidad de este nuevo acercamiento, como ya se ha reiterado, se encuentra en la novel elección municipal de medio período y conjunta. Es decir, que se estudiará una elección sin precedentes en Costa Rica; por primera vez se eligen todos los cargos públicos de dicha unidad geopolítica en una sola elección, y es la primera elección de este tipo (municipal) que se realiza a mitad del período presidencial. Esto genera un nuevo paradigma sociopolítico en el país a causa de la que será una actividad política más constante. Asimismo, pretende incentivar el acercamiento a la política comunitaria, poniendo

una importante luz sobre los municipios y su actuar.

El análisis enfatiza en la utilización de TIC y su incidencia política, por lo que es necesario observar sus niveles de uso, especialmente Internet, en aquellos cantones en los que participen partidos locales que se hayan seleccionado para el estudio. Empero, como muestra de lo contradictorio que es el panorama sociopolítico de Costa Rica, la relación entre uso de Internet y resultados electorales (bajo el supuesto de que los partidos tradicionales dominan en zonas donde el consumo es bajo, y los partidos “alternativos” captan los votos en cantones donde es alto) no es ni clara ni definitiva. La figura 1 muestra la proporción de alcaldías ganadas en 2010, por partidos. Se aclara que la figura solamente contempla los casos de los cantones seleccionados; es decir, los 25 cantones que cumplieron los criterios establecidos de tener una cuenta activa en Facebook, estar inscrito para la elección 2016 y, deseablemente, haber participado en la anterior elección de 2010). Esto excluye 56 casos que no resultaron acordes al análisis, así como, los dos municipios ganados por el Movimiento Libertario.

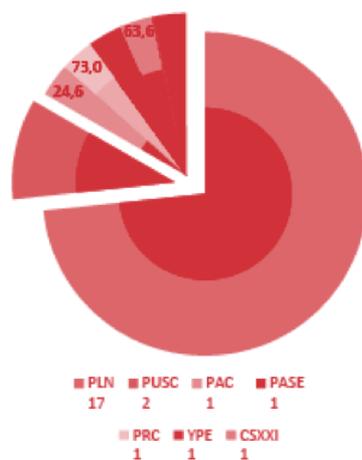


Figura 1. Distribución de alcaldías ganadas en el año 2010 según partido y el uso promedio de Internet en los cantones. Elaboración con datos del TSE y el INEC (2011).

La figura 1 indica el porcentaje (promedio) de uso de Internet en los cantones seleccionados en los que cada partido obtuvo la alcaldía. A manera de ejemplo, el Partido Liberación Nacional (PLN) obtuvo 17 de las 24 alcaldías de los cantones que se estudian, pero el promedio de uso de Internet reportado en tales cantones es de 41,6% (de habitantes). No sólo el partido tradicional arquetípico en la sociedad costarricense obtuvo más alcaldías que ningún otro, sino que su rival directo en tal elección (el Partido Acción Ciudadana (PAC), configurándose como segunda fuerza política, aún de corte no-tradicional en tal coyuntura, solamente obtuvo seis alcaldías, de las que solamente una entra en este estudio. Interesa que, con tal contexto, el PAC ganó en el cantón de Guatuso, en la zona norte del país, notoria por su rezago socioeconómico y, consecuentemente, tecnológico (sólo 29,7% de la población reportó usar Internet). Adicionalmente, de forma precautoria, los datos sobre uso de Internet se tomaron de la información provista por el último Censo Poblacional del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 2011, contrapuestos con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG) 2015, siendo las únicas mediciones de este tipo

que muestran tal información desagregada por cantones, por lo que es posible que estas cifras se hayan modificado.

Tabla 1

Partidos políticos que participaron en elecciones 2010 y observancia de criterios de selección para el estudio

Partido	Participó en 2010	Obtuvo votos (porcentaje de votos en el cantón)	Página Facebook
Acción Cantonal Siquirres Independiente	Sí	8,21%	No
Acción Naranjeña	Sí	10,8%	Sí**
Acción Quepeña	Sí	4,07%	No
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	Sí	7,41%	Sí**
Alianza por San José	No	-	Sí*
Auténtico Labrador de Coronado	No	-	Sí*
Auténtico Limonense	No	-	Sí*
Auténtico Siquirreño	No	-	Sí*
Autónomo Oromontano	Sí	19,68%	Sí
Barva Unida	No	-	Sí*
Cívico de Tibás Fuenteovejuna	Sí	20,83%	No
Coalición Barva Unida	Si	8,10%	No
Coalición Cartago Unido	Sí	46,20%	Sí**
Coalición Montes de Oca Unida	Sí	15,03%	No
Coalición Partido Alianza Zarcereña	Sí	12,44%	No
Coalición Ramonense	Sí	33,97%	No
Coalición Unidos por San Carlos	Sí	41,07%	No**
Coalición Unión Liberiana	Sí	11,33%	No**
Curridabat Siglo XXI	Sí	72,62%	Sí
Del Sol	Sí	27,39%	Sí
Desamparados Unido	No	-	Sí*
Ecológico Comunal Costarricense	No	-	Sí*
El Puente y los Caminos de Mora	Sí	21,37%	No
Garabito Ecológico	Sí	25,95%	No***
Goicoechea en Acción	Sí	12,75%	No
Independiente Belemita	Sí	12,61%	Sí**
Integración Barbareña	Sí	14,42%	Sí**
Liga Ramonense	No	-	Sí*

Partido	Participó en 2010	Obtuvo votos (porcentaje de votos en el cantón)	Página Facebook
Movimiento Avance Santo Domingo	Sí	22,07%	Sí
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	Sí	6,58%	No
Organización Social Activa	Sí	13,47%	No
Parrita Independiente	No	-	Sí*
Pueblo Garabito	No	-	Sí*
Progreso Comunal Desamparados	No	-	Sí*
Renovación Cartago	No	-	Sí*
Renovemos Alajuela	Sí	23,23%	Sí
Talamanca Unida	Sí	3,05%	Sí**
Tarrazú Primero	Sí	23,56%	Sí**
Todo por Flores	Sí	34,56%	Sí
Transparencia Cartaginés	Sí	11,97%	No
Único Abangareño	Sí	16,82%	No
Unión Ateniense	Sí	22,08%	Sí**
Unión Guarqueño	No	-	Sí*
Unión Palmareña	Sí	24,89%	No
Unión Poaseña	Sí	41,43%	No
Verde Ecologista	Sí	4,31%	Sí
Viva Puntarenas	No	-	Sí*
Yunta Progresista Escazuceña	Sí	44,83%	Sí
Coaliciones			
Gente Montes de Oca	No	-	Sí*
Somos Tibás	No	-	Sí*
Alianza por Belén	No	-	Sí*
Unidos por Guatuso	No	-	Sí*

* No participó en 2010, pero en 2016 resultó con un significativo porcentaje de votación.

** Sí tiene, pero el partido dejó de existir, no participa en 2016 o la página está en desuso.

*** Excluido del estudio porque en octubre de 2015 (convocatoria a elecciones) sí contaba con página, pero luego fue borrada.

Nota: Elaboración con datos del TSE (2012).

2.2. MÉTODO

Para esta nueva exploración se utilizó una aplicación de Facebook que, al igual que la empleada en la investigación para elecciones presidenciales, está conectada al API (interfaz de programación de aplicaciones –en español-) del sitio. Ello significa acceso a una variedad de información que puede extenderse desde ubicación, sexo y detalles personales, hasta una mirada más cercana a páginas respecto de los likes, seguidores y comentarios. Este último es el enfoque que se utilizó

en este caso. Ahora bien, dicha aplicación es un desarrollo abierto y libre, llamado **Netvizz**, y fue creado por un académico holandés (Rieder, 2013) que la puso a disposición de todo usuario en su sitio personal (<https://tools.digitalmethods.net/>).

La interfaz sencilla de esta aplicación permite especificar el contenido deseado de la página de origen de los datos, en el rango temporal que se desee. De esta forma, se obtienen una matriz de datos que incluyen fecha y hora, contenido, el enlace directo, cantidad de likes, comentarios y shares, e información para construir análisis de red, si fuera posible. Debido a la naturaleza de esta herramienta, y en línea con planteamientos éticos en la rama de estudios digitales, tal información es anonimizada y restringida a cantidades reducidas de información (por ejemplo, la extracción de 900 publicaciones por query, o “llamado”).

Debe hacerse la misma advertencia que la realizada en la primera entrega de este artículo; los datos mostrados en este análisis son descriptivos y no inferenciales, pero sin duda reflejan parte de la situación actual con respecto al uso social y político de las TIC en Costa Rica.

3. ANÁLISIS

3.1. PARTIDOS SELECCIONADOS

Tabla 2

Comparación de resultados para los partidos políticos locales, 2010-2016.

Partido	Resultado		Partido que ganó la alcaldía (2016)
	2010(%)	2016 (%)	
Alianza por San José	-	40,28	Alianza por San José
Auténtico Labrador de Coronado	-	17,45	Republicano Social Cristiano
Auténtico Limonense	-	53,32	Auténtico Limonense
Auténtico Siquirreño	-	19,49	Liberación Nacional
Autónomo Oromontano	19,68	3,10	Acción Ciudadana
Barva Unida	-	5,56	Frente Amplio
Curridabat Siglo XXI	72,62	50,36	Curridabat Siglo XXI
Del Sol	27,39	13,68	Liberación Nacional

Partido	Resultado		Partido que ganó la alcaldía (2016)
	2010(%)	2016 (%)	
Desamparados Unido	-	3,82	Liberación Nacional
Ecológico Comunal Costarricense	-	9,90	Liberación Nacional
Liga Ramonense	-	7,95 %	Liberación Nacional
Movimiento Avance Santo Domingo	22,07	26,58	Liberación Nacional
Parrita Independiente	-	18,83	Liberación Nacional
Pueblo Garabito	-	15,54	Liberación Nacional
Progreso Comunal Desamparados	-	2,70	Liberación Nacional
Renovación Cartago	-	7,12	Liberación Nacional
Renovemos Alajuela	23,23	9,45	Liberación Nacional
Todo por Flores	34,56	17,61	Liberación Nacional
Unión Guarqueña	-	20,32	Liberación Nacional
Verde Ecologista	4,31	19,00	Accesibilidad Sin Exclusión
Viva Puntarenas	-	6,47	Unidad Social Cristiana
Yunta Progresista Escazuceña	44,83	62,09	Yunta Progresista Escazuceña
Gente Montes de Oca	-	28,83	Gente Montes de Oca
Somos Tibás	-	19,06	Liberación Nacional
Alianza por Belén	-	15,60	Unidad Social Cristiana
Unidos por Guatuso	-	9,63	Liberación Nacional

Nota: Elaboración con datos del TSE.

La tabla 2 muestra la lista de partidos que cumplían los parámetros de selección para el estudio (tener una cuenta activa en Facebook, estar inscrito para la elección 2016 y, deseablemente, haber participado en la anterior elección de 2010), así como el resultado de la elección en estudio y el partido vencedor en cada cantón. Ello con el motivo de evidenciar la relación de éxito que tienen los partidos locales.

3.2. CAMPAÑA DIGITAL

En esta sección se mostrarán los principales elementos que caracterizaron la campaña virtual, en términos agregados; así como un breve repaso de lo acontecido digitalmente para los cinco partidos locales que sí lograron el triunfo de sus respectivas alcaldías. Debido a la cantidad de información, se desarrollará de forma somera un breve análisis a partir de los datos gráficos presentados. Estos datos permitirán revelar lo que se puede considerar como una tipología de actividad en línea, ya que demuestra qué tipo de contenidos son los más utilizados por los partidos para comunicar sus mensajes, así como la frecuencia y el impacto de estos.

De esta manera, puede evaluarse de forma más precisa cuáles partidos políticos se enfocan más en la información, la interacción o exposición de sus planes o propuestas. Igualmente, se podrá observar la reacción generada y el engagement o compromiso. Este concepto se desprende de lo que Zúñiga, Copeland y Bimber (2014) dan a entender como la consecuencia de formarse y tomar parte en actitudes cívicas. En el contexto de procesos electorales, se consideraran –en lo que esta investigación respecta- tales actitudes como la disposición de comentar, compartir o, incluso, dar un “me gusta” a contenidos o mensajes políticos emitidos por los partidos o candidatos.

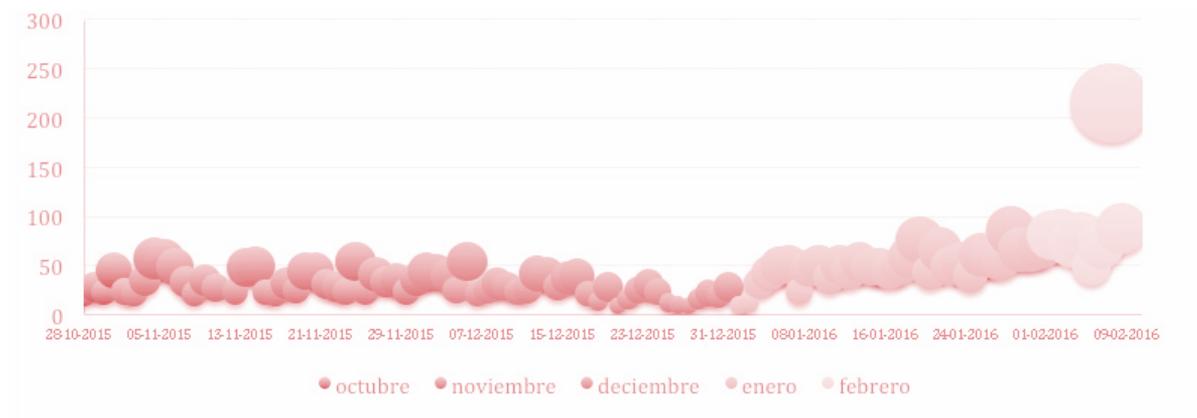


Figura 2. Distribución temporal de las publicaciones en Facebook de los partidos políticos en la campaña municipal, 2015-2016.

La figura 2 muestra el comportamiento total de la campaña municipal (para los casos seleccionados) en cuanto a publicaciones hechas en sus páginas de Facebook. Durante los cuatro meses oficiales de campaña (dado que la campaña se convocó en los días finales de octubre, y la elección se llevó a cabo en la primera semana de febrero) el total de publicaciones hechas fue de 4 268.

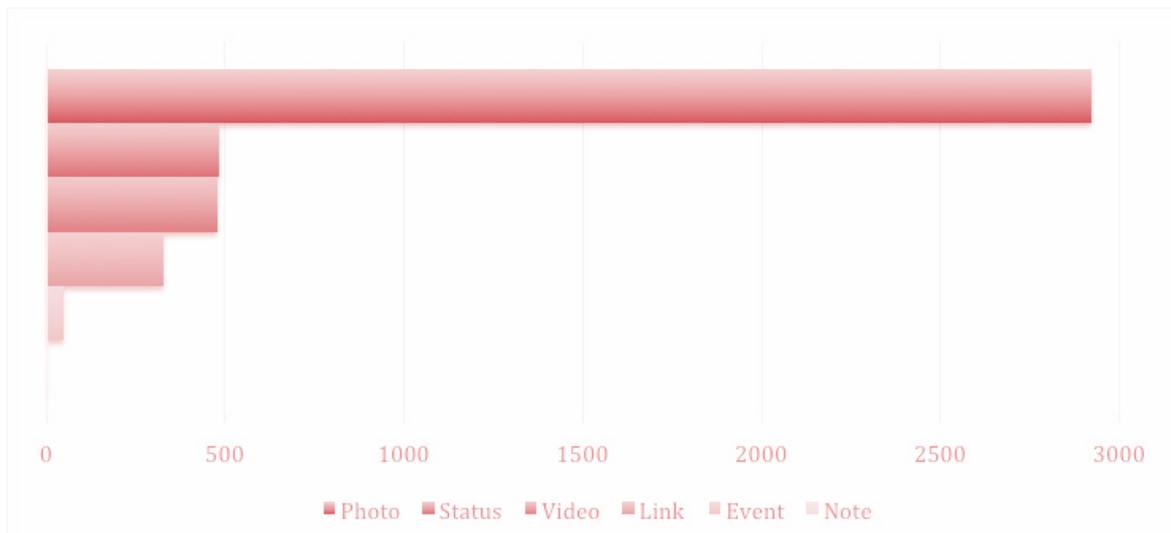


Figura 3. Clasificación de las publicaciones de los partidos políticos, según tipo de contenido.

La figura 3 muestra la distribución de cantidad de publicaciones respecto del tipo de contenido publicado. Se desagregan seis categorías según las características que tenga cada publicación; a saber, fotografías, estados, videos, enlaces a otros sitios, eventos -incluso notas-, las cuales son una funcionalidad adicional de Facebook a manera de blog personal. Es decir, estas seis categorías definen el perfil de cada partido, según la reiteración de cada publicación en su página.

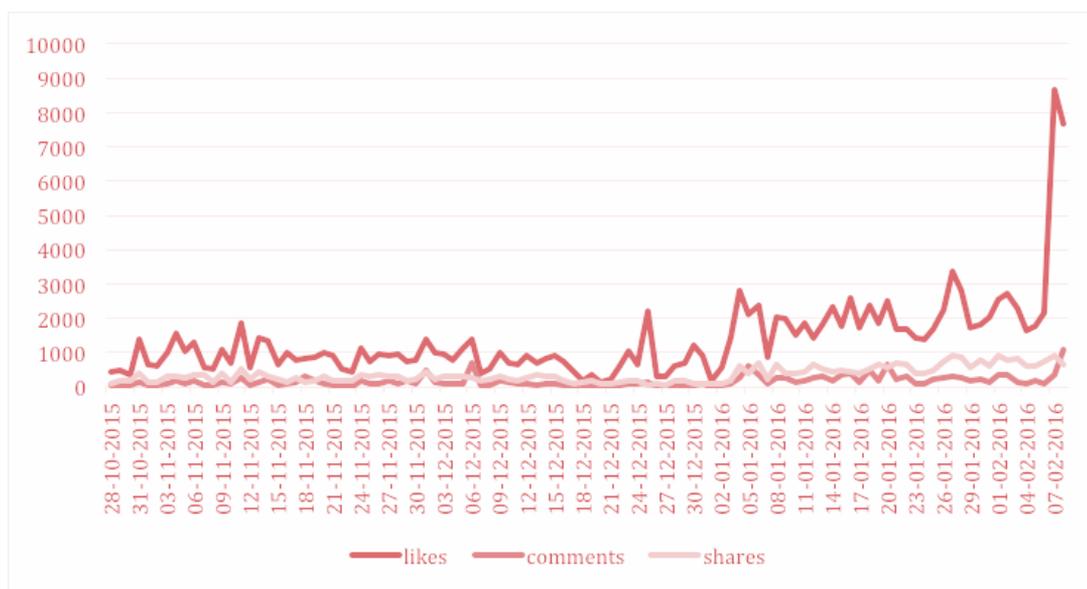


Figura 4. Total de likes, comentarios y shares de las páginas de Facebook de los partidos políticos en la campaña electoral municipal en Costa Rica, 2015-2016.

Como se puede notar, el comportamiento de estas manifestaciones es irregular, enfáticamente cuando se compara entre los likes y los comentarios y shares. Esto quiere decir que existe una predominancia por parte de los usuarios (seguidores de las páginas de los partidos) por dar “me gusta” a las publicaciones. También, puede verse cómo los comentarios y shares presentan una dinámica más similar entre sí, incluso predominando la práctica de compartir publicaciones, en lugar de comentarlas. Ello tiene implicaciones más profundas de lo que esta investigación pretende abarcar; sin embargo, interesan en relación con la manera como circula y se consume la información.



Figura 5. Cantidad de publicaciones según momento del día.

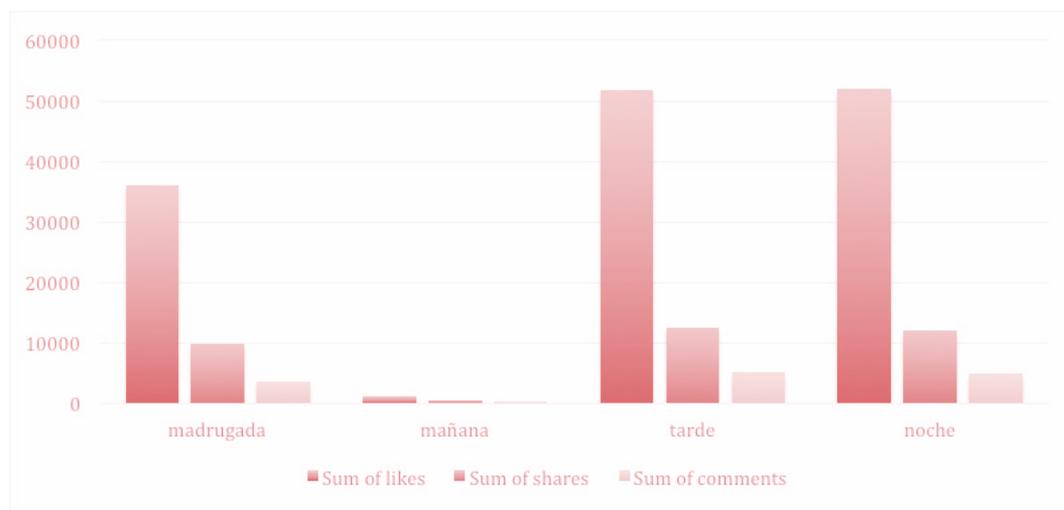


Figura 6. Cantidad de likes, comentarios y shares según momento del día.

La figura 7 detalla de manera clarificadora el número de publicaciones realizadas cada hora y según el tipo de contenido. Como ya se ha dicho, la fotografía o imagen estática es la principal herramienta que ostentaron los partidos políticos desde sus plataformas digitales, llegándose a publicar cerca de 250 en un determinado momento del día. Ahora bien, debe recalcar que la figura 7 muestra el agregado de las publicaciones; es decir, durante los meses estudiados de campaña, se registraron 250 publicaciones realizadas entre las seis de la tarde y las siete de la noche. Esta visualización permite identificar dos momentos de relativa importancia; entre las tres y las cinco de la tarde fue el momento coincidente en que se realizó el mayor número de publicaciones distintas de fotografías.

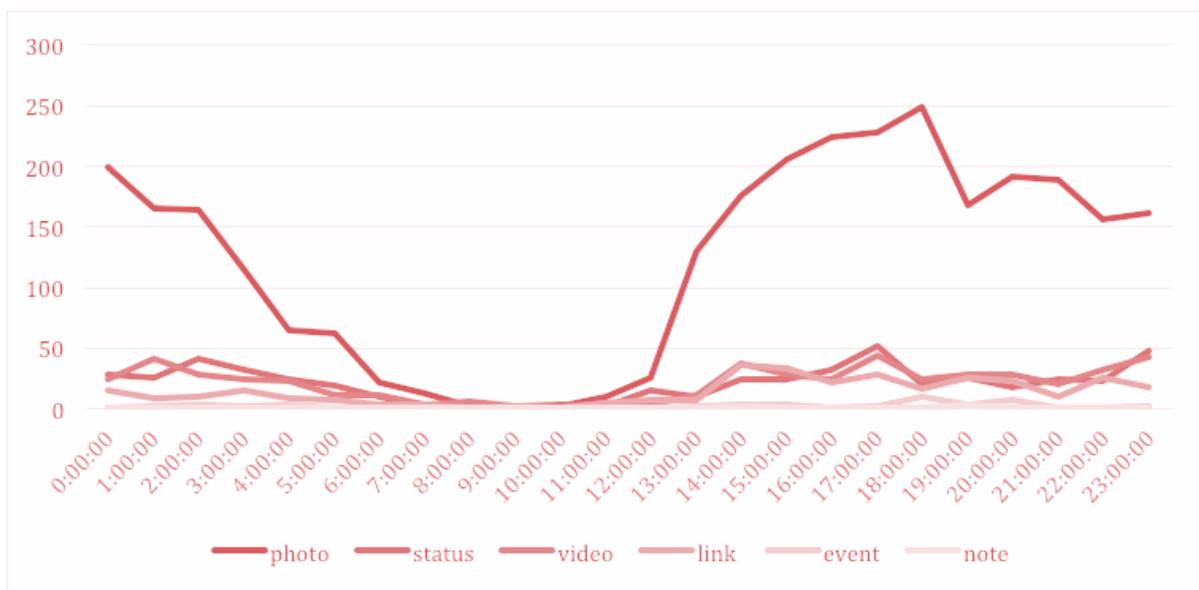


Figura 7. Distribución de publicaciones según tipo y hora de publicación.

3.3. PARTIDOS LOCALES EXITOSOS

Fueron cuatro casos concretos donde esto se dio: Limón, como cantón central; San José, también el cantón central; y los repitentes Escazú y Curridabat. Adicionalmente, al tratarse de la única coalición que logró el triunfo en su cantón, se contará el caso de Montes de Oca. Siendo así, los partidos que se examinarán más en detalle serán Auténtico Limonense, Alianza por San José, Curridabat Siglo XXI, Gente de Montes de Oca y Yunta Progresista Escazuceña.

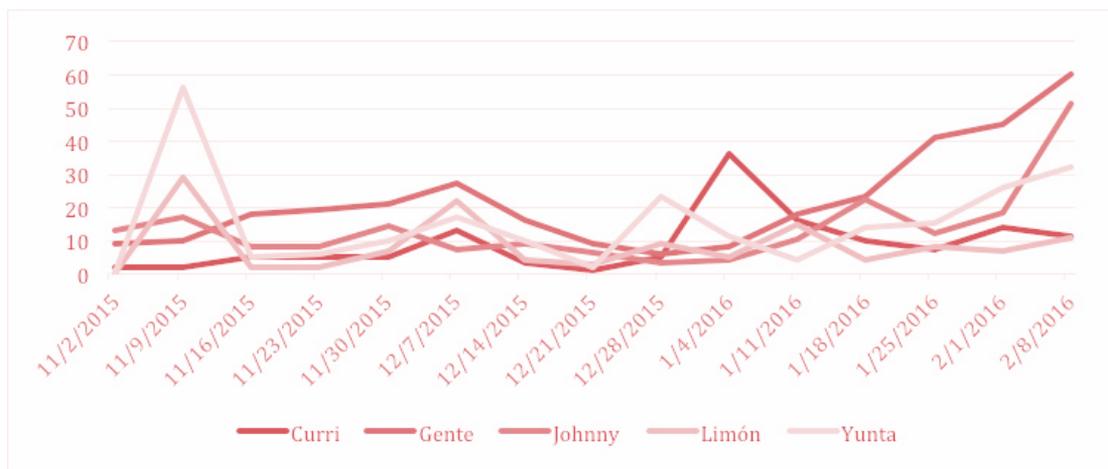


Figura 8. Distribución temporal de las publicaciones en Facebook de los partidos políticos que obtuvieron alcaldías en la campaña municipal, 2015-2016.

3.4. HACIA UNA TIPOLOGÍA DE USO DE FACEBOOK: PARTIDOS POLÍTICOS E INTERNET

Al proponer esta tipología se están tomando en cuenta supuestos similares a los utilizados a la hora de seleccionar los partidos que estarían incluidos en este estudio. A saber, que tenga una cuenta activa en Facebook y que haya recibido votos válidos en la pasada elección de febrero de 2016. Es decir, esta tipología se construye como una línea base, sobre la que los partidos locales (y nacionales) puedan observar y estudiar los patrones de comportamiento, no sólo de sus adversarios sino propios, es decir, tiene una pretensión metodológica. Aspira a informar sobre la estrategia comunicativa digital que utilizan los partidos en sus plataformas virtuales.

Dado que la desagregación de los datos es extensa y requiere de una explicación más a profundidad, se presentará la clasificación que se estableció con base en las características del uso de Facebook de cada partido. Partiendo de Cho y Moya (2014), estos tipos de contenido se agruparán en tres grandes categorías que específicamente indicarán el perfil de cada partido según sean a) informativo, b) autopromocional o, c) interactivo. A continuación se muestra cada categoría y su descripción.

Informativo: Utiliza la página de Facebook como medio para mostrar sus propuestas e ideas, e informar a sus seguidores sobre actualizaciones varias, principalmente ligadas al desarrollo de la campaña. Este se caracteriza por el uso de contenido de texto, especialmente que incentive la transmisión de sus programas.

Autopromocional: Similar al informativo, el autopromocional busca posicionar su imagen sobre el contenido de las propuestas. Puede distinguirse por una intensa actividad y la actualización/publicación de su agenda. Caracterizado por la utilización de contenidos visuales como fotografías y videos.

Interactivo: Este perfil utiliza Facebook como medio para obtener más seguidores, al menos es su fin. Busca enganchar a sus seguidores con contenido que incite a la acción más allá del clic. Es decir, ver, escuchar, comprometerse. Distintivamente, la utilización de enlaces a sitios externos y promoción de eventos son la de esta categoría.

4. CONCLUSIÓN

Es crucial entender el rol del dinero en estas elecciones. Por mandato legal, los partidos políticos que participan en la escala municipal no tienen financiamiento adelantado (TSE, 2009), y la liquidación de gastos justificados se hace solamente después de las elecciones, e incluso la obtención de los fondos representa desafíos organizacionales para los partidos mismos, los cuales muchas veces no logran cumplir.

La investigación realizada se cuestionaba la pertinencia del uso de redes sociales por parte de partidos políticos a escala local y las posibles repercusiones que esto podría tener respecto de la contienda electoral con partidos políticos tradicionales. Se presentaba, además, una serie de interrogantes a partir del pensamiento de Dahl (2004) en las que argumentaba sobre la conformación de la comunidad, y la influencia de esta en su continuidad. El problema central postulaba un número de supuestos tácitos que también motivaban la investigación. Por ejemplo, si las redes sociales han propiciado una actitud más crítica de la sociedad y, con ello, el desapego de estructuras partidarias tradicionales, puede entenderse que los partidos tradicionales se han perjudicado. Así, consecuentemente, los partidos locales se fortalecerían y orgánicamente establecerían una competencia efectiva para los partidos de escala nacional.

No obstante, tales supuestos solamente pueden sostenerse parcialmente. Por un lado, la evidente desafección de los ciudadanos para con los partidos es real; el abstencionismo es evidencia de ello. También, la introducción de las redes sociales y otras plataformas digitales ha promovido, con limitaciones, la discusión política. La pluralidad y polarización evidenciadas en la elección presidencial de 2014 son prueba de ello (Cruz, 2015). Ahora, lo que queda sin comprobación teórica o empírica es el hecho de que los partidos locales se beneficien de estos medios digitales. Por ello es que se limita el enfoque presentado en este trabajo, señalando el estudio de caso como el método más apto. Pues, como ya se dijo, la existencia de este tipo de agrupaciones es irregular a través del territorio, usualmente concentrada en la GAM. Ello es indicador de las distintas brechas que afectan a la sociedad costarricense, específicamente la brecha digital.

Para el presente estudio, y con el objetivo de analizar los anteriores supuestos a cabalidad, se ha identificado un número de partidos que han participado en las elecciones de 2016, e incluso anteriormente, y que se encuentran activos en la plataforma digital Facebook. Con ello ha sido

posible identificar sus comportamientos y clasificar sus perfiles de uso, generándose con esto una tipología de uso de partidos políticos.

Así, a manera de cierre, debe reiterarse el valor del ejercicio realizado, desde lo empírico a lo metodológico, puesto que demuestra la variedad y riqueza de información que se puede obtener y analizar. Con mayor énfasis, debe hacerse un llamado a los partidos políticos cantonales, provinciales y nacionales, para que generen capacidades en sus organizaciones y se institucionalicen como instancias de estrategia y comunicación.

Referencias Bibliográficas

Brenes, L.D. (2014). *Votar Importa*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia; Tribunal Supremo de Elecciones; Konrad Adenauer Stiftung.

Castells, M. (2000). Material for the Explanatory Theory of Network Society. *British Journal of Sociology*, 51(1), 5-24.

Castells, M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.

Cho, M., & De Moya, M. (2014). Understanding publics' engagement with non-profit organisations through Facebook: A typology of messages and motivations behind public-initiated conversations. *PRISM* 11(2), 1-12. Recuperado de: http://www.prismjournal.org/fileadmin/11_2/Cho_DeMoya.pdf.

Cruz, R. (2015). Política 2.0: Las TIC en las campaña presidencial 2014 en Costa Rica. En *PROSIC. Informe anual "Hacia la sociedad de la información y el conocimiento 2014"*. San José: Universidad de Costa Rica.

Dahl, R. (2004). La Democracia. *PostData*, 10(12), 11-55.

INEC. (2011). *Censo Poblacional*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. (2015). *Encuesta Nacional de Hogares 2015*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2015). *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

Ramírez, L. (25 de enero, 2015). Partidos políticos duplicaron en enero minutos pautados en radio y TV de octubre a diciembre. En *AmeliaRueda.com*. Recuperado de: <http://www.>

ameliarueda.com/nota/partidos-politicos-duplicaron-enero-minutos-pautados-radio-tv-octubre

Raventós, C., Fernández, D., Fournier, M.V., y Alfaro, R. (2011). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad*. San José: Universidad de Costa Rica; Tribunal Supremo de Elecciones.

Rieder, B. (2013). Studying Facebook via Data Extraction: The Netvizz Application. *En WebSci '13 Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference*, 346-355.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 0556-1-E-2001 de las dieciséis horas del veintiuno de febrero de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 0978-E8-2009 de las once horas cuarenta y cinco minutos del diecinueve de febrero de dos mil nueve.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 4418-E8-2013 de las quince horas veinte minutos del dos de octubre de dos mil trece.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). *Elecciones municipales en cifras, 2002-2010*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). *Visualizador de Resultados Definitivos* Recuperado de: <http://www.tse.go.cr:8082/>.

Vargas, J., Rosero-Bixby, L. y Seligson, M. (2005). *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004: un estudio del proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)* /.San José: Centro Centroamericano de Población.

Vargas, J., Rosero-Bixby, L. y Seligson, M. (2006). *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*. San José: Centro Centroamericano de Población.

Zúñiga, H. G. de, Copeland, L., & Bimber, B. (2014). Political consumerism: Civic engagement and the social media connection. *New Media & Society*, 16(3), 488–506.

Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica

Hubert Fernández Argüello*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de marzo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 24 de mayo de 2017.

Resumen: La revocación del mandato de alcaldes e intendentes municipales es un instituto de la democracia participativa, mediante el cual, el electorado puede decidir, en las urnas, sobre la remoción de dichos funcionarios antes de que concluya el período para el que fueron designados. El plebiscito revocatorio, mecanismo de naturaleza electoral, debe ajustarse sustancialmente al ordenamiento jurídico y garantizar, además, los derechos fundamentales de participación política de la persona sometida a consulta y de los habitantes del respectivo cantón. Para que ambas condiciones ocurran, el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con amplias atribuciones de orden jurisdiccional, mediante procedimientos específicos; cuyo objeto, naturaleza y trámites se analizan en este trabajo, a partir de la definición de los rasgos esenciales del instituto revocatorio. Se enfatiza en el ejercicio concreto de esas competencias, a través del análisis minucioso de la jurisprudencia electoral existente en la materia.

Palabras clave: Democracia directa / Democracia participativa / Participación ciudadana / Revocatoria del mandato / Puestos de elección popular / Plebiscito / Consulta popular / Alcalde / Intendente / Justicia electoral / Amparo electoral / Apelación electoral.

Abstract: The revocation of mandate of mayors and municipal intendants is an institute of participative democracy by which voters can decide at polling stations about the removal of said employees before the period for which they were appointed is up. The revocation plebiscite, a mechanism of electoral nature, must be substantially adjusted to the legal system and it must guarantee the fundamental rights of political participation of the person subjected to this consultation and the inhabitants of the corresponding district. For these conditions to take place, the Supreme Electoral Tribunal has vast jurisdictional powers through specific proceedings, whose objective, nature and process are analyzed in this article starting from the definition of essential features of the revocation institute. The article focuses on the concrete exercise of these competencies through a thorough analysis of the current electoral jurisprudence.

Key Words: Direct democracy / Participative democracy / Revocation of mandate / Popular election posts / Plebiscite / Popular consultation / Mayor / Intendant / Electoral justice / Electoral appeal.

* Costarricense, abogado, correo hubert.fdz@gmail.com. Máster en Derecho Público, candidato al Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Especialista en Justicia Constitucional y protección Jurisdiccional de los Derechos, por la Universidad de Pisa, Italia. El autor es juez titular del Tribunal de Apelaciones lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en el II Circuito Judicial de San José y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La revocación de mandato es una institución de democracia directa, cuya finalidad es exigir a los gobernantes electos responsabilidad por sus acciones u omisiones, durante el ejercicio mismo del cargo.

Por su medio, el electorado decide en las urnas sobre la remoción de los funcionarios municipales antes de que concluya el período para el que fueron designados. Se trata, claramente de un mecanismo orientado a que los ciudadanos ejerzan, en forma directa, un control intenso de las actuaciones de los ejecutivos municipales, al punto de impedir su continuación en el cargo, si estiman que no han cumplido con los deberes inherentes al puesto, o bien, que hayan incurrido en faltas u omisiones que les hacen merecedores de la terminación anticipada de su gestión pública.

En las siguientes líneas se estudiarán los rasgos fundamentales de esta institución que, en el caso costarricense, prevé este tipo de proceso para los alcaldes e intendentes municipales. Lo anterior, a partir del concepto, rasgos característicos y reglas procedimentales básicas de la revocación del mandato. Pero sobre todo, se analizará el rol que juega el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en su función jurisdiccional, como garante de la regularidad del procedimiento revocatorio, de los derechos de la ciudadanía y los de la persona sometida a la consulta.

La Constitución Política costarricense, cabe recordar, distribuyó las competencias jurisdiccionales vinculadas a los procesos electorales, entre dicho Tribunal y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. A esta última, le atribuyó el ejercicio del control de constitucionalidad sobre todas las normas del ordenamiento, incluidas las electorales (artículo 10); y al primero, le asignó las tareas de administrar, dirigir y fiscalizar los procesos electorales y, también, de interpretar de manera exclusiva, obligatoria y vinculante, las normas constitucionales y legales en materia electoral (artículo 102).

De entrada, debe indicarse que el TSE ha tenido amplia participación en la materia; ha promulgado las reglas prácticas para la celebración de los plebiscitos revocatorios, y tuvo una ardua y decisiva injerencia en la hasta ahora única experiencia completa de aplicación del instituto, en un proceso que se celebró en el año dos mil once y que culminó con la revocación del mandato del alcalde de la localidad de Pérez Zeledón, cantón decimonoveno de la provincia de San José, ubicado en la Zona Sur del país.

El presente estudio sintetiza las decisiones del TSE en relación con el tema, a fin de descubrir los principios que rigen su actuación en dichos procedimientos y las líneas generales que ha plasmado en sus fallos, de cara a la correcta aplicación del instituto y de la tutela efectiva de los derechos fundamentales involucrados.

2. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE ALCALDES EN COSTA RICA

Con la finalidad de contextualizar el marco general en que se produce la actuación concreta del órgano electoral en esta materia, resulta indispensable enumerar los rasgos fundamentales del instituto y su mecanismo participativo, el plebiscito revocatorio. A este se le define, como:

(...) el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes de que expire el período para el que fue elegido. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado. (García 2010, p. 27; y en idéntico sentido, Rivera, 2006, p.14).

Se trata, como es posible advertir de inmediato, de un proceso de remoción de funcionarios electos popularmente; pero no por acto de órganos constitucionales (Parlamento o Congreso, en el caso del impeachment), sino por el mismo cuerpo electoral que los designó, que se pronuncia en las urnas al respecto, con carácter definitivo.

La Constitución Política costarricense no establece expresamente la revocatoria de mandato respecto de ningún puesto de elección popular; empero, se ha estimado que la aplicación de la figura, a partir de su regulación legislativa, sí encuentra fundamento constitucional, particularmente en el principio participativo que postula el artículo 9 de la Carta Fundamental (Sala Constitucional. Sentencias n.os 04-011608 y 2014-12474) y en los principios de democracia representativa, soberanía popular y participación ciudadana en los asuntos públicos (Sala Constitucional. Acción de inconstitucionalidad, expediente n.º 12-255-007-CO).

Los únicos funcionarios y funcionarias electas, susceptibles de enfrentar un proceso de revocación de su mandato en nuestro medio, son el alcalde o la alcaldesa municipal, así como los intendentes y las intendentes de los Concejos Municipales de distrito, ello, por así disponerlo expresamente el artículo 19 del Código Municipal (Ley n.º 7794).

Esta figura, de incorporación relativamente reciente, es absolutamente novedosa en el medio costarricense; no tiene antecedente en la historia patria y sólo se aplica en las municipalidades.

De hecho, no es sino con la aprobación de la Ley n.º 7794 recién citada, que se establece que el cargo de alcalde es de elección popular, situación que abre paso y permite instaurar, al mismo tiempo, la posibilidad de revocar su mandato en plebiscito revocatorio. Hasta entonces, el nombramiento y la remoción de ese funcionario o funcionaria correspondían al Concejo Municipal, órgano deliberativo integrado por regidores, quienes siempre han accedido a sus cargos, mediante sufragio directo.

Las características básicas de la institución de revocatoria, a partir del referido numeral 19 del Código Municipal y de lo dispuesto en el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, promulgado por el TSE (Decreto n.º 03-98), pueden resumirse de la siguiente manera:

- a)** Se realiza enteramente en la municipalidad respectiva, a la que corresponde el financiamiento y la organización de la consulta, denominada “plebiscito revocatorio” o “plebiscito de revocatoria de mandato”. Para esto debe crearse una comisión coordinadora (Manual, 2.4), que actuará con la necesaria asesoría del TSE, mediante la asignación de un funcionario asesor en la preparación y realización de la consulta y que debe velar por el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el reglamento y en la legislación electoral vigente; ello, sin perjuicio de que se asignen cuantos funcionarios el Tribunal estime necesarios para supervisar el proceso, así como a miembros del Cuerpo Nacional de Delegados que colaboren con la realización de la consulta. (Manual, 2.5).
- b)** Constituye un enjuiciamiento de naturaleza política, que se expresa mediante el sufragio, del electorado local, no así de un procedimiento de responsabilidad jurídica, y por ello, no se prevén causales taxativas para la convocatoria al plebiscito de destitución (Sala Constitucional, N.os 04-011608 y 2014-12474).
- c)** Las reglas de la consulta deben estar previamente establecidas. Cada municipalidad debe aprobar un reglamento de consultas populares que contenga las reglas y principios de este procedimiento específico.
- d)** La iniciativa únicamente puede provenir del Concejo Municipal. Es necesaria una moción presentada al seno de dicho órgano deliberativo, firmada por al menos una tercera parte de los regidores y regidoras que lo integran y que debe ser aprobada, mínimo por tres cuartas partes del total de sus miembros. Esta decisión no puede ser vetada por el alcalde sometido a la eventual revocación (Manual, 4).
- e)** La moción puede extenderse a los vicealcaldes o vicealcaldesas, en cuyo caso rigen las mismas exigencias que para el alcalde. La pregunta sobre la destitución de los vicealcaldes debe, eso sí, plantearse por separado de la referente al alcalde (Manual, 4.2).
- f)** Para que el plebiscito sea válido, debe participar al menos el diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el padrón electoral del cantón; padrón que se conforma según el corte al mes anterior a la firmeza del acuerdo de convocatoria.
- g)** Para la destitución, se requiere el voto favorable de al menos las dos terceras partes del total de personas que participaron en el plebiscito. Lo decidido en las urnas resulta vinculante.
- h)** El plebiscito revocatorio debe realizarse en día domingo o feriado, salvo que el Concejo disponga lo contrario, por mayoría calificada (Manual, 2.6).
- i)** Si el electorado rechaza la revocación o, en su caso, no alcanza la mayoría necesaria para destituir la persona funcionaria, esta no podrá ser sometida a una nueva consulta para la revocación de su mandato en un plazo que debe fijar cada municipalidad en forma prudencial, siempre que no sea inferior a dos años (Manual, 2.7.1).
- j)** Dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los

tres meses anteriores a la elección municipal, no se realizará, preferentemente, este tipo de consultas (Manual, art. 2.7.2).

k) Y, si el resultado es la destitución, corresponderá al TSE cancelar la credencial y proceder a designar el sustituto, decisión que recaerá en los vicealcaldes por el orden de su designación, a menos que ambos hayan sido destituidos en el mismo procedimiento o renuncien, en cuyo caso, será necesario convocar a nuevas elecciones en un plazo máximo de seis meses y, mientras ello ocurre, el presidente o la presidenta del Concejo deberá asumir, como un recargo la Alcaldía (Manual, 4.5).

3. LOS ACTORES EN LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Son muchos los actores que intervienen en la revocación de mandato; empero, es posible distinguir con claridad, al menos 5 actores fundamentales, cuya presencia resulta esencial para su correcto desarrollo, a saber: el alcalde o alcaldesa municipal sometido a consulta, el Concejo Municipal, la Comisión coordinadora del plebiscito revocatorio, el electorado y el TSE. Otros actores eventuales son: los partidos políticos y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

3.1. LA MUNICIPALIDAD: SUS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS

Por tratarse de un procedimiento que se desarrolla enteramente a nivel local, el papel preponderante lo ocupa la municipalidad del cantón en que se realizará el plebiscito revocatorio y, dentro de ella, en primer lugar, la persona que ocupa la alcaldía, las vicealcaldías o la intendencia, dado que la convocatoria es justamente para definir sobre su permanencia o salida del puesto. En segundo, el Concejo Municipal, que es el único legitimado para aprobar la moción a fin de convocar al plebiscito revocatorio, designa a la Comisión coordinadora de dicha consulta y debe velar porque se cuente con los fondos necesarios para su realización. En tercer lugar, aparece la Comisión antes citada, encargada de organizar el plebiscito y de velar porque se respeten las reglas y principios del procedimiento, todos de naturaleza esencialmente electoral, así como los derechos de la persona sometida a la eventual revocación y de la ciudadanía en general.

3.2. EL ELECTORADO

Resulta claro que el electorado, constituido por los vecinos y vecinas inscritas en el padrón electoral del cantón respectivo, hasta un mes antes de la firmeza del acuerdo que convoca al plebiscito revocatorio, resulta esencial, dada la naturaleza misma del instituto en análisis.

La decisión sobre la salida o permanencia de quien ocupa la alcaldía o intendencia queda en manos del electorado que, a través del sufragio libremente ejercido en las urnas, manifiesta su voluntad en uno u otro sentido, con efecto vinculante, si se cumplen los requerimientos establecidos en la ley.

La participación de un amplio número de personas en la consulta constituye un elemento de validez de esta, pues se requiere que acuda a votar al menos el diez por ciento de los electores inscritos y que para que prospere la revocatoria, deben estar a favor de ella, al menos las dos terceras partes de quienes participaron con su voto.

3.3. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

El Tribunal es el intérprete supremo de las normas constitucionales y legales en materia electoral y actúa como tal en los procedimientos de revocatoria de mandato. Pero tiene además otros múltiples roles que se pueden resumir de la siguiente manera.

Por un lado, establece las reglas fundamentales para la realización de todo tipo de consultas populares a nivel cantonal y distrital, las cuales están incluidas en el Manual aprobado al efecto. Esas reglas y principios constituyen la base de los reglamentos que cada municipalidad debe aprobar, como presupuesto para la realización de estos procesos consultivos.

Por otro lado, también le corresponde asesorar a la municipalidad en la organización y en la realización del plebiscito. Debe designar de su seno una persona que coadyuve en todo el procedimiento; además, supervisa que la consulta se realice sin ningún tipo de inconveniente o irregularidad, ello a través de sus propios miembros o funcionarios o mediante la intervención de quienes integran el Cuerpo Nacional de Delegados electorales.

Realiza funciones de naturaleza consultiva, pues atiende las dudas que, en relación con el plebiscito revocatorio, puedan formularle otros actores del proceso, incluidos los partidos políticos, con representación o sin esta en la respectiva municipalidad.

También tiene funciones de orden jurisdiccional –que son justamente el foco de atención del presente trabajo–, las cuales se manifiestan en la resolución de las gestiones de nulidad que formulen los interesados en contra del proceso de revocatoria, así como el conocimiento de los recursos de amparo electoral, para la protección de los derechos fundamentales vinculados a la participación política y la cancelación de la credencial respectiva.

3.4. ACTORES EVENTUALES: PARTIDOS POLÍTICOS Y SALA CONSTITUCIONAL

Los partidos políticos también están facultados para intervenir en los procesos revocatorios de mandato. Como la única forma de acceso a la alcaldía y a las vicealcaldías es a través de los partidos (no se permite la libre postulación), estos pueden normalmente intervenir en la consulta, sea para apoyar la revocación de la persona funcionaria, o para tratar de impedir que esa se produzca.

La jurisprudencia electoral se ha pronunciado en favor de dicha participación y ha admitido la posibilidad de que los partidos utilicen sus propios fondos en favor de la tendencia de su preferencia, aunque ha advertido con claridad que esos dineros no pueden liquidarse como parte de la contribución estatal (TSE, n.º 7641-E8-2011).

Finalmente, en algunos casos podría ser requerida la intervención de la Sala Constitucional. Este tema concreto no se desarrollará en este trabajo, que se limita a las decisiones del TSE; pero por lo pronto, debe indicarse que ello ocurre cuando se instauran mecanismos de control de constitucionalidad, contra las normas que regulan el plebiscito revocatorio, función que corresponde en forma exclusiva a dicha Sala.

Se han planteado dos acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 19 del Código Municipal, fundamento legal de la institución revocatoria, y contra un reglamento municipal de consultas populares. Ambas acciones fueron declaradas sin lugar (Sala Constitucional. Sentencias n.os 04-11608 y 2014-12474).

Nótese que se trata de una intervención que, cuando ocurre, tiene verdadera relevancia, pues establece la validez o invalidez de las normas reguladoras del procedimiento revocatorio; de modo que la decisión de la Sala en estos casos no sólo resulta vinculante erga omnes (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), sino que además, los principios y reglas interpretativas que se fijan en sus fallos forman parte del parámetro constitucional sobre cuya base se asienta la validez de la consulta.

Otra intervención de dicha Sala se da con ocasión de la interposición de recursos de amparo por parte de personas vinculadas de un modo u otro al procedimiento de revocación, aunque en estos casos, dada la naturaleza electoral del plebiscito revocatorio, el Alto Tribunal ha declinado entrar a conocer de esta materia, por corresponder según el diseño constitucional y legal de ésta, al TSE (Sala Constitucional, n.º 2011-16579).

4. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y SU ROL COMO JUEZ ELECTORAL Y DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Las atribuciones del TSE son variadas y de muy diversa naturaleza; este es, por un lado, el principal y máximo órgano de administración electoral, actividad que desarrolla mediante la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” (Constitución Política, artículos 9 y 99). Tiene, por otro, funciones cuasi legislativas, dado que le corresponde interpretar auténticamente las normas constitucionales y legales en materia electoral y pronunciarse sobre la consulta vinculante relativa a proyectos de ley relacionados con materia electoral (Constitución Política artículos 97, 121.1 y 102.3) y, se le atribuyó la denominada jurisdicción electoral, mediante el “contencioso electoral”, término que engloba una serie de procesos vinculados a dicha materia.

El presente trabajo se orienta a revisar el ejercicio de esa jurisdicción electoral, pero únicamente en el marco específico de los procedimientos de revocación de mandato de alcaldes, para lo cual, debe tomarse como punto de partida que, como lo señala Sobrado González, se trata de una verdadera jurisdicción, en el sentido de que los fallos que con motivo de su ejercicio emita el Tribunal tienen el valor de la cosa juzgada formal y material y son vinculantes erga omnes, salvo para sí mismo. Esta jurisdicción, además de especializada, se caracteriza por estar concentrada en un sólo órgano –el TSE- y por cuanto los procesos se dirimen en única instancia –salvo el caso de la impugnación de decisiones de Asambleas partidarias, que conoce en alzada- (Sobrado, 2015, pp. 28-30).

El Código Electoral (Ley n.º 8765) regula la jurisdicción electoral, en el Capítulo VI, los artículos 219 a 270, conforme a los cuales su objeto es garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral (artículo 219) y que se ejerce mediante 7 procedimientos concretos, según el numeral 220 ídem, a saber:

- a) El recurso de amparo electoral (artículos 225 a 231).
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción (artículo 232).
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios (artículos 233 a 236).
- d) El recurso de apelación electoral (artículos 240 a 245).
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales (artículos 246 a 252).
- f) La cancelación o anulación de credenciales (artículos 253 a 264).
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política (artículos 265 a 270).

De esos procesos, salvo los indicados en b), c) y g), los demás sí resultan de relevancia y han sido formulados en el marco del plebiscito revocatorio de mandato, de modo que son los que interesa resaltar en estas líneas.

4.1. AMPARO ELECTORAL Y REVOCACIÓN DE MANDATO

El amparo electoral constituye una garantía procesal de orden jurisdiccional, atribuida al TSE, para la protección y defensa de los derechos fundamentales vinculados a la participación política que garantiza la Carta Fundamental.

La figura, que nació en los albores del nuevo milenio, tiene origen jurisprudencial (Jinesta, 2014, pp.159-160) y su génesis, señala la doctrina, se encuentra en el fallo 303-E-2000 del TSE, que estableció la posibilidad de aplicarlo, inicialmente, como una forma efectiva de fiscalizar la adecuación de los partidos políticos y su funcionamiento interno, al principio democrático, cuando la normativa no disponga de un procedimiento particular para esos casos o bien, en caso de que los existentes resulten insuficientes o tardíos, para garantizar los derechos de los partidarios, afectados con la actuación de las cúpulas dirigenciales.

Se le visualiza, entonces "... como un mecanismo de tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, para garantizar una plena y eficaz participación política de su parte, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos por disposiciones u omisiones de los partidos políticos e, incluso, en virtud de simples actuaciones materiales" (Sobrado, 2005, pp. 45-47).

Así, es posible afirmar que el amparo electoral es una especie particular del recurso de amparo previsto en el numeral 48 constitucional, con el cual comparte todas las características procesales establecidas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional n.º 7135 –ejemplo

informalidad, sumariedad, celeridad, gratuidad, etc.–, pero con la particularidad esencial de que no es conocido por la Sala Constitucional, sino por el TSE. Además, como difiere del amparo constitucional en tanto que si bien este tutela la violación o amenaza de violación a cualesquiera derechos fundamentales establecidos en la Constitución o en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables en el país; al amparo electoral solo puede accederse cuando se afectan las libertades de participación política, es decir, los derechos de elegir, de ser electo y de participar en partidos políticos.

Si bien sus principios y sobre todo sus trámites se fueron delineando pretorianamente a la luz de lo dispuesto en la ya citada Ley n.º 7135; el Código Electoral vigente (Ley n.º 8765) lo regula expresamente, como parte de la denominada “Jurisdicción Electoral”, en sus artículos 225 a 231. Se le concibe, además, como derecho fundamental y como “mecanismo procesal para la tutela de los derechos y las libertades de carácter político electoral” (artículo 225 párrafo primero).

Procede contra toda acción u omisión, incluso contra la simple actuación material que viole o amenace violar los derechos y libertades indicados, y puede promoverse contra un partido político o contra cualquier sujeto, sea de naturaleza pública o privada, que se encuentre, en una posición de poder que pueda afectar el legítimo ejercicio de aquellos derechos (numeral 225, párrafo segundo). Según el último párrafo de esa disposición, no sólo es posible interponerlo contra actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.

Para plantearlo, está legitimada cualquier persona que se considere agraviada y se prevé una legitimación vicaria, es decir, el recurso se puede interponer a favor de un tercero, siempre que el afectado ratifique la acción dentro del tercer día de su presentación, bajo pena de archivar la gestión.

Debe promoverse dentro de dos meses, a partir del inicio de las acciones u omisiones perturbatorias, empero, hay algunas reglas especiales: si lo plantea un aspirante a un cargo de elección popular dentro del período de la escogencia, el plazo es de sólo tres días, contado a partir del día siguiente a la notificación, de parte del partido político respectivo o bien de la celebración de la asamblea de partido que ocasionó la afectación que reclama el amparado (artículo 228).

Al igual que en el amparo común, no es necesario agotar los recursos internos de previo a su formulación, y su admisión suspende la aplicación de los actos cuestionados (numeral 230), pudiendo dictarse cualquier medida de conservación o seguridad que resulte necesaria, oportuna y razonable, para salvaguardar los derechos involucrados, mientras se dicta la resolución de fondo del asunto. Igualmente, el Tribunal puede mantener la ejecución de la conducta “cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante las cautelas que considere procedentes para proteger los derechos o las libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual resolución del recurso a su favor”. (Código Electoral, art. 230)

Al amparo electoral le son aplicables, en lo conducente, las reglas definidas en el Título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, referido al recurso de amparo.

4.2. EL AMPARO ELECTORAL EN PROCESOS REVOCATORIOS DE MANDATO Y SUS REGLAS ESPECÍFICAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

La primera precisión que debe realizarse, a la luz de la jurisprudencia electoral emitida a la fecha, es que desde la instauración de la revocación de mandato, el Tribunal determinó los alcances de su competencia en esta materia, pues no obstante reconocer el papel protagónico de cada municipalidad, en la organización y desarrollo del plebiscito revocatorio, señaló como parte de sus roles fundamentales los de "(...) intervenir en su condición de juez electoral y en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos por la vía del recurso de amparo electoral, cuando se alegue la violación o amenaza de éstos". (TSE, resoluciones n.os 2841-E6-2008 y 3897-E8-2008).

Ello resulta fundamental, pues se reconoce, primero, la naturaleza electoral del plebiscito revocatorio y, segundo, que la violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales de participación político-electoral, en que puedan incurrir los diversos actores -públicos o privados- de ese proceso, pueden ser reclamadas ante el Tribunal, por la vía del amparo electoral, sin perjuicio de los otros procedimientos propios de la jurisdicción electoral.

En cuanto al **objeto del amparo electoral** en este tipo de asuntos, la línea jurisprudencial es consistente al señalar que este únicamente procede como garantía y tutela de las libertades y derechos político-electorales, contra conductas de cualquier tipo que hubieren podido conculcarlas en el proceso de revocación (TSE, resoluciones n.os 790-E1-2012 y 823-E3-2012). Resulta entonces procedente, para tutelar el derecho del alcalde o alcaldesa a mantenerse en el desempeño del cargo durante el período para el que se le eligió; lo cual permite al Tribunal verificar, por esa vía, si la moción de convocatoria a plebiscito revocatorio se presentó y se aprobó por la mayoría establecida legalmente al efecto, con lo cual se reconoció la legitimación activa del alcalde o alcaldesa para interponer el mencionado recurso (TSE, resolución n.º 790-E1-2012).

Del mismo modo, resulta amparable el derecho de los interesados, de los intervinientes y de toda la colectividad, a tener acceso a una herramienta normativa que permita conocer anticipadamente los procedimientos aplicables en estos casos. Concretamente, se estimó como una amenaza ilegítima al derecho de una alcaldesa a mantenerse en su cargo, el intento de iniciar un plebiscito revocatorio en su contra, sin haberse aprobado previamente el Reglamento de Consultas populares del cantón (TSE, resolución n.º 790-E1-2012).

En cambio, no es admisible el recurso de amparo electoral en los siguientes supuestos, por no estar de por medio, derechos fundamentales de naturaleza político-electoral:

a) La solicitud al TSE y no a la municipalidad respectiva, para que se convoque al plebiscito revocatorio (TSE, resolución n.º 2794-E-2004).

b) La revisión de la legalidad de los trámites del plebiscito revocatorio (TSE, resolución n.º 027-E1-2012).

- c) Quejas por ocultamiento de información, por parte de la Comisión coordinadora, respecto de las normas de seguridad del día del plebiscito (TSE, resolución n.º 8062-E1-2011).
- d) Solicitud de determinación de responsabilidad penal de funcionarios municipales, por ocultamiento de información relevante del plebiscito revocatorio (TSE, resolución n.º 8062-E1-2011).
- e) Quejas por desorganización del proceso de consulta popular (TSE, resolución n.º 8210-E-2011).
- f) Denuncias sobre irregularidades acaecidas el día de las elecciones -en estos casos procede la gestión de nulidad- (TSE, resolución n.º 028-E1-2012).
- g) Revisión de las actuaciones de vicealcaldes o vice alcaldesas dentro del proceso revocatorio del alcalde (TSE, resolución n.º 7240-E1-2011).
- h) Inconvenientes relacionados con la ausencia de suficiente publicidad de la convocatoria a plebiscito revocatorio, irrespeto a formalidades para nombramiento de la Comisión coordinadora o irrespeto a los tiempos reglamentarios en el desarrollo de la consulta (TSE, resolución n.º 7871-E1-2011).
- i) Reclamos contra el apoyo de los regidores de la Municipalidad a alguna de las tendencias en el plebiscito revocatorio (TSE, resolución n.º 7443-E1-2011).
- j) Presunta eliminación de juntas receptoras de votos, por parte de la Comisión coordinadora (TSE, resolución n.º 8061-E1-2011).
- k) Quejas por falta de control de parte de la Comisión coordinadora, de publicidad que se estima altamente ofensiva (TSE, resolución n.º 8064-E1-2011).
- l) Quejas por la ubicación de los centros de votación (TSE, resolución n.º 8064-E1-2011)

Finalmente, frente al intento de los interesados de impugnar lo resuelto por el Tribunal en los amparos electorales, por el fondo o por la forma, se ha establecido como principio fundamental, el de la irrecurribilidad de lo decidido (TSE, resolución n.º 7057-E1-2011), lo mismo que su carácter vinculante erga omnes, según lo establecido en el numeral 221 del Código Electoral.

4.3. EL RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL DENTRO DEL PLEBISCITO REVOCATORIO

Conforme al numeral 240 del Código Electoral, la apelación electoral procede contra actos dictados en materia electoral, por los siguientes órganos: el Registro Electoral, las juntas electorales, el funcionario encargado de organizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía y en general, los que emanen de otros funcionarios o dependencias del TSE con potestades decisorias en esta materia o de cualquier persona que colabore de una forma u otra en el ejercicio de la función electoral.

El recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que ostente un derecho subjetivo o un interés legítimo que resulte comprometido con la decisión impugnada. Del mismo modo, se otorga legitimación activa “al comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos que intervengan con candidaturas inscritas en el proceso electoral dentro del cual se tomó el acuerdo y actuará por medio de quien ostente la representación legal” (Código Electoral, art. 245).

Debe interponerse dentro del tercer día, ante quien dictó el acto, a menos que se trate de una conducta de las juntas electorales, en cuyo caso, debe formularse directamente ante el Tribunal (Código Electoral, art. 241). Salvo en este último caso, corresponde al órgano recurrido revisar la admisibilidad del recurso, y en caso afirmativo, deberá remitirlo inmediatamente al Tribunal, junto con el expediente respectivo, para la resolución del asunto. Dicha resolución debe producirse de inmediato, a menos que se estime oportuno solicitar prueba para mejor resolver.

Este tipo de apelaciones no sólo es admisible en los procesos de elección propiamente dichos, ya sea que se realicen a escala nacional o local, sino que también procede dentro del trámite de los procedimientos de democracia directa, dentro de los cuales está –como ya se dijo– la revocación de mandato y cuya naturaleza electoral ha quedado claramente establecida a través de la jurisprudencia del TSE (TSE, resolución n.os 2841-E6-2008 y 3897-E8-2008).

Esta afirmación resulta esencial, pues la apelación únicamente procede contra actos que se dicten en materia electoral; de suerte, que el Tribunal ha admitido para su trámite y resolución la impugnación de actos emitidos por algunos actores del proceso de revocación, siempre que se cumplan las exigencias legales ya indicadas.

En efecto, a partir de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 240 del Código Electoral, que admite la alzada contra cualquier persona que colabore de una forma u otra en el ejercicio de la función electoral (el término persona, incluye tanto a las privadas como a las públicas), se ha admitido la apelación contra el acuerdo del Concejo Municipal que convoque a un plebiscito revocatorio de mandato, para lo cual, se ha reconocido al alcalde involucrado, legitimación activa para su interposición (TSE, resolución n.º 7545-E3-2011).

La normativa electoral no establece, por otra parte, motivos taxativos para la procedencia de la impugnación; antes bien, utiliza una fórmula amplia, en la medida en que según el numeral 245 del Código Electoral, aquella procede para la protección y defensa de los derechos subjetivos o intereses legítimos, vinculados, se entiende, a la materia electoral.

Así las cosas, se advierte que la apelación electoral procede contra el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio, caso en el cual se ha admitido la revisión de los diversos elementos de validez de dicho acto, entre ellos, los temas vinculados a la aprobación del presupuesto para la realización de la consulta, las reglas de publicidad de la convocatoria a los municipios del cantón y también las relativas a la conformación de la Comisión coordinadora del plebiscito (TSE, resolución n.º 7545-E3-2011).

4.4. LA DEMANDA DE NULIDAD RELATIVA A LOS RESULTADOS ELECTORALES DEL PLEBISCITO REVOCATORIO

Las demandas de nulidad, reguladas en los numerales 246 a 252 del Código Electoral, en general sobre los procesos de elección, también resultan aplicables para la impugnación de los resultados electorales de un plebiscito revocatorio (TSE, resolución n.º 230-E4-2012).

De allí que se haya considerado pertinente revisar, aunque sea brevemente, los rasgos fundamentales de este instituto procesal, así como la aplicación concreta que de él ha hecho el Tribunal, dentro de la revocación de mandato de alcaldes.

Mediante este tipo de demandas es posible cuestionar la validez de una serie de actos concernientes a los resultados de un proceso de naturaleza electoral, como lo es, en particular, el plebiscito revocatorio de mandato (TSE, resolución n.º 230-E4-2012). Tales actos son, según el numeral 246 del Código Electoral:

- a) El acto, el acuerdo o la resolución de una junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los fijados conforme a esta Ley.
- b) El padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente no resulte ser expresión fiel de la verdad.
- c) La votación y la elección recaídas en una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir un cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y de este Código.

Los supuestos para decretar la nulidad del acto electoral son, entonces, taxativos y deben acreditarse debidamente, en virtud de que sólo en casos muy calificados es posible dejarlo sin efecto (TSE, resolución n.º 221-E4-2012).

Ahora bien, según el artículo 247 del Código Electoral (CE), las demandas de nulidad que se funden en razones conocidas el día del plebiscito o con motivo del escrutinio que realice el Concejo Municipal respectivo, deben presentarse ante el TSE en el plazo máximo de tres días a partir del escrutinio de la junta respectiva (TSE, resolución n.º 230-E4-2012).

En cuanto a sus formalidades mínimas, la demanda de nulidad debe plantearse según la última norma citada, con la debida fundamentación; además, debe citarse el texto que respalda el reclamo y debe adjuntarse la prueba documental correspondiente. En este último sentido, es importante señalar que, conforme al numeral 250 (CE), la carga de la prueba sobre la existencia del vicio del acto corresponde al demandante (TSE, resolución n.º 221-E4-2012).

Para su interposición, está legitimada cualquier persona que votado su voto en la consulta de comentario (artículo 248 CE) y en cualquier caso, debe formularse antes de que se haya hecho la declaratoria sobre los resultados del plebiscito.

En caso de admitirse la demanda, se procede al pronunciamiento de la sentencia de fondo, la cual deberá emitirse necesariamente, antes de la declaratoria ya indicada.

4.5. LA CANCELACIÓN DE LA CREDENCIAL, CON MOTIVO DEL RESULTADO DEL PLEBISCITO REVOCATORIO

Corresponde al TSE acordar la cancelación o anulación de credenciales de los funcionarios de elección popular en los supuestos en que indique la ley, uno de los cuales es, justamente, cuando en plebiscito revocatorio de mandato, se obtenga la votación necesaria para la destitución de la persona que ocupa la alcaldía, las vicealcaldías o las intendencias (Código Electoral, artículos 253 a 261, en relación con el numeral 19 del Código Municipal).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el procedimiento para cancelar una credencial, como consecuencia de un plebiscito revocatorio, dista mucho del que se sigue en los demás supuestos previstos en la ley y por ello no es dable aplicar enteramente, el procedimiento previsto en los numerales 253 a 261 del Código Electoral (TSE, resolución n.º 401-M-2012). En efecto, si bien en lo que interesa dicho Código prevé en general la necesidad de realizar un procedimiento ordinario (artículo 253 párrafo segundo), ello resulta innecesario en el caso de la revocación del mandato, pues la consulta popular, dada su naturaleza y particularidades, sustituye el trámite de la Ley General de la Administración Pública.

En estos casos, la labor esencial del Tribunal consiste en determinar fuera de toda duda, una vez concluida la consulta indicada, que se obtuvieron las mayorías calificadas exigidas por ley para la validez y efecto vinculante de los resultados del plebiscito, a saber, que haya participado como mínimo el 10% de los electores del cantón y que de ellos, al menos las 2/3 partes hayan votado favorablemente la destitución. La gestión debe provenir de la municipalidad respectiva, acompañada de la documentación que acredite fehacientemente los resultados del plebiscito revocatorio, los cuales, una vez constatados por el Tribunal, dan lugar a que este proceda de inmediato a la cancelación del alcalde destituido, a la notificación de esa decisión a la persona afectada con la cancelación y a la designación de su sustituto o sustituta, según lo dispuesto al efecto por el artículo 19 del Código Municipal, ya analizado.

Contra la cancelación emitida por el Tribunal procede reconsideración dentro del tercer día, la cual únicamente puede ser interpuesta por la persona o personas que hayan sido objeto del retiro de sus credenciales, no así por terceros (TSE, resolución n.º 1047-M-2012).

5. CONCLUSIONES

El TSE está llamado a desempeñar un rol fundamental en los procesos de revocatoria de mandato, papel que no es posible soslayar por los operadores jurídicos y políticos del país. Los mecanismos a través de los que despliega su quehacer cotidiano son plenamente aplicables, en mayor o menor medida, al trámite revocatorio aquí analizado e inciden de manera directa e inmediata sobre el desarrollo del proceso.

La labor jurisdiccional en la materia es intensa, dada la naturaleza electoral de la figura y,

particularmente, del plebiscito revocatorio. En efecto, la gran mayoría de los institutos propios de la jurisdicción electoral han sido utilizados con ocasión del uso de esta figura y el Tribunal ha tenido amplia oportunidad para pronunciarse sobre los más diversos aspectos de un proceso como el de la revocatoria de mandato de alcaldes, ya sea mediante el amparo electoral, para la defensa y protección de los derechos y libertades vinculados a la participación político electoral; a través de la apelación electoral, para la revisión de las conductas de los diversos actores – públicos o privados- del proceso y para verificar la validez de lo actuado por ellos, a la luz de las reglas y principios que regulan la materia; o bien, mediante la demanda de nulidad, que busca detectar la existencia de vicios producidos durante la votación o en su caso, revisar los resultados finales del plebiscito revocatorio. Igualmente, ha procedido con la cancelación de la credencial, allí donde el resultado del plebiscito ha sido favorable a la destitución del funcionario o funcionaria.

En todas esas oportunidades, es notable el esfuerzo de dicho órgano por resolver oportunamente –en plazos sumamente cortos- las diversas gestiones planteadas en su seno, así como por aplicar en ellas, de manera clara y consistente, las reglas y principios constitucionales, legales y reglamentarios, por los que se rige esta delicada materia.

Su papel, según se ha logrado constatar, se da fundamentalmente en un doble sentido: por un lado, le corresponde velar por la legalidad del proceso, es decir, por el respeto a las normas y principios que rigen la actuación de los intervinientes, sobre todo de la municipalidad respectiva y de la Comisión coordinadora del plebiscito, que tiene a su cargo, la organización, puesta en marcha y ejecución plena de la consulta. Por el otro, es el garante último, en todo momento, de los derechos fundamentales de los intervinientes, particularmente del funcionario o funcionaria sometida a la revocación, así como de los vecinos del cantón; en ambos casos, en lo que toca al ejercicio de los derechos vinculados a la participación político-electoral de unos y otros.

La normativa electoral costarricense, no cabe duda, garantiza mediante la intervención de dicho órgano, la legalidad de toda la consulta y la de sus resultados finales. Y no menos importante, prevé mecanismos ágiles y expeditos para la protección de los derechos fundamentales de la persona sometida al proceso revocatorio y los de todas las personas que, de una u otra forma, intervienen en él en ejercicio de los derechos de participación político-electoral que concede, reconoce, garantiza y tutela nuestro ordenamiento constitucional.

La intervención del Tribunal, en el nivel máximo del sistema democrático, es, sin duda, una garantía de la legalidad y del respeto de la libertad dentro del proceso; empero, aún con todo ello, la figura de la revocación de mandato no ha calado hondo en el electorado costarricense.

Será necesario revisar las causas por las cuales ese instrumento no es de uso habitual a nivel local, a pesar de los cuestionamientos y quejas que se formulan diariamente contra los funcionarios y las funcionarias de elección popular en el ámbito local. Pero si algo ha quedado claro en estas líneas es que la poca utilización del instituto de revocatoria del mandato no es ni mucho menos por la inexistencia de un órgano de justicia electoral independiente, ni por la falta de instrumentos procesales, ágiles, expeditos y garantistas, que permitan el normal desarrollo del proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, R y Pérez, M. (2004). *El gobierno municipal en Costa Rica. Organización política y funciones*. San José, C.R.: IFAM.
- Brenes, M. (compilador) (2000). *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, C.R.: Imprenta Nacional.
- Cambronero, A. y Mora, I. (2015). *El control de constitucionalidad de las normas electorales como atribución del Tribunal Supremo de Elecciones*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. IFED.
- Chavarría, H. (2007). La protección de los derechos fundamentales en materia electoral por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. El amparo Electoral. En: *La tutela de los derechos fundamentales en Costa Rica por medio del recurso de amparo*. San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas.
- Costa Rica (2014). Código Electoral. Ley n.º 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre de 2009.
- Costa Rica (1998). Código Municipal. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998. Publicado en La Gaceta n.º. 94 del 18 de mayo de 1998.
- Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre de 1949.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto del TSE N.º 03-98, publicado en La Gaceta n.º 204 del 21 de octubre de 1998.
- Costa Rica. Municipalidad de Pérez Zeledón (1999). Reglamento para la Realización de Consultas Populares del Cantón de Pérez Zeledón. Sesión 68-99 del 4 de mayo de 1999. Publicado en La Gaceta n.º 140 del 20 de julio de 1999.
- Fernández, H y Sánchez, I. (1999) *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*. San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas.
- García, A. (2006). La revocación de mandato: Un breve acercamiento teórico. Instituto de investigaciones *Revista Quid Juris*, (1), 24-40. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>
- Hernández, R. (1990). *Derecho electoral costarricense*. San José C.R.: Editorial Juricentro.
- Jinesta, E. (2014). *Derecho Procesal Constitucional*. San José. C.R.: Editorial Guayacán.
- Murillo, M. (1998). Participación de los munícipes en el gobierno local. En: *Ensayos de derecho público*. San José, C.R.: EUNED.
- Ortiz, E. (1987). *La Municipalidad en Costa Rica*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Ramírez, M, et al. (2005). *Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas.

Sobrado, L. (2005). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas.

Rivera, J. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-42.

Subirats, J. (1997) Democracia, participación y eficiencia. *Revista de Serveis personals locals*. (6), 87-95.

JURISPRUDENCIA:

Sala Constitucional (2004). Sentencia n.º 04-011608 de las 8:52 horas del 20 de octubre de 2004.

Sala Constitucional (2014). Sentencia n.º 2014-12474 de las 15:05 horas del 30 de julio de 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 0101-E-2002, de las 11:00 horas del 24 de enero de 2002.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 562-E-2003, de las 09:35 horas del 02 de abril de 2003.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 2794-E-2004, de las 15:00 horas del 28 de octubre de 2004.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 0901-E-2005, de las 11:10 horas del 28 de abril de 2005.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 1048-E-2005 de las 10:20 horas del 13 de mayo de 2005.

Tribunal Supremo de Elecciones. n.º 3528-E8-2008 de las 13:50 horas del 08 de agosto de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones. n.º 3897-E8-2008 de las 13:50 horas del 05 de noviembre de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones. n.º 6813-E1-2011 de las 10:25 horas del 07 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. n.º 7057-E1-2011 de las 13:15 horas del 15 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 7420-E1-2011 de las 10:10 horas del 23 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 7443-E1-2011 de las 08:35 horas del 25 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 7545-E3-2011, de las 15:00 horas del 25 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 7641-E8-2011 de las 15:50 horas del 29 de noviembre de 2011

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 7871-E1-2011 de las 11:20 horas del 1.º de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8061-E1-2011, de las 11:30 horas del 09 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8064-E1-2011 de las 16:00 horas del 09 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8062-E1-2011 de las 11:40 horas del 09 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8145-E7-2011 de las 08:10 horas del 14 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8186-E1-2011 de las 13:30 horas del 16 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8210-E1-2011 de las 15:50 horas del 16 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8397-E7-2011, de las 09:40 horas del 22 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 8803-E7-2011, de las 11:10 horas del 21 de diciembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 027-E1-2012, de las 11:50 horas del 02 de enero de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 028-E1-2012, de las 10:30 horas del 03 de enero de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 221-E4-2012 de las 14:10 horas del 12 de enero de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 230-E4-2012, de las 11:15 horas del 16 de enero de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 401-M-2012 de las 15:57 horas del 18 de enero de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 790-E1-2012, de las 09:00 horas del 27 de enero de 2012

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 823-E3-2012, de las 10:10 horas del 30-01-2012.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 1047-M-2012, de las 15:30 horas del 03 de febrero de 2012.

La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente vía referéndum. Consideraciones de cara al principio de rigidez constitucional

Owen Alejandro Gooden Morales*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de marzo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de mayo de 2017.

Resumen: El artículo procura demostrar que la posible aprobación de una ley que convoque a una Asamblea Constituyente por vía de referéndum resultaría contraria a los principios de rigidez constitucional y supremacía de la Constitución, los cuales procuró resguardar el constituyente para la preservación del orden constitucional. Para esto, el autor realiza un análisis de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, así como de la doctrina relativa al tema.

Palabras clave: Convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente / Jerarquía de las leyes / Supremacía constitucional / Rigidez constitucional / Referéndum / Referéndum por iniciativa popular / Democracia directa / Jurisprudencia electoral.

Abstract: The article aims at demonstrating that the likely approval of a law calling for a Constituent Assembly via referendum would turn out to be contradictory to the principles of constitutional rigidity and supremacy of the Constitution, which the constituent tried to safeguard for the preservation of the constitutional order. Because of this, the author carries out an analysis of the resolutions of the Supreme Electoral Tribunal and the Constitutional Court as well as of the doctrine related to this topic.

Key Words: Call for National Constituent Assembly / Law Hierarchy / Constitutional supremacy / Constitutional rigidity / Referendum / Referendum by popular initiative / Direct democracy / Electoral jurisprudence.

* Costarricense, abogado, correo gooden06@gmail.com. Abogado del Área de Asesoría Legal del LANAMME de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Derecho (2013) y Especialista en Derecho Notarial y Registral (2015) por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y estudiante de la Maestría en Derecho Público de ese centro de estudios.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se exponen algunas consideraciones relacionadas con la reciente autorización del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) para proceder con el trámite de referéndum, en el que se sometería a consulta popular la iniciativa de ley de un grupo de ciudadanos para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

El análisis propuesto parte de la vigencia del principio de rigidez constitucional que rige los procedimientos de reforma a la Constitución en Costa Rica; y la relación de este principio con el de supremacía de la Constitución; todo ello de cara a la interpretación realizada por el TSE, en cuanto a la aplicación del principio pro participación (Resolución n.º 8455-E9-2016), el cual deriva del de progresividad que resultaría aplicable en materia de consultas populares en tanto posibilitan la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos de interés nacional.

El artículo se estructura en 4 secciones; en la primera de ellas se reseña la figura del referéndum como instituto de la democracia directa, la segunda aborda el principio de rigidez constitucional y su vigencia en el ordenamiento jurídico costarricense; de acuerdo con ello, en la tercera sección se reseña la evolución histórica del artículo 196 de la Constitución Política, referido a la reforma general de la Constitución a través de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), procedimiento que parte del referido principio de rigidez como garantía de la Constitución. Por último, se analiza lo referente a las resoluciones del TSE, en las que se posibilita el inicio del trámite de referéndum para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y se les valora bajo el cristal del citado principio de rigidez.

2. REFERÉNDUM–INSTITUTO DE DEMOCRACIA DIRECTA

Los institutos de democracia directa responden a la necesidad de posibilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en asuntos de interés general, con lo cual no solo se refuerza la legitimación democrática de las decisiones adoptadas, sino que se propicia el ejercicio activo de la democracia por parte de los ciudadanos, lo que, claro está, refuerza la legitimación del sistema democrático como tal.

Lo indicado en el párrafo anterior no puede ser analizado dejando de lado que los instrumentos de democracia directa pueden servir a intereses políticos que buscan legitimar determinada posición¹; de ahí surge la necesidad de establecer límites a las materias que pueden ser conocidas a través de este tipo de institutos de participación ciudadana. Como una muestra de lo indicado, podría citarse la materia de derechos humanos, ámbito que, en un Estado de derecho, goza de una relevancia tal que su vigencia no podría ser sometida a la decisión popular, ya que de ello podría resultar un perjuicio de los derechos de grupos

¹ El autor Arias Ramírez refiere a este fenómeno como el enfoque utilitarista, de acuerdo con el cual los institutos de democracia directa servirían a los grupos de poder para legitimar sus decisiones y las políticas adoptadas (2009, p. 17).

minoritarios². Ante esto, es dable afirmar que estamos frente a un escenario en el que la democracia y el constitucionalismo presentan tensiones³, con motivo de las cuales se ha optado, en el marco del Estado constitucional de derecho, por dar prevalencia a los derechos fundamentales como manifestación del constitucionalismo.

En nuestro país el referéndum, como mecanismo de democracia directa, fue incorporado al texto constitucional a través de la reforma introducida en el año 2002 (Costa Rica, Ley n.º 8281), a través de este es posible someter a consulta popular una determinada iniciativa de ley ordinaria o incluso de reforma constitucional⁴.

Como se indicó supra, los instrumentos de democracia directa buscan propiciar la participación ciudadana en la toma de decisión en asuntos de interés público lo cual, para Zovatto (2015), ha sido identificado en la doctrina como resultado de las crisis de representación (credibilidad y confianza) del sistema de partidos políticos y la democracia representativa.

El referéndum es una modalidad de consulta popular, específicamente orientada a la aprobación de un proyecto legislativo; al respecto, el artículo 1 de la Ley sobre Regulación del Referéndum lo define como aquel instituto de democracia participativa “mediante el cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política [...]” (Costa Rica, Ley 8492, 2006).

Dado que a través del referéndum es posible aprobar leyes y reformas a la Constitución Política, y ante la reciente iniciativa de un grupo ciudadano de convocar por esa vía a una Asamblea

² La Sala Constitucional ha sostenido esta postura, respecto de la imposibilidad de someter a consulta popular cuestiones relativas a los derechos humanos, posición plasmada en la resolución 2010-013313, en la que se determinó la imposibilidad de someter a referéndum el proyecto de ley que pretendía regular las “uniones civiles entre personas del mismo sexo”, ya que, a criterio de la mayoría de la Sala, ello implicaría someter a la decisión de una mayoría el reconocimiento de los derechos de un grupo minoritario. Esta posición no ha estado exenta de críticas, el autor Carballo (2016) señala que la decisión adoptada por la Sala no considera la aplicación del principio de progresividad, pues de acuerdo con este, lo aconsejable habría sido admitir el referéndum, considerando la posibilidad de que se ampliase el reconocimiento de los derechos de una minoría. El autor propone un análisis casuístico para determinar en cuáles casos sería admisible un referéndum relacionado con esta sensible materia, siendo que cuando la intención sea suprimir o restringir un derecho fundamental, ello no sería constitucionalmente admisible. Sin embargo, sí deben considerarse las repercusiones sociopolíticas que un resultado negativo podría aparejar para los intereses de la minoría de que se trate, ya que es claro que un resultado de este tipo en una consulta popular podría entenderse que dota de algún grado de “legitimidad” una postura que restrinja los derechos de las minorías.

³ En relación con las tensiones entre democracia y constitucionalismo, resulta importante destacar que se comparte la tesis que afirma que estas son meramente teóricas, en tanto los derechos fundamentales son el resultado de la democracia, y no son ajenos o contrarios a esta, dado que “son la mejor expresión de nuestras convicciones democráticas más deliberadas [...] los derechos importan tanto porque ellos no son otra cosa que la síntesis última de aquellos profundos acuerdos democráticos” (Gargarella, 2005, p. 7), lo cual fundamenta la prevalencia de la Constitución.

⁴ Respecto de la reforma de la Constitución por la vía del referéndum, cabe destacar que se imponen límites procedimentales, que se estima responden al principio de rigidez constitucional, lógica a la que responde la interpretación dada al art. 195.8 de la Constitución Política, de acuerdo con la cual procede el referéndum para decidir sobre una reforma constitucional, pero solo cuando el proyecto de reforma se encuentre en la corriente legislativa y haya sido aprobado en primer legislatura. Al respecto, véase la resolución del Tribunal Supremo de

Nacional Constituyente, surge la interrogante de si ello es posible en el marco constitucional costarricense; esto, considerando las previsiones del constituyente del 49, que en el artículo 196 previó un procedimiento para llevar a cabo dicha convocatoria. Lo anterior resulta de especial interés al ser valorado frente al principio de rigidez constitucional, el cual se reseña en el apartado siguiente.

3. PRINCIPIO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

La Constitución, como norma suprema que sienta las bases sociales, políticas, económicas y culturales de una sociedad, por lo general ha sido dotada de un especial resguardo frente a su modificación, lo cual se manifiesta a través de mecanismos especialmente gravosos, previstos para su reforma⁵.

Es precisamente el principio de supremacía constitucional el que justifica el resguardo de su texto frente al cambio. Este principio refiere a la necesaria prevalencia del derecho de la Constitución⁶ frente al resto del ordenamiento jurídico, siendo que parte del carácter de la Constitución Política como norma suprema. En palabras de Orozco (2008), “este principio constituye una verdadera garantía del reconocimiento de la Constitución como norma (con eficacia coercitiva) suprema y de la existencia de un ordenamiento jurídico estructurado jerárquicamente, esto en el tanto toda la demás normativa es derivada de ésta”. (p. 61)

En el voto n.º 1185-1998, la Sala Constitucional desarrolla el principio de supremacía constitucional, respecto del cual señala que implica la eficacia normativa directa de la Constitución⁶, y su carácter de parámetro, al cual debe sujetarse el resto del ordenamiento jurídico. Dicha supremacía refiere tanto a la parte axiológica, como a la parte organizacional de la Constitución, por lo que nos encontraremos frente a una transgresión de este principio, por ejemplo, tanto cuando se dicte una norma contraria a un principio constitucional, como cuando la norma contraría el ámbito competencial o el modelo organizacional previsto por el constituyente.

Elecciones n.º 797-E9-2008, criterio que confirmaría posteriormente la Sala Constitucional en la resolución 2014-18226, según señala Robles (2016).

⁵ Si bien, siguiendo el principio de rigidez constitucional, fueron previstos procedimientos complejos para la reforma de la Constitución en los artículos 195 y 196, no es posible escapar de la realidad que plantea el fenómeno de la mutación constitucional, en el cual juega un papel preponderante la jurisdicción constitucional, fenómeno que el autor Grimm (2006) atribuye al alto grado de imprecisión de los preceptos constitucionales y la necesidad de vincular la previsión normativa realizada por el constituyente con la realidad dada por los cambios que operan en la sociedad y que exponen a la Constitución a fuertes tensiones, tendientes a la modificación de su significado.

⁶ El autor Jinesta señala como elementos integrantes del bloque de constitucionalidad o derecho de la Constitución los siguientes: (1) La Constitución, (1.a) Valores constitucionales, (1.b) Principios constitucionales, (1.c) Preceptos constitucionales, (1.d) Jurisprudencia constitucional, (1.e) Costumbre constitucional, (2) Leyes y tratados con valor constitucional, (3) Tratados o convenios internacionales, (3.a) Tratados o convenios de rango supra legal, (3.b) Tratados o convenios de rango constitucional, (3.c) Tratados o convenios de rango supra constitucional, (4) Sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (5) Reglamento de la Asamblea Legislativa, (6) Leyes ordinarias, como la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Ley General de la Administración Pública (2014, pp. 77-100).

Rodríguez Zapata identifica el principio de rigidez constitucional como una manifestación de las garantías explícitas en el texto de la Constitución⁷, las cuales procuran asegurar su cumplimiento, en palabras del autor:

Las Constituciones envejecen y, por ello, se arbitran procedimientos para su actualización y reforma. La rigidez hace que cualquier reforma deba ser larga o difícil; con ello se garantiza una voluntad política consolidada y madura, un amplio consenso respecto a la reforma misma y, en definitiva, una publicidad del proceso, que contribuye a acrecentar el prestigio. (1996, p. 222)

En línea con lo anterior, encontramos lo señalado por Díaz Ricci (2015), para quien debe distinguirse entre el contenido meramente formal de este principio, frente a su aspecto sustantivo, siendo que el contenido formal refiere precisamente a las complejas previsiones procedimentales, fijadas por el constituyente para la reforma de la Constitución. Mientras que, nos encontramos ante al contenido sustantivo cuando se considera a dichas restricciones de procedimiento de cara a la supremacía de las normas constitucionales –fundamento de este principio–, siendo que dichos preceptos regulan, y sientan las bases, políticas, económicas, sociales y culturales de la sociedad, que son a su vez el resultado de un sistema político que perdura en el tiempo, por lo que se les resguarda frente al cambio. En palabras de ese mismo autor:

La rigidez constitucional consiste en el efecto de permanencia relativo de los textos constitucionales producido por la disposición de obstáculos procesales que dificultan el mecanismo de elaboración de normas constitucionales, a través de un procedimiento constituyente que se diferencia del legislativo ordinario por su mayor complicación. / [...] es el resultado de la presencia de elementos formales. / [...] Esta garantía se alcanza a través de un elemento formal: el procedimiento de elaboración de normas constitucionales agravado (respecto del procedimiento legislativo ordinario), y de un elemento jurídico: la superior fuerza jurídica atribuida a las normas constitucionales. (Díaz, 2015, pp. 558, 563)

La Sala Constitucional ha desarrollado este principio en su jurisprudencia, en la que ha señalado que el principio de rigidez que cobija a nuestra Constitución Política responde a la necesidad de

⁷ El autor distingue entre las garantías exteriores de la Constitución (Juramento, Garantía criminal) y las garantías dentro de la Constitución, catalogadas como implícitas (Principio de desconfianza, Principio de división de poderes, Exigencia de comportamiento ético, Libertad y pluralismo en los medios de comunicación, institutos democráticos, etc.) y las explícitas, dentro de las cuales se encuentran los límites a las reformas constitucionales, el control de constitucionalidad de las leyes y la rigidez constitucional. (Rodríguez, 1996)

dotar al texto constitucional de seguridad jurídica que resulte acorde con la supremacía propia de sus preceptos y en resguardo de estos⁸.

Ahora bien, es claro que este principio alcanza tanto a las reformas parciales (artículo 195) como a la reforma general de la Constitución (artículo 196), ya que en ambos casos, el precepto contenido en esos artículos constituye una garantía frente a la modificación de la Constitución. En el caso del artículo 196, referido a la reforma general, se prevé que ello solo es posible a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, aspecto sobre el que se ocupa el siguiente apartado.

4. LA CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 196)

El artículo 196 de la Constitución Política recoge el principio de rigidez constitucional al que se hizo referencia, en tanto establece un procedimiento riguroso a efectos de realizar una reforma general de la Constitución. El actual texto de dicho artículo fue reformado a través de la Ley n.º 4123 del 31 de mayo de 1968, la cual vino a flexibilizar el procedimiento de reforma general, ya que previo a ella, antes de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, debía aprobarse el proyecto de la nueva Constitución siguiendo el procedimiento previsto para ello en el artículo 195⁹.

Dispone el artículo 196 de la Constitución Política:

La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.

⁸ Al respecto, en la sentencia 2006-002288, la Sala Constitucional indicó que:

El principio de RIGIDEZ CONSTITUCIONAL es una garantía que el pueblo decidió darse. La “rigidez” significa que el pueblo costarricense, mediante sus múltiples asambleas constituyentes acontecidas en nuestra historia, ha estimado necesario establecer ciertas cautelas en el trámite de la reforma constitucional con el propósito de que sus normas no solamente mantengan estabilidad, sino que, en caso de encontrarse necesaria una reforma, para llevarla a cabo deban superarse escenarios político-electorales, de naturaleza circunstancial y transitoria. Si, como algunos han sostenido tanto en los medios de comunicación como en ensayos técnicos, fueran irrelevantes para esta decisión judicial, la calidad de Derecho Humano fundamental de la libertad pública de participación política, el propósito de las cláusulas pétreas y el objetivo del principio de rigidez, no tendría explicación que nuestro Constituyente, de forma consistente como se demuestra en el desarrollo histórico que aparece en este texto, se hubiera molestado en incorporarlos con tanta precisión en nuestra Carta Fundamental. Y menos aún, que se ocupara en señalar de forma expresa y contundente, que cualquier reforma parcial a la Constitución debe darse “con absoluto arreglo” a los procedimientos, condiciones, limitantes, requisitos, por ella prevista.

⁹ El texto original del art. 196 Constitución Política aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 disponía: “Artículo 196.-La reforma general de esta Constitución, una vez aprobado el proyecto por los trámites establecidos en el artículo anterior, no podrá hacerse solo por una Constituyente convocada al efecto”.

Al respecto, cabe destacar lo indicado supra respecto de la reforma operada en este artículo a través de la Ley n.º 4123, en la cual, la Asamblea Legislativa, en su rol de poder constituyente derivado, flexibilizó el procedimiento previsto por el constituyente originario, a efectos de realizar una reforma general de la Constitución; sin embargo, esto no quiere decir que no se estableciera un procedimiento gravoso, ya que exige la aprobación, por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa, de una ley de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, ley que además, por su naturaleza especial, no requiere la sanción por parte del Poder Ejecutivo.

Al respecto, en la exposición de motivos de dicha ley de reforma, se indicó:

Artículo 196.- El sistema propuesto por la Constitución actual para una reforma general es excesivamente complicado. Exige que el proyecto de nueva Constitución sea aprobado, primero por dos legislaturas de la Asamblea y luego por una Asamblea Constituyente. Creemos que desde el momento en que se decide convocar ésta, trámite que creemos debe llevarse por la vía de ley con mayoría calificada, las funciones constituyentes de la Asamblea Legislativa deben desaparecer, al constituirse un cuerpo de mayor rango. (Asamblea Legislativa, Expediente de la Ley n.º 4123, p. 7)

De lo anterior, es claro que la intención del constituyente derivado era mantener las competencias de la Asamblea Legislativa en el procedimiento para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual tendría que hacer a través de una ley aprobada por una mayoría calificada, sin requerir esta la sanción del Ejecutivo, manteniendo así la intención del constituyente originario de contar con un procedimiento gravoso para la reforma general de la Constitución en el que se diera el concurso de la Asamblea Legislativa, y de una Asamblea Nacional Constituyente convocada al efecto por la primera¹⁰.

Ahora bien, a través de la Ley n.º 8281, se modificaron varios artículos de la Constitución Política con la finalidad de incorporar los institutos de democracia directa, de manera que -mediante modificación de los artículos 102 inciso 9), 105, 124, 129 y 195- se introdujo en el orden constitucional el instituto del referendo, por medio del cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes ordinarias y realizar reformas parciales a la Constitución.

¹⁰ En el dictamen rendido por la comisión que conoció este proyecto de reforma a la Constitución se indicó:

Consideramos que la actual redacción de este artículo es complicada e incomprensible. Por ello, estimamos que dársele una redacción que si bien mantenga la importancia que corresponde a una reforma total, haga que ésta se lleve a cabo por trámites dotados de verdadero sentido. De ahí que no veamos necesidad alguna de que un proyecto de esta naturaleza debe ser aprobado primero por la Asamblea Legislativa para pasar luego a manos de una Asamblea Nacional Constituyente. (Asamblea Legislativa, Expediente de la Ley n.º 4123, p. 20).

¹¹ En las actas de la Constituyente del 49 se evidencia la preocupación por dotar a la Constitución de un grado de rigidez tal que constituyese una garantía para ella, pero que no llegase al extremo de imposibilitar en la práctica cualquier reforma que se pretendiese. Al respecto, puede consultarse la discusión vertida en razón de la posibilidad de exigir un trámite especialmente gravoso para reformar ciertos contenidos de la constitución como lo derechos fundamentales, el sistema de gobierno y el procedimiento mismo para la reforma de la Constitución, propuesta que fue aprobada en un primer momento (Acta n.º 151, 2005, pp. 1277-1281), pero que luego fue descartada (Actas n.os 152-153, pp. 1284-1294, 1297-1304), por estimarla demasiado gravosa. Al respecto, se considera emblemático lo señalado por el diputado constituyente Jiménez Quesada, para quien lo adecuado sería encontrar un mecanismo de reforma constitucional que, por un lado permitiese modernizar la Constitución, pero ello sin que esas reformas obedeciesen a posturas políticas infundadas; al respecto indicó el diputado en su discurso (acta 153): “Creo nuestra obligación es llegar a una fórmula justa que no impida ir readaptando la Constitución a las modernas corrientes pero poniéndola a salvo de la plaza pública; que ese progreso que es necesario estar incorporando al texto constitucional no nazca en el descrédito de la plaza pública”. (Acta n.º 153, 2005, pp. 1301-1302)

Según se indicó, dicha ley reformó el artículo 195 de la Constitución, posibilitando la reforma parcial de la Constitución mediante el mecanismo de referéndum, pero siempre en concurso con la Asamblea Legislativa, ya que para ello, se exige que el proyecto de reforma constitucional haya sido aprobado en primera legislatura, lo cual ha sido reiterado tanto por el TSE (Resolución n.º 797-E9-2008) como por la Sala Constitucional (Resolución n.º 2014-18226), manteniendo, de esta forma, la línea de rigidez de la que fue dotada la Constitución por el Constituyente del 49¹¹.

Ante esta situación, surge entonces la interrogante referida a si el constituyente derivado, al habilitar la aprobación de leyes ordinarias por la vía referendaria, posibilitó a su vez, el inicio del procedimiento de reforma general, esto por la aprobación de la ley de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente por esa vía (lo cual no es de fácil determinación dado lo escueto del debate de dicha reforma contenido en las actas de la Asamblea Legislativa y por ser esta una ley con características particulares, que privilegia el principio de rigidez constitucional).

De dicha temática nos ocuparemos en el apartado siguiente, esto sin obviar la referencia a la resolución n.º 6187-E9-2016 del TSE, en la cual conoció la iniciativa ciudadana de someter a referéndum el proyecto de ley que tiene la finalidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

5. APROBACIÓN DE LA LEY DE CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE -CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL-

Rodríguez Zapata (1996) señala que el procedimiento agravado de reforma constitucional constituye una garantía para esta, lo cual, como se indicó, responde al principio de rigidez derivado del de supremacía de la Constitución. Señala este autor, siguiendo a Mortati, que los procedimientos agravados de reforma constitucional adoptan diferentes modalidades, esto en razón de la aplicación de criterios más o menos representativos, o que incluyen la participación directa del pueblo; identifica 3 tipos de procedimientos: "(1) Autocráticos: confiados a una persona, sea monarca o dictador; (2) Aristocráticos o representativos: encargados a un órgano representativo, sea el órgano legislativo ordinario o uno especial, convocado al efecto; (3) Democráticos: estos incluyen la participación directa del pueblo, pudiendo ser esa participación necesaria". (Rodríguez, 1996, pp. 222-225)¹²

En Costa Rica, a través de la Ley n.º 8281 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002) se reforman varios artículos de la Constitución Política, con la finalidad de incluir institutos

¹² La participación ciudadana necesaria habría sido introducida al ordenamiento jurídico costarricense, específicamente en cuanto a la ratificación popular de la reforma general de la Constitución, y en razón de la interpretación dada por el TSE en la resolución 6187-E9-2016.

de democracia directa. Si bien la discusión que sobre dicha ley se dio, en el seno de la Asamblea Legislativa, es bastante escueta, sí llama la atención lo plasmado en el informe rendido por la comisión especial nombrada al efecto, respecto de la finalidad que dicha reforma persigue en lo atinente a la reforma constitucional, sobre esto se indica:

[...] En este último caso restringida, en el entendido de que la reforma Constitucional sigue siendo resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución Política. / La iniciativa popular, únicamente, procedería en aquellos casos para instaurar una reforma y que asuma la Asamblea Legislativa la responsabilidad política correspondiente, o cuando, en el trámite de una reforma, después del primer debate y siguiendo los trámites del artículo 195, dos terceras partes del cuerpo legislativo estimen conveniente hacer esa consulta constitucional. (Asamblea Legislativa, Expediente n.º 13993, p. 86)

De lo anterior es posible extraer que la intención del constituyente derivado, que incorporó el instituto del referéndum, en relación con la reforma parcial de la Constitución, fue mantener la participación de la Asamblea Legislativa en dicho procedimiento, como órgano de la democracia representativa, en las decisiones de trascendencia nacional, como la reforma a la constitución, a fin de que obedezcan a una discusión reposada y no necesariamente reaccionaria. Ahora bien, es claro que esto refiere al procedimiento de reforma parcial de la Constitución, no así a la reforma general, cuyo mecanismo está previsto en el artículo 196, el cual no fue objeto de reforma con ocasión de la incorporación de los institutos de democracia directa en la Constitución Política.

Según se ha señalado, el artículo 196 de la Constitución fija un procedimiento complejo para la reforma general de la Constitución, en el que se requiere el concurso de la Asamblea Legislativa, encargada de aprobar una ley de características especiales, como lo es el no estar sujeta a la sanción del Ejecutivo y el tener que ser aprobada por mayoría calificada. En este escenario, surge entonces la interrogante cuya respuesta, a nuestro criterio no está expresamente contenida en el texto constitucional, de si es posible que la ley a la que hace referencia el artículo 196 puede ser aprobada vía referéndum por no haber sido excluida en las materias señaladas en el artículo 105 de la Constitución con la reforma ya referida, o si por el contrario, por tratarse de una ley especial, contenida en el título referente a la reforma de la Constitución, no puede ser tenida como materia sujeta a consulta popular vía referéndum.

Dicho cuestionamiento adquiere particular relevancia cuando se considera la redacción imperativa del artículo 196, que señala que la reforma general de la Constitución “solo podrá” realizarse por una Constituyente convocada por una ley que “deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

En la resolución del TSE n.º 6187-E9-2016, el Tribunal considera que la ley referida en el artículo 196, si bien guarda características que la diferencian de una ley ordinaria, estima que ello no imposibilita su conocimiento vía referéndum por ser ley (sentido material y formal); señala el TSE al respecto:

[...] este Tribunal considera que, si bien el proyecto de ley que convoca a una Asamblea Constituyente tiene un carácter diverso al del resto de iniciativas legislativas (por ejemplo se requiere de mayoría agravada para su aprobación y no requiere de sanción del Poder Ejecutivo), lo cierto es que por ello no deja de ser objeto de referéndum: de la propia literalidad del numeral 196 del texto constitucional costarricense se desprende el carácter de ley (en sentido formal y material) que tiene tal vía de convocatoria al Poder Constituyente.

En dicha resolución, el TSE además apunta que la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente debe realizarse con estricto apego al procedimiento para ello fijado en la Constitución, esto en tanto la convocatoria se realizaría sin darse una ruptura del orden constitucional, por lo que el órgano encargado de realizar tal convocatoria lo haría en su condición de poder constituido, debiendo por ello ajustarse al orden constitucional previsto al efecto (6187-E9-2016).

Lo indicado llama la atención, dada la lectura laxa, si se quiere, que realiza el TSE en dicha resolución, específicamente respecto del procedimiento previsto en el artículo 196 constitucional; ya que de dicha norma parece desprenderse la finalidad de restringir la convocatoria a una constituyente, través de la definición de requisitos formales que responden al citado principio de rigidez constitucional. Si bien podría indicarse que la ley de convocatoria no implica per se una reforma constitucional, lo cierto es que abre las puertas para una posible reforma, al constituir el primer paso del procedimiento de reforma general, procedimiento que, como garantía de la propia Constitución, debe interpretarse de manera restrictiva.

Posteriormente, el TSE dicta la resolución 8455-E9-2016, en la que tiene por corregidos los vicios de constitucionalidad que identificó en el proyecto de ley de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, y amplía lo referente a la posibilidad de que dicha ley pueda ser aprobada por la vía referendaria, al señalar que dicha decisión parte del principio pro participación, aplicable a la materia de consultas populares desarrollado en su jurisprudencia, de acuerdo con el cual, las normas que regulan las competencias del pueblo en esta materia deben ser interpretadas de forma amplia¹³, no restrictiva, privilegiando la participación ciudadana (8455-E9-2016), por lo que nuevamente concluye que es dable someter a consulta popular vía referéndum la ley de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, que considera se ajusta a la Constitución¹⁴.

¹³ Igual criterio utilizó el TSE en la resolución 790-E-2007 a través de la cual autorizó la recolección de firmas para el referéndum que aprobó el Tratado de Libre Comercio entre y República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC), en el que señaló que el principio pro participación tiene como corolario el que: “[...]cualquier limitación que pueda contener el ordenamiento respecto de la admisibilidad de las solicitudes tendentes a la convocatoria de un referéndum, debe ser leído y comprendido en forma restrictiva”.

¹⁴ Respecto a la aludida constitucionalidad de la decisión adoptada por el TSE, llama la atención la forma en que externa su postura, ya que indica que, al menos en tesis de principio, se estima constitucional la autorización para la recolección de firmas para convocar a este referéndum, lo cual claramente dota de un alto grado de incerteza a la resolución, esto a pesar de que en ella se autoriza la recolección de las firmas.

Si bien, la iniciativa popular para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente se muestra como la idónea bajo el modelo democrático participativo¹⁵, adoptado en la Constitución Política luego de la reforma al artículo 9, esa lectura no puede realizarse de manera aislada de los demás preceptos constitucionales. Del texto del artículo 196 y su lectura a la luz del principio de rigidez constitucional, puede desprenderse que la convocatoria solo puede realizarse siguiendo el procedimiento previsto en dicho artículo constitucional, y al constituir una garantía del propio texto constitucional su interpretación tendría que ser restrictiva.

Al respecto, resulta relevante lo indicado por la Sala Constitucional en la resolución 2010-013313, mediante la cual se refirió a las materias que no pueden de ser sometidas a referéndum, siendo que a criterio de la Sala, el cual se comparte, no puede hacerse una lectura restringida de estas, limitándose a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución¹⁶, sino que debe entenderse, en el marco del derecho de la constitución, que existen otras materias que no pueden ser sometidas a referéndum, en tanto los límites dispuestos por el propio derecho de la Constitución resultan de acatamiento obligatorio por un poder constituido, como lo sería el pueblo ante la posibilidad de legislar a través de institutos de consulta popular, como el referéndum. Al respecto señaló la Sala en el voto citado que:

LÍMITES CONSTITUCIONALES EXPRESOS A LA POTESTAD DE LEGISLAR QUE ALCANZAN AL REFERÉNDUM. Una interpretación meramente gramatical o literal de la Constitución Política, puede llevar a concluir que el referéndum tiene como únicos límites los proyectos de ley [...] que enuncia el artículo 105, párrafo 3º, de la Constitución. / De otra parte, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 2771-2003 [...], estimó que, incluso, el poder reformador o constituyente derivado –en cuanto poder constituido- está limitado por el contenido esencial de los derechos fundamentales y humanos, de modo que, por vía de reforma parcial a la constitución, no puede reducirse o cercenarse el contenido esencial de aquellos. Cabe añadir, que **un límite implícito a la libertad de configuración del legislador ordinario o soberano, lo constituye el propio Derecho de la Constitución o bloque de constitucionalidad conformado por los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales.** (El resaltado es propio).

¹⁵ Los institutos de democracia participativa han sido señalados como instrumentos idóneos para la legitimación democrática del producto de los procedimientos de reforma constitucional, participación que la doctrina ha indicado puede darse en dos momentos, como (1) iniciativa y/o (2) a través del referéndum ratificatorio. Para Díaz Ricci, la participación menor o mayor directa del pueblo depende de la concepción del poder constituyente que prevalezca, la cual puede identificarse un órgano representativo o en el pueblo directamente, caso en el cual suele acompañarse de la necesaria participación de un órgano representativo que prepara el proyecto de constitución. (2015, p. 571)

¹⁶ Las materias expresamente excluidas de la consulta popular vía referéndum (art. 105 CP) son la presupuestaria, la tributaria, la fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Siguiendo esa línea interpretativa, es posible concluir que otra de las materias sobre las que no puede legislarse vía referéndum lo sería la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente; esto en tanto el artículo 196 de la Constitución dispone de manera expresa que dicha ley de convocatoria debe ser aprobada por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, ley que, además, al no requerir la sanción del Ejecutivo, se aleja de las que podrían catalogarse como leyes ordinarias, ya que a través de ella se inicia el procedimiento gravoso previsto para la reforma general de la Constitución. Tal proceso responde al modelo de rigidez definido por el constituyente originario de 1949 y derivado de 1968, estableciéndose ello como una garantía del texto constitucional, en resguardo del principio de supremacía constitucional.

Siendo que nos encontramos ante una aparente colisión de dos principios fundamentales, resultará entonces necesaria una ponderación¹⁷ entre ambos, ante lo cual resulta particularmente llamativo lo señalado por Häberle (2003), quien se refiere a la interrelación entre los bienes jurídico-constitucionales y sus límites recíprocos, y señala que el principio de ponderación¹⁷ nos permitirá determinar el contenido y límites de los principios y derechos fundamentales y, a su vez, brindar una solución a los supuestos de conflictos entre bienes jurídico-constitucionales que coexisten unos con otros. Precisamente, a través de ese ejercicio de ponderación, el operador jurídico podrá identificar para cada caso concreto, y a partir de la relación entre los valores contenidos en los principios y derechos fundamentales, el orden jerárquico de dichos valores -entendido este orden como derivado de la subordinación de los unos con los otros-, es decir, su condicionamiento recíproco (Härberle, 2003). Ante esto, nos inclinamos a pensar que el resguardo de la propia Constitución (a través del principio -garantía- de rigidez) debe prevalecer frente al referido principio pro participación que indica el TSE, ya que al resguardar la Constitución, es claro que se estará resguardando a su vez el principio referido al ejercicio del sufragio.

6. CONCLUSIONES

En este artículo se partió de la hipótesis de que en Costa Rica no resulta conforme con la Constitución la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente vía referéndum, hipótesis que se estima ha sido ratificada, en el tanto la propia Constitución está dotada de garantías que protegen su texto frente al cambio, dada su condición de norma fundamental; garantías como las que se encuentran en el título XVII de la propia Constitución, referido a los procedimientos especialmente agravados para realizar una reforma a su texto los que, como garantía que son, deben ser observados con la finalidad de dotar de validez a la reforma pretendida, sea esta parcial o total.

La conformidad del procedimiento seguido con el previsto normativamente dota de validez y legítima la reforma realizada, dado que esta se realizará de conformidad con el orden constitucional de las cosas, es decir, no responde a una ruptura de este.

¹⁷ Respecto al ejercicio de ponderación puede consultarse Alexy (2009, pp. 8-9).

Como ha quedado evidenciado, el título XVII de la Constitución se inspira en el principio de rigidez constitucional, derivado del de supremacía de la Constitución, de ahí que sus preceptos deban ser interpretados de manera coherente con ellos, entendiendo que el operador jurídico, en tanto estamos frente a una garantía de la norma fundamental, deberá sujetarse estrictamente a ellos.

La Sala Constitucional en su resolución 2006-002288, ratifica la vigencia del principio de rigidez constitucional, al respecto señaló que este:

[...] es una garantía que el pueblo decidió darse. La “rigidez” significa que el pueblo costarricense, mediante sus múltiples asambleas constituyentes acontecidas en nuestra historia, ha estimado necesario establecer ciertas cautelas en el trámite de la reforma constitucional con el propósito de que sus normas no solamente mantengan estabilidad, sino que, en caso de encontrarse necesaria una reforma, para llevarla a cabo deban superarse escenarios político-electorales, de naturaleza circunstancial y transitoria.

Esa necesidad de superar escenarios político-electorales que pudiesen resultar de carácter meramente transitorio, llevó al constituyente del 49 y el derivado del 68, a incluir la necesaria participación de la Asamblea Legislativa en el procedimiento de reforma parcial y general de la Constitución.

La interpretación del TSE, para determinar que es posible autorizar la aprobación de la ley de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente vía referéndum, fundamentada en el principio de pro participación, referido particularmente al favorecimiento de la consulta popular, frente a eventuales dudas que existan respecto a la posibilidad de someter la materia de que se trate a dicha consulta; parte de que, al no estar excluida de manera expresa la ley de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente de la posibilidad de ser sometida a consulta popular, debe entenderse, por ello, que es posible. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, y de conformidad con el artículo 196 de la Constitución; es claro que existe una norma especial referida a dicha ley de convocatoria, la cual está sujeta a un procedimiento especialmente previsto para la reforma general, esto a efectos de servir como garantía de la propia Constitución; por lo que se estima que el criterio de interpretación laxa empleado por el TSE, respecto del procedimiento de reforma general de la Constitución, estaría en abierta contradicción con esa rigidez de la que se pretendió dotar a la Constitución, precisamente, a través de una garantía procedimental como la contenida en el ya referido artículo 196. En última instancia, estaríamos ante un supuesto de colisión entre dos principios de rango constitucional, que nos colocaría en la necesidad de realizar un ejercicio de ponderación, en el cual la balanza parecería inclinarse por aquel previsto para el resguardo de la propia Constitución, por su condición de norma fundamental de la que derivan los otros principios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (11), 3-14.

- Arias Ramírez, B. (2009). Apreciaciones jurídicas sobre el referendo del 7 de octubre de 2007 (Costa Rica). *Revista de Ciencias Jurídicas* (118), 13-44.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (s.f.). *Expediente de la Ley n.º 4123*. Recuperado de: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=3631
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (s.f.). *Expediente Legislativo 13990 / Ley n.º 8281*. Recuperado de: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8281
- Asamblea Nacional Constituyente (2005). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica 1949*. Recuperado de: <http://www.cesdepu.com/actas.htm>
- Carballo Madrigal, A. (2016). ¿Derechos humanos sometidos a referéndum? Superando la regla de las mayorías desde la progresividad de los derechos humanos. *Revista Derecho Electoral* (21), 127-140.
- Costa Rica (2002). Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley de Referéndum). Ley n.º 8281 del 28 de mayo de 2002. Publicado en La Gaceta n.º 118 del 20 de junio de 2002.
- Costa Rica (2006). Ley sobre Regulación del Referéndum. Ley n.º 8492 del 9 de marzo de 2006. Publicado en La Gaceta no. 67 del 04 de mayo de 2006
- Costa Rica (1949) Constitución Política del 8 de noviembre.
- Díaz Ricci, S. (2015). Rigidez Constitucional. Un concepto toral. En: M. Carbonell Sánchez, M., Fix-Fierro, H. y Valadés, D. (Coord.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Estado constitucional. Tomo IV, volumen 1. México: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gargarella, R. (2005). El constitucionalismo según John Rawls. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 7(14). Obtenido de <https://ojs.publius.us.es/ojs/index.php/araucaria/article/view/1101>
- Grimm, D. (2006). *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*. (A. López Pina, Trad.) Madrid: Editorial Trotta.
- Häberle, P. (2003). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*. Traducido por Joaquín Grage Camazano. Madrid: DYKINSON.
- Jinesta Lobo, E. (2014). *Derecho Procesal Constitucional*. San José: Editorial Guayacán.
- Orozco Solano, V. E. (2008). *La Fuerza Normativa de la Constitución*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.

Robles Leal, A. J. (2016). *La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica. Su tramitación y el ejercicio de Control de Constitucionalidad*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Rodríguez Zapata, J. (1996). *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

Zovatto Garetto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista Derecho Electoral* (25), 25-58.

Jurisprudencia

Sala Constitucional (1995). Voto n.º 1185-1995 de las 14 horas y 33 minutos del 02 de marzo de 1995.

Sala Constitucional (2206). Voto n.º 2006-002288 de las 9 horas y 19 minutos del 24 de febrero de 2006.

Sala Constitucional (2010). Voto n.º 2010-013313 de las 16 horas y 31 minutos del 10 de agosto de 2010.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Voto n.º 6187-E9-2016 de las 13 horas y 40 minutos del 13 de septiembre de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Voto n.º 797-E9-2008 de las 14 horas y 50 minutos del 29 de febrero de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Voto n.º 790-E-2007 de las 13 horas del 12 de abril de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Voto n.º 8455-E9-2016 de las 10 horas y 23 minutos del 23 de diciembre de 2016.

Amenazas actuales a la institucionalidad electoral en América Latina: La experiencia panameña*

Eduardo Valdés Escoffery**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 14 de noviembre de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de diciembre de 2016.

Resumen: Analiza la reforma constitucional de Panamá de 2004 y el conflicto de competencias que genera al darle a la Corte Suprema de Justicia la facultad exclusiva para juzgar penalmente a los diputados, sin excepción por tipo de delito. Por tal motivo, juzgará también los delitos electorales y por ende de forma implícita tendrá la potestad de interpretar la normativa electoral; competencia privativa del Tribunal Electoral desde su creación en el año 1956, donde se le asigna la jurisdicción de interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral.

Palabras clave: Jurisdicción electoral / Conflicto de competencias / Justicia electoral / Control constitucional / Debilitamiento de la democracia / Tribunales electorales / Panamá.

Abstract: The article analyzes the 2004 constitutional reform in Panama and the competence conflict that arises from granting the Supreme Court of Justice, the exclusive power to penally judge Congress members, with no exception as per type of felony. Therefore, it will also rule over electoral crimes; thus, it will implicitly have the power to interpret the electoral norm; exclusive right of the Electoral Tribunal since its creation in 1956 in which it was given the power to interpret, regulate and apply the electoral law.

Key Words: Electoral jurisdiction / Competence conflict / Weakening of democracy / Electoral tribunals / Panama.

* Ponencia presentada el 29 de junio de 2016 en el 8.º Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina (CEISAL) celebrado en Salamanca, España.

** Panameño, abogado y politólogo, correo evaldese@tribunal-electoral.gob.pa. Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá desde 1990. Inició sus estudios de Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia y los terminó en la Universidad de Panamá en 1964. Luego realizó tres años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México en el Distrito Federal. Ha tomado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings de Washington, D.C.

La ponencia se limita a la experiencia vivida en Panamá en los últimos 26 años desde la reorganización del Tribunal Electoral (en adelante Tribunal) en 1990 y los conflictos vividos con el órgano judicial.

En Panamá, por mandato constitucional, el Tribunal tiene, desde su creación en 1956, competencia privativa en materia legal electoral y, por ello, es el único que puede interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral.

Sin embargo, el control constitucional de las decisiones del Tribunal radica en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En efecto, quienes se sientan afectados con una decisión electoral, sólo tienen como recurso, presentar una demanda de inconstitucionalidad si consideran que en la administración de la justicia electoral, el Tribunal ha violado alguna garantía fundamental. La Corte, en el control constitucional, no puede interpretar la ley electoral, sino sólo verificar si la decisión atacada es o no inconstitucional por haber violado alguna garantía constitucional.

Ahora bien, con la reforma constitucional de 2004 se introduce lo que podríamos llamar una fisura en ese modelo de competencia privativa, porque a la CSJ se le da la facultad exclusiva para juzgar penalmente a los diputados sin hacer excepción por tipo de delito, lo que se traduce en que también los juzgará por delitos electorales, con la implícita facultad de interpretar las normas del Código Electoral. Es evidente que con esa reforma se puede generar una fuente de conflicto si la CSJ llegara a interpretar las normas del Código de manera diferente a como lo ha hecho el Tribunal, lo que resulta muy probable al no estar la Corte especializada en la materia electoral.

Entre 1990 y 2009, la CSJ, en ejercicio de su rol de guardián de la Constitución, sólo había declarado la inconstitucionalidad de un fallo del Tribunal. Se trataba de una controversia a lo interno de un partido político en el que dos bandos se disputaban el control. El Tribunal negó las pretensiones invocadas por los dos grupos y decidió que las dos convenciones que se habían celebrado eran nulas; declarando en la acefalía a los órganos de dirección del partido. El fallo fue atacado de inconstitucional y el Pleno de la CSJ así lo declaró diciendo que el Tribunal había incurrido en un fallo ultra petita, es decir, que había utilizado hechos y fuentes de derecho que no habían sido invocados por las partes en sus demandas para negarles sus pretensiones. Esto ocurrió en 1992.

En 2009, recién había tomado posesión el Gobierno elegido en mayo de ese año, el Pleno de la CSJ acoge otra demanda de inconstitucionalidad a favor del partido gobernante, afectando directamente las proclamaciones de los diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen) elegidos ese año, y decide, darle efectos retroactivos. El artículo 2573 del Código Judicial no puede ser más claro cuando dice que “las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo”.

La Corte decidió que la actuación del Tribunal era inconstitucional porque no garantizó el debido proceso al haber admitido una demanda fuera del período para impugnar. Para el Tribunal, se trataba de una nulidad absoluta por no ser subsanable; por lo que la acción no podía estar

sujeta a ese término. Sin embargo, no bastando con declarar la inconstitucionalidad del fallo, se ordenó que se le entregaran credenciales a los postulados por el partido gobernante que habrían ganado por dicho partido como SI HUBIESEN COMPETIDO. Hay que aclarar que en Panamá, los diputados al Parlacen se proclaman con base en los votos presidenciales de cada partido, pues no hay una boleta para votar directamente por esos candidatos. Esa decisión obligó al Tribunal a ordenar que se dejaran sin efecto todas las proclamaciones hechas y que se hiciera una nueva distribución de las 20 curules, tomando en cuenta a los candidatos del partido afectado.

Al año siguiente, en 2010, se produce otro fallo de la CSJ, ahora contra una norma del decreto reglamentario de las elecciones de mayo de 2009, después de celebradas estas. Históricamente, en Panamá un candidato se podía postular para más de un cargo, pero si resultaba electo en ellos, debía escoger uno, pues no podía ostentar más de una credencial y ejercer más de un cargo en el mismo período. La CSJ declara la inconstitucionalidad de la norma reglamentaria y dispone que el Tribunal le otorgue la credencial como concejal electo a varios diputados del partido gobernante que se habían postulado para más de un cargo, y que habían ganado en ambos.

Como resultado de este fallo, se ha generado un precedente nefasto en materia de conflicto de intereses, pues permite que un ciudadano llegue a ejercer, en teoría, todos los cargos para los cuales pueda tener derecho a ser postulado y electo: presidente de la República, diputado, alcalde y concejal.

El siguiente precedente se verificó en noviembre de 2013 en vísperas de las elecciones de 2014. La Sala Tercera de la CSJ (de lo Contencioso Administrativo) admite una demanda de ilegalidad en contra de una resolución del Tribunal en la que había ordenado la suspensión de una propaganda electoral a un grupo que defendía los intereses del partido oficialista y atacaba a un candidato de la oposición. Al admitir la demanda, la Sala Tercera ordena la suspensión de la decisión del Tribunal.

El Código Electoral faculta expresamente al Tribunal Electoral para suspender provisionalmente propagandas que han sido denunciadas como violatorias de alguna norma electoral.

Se trató de un acto totalmente ilegal. La Sala Tercera carece de competencia en materia electoral, así lo dispone la ley, y ya lo había reconocido previamente en su jurisprudencia.

El escándalo no se hizo esperar. El magistrado sustanciador, a la sazón presidente de la Corte, se había apoyado en dos suplentes por la ausencia de sus dos colegas que integraban la Sala, para llevar a cabo el exabrupto jurídico. Por suerte, tan pronto los otros dos magistrados principales regresaron al país, convocaron a un pleno de la Sala Tercera y dejaron sin efecto la suspensión decretada. El objetivo del intento de intromisión había fallado, pero el intento se llegó a materializar. Ese magistrado fue luego imputado ante la Asamblea Nacional por corrupción en el ejercicio del cargo en otros casos, negoció su condena y actualmente está preso en una cárcel panameña.

El conflicto que ahora tenemos con la CSJ es por razones de competencia, pues recién ha declinado el juzgar a varios diputados por delitos electorales, alegando que el Tribunal es el que tiene la competencia privativa para ello; y adopta esa decisión luego de haber entrado al fondo para conocer el caso de una diputada, seis meses antes, y en contra de su propia jurisprudencia, dada la reforma constitucional de 2004.

Como garante del debido proceso, el Tribunal Electoral ha tenido que devolver esos expedientes a la CSJ explicando por qué aquel no es competente y que existe una norma legal la cual expresamente dispone que cuando se trate de causas penales iniciadas en una agencia del Tribunal Electoral o de la Fiscalía General Electoral, en las cuales aparezca vinculado un diputado principal o suplente, estas serán remitidas al Pleno de la CSJ para su conocimiento.

El último episodio con la CSJ se refiere a la Sentencia del 28 de abril de 2016 proferida por la Sala Tercera, a través de la cual declaró nulo, por ilegal, un decreto del Órgano Ejecutivo que modificaba la reglamentación de la Carta Orgánica de una Comarca Indígena. Ese decreto posibilitó la participación del Tribunal en la organización de las elecciones de sus autoridades tradicionales.

La Sala Tercera sostuvo que el decreto ejecutivo era ilegal porque al modificar la reglamentación de la Carta Orgánica no se había tomado en cuenta a las autoridades tradicionales como mandaba dicha Carta. Y, en efecto, no se cumplió con ese paso por la sencilla razón de que no había autoridades legítimamente elegidas. Con la modificación lograda por el decreto en cuestión, se logran crear las condiciones para la participación del Tribunal y se eligen dichas autoridades. Por suerte, la Sala Tercera no le dio efectos retroactivos a su sentencia, y se mantiene la legitimidad de las autoridades electas al amparo del decreto anulado.

Estas son las consideraciones del autor de este artículo sobre los retos y amenazas que ha afrontado la institucionalidad electoral en Panamá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Panamá (2012). Código electoral. Ley n.º 54 del 17 de setiembre.

Panamá (2001). Código judicial. Publicado en La Gaceta n.º 24389 del 17 de setiembre.

Panamá (1972). Constitución Política. Con las modificaciones introducidas por el acto legislativo n.º 1 del 27 de julio de 2004.

Un asunto interno: La derrota del peronismo en las elecciones argentinas de 1983

Joaquín Baeza Belda*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 16 de agosto de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de marzo de 2017.

Resumen: Las elecciones de 1983 en Argentina fueron las primeras que se celebraron tras la dictadura conocida como Proceso de Reorganización Nacional, poniendo fin a un ciclo de golpes militares que se sucedía desde 1930 y abriendo un periodo democrático que llega hasta hoy. Su resultado, con la primera derrota electoral del peronismo, supuso asimismo una sorpresa para un partido que se concebía como el representante del pueblo argentino. Sin embargo, existían causas concretas para entender ese desenlace. Sin descartar otras razones como una campaña mal enfocada o los múltiples cambios introducidos tras siete años de dictadura, en este artículo se subraya la importancia de los factores internos partidarios en el justicialismo. En ese sentido, una desordenada reorganización y selección de candidatos, en la que primaron los métodos informales e incluso violentos, tuvo también una gran importancia para explicar el resultado adverso del justicialismo. Desde una perspectiva histórica y usando principalmente fuentes periodísticas, en este trabajo se exponen también cuestiones como la relación entre el nivel nacional y el provincial y las dificultades que atraviesa un partido personalista tras la muerte de su líder.

Palabras clave: Ideologías políticas / Liderazgo político / Partido Justicialista / Organización del partido político / Estrategias electorales / Candidaturas / Conflicto interno / Argentina.

Abstract: The 1983 elections in Argentina were the first ones to take place after the dictatorship. The period following this dictatorship was known as “Process of National Reorganization”, which ended a cycle of military coups that had been happening since 1930 and it also opened a democratic period still in effect today. The result, with the first electoral defeat of Peronism, came as a surprise for a party believed to be the representative of the Argentine people. Nonetheless, there were concrete causes that can explain this outcome. Without dismissing other reasons such as a poorly focused campaign or the multiple changes introduced after seven years of dictatorship, this article outlines the importance of internal party factors in justicialism. In this regard, a disorganized reorganization and selection of candidates in which informal, even violent, methods prevailed had also great relevance to explain the adverse outcome of judicialism. From a historical perspective and using mainly journalistic sources, this work addresses issues such as the relationship between the national and the provincial level and the difficulties of a personalist party after the death of its leader.

Key Words: Political ideologies / Political leadership / Justicialist party / Organization of the political party / Electoral strategies / Candidacies / Internal conflict / Argentina.

* Español, historiador, correo baeza@usal.es. Licenciado en Historia por la Universidad de Salamanca. Máster en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2003-2005). Doctor en Fundamentos de la investigación histórica de la Universidad de Salamanca. Investigador del Área de Historia de América de la Universidad de Salamanca.

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 1983 suponen un momento de corte en la historia de Argentina, ya que fueron las primeras votaciones que se celebraron tras la dictadura iniciada en 1976. En un país que sufrió un continuo ciclo de golpes e interrupciones militares desde 1930¹, los comicios de 1983 abrieron un periodo de democracia que se extiende hasta la actualidad; lo que resulta más sorprendente si se tiene en cuenta que la mencionada última dictadura supuso un cambio en el grado de represión y en los objetivos perseguidos por los militares. En efecto, el autodenominado Proceso de Reorganización Militar trató de crear un nuevo orden en el que los viejos partidos políticos no tendrían cabida y en el que las Fuerzas Armadas conservarían un poder decisivo, cuando no total.

Las profundas divisiones intramilitares (Canelo, 2008) y el desastroso desempeño en la Guerra de Malvinas provocaron, sin embargo, que los uniformados tuvieran que abandonar el poder y entregarlo a los civiles tras las elecciones de octubre de 1983. Pese a que ello ya otorga a estos comicios un carácter de momento refundante para la historia de la democracia argentina, las citadas elecciones arrojaron además un resultado inesperado, ya que, por primera vez, el peronismo cayó derrotado en unas elecciones presidenciales libres².

Como no podía ser de otra forma, este resultado provocó un auténtico terremoto al interior de una formación política³ que durante casi cuatro décadas había asumido el mito de su invencibilidad electoral y la premisa de que representaba a la totalidad del pueblo argentino. Así, tras haber cosechado un 62% de los votos en las presidenciales de septiembre de 1973, el 40% obtenido diez años más tarde, sin suponer numéricamente una debacle, desató una fuerte crisis de identidad en el peronismo que sólo se resolvió, y de manera parcial, seis años después, con la victoria del candidato Carlos Menem en 1989.

Desde el punto de vista peronista, por tanto, las elecciones de 1983 son también un momento refundante. Más allá de la decepción de la derrota, si bien el justicialismo que llegó al final de la dictadura conservaba muchas inercias del pasado, muchas cosas habían cambiado desde la gran victoria electoral de una década atrás. Por una parte, por primera vez, el justicialismo se presentó a unos comicios sin la guía de quien había sido su fundador y gran líder, Juan Domingo Perón,

¹ Desde 1930 hasta 1983 se sucedieron en Argentina hasta seis golpes militares exitosos, sin contar otros intentos infructuosos y otras formas de presión sobre el poder civil.

² La insistencia en que las elecciones fueran libres no resulta arbitraria: entre 1955 y 1973, las Fuerzas Armadas argentinas impidieron que el peronismo pudiera participar en cualquier actividad política. Más allá de ello, por supuesto, el peronismo había sido derrotado previamente a 1983 en varias elecciones subnacionales.

³ Si bien en este trabajo clasificaremos al peronismo, también conocido como justicialismo, como un partido político, tal caracterización resulta en ocasiones problemática. Principalmente, porque el peronismo siempre se consideró a sí mismo como un movimiento político mucho más abarcador, desde su punto de vista, que un simple partido. En ese sentido, al menos hasta 1983, el partido fue considerado como una simple herramienta electoral, pese a que varios trabajos han demostrado su importancia desde el origen del justicialismo (Mackinnon, 2002).

fallecido en 1974. Por supuesto, este hecho repercutió enormemente en el funcionamiento de una institución acostumbrada al acatamiento de la decisión final de su líder, haciendo que el partido, en un proceso desordenado y rápido, tuviera que asumir una serie de normas y protocolos (no necesariamente explícitos y formales) para resolver cuestiones tan claves como la selección de sus candidatos.

Por otra parte, la represión militar se cebó tanto con los militantes de base como con las elites del partido, afectando a muchas redes y estructuras que fue imposible reconstruir en su totalidad durante la transición a la democracia. Al mismo tiempo, los cambios socioeconómicos introducidos por los militares, con un claro sesgo neoliberal, afectaron al tradicional caladero de votos peronista que bebía principalmente de los sectores obreros organizados. De esa manera, los comicios de 1983 suponen el momento de inicio de un periodo de profundo debate introspectivo en el justicialismo, en el que se analizaron las causas de la derrota electoral y se trató de adaptar el partido a las nuevas condiciones del contexto democrático con la aparición de una nueva línea interna conocida como la Renovación peronista.

Siguiendo esa línea, en este trabajo pretendemos acercarnos también a las razones que explican ese inédito resultado electoral. Sin descartar la importancia de los cambios que ya hemos mencionado y los numerosos errores en la planificación de la campaña que, por supuesto, tuvieron una incidencia fundamental; queremos subrayar, sin embargo, la importancia de los factores internos en el partido. Exploraremos así como el justicialismo trató de reorganizarse sin su líder y tras siete años de una dictadura que prohibió las actividades políticas, evaluando de qué manera esos cambios incidieron en el posterior desempeño electoral. En ese sentido, nuestra intención será averiguar hasta qué punto el peronismo fue fiel a sus propias normas o si, por el contrario, las prácticas informales se impusieron en las decisiones. Al mismo tiempo, buscamos evaluar si todas las tensiones abiertas durante la lucha interna por la reorganización afectaron negativamente el funcionamiento del partido y la imagen que ofrecía a la sociedad.

Más allá de este objetivo principal de examinar el impacto de los factores internos y partidarios en la derrota electoral, acercarnos a este capítulo aporta, asimismo, varias claves sobre la transición a la democracia argentina y sobre cómo se procesaron las heridas abiertas por la dictadura. Al mismo tiempo, pretendemos arrojar algo de luz para comprender un fenómeno tan complejo como es el peronista, protagonista principal de las citas electorales en Argentina anterior y posteriormente a estas. Su escasa atención por la rutinización de normas (Levitsky, 2005) y por la definición ideológica hacen además del peronismo un interesante banco de pruebas para observar cómo un partido afronta una campaña electoral.

Con ello en mente, en el presente artículo, desde una perspectiva histórica, trazaremos un panorama de la situación y las principales tendencias que se daban en el peronismo a la altura de 1983 y estudiaremos cómo se produjo la reorganización partidaria y la selección del candidato presidencial, prestando atención también a la relación entre el nivel nacional y el provincial.

2. LÍNEAS Y PROTAGONISTAS DEL PERONISMO DE LA TRANSICIÓN

El peronismo, al igual que el resto de partidos, sufrió los rigores de una dictadura que prohibió toda actividad política y que tuvo el objetivo declarado de crear un nuevo orden en el que las antiguas formaciones, asimiladas con el populismo, ya no tendrían cabida. Si bien el peronismo sobrevivió a un panorama tan poco halagüeño, lo que habla de la fortaleza de su identidad política (Tcach, 1996), la travesía por el Proceso se cobró un coste muy elevado tanto en vidas como en la estructura de la organización.

A todo ello se unían las heridas todavía abiertas durante el gobierno justicialista entre 1973 y 1976, cuando se desarrolló una violenta lucha interna en el partido, en la que desde el mismo Ejecutivo se fomentó la creación de grupos paramilitares como la Triple A. La ausencia desde julio de 1974 de Perón, el verdadero único punto de unión entre grupos que podían llegar incluso al límite del antagonismo, no hizo más que dificultar la llegada de la paz en el peronismo cuya búsqueda se vio congelada tras el golpe de 1976.

No extraña, por tanto, que el justicialismo llegara a finales de 1982, cuando ya era inevitable la retirada de los militares del poder, en una situación de gran división y sin unas reglas consensuadas sobre cómo resolver el problema de su atomización. Existía, así, un vasto número de líneas y tendencias, no necesariamente separadas por criterios ideológicos, divisiones en bandos con criterios más periodísticos que reales y teóricos líderes con escaso poder efectivo.

El partido estaba encabezado oficialmente por la expresidenta de la Nación, Isabel Perón, que ejercía el cargo de presidenta del partido. Esta, sin embargo, tras haber pasado varios años en prisión durante la dictadura, se había retirado a Madrid, donde daba cada vez mayores muestras de su desafección por la política. Pese a ese desapego, la amplia mayoría de los dirigentes peronistas se situaba dentro del campo que se conoció como verticalista, acatando el liderazgo honorífico de la viuda del fundador del partido, pero despojándolo de cualquier poder efectivo. Sólo una minoría, la de los llamados ultraverticalistas se encolumnaba decididamente tras Isabel, pero apenas tendrían significación por su pequeño tamaño y por sus continuas luchas internas.

Con Isabel alejada en España y con un rol sumamente pasivo, fue el vicepresidente partidario, Deolindo Bittel, quien asumió la dirección ejecutiva del peronismo. Pese a ello, la participación del chaqueño era discutida por varios sectores que dudaban de la legitimidad de su cargo, prorrogado por los militares desde el momento del golpe. Bittel podía, en cambio, presumir del sostén del llamado Movimiento de Unidad, Solidaridad y Organización (MUSO), una de las líneas internas con más influencia en ese momento, caracterizada por representar a la ortodoxia del peronismo y por una oposición moderada a la dictadura. Pero incluso ahí, la posición de Bittel resultaba un tanto ambigua. Por una parte, como vicepresidente del partido debía mostrarse equidistante en la puja por el poder interno y la candidatura presidencial. Por otra parte, el MUSO contaba con una dirección bicéfala, en la que también destacaba el liderazgo de Antonio Cafiero, uno de los máximos aspirantes a la presidencia de la Nación. Pese a la buena relación entre ambos líderes, esa doble apuesta conllevaría más de una polémica entre los partidarios de una y otra agrupación.

Cercano a ellos y también dentro del espacio del verticalismo, pero actuando como un verso libre, se situaba Ítalo Luder. El antiguo presidente provisional mantenía una imagen pulcra y seria que podía resultar muy atractiva electoralmente para los sectores medios no peronistas. Dentro del juego de tronos peronista, la estrategia de Luder pasaba por mostrarse equidistante, manteniendo un perfil bajo para ofrecerse al final del proceso como solución de compromiso entre las distintas líneas.

En un teórico extremo opuesto, otra minoría se asumía como antiverticalista no acatando la autoridad de Isabel y Bittel y buscando la reorganización del partido sobre nuevas bases. Paradójicamente, pese a su reclamo de una mayor democratización interna del partido, asumían las posiciones más conservadoras del justicialismo, mostrando incluso buenas relaciones con los militares. Liderados desde líneas independientes por Raúl Matera y Ángel Robledo, los antiverticalistas se moverían en un espacio marginal, si bien mostraron cierta fuerza en distritos como Santa Fe.

Dentro de la constelación justicialista existían, asimismo, otras agrupaciones que no se situaban en el clivaje verticalismo/antiverticalismo. Las posiciones más duras con la dictadura eran asumidas, por ejemplo, por la línea Intransigencia y Movilización, significativamente encabezada por el cacique catamarqueño Vicente Saadi, que trataba de reagrupar los vestigios del duramente reprimido peronismo revolucionario. Al otro lado del espectro ideológico se situaban otras pequeñas líneas como Guardia de Hierro y figuras como la de Julio Romero, político que disfrutaba de buenas relaciones con el expresidente militar Leopoldo Galtieri.

Sin embargo, más allá de todas estas líneas y tendencias, el verdadero factótum del justicialismo en ese momento era el sindicalista metalúrgico Lorenzo Miguel y las llamadas 62 Organizaciones, el brazo político del gremialismo peronista ortodoxo. A primera vista, puede resultar sorprendente ese control del partido por parte de los sindicatos, pero no lo es tanto si tenemos en cuenta la estrecha relación que ambas esferas mantuvieron desde la propia formación del peronismo. Durante la proscripción política del justicialismo, entre 1955 y 1973, serían los sindicatos los que mantuvieron viva la identidad peronista, adquiriendo un poder que sólo encontraba freno en la palabra de Perón (James, 1997).

Tras la muerte del líder, en medio de un grave conflicto interno a varias bandas, Miguel y sus aliados disfrutaron de un pico de poder bruscamente interrumpido por el golpe militar de 1976. Después de su puesta en libertad, Miguel se lanzaría a la tarea de recuperar su lugar privilegiado en el organigrama peronista. En realidad, tras la división del sindicalismo peronista que a grandes rasgos también reprodujo el clivaje verticalista/antiverticalista, y tras la intervención militar de los principales gremios, el poder de Miguel bebía más de su arraigo que de su situación en ese momento. Incluso así, sin embargo, dada la alta fragmentación que presentaba el ala política del justicialismo, Miguel se convirtió en el gran elector de la reorganización del partido y pocos movimientos importantes se realizaron sin su aprobación.

Por lo tanto, tenemos, en las vísperas de la cita electoral de 1983, a un peronismo que había sobrevivido a la dictadura, pero al precio de haber agravado la crisis de liderazgo y la fuerte división que había congelado el golpe. Las fallas que atravesaban al justicialismo eran muy numerosas y operaban en distintos planos cruzados. Existían, por el contrario, escasas normas y

pocos líderes con el suficiente prestigio y consenso para tratar de ordenar este caos. La división entre verticalistas y antiverticalistas, pese a su importancia en la prensa de la época, resultaba más aparente que real, dada la marginalidad de los explícitos opositores a Isabel y la escasa preocupación de esta por llevar las riendas del partido. En realidad, más allá de todos estos posicionamientos, lo que estaba en juego en esta carrera por la reorganización era la ambición personal de una serie de figuras con escasa diferenciación ideológica entre ellas. Tras ellos, en un segundo plano, pero con las verdaderas cartas de poder en la mano, se hallaban Miguel y sus sindicalistas que, sobrepasando sus funciones gremiales específicas, actuaban de hecho como una línea política más.

3. UNA COMPLEJA LUCHA INTERNA

“La interna peronista es un rompecabezas, pero llegado el momento de ir a las urnas se armará fácilmente y sin sobrar piezas”, afirmaba una figura del peronismo en los albores de lo que sería la lucha por la elección del candidato presidencial (Somos, 1982). Al menos eso es lo que había ocurrido hasta entonces, ya que, a pesar de todos los problemas que se atravesaron en campañas anteriores, siempre había primado el sentido de unidad en el último momento. A ello había contribuido, naturalmente, la voz de Perón que bastaba por sí misma para resolver cualquier conflicto⁴. No obstante, en esa unidad justicialista había pesado también el frío cálculo de que el porvenir político resultaba mucho menos halagüeño lejos del calor del partido.

Pese a esa confianza y esos buenos precedentes, la interna se antojaba dura y, sobre todo, prolongada. A pocas semanas de los comicios, por ejemplo, todavía no se sabía quiénes serían los ganadores de la carrera por la fórmula presidencial, mientras que, por el contrario, la campaña de la Unión Cívica Radical, el principal rival, llevaba ya tiempo lanzada. Si por una parte existían incentivos para no abandonar la nave peronista, el problema de la tardanza en la reorganización estaba relacionado con el mito de la invencibilidad electoral del partido y con la dificultad de resolver un problema en el que el premio final, casi seguramente, resultaba tan jugoso como la presidencia de la Nación.

De acuerdo con las normas del partido, debía ser el Congreso nacional peronista el encargado de ungir finalmente la fórmula. Según este esquema, la reorganización del partido se realizaría a partir de las elecciones primarias en cada distrito provincial, en las que se seleccionarían a los delegados que acudirían al congreso provincial quienes, a su vez, designaban a los congresistas nacionales. No obstante, detrás de este teóricamente impecable ejercicio de democracia interna se encerraban varias lagunas que volvían más complejo e impredecible el sistema. En primer lugar, los congresistas nacionales, de por sí elegidos indirectamente, no estaban obligados a

⁴ Como se insinúa en esta frase, el control de Perón sobre su movimiento estaba lejos de ser omnímodo y los conflictos por las candidaturas y otras cuestiones solían ser frecuentes. Sin embargo, su palabra solía ser siempre acatada en última instancia, aunque fuera como último recurso. Así sucedió, por ejemplo, durante la selección de la candidatura presidencial peronista de las primeras elecciones de 1973, en las que Perón tenía vetada la participación. Pese a la fuerte oposición de los sindicatos, el líder optó por una figura de su confianza como Héctor Cámpora quien finalmente sería el candidato del partido.

votar al candidato preferido por sus bases y tenían libertad de acción para llegar a otro tipo de acuerdos. Ello, obviamente, daba pie a posibles presiones por parte de la conducción del partido o de los grupos más poderosos. En segundo lugar, existía también la amenaza de que todas las reglas de selección cambiaran si el propio Congreso, con el número de votos suficiente, decidía hacerlo. Y, como finalmente se comprobó, podía ocurrir que el Congreso sólo certificara una decisión tomada previamente por los electores de facto del partido, algo que en la tradición informal del justicialismo se antojaba como muy probable.

Siguiendo este esquema, a partir de mediados de 1983 comenzaron a realizarse elecciones internas en todos los distritos provinciales del partido peronista. Estas elecciones primarias serían claves desde diversos puntos de vista: por supuesto, cada una de ellas tenía importancia a nivel interno, despejando la compleja situación que se daba en cada una de las provincias⁵. Al mismo tiempo, serían útiles para demostrar, con el número de votos en la mano, el escaso apoyo de precandidatos como Matera, Robledo, Romero o Saadi que de otra forma podrían haber seguido presumiendo de la legitimidad de sus apoyos. Casos como el de la Capital Federal, por su parte, donde Miguel y las 62 Organizaciones coparon prácticamente la totalidad de las candidaturas obviando los acuerdos previos con otras líneas, ilustraron, asimismo, la preponderancia del peso del sindicalismo sobre el resultado final.

Sin embargo, más allá de las citadas, eran pocas las conclusiones que se podían extraer de esta ronda de elecciones previas. En primer lugar, como hemos mencionado, porque la traducción de sus resultados a la política nacional no siempre seguía un camino claro y directo. En segundo lugar, faltaba además por descifrarse el resultado de la interna en la provincia de Buenos Aires cuyo tortuoso desarrollo estuvo a punto de comprometer el Congreso nacional del partido. No se debe olvidar, por ejemplo, que, lejos de una representación federal homogénea, cada provincia enviaba un número de delegados relacionado con su número de afiliados. Así, si La Rioja enviaba a siete representantes al cónclave, Buenos Aires mandaba más de 200.

El caso de la provincia de Buenos Aires, que estudiaremos en el siguiente apartado, retrata así a la perfección los vasos comunicantes que existían entre la política nacional y la provincial. Asimismo, el desenlace de estas dos tramas imbricadas, la nacional y la bonaerense demostraron lo lejana que se mantuvo siempre una solución formal y prevista en las reglas.

4. LA IMPORTANCIA DE LO INFORMAL Y LO PROVINCIAL

Como ya hemos repetido, el justicialismo no contaba en 1983 con el dedo de Perón para tomar la decisión final de quién debía ser el candidato presidencial del partido. Esta situación, tan confusa para un partido que había nacido como herramienta electoral de un líder, abría inéditas oportunidades que los mejor posicionados en la coyuntura se encargarían de aprovechar a su

⁵ En la provincia de Mendoza, por ilustrar una situación muy habitual, fueron 17 las líneas que empezaron la competición por el control del distrito (Clarín, 27/4/1983). Como muestra de la simplificación que derivó de esta lucha interna, fruto de varias alianzas y relegaciones, serían seis las listas que se presentaron a las elecciones primarias, con sólo dos de ellas con verdaderas aspiraciones de victoria.

favor. Aunque existían reglas para dilucidar este proceso, como vimos en el apartado anterior, era complicado que un partido que hasta ese momento había prestado escasa atención a los aspectos legales y formales de repente asumiera un profundo respeto por el cumplimiento de sus reglas. Como relataba Deolindo Bittel, en agosto de 1983, anticipando lo que ocurriría en el Congreso: “como en cualquier institución humana a donde va a haber 600 o más congresales, no vamos a ir crudos”, “es muy difícil que haya votación”, porque “va a haber acuerdo” (*El Litoral*, 18/8/1983). Dicho acuerdo se lograría a partir de varias reuniones entre los principales barones del partido (Miguel, Bittel, Luder, Cafiero e Iglesias, entre otros), en las que se debatieron las dos cuestiones claves que quedaban por resolverse: la composición de la fórmula presidencial y la resolución del problema en Buenos Aires, donde Cafiero e Iglesias protagonizaban una dura lucha por la candidatura de la gobernación.

Desde junio, con las internas provinciales ya lanzadas, se fueron sucediendo varias cumbres informales entre los principales líderes justicialistas. A principios de agosto empezó a cuajar ya un acuerdo entre Luder y Bittel para presentar una fórmula conjunta y se empezaba a deslizar un plan para que Cafiero resignase sus aspiraciones presidenciales y se lanzara hacia la importante gobernación bonaerense. Sin embargo, este esquema aparentemente sencillo y en el que las distintas partes podían obtener un beneficio contaba con varios problemas. El primero de ellos pasaba por el hecho de que la gobernación de Buenos Aires resultaba tan atractiva que figuras como Herminio Iglesias no estaban dispuestas a resignar sus aspiraciones sobre ellas.

Complicando la situación, Cafiero tampoco parecía muy dispuesto a renunciar a la presidencia. Sin embargo, lo verdaderamente interesante de este enfrentamiento pasa por el hecho de que, más que una lucha entre concepciones ideológicas, lo que predominaba era una descarnada puja por acceder a los mejores puestos de las listas electorales. Por supuesto, entre ambas figuras existían discrepancias políticas y, sobre todo, distintos estilos, pero la volatilidad de los apoyos y alianzas subrayaba la imagen de que el principal juego pasaba por la acumulación de poder.

Una nueva reunión, el 22 de mayo, en el teatro Lola Membrives de la Capital, trató de dar una solución definitiva al problema en el que estaba encallado el peronismo. Allí, los cinco principales líderes del justicialismo negociaron una salida que satisficiera a todos, en una sesión no carente de tensión (*El Bimestre*, 10, 23/8/1983). Si la intención de la cumbre pasaba por alcanzar ese acuerdo consensuado, el desenlace resultó un fracaso, pero al menos, la reunión sirvió para demostrar que las aspiraciones de Cafiero a la presidencia eran nulas y que la fórmula Luder-Bittel era un hecho.

Sería, por tanto, el congreso peronista bonaerense el lugar donde se resolvería si el segundo líder del MUSO podía contentarse con el premio menor de la gobernación o si, por el contrario, debería ceder también ante Iglesias. El cónclave; no obstante, demostró una vez más que el peronismo albergaba todavía muchas prácticas que lo alejaban de ser una institución con democracia interna y que, todo lo contrario, muchos de sus conflictos internos se resolvían de manera violenta.

En efecto, el congreso bonaerense degeneró pronto en un gran caos en el que no faltaron “escenas de pugilato” y “un herido de bala en las intermediaciones” (*La Voz*, 25/8/1983). En ese clima sumamente pesado, los herministas se harían pronto con el control de la reunión, mientras

que los seguidores de Cafiero optaron por retirarse en masa (*Clarín*, 26/8/1983). Sin ninguna oposición, el congreso de La Plata refrendaría a Herminio Iglesias como jefe del partido provincial y lo ungiría como candidato a la gobernación. Ante la premura de los tiempos electorales, los barones del justicialismo convocaron una nueva cumbre en la sede del sindicato de Miguel para el 30 de agosto, que convalidó lo actuado en el congreso platense (*Clarín*, 1/9/1983).

El desenlace de la interna bonaerense, donde el ganador se llevó todo y apenas quedó nada para el sector perdedor, dejó varias conclusiones. Ante todo, describe al justicialismo como un partido escasamente institucionalizado. Que una figura violenta y sin mayores talentos que la lealtad, como Herminio Iglesias, hubiera alcanzado la cúspide en la provincia más importante del país no hablaba demasiado bien de los controles de la selección de elites en el partido. A su vez, la resolución de la lucha interna en Buenos Aires incorporó la última pieza para que encajara la cuestión nacional en el peronismo: pocos días después, a principios de septiembre, el Congreso nacional aprobaba de manera aplastante que la fórmula presidencial estuviera integrada por Luder y Bittel mientras que, manteniendo la presidencia simbólica para Isabel, Lorenzo Miguel oficializaría su peso ocupando la clave vicepresidencia primera (*Clarín*, 6/9/1983). El peronismo daba un barniz institucional a la consagración de la fórmula con esta votación en el Congreso, pero como hemos podido ver todo había sido pactado de antemano entre líderes con un innegable peso político, pero con menor legitimidad democrática.

De este modo, en la reorganización del partido de cara a las elecciones de 1983 se dio un escaso respeto por las normas institucionales previstas. Como trataremos de subrayar en las conclusiones, ello tuvo una repercusión en la posterior derrota electoral. El justicialismo no sólo comenzó esa carrera por la presidencia más tarde que su principal rival, Raúl Alfonsín, sino que lo hizo además dando una imagen de división y violencia interna que difícilmente podía resultar atractiva para una sociedad hastiada de años de represión y nulo respeto por los derechos humanos.

5. CONCLUSIONES

Los resultados de las elecciones de 1983 supusieron un duro golpe para la identidad del peronismo, un partido que se autoconcebía como el vehículo de las expresiones del pueblo argentino. A partir de entonces el justicialismo debió emprender un duro aprendizaje para comprender que solo representaba a una parcialidad que, además, podía cambiar de elección a elección. Sin embargo, pese a la sorpresa que supuso este resultado electoral, detenernos en el desarrollo de cómo el justicialismo se reordenó tras la muerte de Perón, su caótico último gobierno y, sobre todo, los siete años del Proceso nos ayuda a entender muchas de las razones de la derrota justicialista.

La difícil y dura interna peronista sustrajo energías que, de otra forma, podrían haber sido empleadas en idear una campaña más eficiente. En lo que podían estar de acuerdo todos los peronistas era en que las internas habían resultado extenuantes y que habían abierto heridas que, pese a todos los llamados a la unidad, no podían cicatrizar en apenas unas semanas.

El excesivo control por parte de los sindicatos fue también aprovechado por la Unión Cívica

Radical (UCR) y por Alfonsín como un ejemplo del escaso apego por la democracia que se albergaba en el justicialismo. De hecho, esta sería la base para esa denuncia de un pacto militar-sindical, que explotaba el carácter hermético y tendiente a la violencia con la que tildaba al gremialismo ortodoxo de ese momento.

En una sociedad ávida por el retorno a las normas claras y al consenso, la reorganización del partido y la selección de candidaturas tuvo mucho más que ver con cumbres a puerta cerrada, con congresos donde primaron las amenazas y con el escaso respeto a lo dispuesto por la norma. Es cierto que el justicialismo nunca se había caracterizado por su alta rutinización e institucionalización, pero la ausencia de Perón y, por tanto, de la única voz legitimada por el conjunto del movimiento convertía antiguas prácticas informales en motivo de fuertes conflictos.

Como resultaba obvio, esa desorganización interna se vio reflejada en una campaña que mostró la desunión imperante y la falta de un principio rector que englobara a todos los protagonistas. En ese sentido, la figura de Herminio Iglesias, por su estilo violento a la hora de imponer su candidatura en Buenos Aires, sintetiza mejor que ninguna otra todos estos problemas que arrastraba el peronismo. Como muestra de ello, el justicialismo no sólo será abatido en la provincia de Buenos Aires en la elección presidencial (donde se optaba por Ítalo Luder, de carácter más moderado), sino que sus números serán incluso peor en la elección de gobernador, bajando aproximadamente dos puntos porcentuales.

De esta manera, si bien resulta imposible obviar muchos elementos que habían cambiado en la sociedad argentina entre 1976 y 1983, el peso de los factores internos en el peronismo y de su desordenada reorganización tuvo mucho que ver para explicar la inédita derrota cosechada en 1983.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abós, Á. (1984). *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- Anzorena, O. (1988). *Tiempo de violencia y utopía. Del golpe de Onganía (1966) al golpe de Videla (1976)*. Buenos Aires: Contrapunto.
- Canelo, P. (2008). *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1966). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Cordeu, M.; Mercado, S. y Sosa, N. (1985). *Peronismo. La mayoría perdida*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Doyon, L. M. y Torre, J. C. (1988). *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- Ferrari, M. (2009). Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983. *Estudios Sociales*, (37), 97-126.
- González Bombal, I. (1991). El diálogo político: la transición que no fue. *Documento CEDES*, (61).

- James, D. (1997). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mackinnon, M. (2002). *Los años formativos del Partido Peronista (1946-1950)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1972). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quiroga, H. (2004). *El tiempo del Proceso: conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*. Rosario: Homo Sapiens.
- Somos Revista (15 agosto, 1982). El caso Dupont otra vez el miedo. *Somos Revista*, (317), s.p.
- Tcach, C. (1996). Partidos políticos y dictadura militar en Argentina (1976-1983). Dutrénit, S. (ed.). *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*. México DF: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Velázquez Ramírez, A. (2015): De la concertación a la Multipartidaria: el espacio político partidario en los albores de la transición a la democracia en Argentina (1980-1981). *Revista Contemporânea*, 1(7), s.p.

La importancia de salvaguardar el entorno electoral para la seguridad del votante y una elección creíble en África: El caso de Nigeria*

Oludele Mayowa Solaja**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de junio de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de marzo de 2017.

Resumen: La protección del entorno es un proceso de resurgimiento del medio ambiente en lo que concierne a la amenaza de la paz global y la seguridad emergente. Es un esfuerzo pluridimensional que involucra la seguridad mental, económica, social, cultural, informática y la seguridad intelectual. Desde este punto de vista, un tema que se ha mantenido a la vanguardia del debate público es la forma de garantizar la máxima seguridad en el proceso electoral. A la luz de esto, el estudio examina por medio de una teoría de la seguridad social la relevancia de la protección del entorno para garantizar la seguridad y la credibilidad de los votantes en África, particularmente en Nigeria. Utiliza el diseño de motivos con fuerte dependencia de los datos cualitativos secundarios procedentes de publicaciones académicas actuales y relevantes, boletines oficiales e informes, con el objetivo de encontrar a partir del estudio los conocimientos prácticos sobre cómo un medio ambiente asegurado puede contribuir al proceso de democratización de África.

Palabras clave: Seguridad electoral / Garantías electorales / Seguridad ciudadana / Seguridad colectiva / Situación social / Situación política / Administración electoral / Derecho al sufragio / Conservación del acto electoral / Sufragio / Desarrollo de la democracia / Nigeria / África.

Abstract: The protection of the surroundings is a process of resurgence of the environment in regard to the threat to global peace and the emerging security. It is a pluri-dimensional effort that involves mental, economic, cultural, information technology and intellectual security. From this point of view, a topic that has been at the forefront of public debate is the way to guarantee maximum security in the electoral process. In light of this, the study examines, by means of a theory of social security, the relevance of the protection of the surroundings in order to guarantee the security and credibility of voters in Africa, particularly in Nigeria. It uses the motives design with a strong dependence on secondary qualitative data that come from current and relevant data, official bulletins and reports with the aim of finding, based on the study, practical knowledge about how a secured environment can contribute to the democratization process in Africa.

Key Words: Electoral security / Electoral guarantees / Citizen security / Collective security / Social situation / Political situation / Electoral administration / Right to suffrage / Preservation of the electoral act / Suffrage / Development of democracy / Nigeria / Africa.

* Texto original en inglés. Traducido al español por Ariel Sotela Azofeifa y Rebecca Salas Cruz.

** Nigeriano, sociólogo, correo solaja.mayowa777@yahoo.com. Labora en el Department of Sociology, Olabisi Onabanjo University, Nigeria.

I. INTRODUCCIÓN

La elección es uno de los elementos clave en una sociedad democrática a la que se le ha inculcado un proceso liberal de toma de decisiones, y por medio del cual se elige a un individuo para ocupar un cargo público sin recurrir a ninguna forma de amenaza o coacción (Alliyu, 2014). Sin embargo, se ha observado que las elecciones en algunos países del mundo se consideran un asunto de “ejercer o morir”, lo cual resulta en bandolerismo y fraude electoral (Attoh, 2015)¹. El informe de las Naciones Unidas reveló que una de cada cinco elecciones a nivel mundial experimenta algún tipo de violencia (USAID, 2013), lo anterior obliga a que la seguridad antes, durante y después de las elecciones sea una labor indispensable, especialmente en las democracias emergentes o incipientes (Attoh, 2015).

El aseguramiento del entorno es un proceso de resurgimiento ambiental debido al paso de la emergente amenaza global contra las elecciones pacíficas y la seguridad nacional. La esencia de tal aseguramiento es proteger el entorno geográfico, físico, biológico, sociocultural, tecnológico y político, lo que produce elecciones creíbles que no se vean distorsionadas a razón del incremento en la inseguridad social y la violencia que se pueda ocasionar antes, durante y después de las elecciones. Lo anterior es crítico para el éxito del proceso electoral y ningún organismo de gestión electoral puede llevar a cabo elecciones creíbles si el entorno de seguridad ha sido denunciado, violentado o está contaminado (Ali, 2015). Es sumamente importante que el organismo de gestión electoral incluya dentro de su red al aparato de seguridad nacional (igualmente amenazado por la emergente tendencia de la inseguridad a nivel mundial) con el propósito de que brinde instrucción y dirección durante el periodo electoral. Lo anterior depende en gran medida de los requisitos de seguridad que se piden al personal de seguridad. Como tal, se ha observado que el aseguramiento de las elecciones no se limita únicamente a las armas y la preparación militar, sino que abarca la protección política, social y económica del personal de seguridad en sí, la cual no existe en la mayoría de los países en desarrollo. (Ali, 2015)

Sólo unos pocos estudiosos, si es que los hay, pueden rechazar la afirmación de que el proceso electoral en la democracia africana contemporánea está plagado de numerosas irregularidades y manipulaciones que han llevado a la pérdida de confianza en muchos resultados electorales, a la repetición de elecciones, a la formación de coaliciones, a los disturbios civiles, a la violencia post-electoral, y a la pérdida de propiedades valiosas y vidas humanas (Mapuva, 2013; Alemika, 2011). La cuestión de las irregularidades electorales y la violencia que las acompaña es más generalizada en las democracias emergentes o en ciernes como los países de África Occidental. Este punto de vista es corroborado por Hounkpe y Gueye (2010) al afirmar que las democracias en las elecciones en estos países siguen siendo un importante desencadenante de violencia e inseguridad.

¹ Documento presentado en la Conferencia Post Electoral del Instituto de Estudios de Seguridad (ISS siglas en inglés) de Abuja, Nigeria en el año 2015.

Por ejemplo, en Nigeria, las elecciones no son ni una experiencia expedita ni placentera, porque al proceso lo aquejan violaciones de seguridad y una pobre cultura política entre los partidos de oposición, lo cual condujo a un fenómeno donde la mayoría cuestiona el valor y la validez de la democracia electoral (Mapuva, 2013; Jega, 2014). Asimismo, al comentar sobre el proceso electoral de Nigeria, Elaigwu (2007), Alabi (2009) y Ogbaudu (2011) informaron que las irregularidades electorales y los problemas de seguridad varían la omisión de nombres de algunos votantes registrados, hasta la coerción o pasividad de los votantes, compra de votos, la votación múltiple y de menores de edad, arrebato o destrucción de urnas electorales, mala digitación de datos y falsificación de resultados. Todas estas malas prácticas se están convirtiendo en rasgos permanentes de la democracia nigeriana.

Además, Attoh (2015) informó que las elecciones de 2015 en Nigeria estuvieron igualmente plagadas de focos de violencia y transgresiones a la seguridad, a pesar de los rigurosos preparativos y del personal de seguridad establecido por la Comisión Electoral Nacional Independiente (INEC) para detener la ola de inseguridad en el proceso de las elecciones en Nigeria. En particular, Attoh (2015) informó que algunos estados (Akwa Ibom, Rivers, Imo y Abia) experimentaron ciertos tipos de violaciones de seguridad, tales como el reemplazo de personal ad hoc capacitado, la complicidad del personal de seguridad con los políticos y el mantenimiento del personal del INEC como rehenes con el fin de corromper el proceso electoral, además de muchas otras irregularidades que obligaron a los gobernadores salientes a entregar el poder a los candidatos preferidos –no necesariamente por elección popular-. Desafortunadamente, una revisión de los estudios académicos mostró que este “mantra” era el mismo en Kenia, Zimbabwe, Ghana, Egipto, Sierra Leona, Uganda, Etiopía, Chad y otros países africanos, donde hubo manipulaciones electorales que han resultado en disputas y obstáculos para el desarrollo de la paz y la seguridad en el continente durante los últimos tiempos (Mapuva, 2013; Awopeju, 2011). A estas alturas cabe decir que las elecciones en la mayoría de los países africanos se caracterizan por la incertidumbre debido a la posibilidad de violencia electoral y la mala cultura política donde los votos no cuentan, se detesta tener diálogo nacional y la soberanía de los pueblos es constantemente socavada.

En la situación actual, es imperativo que los países africanos definan el rumbo sobre cómo formar personal de seguridad proactivo para el desarrollo de un entorno seguro, el bienestar del votante y la credibilidad de las elecciones. En este útero se fertilizó el embrión que impulsa este estudio para examinar la importancia de salvaguardar el ambiente electoral y por ende la seguridad del votante y asegurar elecciones creíbles en África. Además, el objetivo de este estudio es proporcionar respuestas prácticas y viables a las siguientes preguntas: ¿qué es un entorno electoral seguro? ¿Cuáles son los componentes de un entorno seguro? ¿Cuáles son los pasos para lograr un entorno seguro durante las elecciones en África? ¿Qué importancia tiene el aseguramiento del entorno sobre la seguridad del votante y una elección creíble en las sociedades africanas contemporáneas?

1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo fundamental del documento es examinar la importancia del aseguramiento del entorno sobre la seguridad de los electores y elecciones creíbles en África, específicamente en Nigeria. Otros objetivos incluyen:

- a. Explicar el término entorno seguro.
- b. Examinar los componentes de un entorno seguro.
- c. Explorar el nexo entre el entorno seguro, la seguridad del votante y la elección creíble.
- d. Identificar los pasos para lograr un entorno seguro durante las elecciones en África, teniendo como punto de partida la experiencia de Nigeria.

2. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Para una comprensión global de este estudio, es importante proporcionar los significados que suponen algunos términos clave adoptados en este documento.

- a. **Círculo electoral:** Fases completas de un proceso electoral (es decir, pre-votación, votación y post-votación).
- b. **Seguridad del votante:** Proceso para asegurar que el bienestar de las personas que voten durante una elección esté salvaguardado contra cualquier forma de daño físico, emocional o material.
- c. **Electorado:** Grupo de personas que tienen el derecho constitucional y fundamental de votar durante una elección.
- d. **Componentes:** Representa los componentes o elementos de un concepto en particular.
- e. **Personal de seguridad:** Dispositivos de seguridad (policía, militares y otros agentes de seguridad) desplegados por el organismo de la comisión electoral para garantizar la seguridad del votante y una elección creíble.

3. METODOLOGÍA

Este estudio adopta un diseño explicativo con fuerte dependencia de datos cualitativos y secundarios que han sido recolectados de fuentes tales como artículos, trabajos de investigación, informes anuales, informes electorales, etc. Los anteriores recursos fueron utilizados para explicar el nexo entre el aseguramiento del entorno, la seguridad del votante y la elección creíble.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

1. ASEGURAMIENTO DEL ENTORNO

Una de las formas de entender el concepto de proteger el ambiente es definir el término seguridad. Alliyu (2015) definió la seguridad como un sentimiento por parte de un individuo o grupo de personas de que su vida y sus bienes no están amenazados bajo ninguna circunstancia que pueda justificar una pérdida parcial o total de vidas y/o bienes. Con esta definición, simplemente se puede percibir el término seguridad como el estado de ánimo expresado por aquellas personas que se encuentran proveídas de seguridad en áreas como:

- a. Seguridad física contra cualquier daño (por ejemplo, ser herido, tener miedo).
- b. Seguridad de la propiedad por robo, daño, mal uso o intrusión.
- c. Capacidad para moverse libremente y participar en actividades sin ningún tipo de obstáculo o vergüenza.
- d. Identidades verificables de todas las personas, tanto de aquellas importantes como de los seres queridos durante cualquier interacción diaria en un entorno geográfico reconocido por la ley.
- e. Seguridad del sistema o de red (por ejemplo, seguridad de datos, protección de identidad en Internet, fallos de red/servidor).

Siguiendo la definición anterior, el aseguramiento del entorno plasma el proceso del creciente surgimiento ambiental con respecto al ritmo de la amenaza global emergente contra la paz y la seguridad. El proceso incluye la prevención contra la intimidación material y no material de los electores y observadores de los partidos políticos que se disputan un cargo público. También implica el proceso de protección contra la manipulación de los resultados de las elecciones, la información del votante, el patrón de votación, la destrucción de los materiales electorales, el robo de urnas, etc., con el fin de mejorar la seguridad del votante y la credibilidad de las elecciones. En otras palabras, salvaguardar el entorno electoral puede concebirse como un antídoto estratégico contra las irregularidades electorales como las listas de votantes defectuosas, el uso indebido del poder en razón del cargo y la falta de transparencia; la parcialidad real o percibida de funcionarios electorales que provoca un fraude real o sospechoso el cual estimula la violencia relacionada con las elecciones y trae consigo consecuencias de gran alcance que logran erosionar la fe y la confianza de los pueblos en el proceso democrático (USAID, 2013). Sin embargo, es un esfuerzo multidimensional que incorpora la seguridad mental, económica, social, cultural, política, intelectual y virtual, con el fin de lograr la seguridad de los votantes y la sostenibilidad del círculo electoral. En esta coyuntura, es importante examinar los componentes para el aseguramiento del entorno en un círculo electoral.

a) COMPONENTES DEL ASEGURAMIENTO DEL ENTORNO

Un entorno seguro no se logra por espíritu o arte de magia, sino a través de esfuerzos proactivos y consolidados para asegurar la mejora en las siguientes áreas de seguridad:

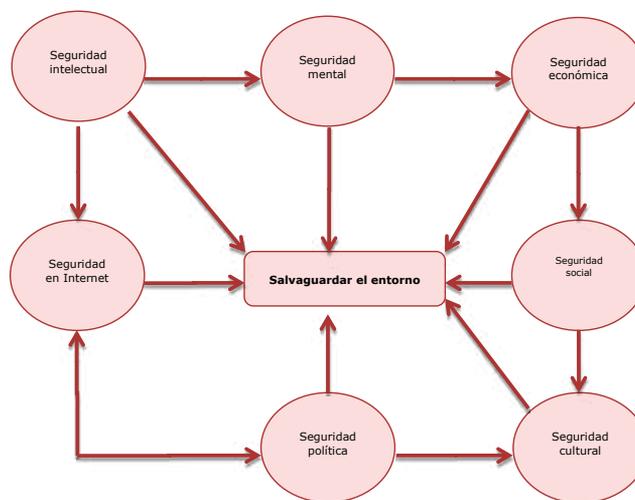


Figura 1: Componentes del modelo de protección del ambiente electoral.

Seguridad mental: Este es un estado mental en que no hay ningún tipo de temor por parte de cualquier votante, funcionario electoral y observador para realizar o desempeñar su función o deber durante la elección. En otras palabras, no debería haber ninguna forma de amenaza prevista, esperada o anticipada para los votantes, funcionarios electorales y observadores que potencialmente o en concreto afecte el estado mental de estas personas en un círculo electoral. Si esto sucede, puede haber serias consecuencias para los electores, funcionarios electorales, observadores y la seguridad nacional en general, especialmente donde muchos o un número bastante significativo de personas se ven bastante afectadas.

Seguridad económica: Esta es una situación que supone una fuente estable de ingresos financieros que permita el mantenimiento en curso de su nivel de vida actual y en un futuro próximo. Se trata de uno de los aspectos fundamentales por considerar seriamente al asegurar el entorno durante el círculo electoral. Un ingreso estable mantiene a los votantes y a los funcionarios y observadores electorales centrados en el proceso de asegurar resultados electorales creíbles. Esto es suficiente para poder afirmar que es difícil, sino imposible, lograr elecciones creíbles frente a cualquier inseguridad económica.

Seguridad social: La seguridad social consiste en reafirmarles a los votantes, funcionarios electorales, candidatos y observadores su posición social. Es por eso que el Gobierno debe poner en marcha programas de acción para velar por el bienestar de la población (Vrooman, 2009). Los votantes, los funcionarios electorales, los observadores locales y el personal de seguridad deben estar constantemente seguros de su posición social en comparación con el resto de la

población de los países avanzados. Si no hay programas de asistencia social que los mantenga seguros, pueden no cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva o no entregar los resultados esperados y todo el proceso electoral podría estar amenazado o comprometido. Por lo tanto, cuando la posición social del votante está asegurada, cuando uno tiene la aprobación y el reconocimiento del Gobierno de que su bienestar es primordial o está asegurado, se cumplirá el motivo para lograr elecciones creíbles.

Seguridad cultural: En África esto se percibe como inquietudes sobre el impacto del desarrollo en las tradiciones locales. Este es un reto importante en la red de seguridad, especialmente en países multiétnicos como Nigeria debido a su naturaleza heterogénea. Por lo tanto, los funcionarios electorales, los observadores y el personal de seguridad deben estar expuestos a un proceso de prestación de un servicio de seguridad electoral libre y justa en un país como Nigeria, de modo que las tradiciones locales no se vean amenazadas por la modernización dentro del ciclo electoral. Si esto no se hace, puede haber una amenaza sutil de funcionarios electorales y observadores que se puedan sentir ofendidos por algún motivo debido a la forma en que la organización de seguridad maneja su estilo de vida.

Seguridad política: La seguridad política es la defensa contra cualquier forma de opresión política. Se trata de saber si la gente vive en una sociedad que honra sus derechos humanos básicos. Los votantes, los funcionarios electorales y los observadores deben estar protegidos de toda forma de exposición a la opresión política porque la seguridad de la sociedad depende de la forma en que estas personas sean salvaguardadas. Si los funcionarios electorales son oprimidos por obedecer las órdenes del supervisor por parte de cualquier actor político, es una sutil invitación y una sugerencia para el desorden dentro de ese aparato de seguridad. Por lo tanto, puede ser la raíz de la insubordinación, la subversión y la anarquía posterior dentro de un círculo electoral.

Seguridad en Internet: Se trata de un proceso de monitoreo y creación de defensas contra la manipulación de datos o cualquier forma de ataque a través de Internet que pueda afectar la credibilidad de los resultados electorales. Por ejemplo, el escenario que ocurrió durante la elección de Sudáfrica en 1994, donde un hacker (pirata informático) logró alterar los resultados de la elección y agregar millones de votos a los números emitidos por tres partidos de su elección (Mapuva, 2013). Este acto por sí sólo habría causado lo más cercano a un desastre en Sudáfrica si el fraude informático no hubiera sido detectado y corregido, tal y como se reveló en un informe publicado en el Sunday Times de Johannesburgo el 24 de octubre de 2010.

Seguridad intelectual: En un sistema democrático es inevitable tener un canal libre de información para la seguridad intelectual antes, durante y después de las elecciones. Es el medio para la expresión pública como se ha visto recientemente desde las elecciones con pancartas y afiches que expresan todo tipo de demandas al Gobierno. Por lo tanto, el mecanismo de retroalimentación que brindan los medios es crucial para la consolidación de la democracia. Nigeria ha sido casi una excepción en África en términos de mantener una prensa libre. Hay que evitar situaciones como aquella en la que se interfirió con el funcionamiento de la prensa hacia el final del último régimen.

La inferencia de lo anterior demuestra que asegurar el entorno para elecciones libres y justas no se limita sólo a las armas y a la preparación militar, sino que abarca el bienestar político, social y económico del pueblo (Ali, 2015). Como tal, cualquier forma de inseguridad de las personas constituirá y afectará negativamente los resultados electorales y la seguridad nacional.

b) SEGURIDAD DEL VOTANTE

La seguridad de los votantes es un aspecto importante de las elecciones democráticas. Por lo tanto, puede definirse como un proceso para asegurar que el bienestar de las personas que votan durante una elección esté bien protegido contra cualquier forma de daño físico, emocional o material. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2013) ve la seguridad de los votantes como el proceso de proteger a los votantes contra la muerte, los daños o las interrupciones. La protección de las vidas y propiedades de los votantes se relaciona con el logro de una elección creíble en cualquier sociedad. Lo anterior es imperativo por el simple hecho de que únicamente cuando se garantiza la seguridad de los votantes el electorado puede desarrollar el sentimiento de ejercitar fielmente su responsabilidad civil de elegir a sus representantes, aquellos que reflejen adecuadamente sus intereses para el progreso de la sociedad en general. El esfuerzo para lograr la seguridad de los votantes durante los procesos electorales puede dividirse en tres fases, a saber:

Pre-votación: Los marcos de seguridad electoral se pueden desarrollar o afinar en la fase previa a la votación. Los límites se definen para determinar la elegibilidad del votante. Durante esta fase también se llevará a cabo la educación electoral y cívica, el registro de votantes, las nominaciones de los partidos y las campañas electorales.

Votación: Durante la emisión de los votos, su escrutinio y la verificación de resultados se debe desplegar personal de seguridad bien entrenado y motivado y dispositivos de seguridad que detecten a los estafadores.

Post-votación: El período posterior a la votación incluye todas las actividades que ocurren idealmente entre elecciones. Durante este periodo se pueden actualizar las listas de votantes y realizar revisiones posteriores en las que se analizan las leyes e instituciones electorales para determinar cómo se pueden fortalecer. Por último, es posible establecer procedimientos para reforzar esas leyes y las instituciones.

c) ELECCIÓN CREÍBLE

En un sistema democrático, la elección debe hacerse sobre la base del sufragio universal, igualitario y secreto, para que todos los electores puedan elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, apertura y transparencia que estimulen la competencia política (Alliyu y Solaja, 2014). Una vez que se han emitido los votos y se ha anunciado al ganador, el poder debe pasar pacíficamente de un individuo a otro. Este fenómeno se conoce como elección creíble/libre de fraude.

Los estudios revelaron que las elecciones creíbles son cruciales para el desarrollo y el avance de la buena gobernanza y la sostenibilidad democrática en cualquier sociedad (Beetseh & Akpoo, 2014) que ha decidido que el proceso electoral creíble le permita a sus líderes ser responsables y responder a los deseos y expectativas de sus subordinados. Del mismo modo, Diamond (2002) señaló que hay cuatro variables principales sobre las que descansa el concepto de elecciones libres y justas. Estos son: (i) los partidos políticos; (ii) los individuos; (iii) el proceso de votación, y (iv) el resultado de la elección. En su análisis, Diamond (2002) observó que en una democracia multipartidista, los partidos deben tener la libertad para competir, organizarse, reclutar miembros, articular políticas, escenificar y solicitar votos para lograr un proceso electoral libre y justo (Larry, Joseph, & Ezekwe, 2015). Del mismo modo, para que una elección sea libre y justa, el individuo debe ser libre de participar en el proceso político como unirse al partido de su elección, hacer campaña por él, buscar un cargo político en su plataforma y, por supuesto, votar por este (o no votar en absoluto). Igualmente, el proceso de votación debe asegurar que el individuo no pueda emitir votos duplicados/triplicados o contados, que a ningún votante inscrito se le impida votar, ni que votantes no registrados puedan votar. Así, el proceso electoral será libre y justo, lo que conducirá a elecciones creíbles y una democracia sostenible.

2. LOS PRINCIPALES FACTORES QUE ENTRAN EN CONFLICTO CON ELECCIONES CREÍBLES EN NIGERIA

a) DIVISIONES SOCIALES

Una de las condiciones subyacentes que entran en conflicto con elecciones creíbles es la división social a la cual se le puede referir como étnica, religiosa u otra gran cantidad de factores. Estas divisiones, a las que a menudo se les explota a través del diálogo político elitista, agravan el conflicto durante la época electoral y son factores que contribuyen con malas prácticas electorales e inseguridad (Attoh, 2015). Por ejemplo, hay evidencia de que la violencia y la inseguridad de las elecciones del 2015 en el estado de Rivers fue una lucha interna de clases entre las élites de ese estado (Attoh, 2015). Para fundamentar más esta postura, una entrevista conducida por Attoh (2015) sobre las causas de inseguridad y violencia electoral en el estado de Rivers reveló que:

¿Por qué el gobernador saliente usa el poder de su cargo para tergiversar los hechos? Todos saben que el nuevo presidente fue su antiguo jefe de equipo y quien cayó con él. Si la mayoría de las personas votaron por él, ¿por qué el exgobernador habría de sabotear el mandato? (IDI/ INEC officials/2015)

La respuesta de la entrevista muestra que fueron los ciudadanos comunes quienes soportaron duramente la consecuencia de la división social y la lucha de poder entre las élites, y sufrieron violencia, perdieron sus propiedades e incluso se reportó que algunas personas fueron asesinadas a hachazos. Infortunadamente, la situación de Rivers fue similar a las elecciones de Kenia en 2007 donde los partidarios y delincuentes de la lucha de la élite de poder propiciaron deliberadamente asesinatos y destrucción de propiedad privada (Attoh, 2015; Mapuva, 2013).

b) FRAUDE ELECTORAL Y MANIPULACIÓN

En Nigeria y en otros países de África, el fraude electoral y la falsificación de los resultados electorales se han convertido en características permanentes y en un serio retroceso para lograr elecciones creíbles. Esto pasa cuando miembros o agentes de uno de los partidos contendores manipulan los resultados electorales de manera violenta o corrupta porque presienten que pueden llegar a ser derrotados en la elección. Las situaciones en Abia y Akwa Ibom durante las elecciones de Nigeria en 2015 ocurrieron a raíz del fraude y la manipulación de resultados electorales perpetrados por el partido de oposición en un intento de ganar esos estados. El resultado fue una tensión política que derivó en conflictos y sin duda en violencia en la cual los gobernadores salientes se inclinaron por traspasar el poder a candidatos de sus partidos (Attoh, 2015). Corroborando esta postura, el estudio post-electoral realizado para investigar la raíz de la causa de la violencia electoral en los estados de Abia y Akwa Ibom reveló que una de las políticas femeninas consideró que:

... el problema principal es el fraude y que todos los partidos están involucrados. Es cuando la oposición cree que les ganaron en el juego que se produce el problema. Déjenme decirles que las elecciones del 2015 fueron científicamente fraudulentas. Cualquiera que gane le hizo fraude al otro. Después de todo, hubo acusaciones del personal ad hoc de INEC ya que fueron reemplazados por un equipo que supuestamente era simpatizante a algunos partidos políticos (IDI/ Respondent/2015).

De tal forma, la entrevistada no estaba impresionada por la actitud de algunos de los políticos, ya que, según ellos, solo estaban calentando el sistema de gobierno para que sus propios partidos tuvieran ventaja.

c) PLANEAMIENTO ELECTORAL Y ADMINISTRACIÓN DEFICIENTE

Es innegable que no hay alternativa más que planear y preparar adecuadamente. El proceso electoral en Nigeria es una tarea monumental y requiere un planeamiento muy profesional. La planificación y la administración deficientes son factores críticos de cara a lograr elecciones creíbles. Por ejemplo, el último ejercicio de registro de los votantes realizado a unos días de las elecciones fue un método apaga incendios que llevó a omitir y a deletrear mal los nombres de los votantes en las listas electorales, lo cual hizo que las personas no pudieran votar, y que esto a su vez provocara malas prácticas electorales y manifestaciones de los partidos políticos. Esta es una señal típica de preparación y planeamiento deficientes por parte de la comisión electoral. La programación y la administración deficientes conllevan la corrupción electoral. Esta realidad debe haber alimentado la creencia de una mayoría de los encuestados a los que se entrevistó sobre el papel de los partidos políticos en la seguridad electoral en los estados de Abia, Imo y Akwa Ibom para sostener que la gran cantidad de fondos que se gastaron en seguridad electoral se podría canalizar mejor a otras áreas de necesidad social (Attoh, 2015). Para corroborar este reclamo, uno de los informantes clave comunicó:

En Ghana, los funcionarios electorales se van a sus casas con los materiales hasta el día de la elección. Los delincuentes no secuestran los materiales ni asesinan a los funcionarios, esto para permitirles que se lleven los materiales. ¿Por qué estamos gastando tanto en elecciones? La cantidad de dinero que se gasta en las elecciones es bochornosa (IDI/Respondent/2015).

Se infiere de la respuesta anterior que la mayoría de los entrevistados consideraban que gastar tanto en seguridad electoral para que termine viciada por malas prácticas e irregularidades es un desperdicio de los fondos públicos. Por lo tanto, ellos creen que si el fondo se utiliza para asegurar una mejora deseable en el bienestar socioeconómico y político de las personas y el estado, esto derivaría en seguridad activa lo cual conlleva a su vez una elección creíble. En esta postura se emplea la Teoría de Seguridad Social para explicar la interfaz entre el aseguramiento del entorno, la seguridad del votante y una elección creíble.

3. ESCLARECIMIENTO TEÓRICO

En este estudio se intenta usar la Teoría de Seguridad Social (TSS) como una herramienta para explicar el nexo entre el aseguramiento del entorno, la seguridad del votante y una votación creíble. El modelo TSS fue desarrollado por la Escuela de Estudios de Seguridad de Copenhague con base en la idea de que una sociedad debe desarrollar capacidad proactiva para persistir en su carácter esencial bajo condiciones cambiantes y amenazas posibles o reales (Laitner, 1988). Un sistema de seguridad social es una forma de ingeniería social que incluye a todos los miembros de la sociedad. Es la protección que una sociedad les da a las personas y a los hogares para asegurarles acceso a salud; seguridad en garantía de ingresos sobretodo en casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, lesión laboral, maternidad, o pérdida de sustento (Organización Internacional del Trabajo, 2001). Para Liu (2009), la seguridad social ayuda a reducir o a eliminar los factores de desequilibrio y los impactos en las consecuencias sociales que resultan de la competencia colectiva.

Con la misma postura expertos y analistas políticos creían que había una fuerte conexión entre la seguridad social y la democracia. Esto porque la seguridad social en un sistema democrático moldea el comportamiento y los patrones de los votantes antes, durante y después de las elecciones (Mulligan and Sala-i-Martin, 1999). La teoría de seguridad social clasifica a los votantes en dos categorías de edad: votantes jóvenes y adultos mayores. Por tanto, la TSS cree que los adultos mayores son más propensos a incorporar sus opiniones de seguridad social en sus decisiones y patrón de voto a diferencia de otros votantes (Rhodebeck, 1993). Esto es incentivado por la suposición de que los adultos mayores son más conscientes políticamente a diferencia de los ciudadanos jóvenes quienes dispersan su capital político entre problemas relacionados con la edad y laborales (Mulligan Sala-i-Martin, 1999; Profeta, 2000).

Consecuentemente, Campbell (2003) alegó que la unificación de los adultos mayores no es solo una determinante en su poder político, sino una respuesta a la Seguridad Social. El modelo ayuda a entender mejor la influencia de los factores económicos y demográficos en el proceso electoral. Es así como se desarrolla o se explica el patrón de comportamiento que el personal de

seguridad es propenso a mostrar antes, durante y después de la elección debido a los sentimientos de incertidumbre sobre la seguridad social o el deficiente suministro de servicios sociales del estado. En otras palabras, la ausencia de una mejora continua en el bienestar sociopolítico y económico de las personas y los estados crea un sentimiento de incertidumbre el cual puede conllevar el fracaso en el cumplimiento efectivo de los deberes contractuales.

La posición hipotética de la teoría de la seguridad social puede entenderse en el contexto del aseguramiento del proceso electoral en África. De hecho, en las preocupaciones de los ciudadanos de muchos de los países africanos hoy en día predomina una huella inequívoca de inseguridad social. La denegación de una seguridad social estable para el personal de seguridad los hace vulnerables a todo tipo de abuso, intimidación, partidismo, y exceso de entusiasmo antes, durante y después de las elecciones. Esto de igual manera le permite al personal de seguridad percibir el proceso electoral como un fin en sí mismo que puede conducir a la subversión, el incumplimiento de los deberes contractuales, o una violación absoluta de las leyes y los procesos electorales (Alliyu, 2015). Además, se afirma que si hay una mejora deseable en el bienestar sociopolítico y económico de las personas (votantes) y el estado, el personal de seguridad estará listo para asegurar máxima certeza electoral lo cual deriva en elecciones creíbles y en una seguridad nacional.

III. ANÁLISIS

1. EL NEXO ENTRE UN ENTORNO SEGURO, LA SEGURIDAD DEL VOTANTE Y ELECCIONES CREÍBLES

En una sociedad democrática, la seguridad de la nación se ha basado en el resultado del comportamiento de las elecciones. Cuando las elecciones se estropean por irregularidades generalizadas, eso lleva a la infracción de los valores nacionales los cuales constituyen un aspecto integral de la seguridad nacional. Si estas elecciones defectuosas no se vuelven a realizar, podrían conducir a una pérdida de confianza en el sistema político y a una amenaza a la seguridad nacional. Algunas veces esto resulta en desobediencia civil, lo cual podría manifestarse en actos violentos y resistencia a la desvergonzada administración (Okereke, 2015). Sin embargo, el paso por seguir sería implementar un sistema de seguridad tangible que asegure elecciones pacíficas y una continua seguridad nacional. Para garantizar la integridad del proceso electoral en cada fase del proceso, las fuerzas de seguridad son responsables de la protección de las personas y las propiedades, los materiales electorales, los funcionarios e instituciones involucradas en el proceso. En la fase preelectoral, se espera que el papel de las fuerzas de seguridad sea proporcionar sus servicios a los centros de registro de votantes y a los oficiales electorales a cargo del ejercicio del registro y de los materiales (Ali, 2015). Las fuerzas de seguridad deben garantizar que ningún fallo de seguridad impida a los votantes registrarse o que se perturbe su registro.

En la fase electoral, las agencias de seguridad deben garantizar la seguridad de las personas, los edificios y los materiales electorales, así como la información electoral durante todo el período

de votación. Se espera que las fuerzas de seguridad garanticen su servicio al proceso de conteo y ayuden en el transporte, transmisión y centralización de los resultados de acuerdo con las regulaciones vigentes. De hecho, cuando se presente la necesidad y según sea el caso, las fuerzas de seguridad pueden prestar atención especial al ejercicio de conteo. También pueden escoltar las hojas devueltas, las del conteo y las que contienen el resultado de las urnas (y cualquier otro documento confidencial) y colaborar en su transporte bajo la autoridad y supervisión del ente de administración electoral, si hay problemas de logística o el proceso del voto requiere que estos documentos sean trasladados en absoluta seguridad y siempre dentro de los límites de las leyes vigentes.

Básicamente, después de la fase electoral las fuerzas de seguridad son responsables de garantizar la seguridad de las jurisdicciones que les competen para la declaración de resultados y la resolución de disputas que surjan de las elecciones. También se espera que proporcionen seguridad a los entes de administración electoral, particularmente, debido a los riesgos asociados con las afirmaciones unilaterales y medianamente espontáneas de victoria electoral, o a las amenazas de todo tipo a los miembros de estas instituciones, así como también a los sitios de almacenamiento de los materiales electorales (Ali, 2015). También deben proteger a los candidatos y sedes de partidos políticos o alianzas dependiendo de la situación, y mantener un clima estable y socialmente seguro, de ser necesario, después de la declaración de resultados finales o hasta el traspaso de poderes (Hounkpe y Gueye, 2010). Por lo general, la participación del personal de seguridad no es solo necesaria para el manejo apropiado de las elecciones, sino también para todas las fases del proceso electoral.

2. PASOS PARA LOGRAR UN ENTORNO SEGURO PARA LA CONFIANZA DEL VOTANTE EN LAS ELECCIONES CREÍBLES

Los siguientes son los pasos para que África logre un entorno seguro, confianza en el votante y elecciones pacíficas.

a. *Autonomía financiera para la comisión encargada de la conducción de la elección.* Deben existir regulaciones para que la Comisión Electoral tenga autonomía financiera y administrativa en la Constitución. Esto puede ayudar a largo plazo a reducir la mala práctica electoral y al mismo tiempo será un factor clave que contribuirá a lograr elecciones libres y creíbles y así darle verdadera independencia a la Comisión.

b. *Instrucción a todos los interesados en el proceso electoral.* Esto incluye a los partidos políticos, los candidatos, los partidarios y los funcionarios electorales. Los resultados sugieren que algunas de las iniciativas de orientación que se empezaron en algunos países de África fueron simplemente superficiales y no tenían un enfoque apropiado. Los cambios que se efectúan en una sociedad por el movimiento comunitario son casi pasados por alto. Los periódicos anuncian y se hacen reuniones en los ayuntamientos, pero todas ellas tienen un número limitado de élites como audiencia. El movimiento comunitario no tiene instrucción adecuada para apreciar los valores y principios democráticos. Por tanto, es la juventud africana promedio la que arriesga su vida para llevar las cajas con

las papeletas. Son los votantes africanos promedio quienes esperan que un candidato les haga una donación en efectivo que asegure su voto. Ellos no ven nada de malo en que los votos múltiples aseguren la victoria electoral. Una instrucción apropiada en los movimientos políticos comunitarios sería importante para cambiar la mentalidad de los votantes.

c. *Restarles importancia a las ganancias materiales.* Mientras las personas vean las oficinas políticas como cestas de desayuno continuarán tratándolo como un asunto de ejercer o morir. La mayoría de los africanos, sin duda, se han negado a empaparse de la cultura política apropiada que apoya la democracia. La política en África es un juego de hacer dinero. Existen clases políticas cuyo único reclamo es que la genealogía política se apoya en el número de beneficios y recursos políticos que ellos poseen, por lo que no es de sorprenderse que este tipo de gente recurra a cualquier medio para manipular las elecciones y así cumplir sus propósitos. Por consiguiente, una drástica reducción de las ganancias en los puestos públicos ayudará considerablemente a mantener a raya los elementos que contaminan el terreno político del continente.

d. *Adaptación a opiniones distintas.* Los votantes deben apreciar el hecho de que no todos podemos ver los problemas desde la misma perspectiva.

e. *Transparencia del funcionario electoral.* Si una comisión electoral realiza sus deberes sin tomar partido, la probabilidad de violencia se reducirá en gran medida. Se debe hacer esfuerzos para garantizar un sistema imparcial o balanceado en la realización de las elecciones y la verificación de sus resultados. Los funcionarios electorales entrenados deben ser políticamente independientes y los representantes de los partidos en las elecciones solo deben vigilar el comportamiento de estas.

f. *Neutralidad de las agencias de seguridad.* Los funcionarios de seguridad no deben desplegarse como si se estuviera en estado de guerra. No deben militarizar el ejercicio civil ordinario de un derecho. También deben tener el equipamiento adecuado para propósitos electorales.

g. *La prensa debe desempeñar su trabajo reportando los acontecimientos de forma positiva.* Básicamente, el trabajo de los medios de comunicación durante las elecciones y las campañas que las anteceden no difieren de la cobertura de los eventos del día a día en la vida de una persona. Las reglas básicas de objetividad, imparcialidad o balance, equidad y exactitud son las que deben guiar al periodista en el cumplimiento de sus deberes. Hay que evitar las publicaciones y programas instigadores. En su lugar, se debería hacer referencia a elecciones pacíficas que se realizan en otras latitudes y cómo se logra eso.

h. *El Gobierno debe asegurar una seguridad social adecuada.* Esta seguridad social debe tomar las medidas necesarias para asegurar que los partidos, candidatos y partidarios disfruten de igual seguridad y que las autoridades de estado tomen las medidas necesarias

para prevenir la violencia en las elecciones. Esto también enfatiza en que se debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que los partidos y los candidatos disfruten de las oportunidades razonables para brindarles a sus plataformas electorales el debido respeto a los derechos humanos de todos los individuos dentro del territorio y que están sujetos a sus jurisdicciones.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIÓN

La democracia es un ideal universalmente reconocido, así como también es una meta que se basa en valores comunes que comparten las personas a través de la comunidad mundial sin importar sus diferencias culturales, políticas, sociales, y económicas. También es un derecho básico de los ciudadanos que se debe ejercer en condiciones de libertad, igualdad, transparencia, y responsabilidad, con el debido respeto hacia la pluralidad de opiniones e intereses políticos. Por tanto, la elección es el sendero constitucional que les da a las personas oportunidad para votar y poder a quienes representarán adecuadamente sus intereses. Es lamentable que el proceso de democratización que selecciona a los representantes a través del sufragio ha sido plagado de abundantes irregularidades y violencia social lo cual, actualmente, hace que las personas cuestionen el valor y la validez de la democracia en muchos países. Esto es un claro llamado al desarrollo de un ambiente de seguridad amplio que garantice la libertad de los votantes, observadores y funcionarios electorales ante cualquier forma de amenaza que quiera surgir antes, durante y después de las elecciones con la máxima seguridad de lograr elecciones creíbles.

Es claro que el reto de las elecciones seguras, en un mundo donde la inestabilidad está por doquier, es una tarea difícil para el personal de seguridad quien es amenazado por la creciente tendencia global de inseguridad. Sin embargo, la provisión de protección social que incluye seguridad mental, económica, colectiva, cultural, política, informática, e intelectual por parte del Gobierno y sus agencias para empoderar al personal de seguridad y que con esto se vele por el bienestar del votante y se aseguren elecciones creíbles será una estrategia efectiva para reducir la inseguridad electoral, las malas prácticas y la violencia. De igual forma, (International Peace Institute, IPI, 2011) afirmó que “las elecciones libres y creíbles conducidas en un marco regular son solo un componente de una sociedad democrática saludable mientras que una sociedad civil sólida, medios independientes, una buena administración pública, y una judicatura independiente ayude a manejar las tensiones subyacentes y las quejas que hacen surgir las elecciones”. Debido a la importancia de la seguridad electoral, en este estudio se propone el concepto Aseguramiento del Entorno como la panacea para la seguridad del votante y elecciones creíbles en la democratización de África.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alabi, M.O.A. (2009). Electoral reform and democratic consolidation in Nigeria: the Electoral Act 2006. *CEU Political Science Journal*, 4 (2), 278-303.
- Alemika, E.E. (5 de julio de 2011). Post-election violence in Nigeria: Emerging trend and lesson [Mensaje en un blog]. Recuperado de: <http://cleenfoundation.blogspot.com>
- Ali, O. (28 de enero, 2015). Security: a panacea to peaceful 2015 general elections. Being a lecture delivered at the Peace and Conflicts Studies Students Association 2015 Peace Week at the Trenchard Hall, University Of Ibadan
- Alliyu, N. and Solaja, O. (2014). Ekiti gubernatorial election: limit of propaganda and the challenge of performance. *Ibadan Journal of Social Sciences*, 13(2), 159-170.
- Alliyu, N. (2015). Securing the security personnel: issues and challenges in a. En: Atere and Alliyu N. (eds.) *Security and Electoral Crimes in Nigeria*. Ibadan: Institute of Criminological Studies and Security Management.
- Attoh, F. (2015). Security and the 2015 elections: Issues and perspectives. Paper prepared for presentation at the Post Election Conference The Electoral Institute.
- Attihiru, M. and Jega, A. (2012). The Electoral process and security sector synergy. Paper Recuperado de: <http://www.inecnigeria.org/wp-content/uploads2013/08/THE-ELECTORAL-PROCESS-AND-SECURITY-SECTOR-SYNERGY.pdf>
- Beetseh, K. and Akpoo, T. (May., 2014). Good governance and credible elections: A panacea for conflict resolution in Nigeria. Research Centre For Management and Social Studies. *Journal Of Good Governance and Sustainable Development In Africa (JGGSDA)*, 2(2),146-151.
- Campbell, A. L. (2003). *How policies make citizens: senior citizen activism and the american welfare state*. New Yersy, USA: Princeton University Press.
- Cooley, T. F. and Soares. J. (1999). Positive Theory of Social Security Based on Reputation. *Journal of Political Economy*, 107(1), 135-60.
- Diamond, L. (2002). A Free and Fair? The Administrative and Conduct of the 1983 Nigerian Elections. In: A. A. Akinsanya, & J. G. Idang. *Nigerian Government and Politics (1979-1983)*. Calabar: Wusen Publishers.
- Elaigwu, J.I. (octubre, 2007). Nigeria: The current state of the federation: some basic challenges. Paper presented at *International Conference on Federalism in Honour of Professor Ronald Watts, Organized by the Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Kingston, Canada*.

- Houkpe, M. and Gueye, A.B. (2010). *The Role of Security Forces in the Electoral Process: the case of six West African countries*. Abuja: Fredrich Ebert Stiftung.
- International Peace Institute (IPI) (2011). *Elections and stability in West Africa: The way forward* Organized in partnership with the United Nations Electoral Assistance Division (EAD),Praia.
- Laitner, J. (1988). Bequests, gifts, and social security. *Review of economic studies* 55(2), 275-99.
- Larry, E.U, Joseph, O. N and Ezekwe, E. A. (2015). The imperative of credible elections for sustainable national development in Nigeria-lessons from the ekiti state gubernatorial election, 2014. *Journal of Sustainable Development*, 8(2), 209-219.
- Liu, Y.P. (2009) *The Social Security System in China. Encyclopedia of libe support systems: área studies-China, regional sustainables development*. Vol. 3. Oxford, United Kingdom: Eolss Publischer.
- Mapuva, J. (2013). Elections and electoral processes in Africa: A gimmick or a curse? *Africa Journal of History and Culture*, 5(5), 87-95.
- Mulligan, C. B. and Sala-i-Martin, X. (May., 1999). Social security in theory and practice (i): facts and political theories. *NBER Working Paper n.º 7118*.
- Ogbaudu, F. (2011). General election review: experience sharing, lessons learnt and the way forward- the Nigeria police perspective. Paper presented at the review of elections security during 2011 general elections in Nigeria justice sector reform monograph series.
- Okereke, N. E. C. (20 enerode, 2015). Anatomy Of elections and national security in Nigeria [Mensaje en un blog] Recuperado de: <http://www.internationalpeaceandconflict.org/profiles/blogs/elections-and-security>
- Rhodebeck, L. A. (1993). The politics of greed? political preferences among the elderly. *Journal of Politics*, 55, 342-64.
- Tabellini, G. (1992). *A positive theory of social a security*. Milano, Ital: Mimeo IGER.
- USAID (July 19, 2013). Best practices in electoral security: a guide for democracy, human rights and governance programming. The Sunday Sun.
- Vrooman, J. C. (2009). *Rules of relief: Institution of social security, and their impact*. Transaction Publishers (The Netherlands Institute for Social Research).



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

Reglas electorales claras: El objetivo de todo organismo encargado de organizar un torneo comicial

Alejandro J. Robles Leal*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de mayo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2017.

Resumen: La importancia de establecer reglas claras y que estas sean conocidas por todos los actores electorales coadyuva al desarrollo exitoso de una contienda electoral. El artículo analiza las sentencias 1532-E1-2017 y 2173-E1-2017 del Tribunal Supremo de Elecciones las cuales, en términos generales, han dejado clara la obligación que tienen los partidos políticos de definir las reglas que regirán las contiendas electorales dentro de las agrupaciones políticas.

Palabras clave: Resoluciones electorales / Comicios internos / Autorregulación partidaria / Estatutos / Renovación de estructuras partidarias.

Abstract: The relevance of establishing clear regulations and have them be known to all electoral actors contributes to the successful development of elections. The article analyzes rulings 1532-E1-2017 and 2173-E1-2017 of the Supreme Electoral Tribunal that, in general terms, have clearly established the obligation that political parties have to define the regulations that will govern the elections within the political parties.

Key Words: Electoral resolutions / Internal elections / Party auto-regulation.

*Abogado, máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral y una licenciatura en Derecho, ambos grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Es profesor del curso de Jurisdicción Constitucional en la Universidad de La Salle. Fungió como letrado de la Sala Constitucional entre los años 2009 y 2010. Desde 2010 es letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. APUNTES INTRODUCTORIOS

Todo órgano encargado de efectuar exitosamente unas elecciones -organizarlas, gestionarlas, dirigir las y vigilarlas- tiene, ineludiblemente, una primera meta que cumplir para poder desarrollar apropiadamente esa compleja tarea: toda competencia electoral debe contar con reglas claras antes de que arranque; en otras palabras, todos los participantes deben conocer los lineamientos de la contienda antes de que esta sea convocada. Ese objetivo encuentra una fácil expresión en el aforismo electoral “toda elección debe tener reglas claras y resultados inciertos”.

El Tribunal Supremo de Elecciones, desde muy temprano en su historia, tuvo clara esa cuestión y, elección tras elección, ha logrado organizar exitosamente los comicios nacionales, los municipales y un referéndum; lo que se explica por las atribuciones de las que se dotó a este órgano constitucional, pero también por la forma en que este ha ejercido sus competencias (Bou Valverde, 2010). A pesar de ello, desde el remozamiento de la justicia electoral costarricense a inicios de este siglo, el Tribunal ha insistido a los partidos políticos que, cuando organicen elecciones en su seno, deben aplicar los mismos estándares en cuanto a la claridad de las normas que regirán la contienda. Esta posición quedó clarificada en el año 2012 en la opinión consultiva n.º 7450-E8-2012, donde el Tribunal afirmó que las reglas de toda elección interna debían ser aprobadas por la asamblea superior de cada agrupación política.

Ahora bien, esa postura ha sido reforzada en el último semestre, en dos sentencias relevantes, en las cuales el Tribunal ha reiterado que los partidos políticos deben establecer, con claridad, las reglas para los torneos electorales internos, con dos condiciones: (a) su adopción debe producirse antes de la convocatoria a la competencia y (b) solo la asamblea superior puede disponer esas medidas.

2. LAS REGLAS DEBEN ESTAR DEFINIDAS PREVIAMENTE EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA

El Tribunal ya había señalado hace algún tiempo que, en todos los casos, las reglas debían fijarse con claridad antes del inicio de la contienda (STSE n.º 2769-E1-2013), esto incluso en los casos en que las normas de la contienda estuvieran destinadas a fines loables o dirigidas a alcanzar objetivos valiosos, como por ejemplo la inclusión o visibilización de grupos tradicionalmente excluidos o discriminados. En abono a esa tesis, el Tribunal ha reiterado, en una de las sentencias de interés, que los partidos políticos deben definir las normas para los torneos electorales antes de que convoquen a los participantes.

Las afirmaciones anteriores se desprenden con facilidad de la STSE n.º 1532-E1-2017. En ella el Órgano Electoral señaló que los partidos políticos están obligados a implementar la paridad horizontal cuando presenten sus nóminas de candidatos a diputado para las próximas elecciones de 2018. Es evidente que ese objetivo -que los partidos presenten nóminas encabezadas de forma paritaria- constituye una meta valiosísima. De hecho, ese propósito se desprende de criterios previos del propio Tribunal que, en la interpretación n.º 3603-E8-2016, definió la obligación

de que todas las nóminas de candidaturas a diputado deben ser presentadas de forma paritaria consideradas en sí mismas y en sus encabezamientos en relación con las otras listas que presente el propio partido. Sin embargo, lo relevante a los efectos de este análisis es que, aun en esos casos, las reglas deben quedar estipuladas de previo al acto que oficialmente convoque a los interesados para que participen en la elección.

3. LOS REQUISITOS PARA LA EMISIÓN DE LAS REGLAS ELECTORALES DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se adelantó, a pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones ha definido la obligación de las agrupaciones de presentar listas y encabezamientos paritarios, en la STSE n.º 1532-E1-2017 ha dispuesto que los partidos que opten por cumplir voluntariamente esa obligación deberán hacerlo definiendo previamente la manera en que concretarán esos encabezamientos paritarios. De acuerdo con esa sentencia, para que el Tribunal entienda satisfecho ese requisito, es indispensable que esas reglas se definan antes de que se convoque la elección interna, porque a juicio de ese órgano, una vez que se hace el llamado para que los participantes intervengan, no se pueden cambiar las normas que rigen la contienda. Esas disposiciones pueden quedar fijadas en el Estatuto o en el reglamento destinado a organizar la elección.

De esa consideración final, se desprende el último de los requisitos, solo hay un órgano dentro del partido con la competencia para disponer esas reglas, debido a que únicamente la Asamblea Nacional tiene las potestades suficientes para dictar las normas que ordenen el torneo, de manera tal que ningún otro órgano puede intervenir, al menos no sin la aprobación definitiva de la asamblea superior, en el dictado de esas reglas. Es decir, ni el Comité Ejecutivo Superior ni el Tribunal de Elecciones Internas están habilitados para, de propia mano, reglamentar el proceso.

La Autoridad Electoral dejó claro que los partidos que no se sometan a esos cánones y arbitrariamente decidan atribuir los encabezamientos a sexos determinados para alcanzar la paridad horizontal -sin que existiera una regla que desarrollara esa posibilidad- lesionarían los derechos fundamentales de los participantes en la contienda, por lo que podrían ser demandados por la vía del amparo electoral.

En todo caso, el Tribunal ha reiterado, en la STSE n.º 1532-E1-2017, que, si los partidos no presentan listas encabezadas paritariamente, esta situación será corregida por el Órgano Electoral el cual procederá a reordenar los encabezamientos mediante sorteos realizados por el Registro Electoral.

4. LOS REQUISITOS QUE FIJEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN SER RAZONABLES Y PROPORCIONALES

Ahora bien, al definir esas reglas para organizar la competencia electoral, los partidos políticos pueden establecer requisitos adicionales a los estipulados en el bloque de legalidad electoral, aspecto que, en todo caso, se explicitó en la STSE n.º 6959-E1-2016. Sin embargo, y para los efectos de esta recensión, también resulta de interés la doctrina vertida en la STSE n.º 2173-E1-

2017, en esta se aclaró que esos requisitos no pueden ser irrazonables o desproporcionados, pues, si estos se toleraran, se volvería ilusorio el derecho a la participación política.

Para este análisis de la jurisprudencia electoral, resulta de especial interés la posibilidad de que los partidos políticos cobren cuotas de inscripción de precandidaturas a sus militantes. La Magistratura Electoral ha dejado claro en su jurisprudencia que los partidos políticos pueden efectuar ese tipo de cobros, los cuales ha considerado válidos.

No obstante, el Tribunal ha señalado que esos cobros deben efectuarse dentro de los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad; es decir, no pueden fijarse montos que resulten imposibles de costear para los precandidatos, pues eso en el fondo, como se dijo, implica un obstáculo infranqueable y una lesión al derecho a la participación política.

5. REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LA FIJACIÓN DE LOS MONTOS DE CUOTAS DE INSCRIPCIÓN DE PRECANDIDATURAS

El Tribunal, en resolución STSE n.º 2173-E1-2017, definió tres circunstancias que deben concurrir en la determinación de la suma que se cobre a título de cuotas de inscripción de precandidaturas. El incumplimiento de cualquiera de estas tornaría inválido su cobro. En ese sentido, los partidos **a)** deben cobrar una cuota que no resulte imposible de pagar para los precandidatos; **b)** la cuota debe ser la misma para todos los precandidatos; y **c)** el monto que cobre por concepto de inscripción debe estar destinado, únicamente, a la organización de la elección interna, de forma tal que quedó prohibida la posibilidad de destinar ese dinero a otros fines.

a. LA RAZONABILIDAD DE LA CUOTA COMO REQUISITO DE VALIDEZ

Como ya se ha avanzado, el Tribunal prohibió en el fallo bajo estudio el cobro de cuotas exorbitantes que imposibilitaran la participación política de las personas. Aun así, el Tribunal, desde la entrada en vigencia del Código Electoral (Ley 8765) y hasta ahora, no había definido un monto como el límite que podía cobrarse a los precandidatos a la Presidencia de la República. Justamente, esa determinación se produjo en la sentencia de interés; en ella, la Magistratura Electoral definió el tope del monto que puede cobrarse a los militantes de una agrupación que deseen inscribirse como precandidatos a la Presidencia. Ese límite fue fijado en la suma de ₡35.039.271,00. Para establecer dicho monto, el Tribunal acudió a la actualización de una suma fijada antes de la entrada en vigencia del Código Electoral.

En efecto, en la STSE n.º 1268-E-2005 se definió la suma de ₡17.991.000,00 como monto máximo que se podía cobrar a un precandidato. Esta suma fue actualizada para expresarla en colones al día de hoy, para lo cual fue deflactada por el Tribunal. Esa operación aritmética arrojó como

producto la cifra indicada. De esta forma, cualquier cantidad que, de cara al proceso electoral de 2018, cobre un partido por encima de ella, es inválida y puede ser cuestionada ante la justicia electoral, a través de los remedios que dispone el ordenamiento para ese fin. De hecho, en la sentencia que se analiza, a los precandidatos se les había exigido el pago de ₡40.000.000,00 para inscribir su precandidatura a la Presidencia de la República, por lo que el partido político demandado por la vía del amparo electoral debió devolverles a los precandidatos que ya habían cancelado esa cuota los ₡4.960.729,00 que excedían el monto que como tope fijó la Autoridad Electoral.

6. PERSPECTIVAS A PARTIR DE ESAS DECISIONES

Las STSE n.ºs 1532-E1-2017 y 2173-E1-2017, en términos generales, han dejado clara la obligación que tienen los partidos políticos de definir las reglas que regirán las contiendas electorales a lo interno de las agrupaciones políticas. Ese deber va aparejado con la necesidad de que aquellas se conozcan antes del inicio de la competencia y que no sean modificadas durante su trascurso. Asimismo, se ha determinado la necesidad de que esas normas sean discutidas y aprobadas por la Asamblea Superior del partido y que no signifiquen obstáculos imposibles de superar para los militantes, pues ello redundaría en una violación al derecho a la participación política.

Dejando claro ese panorama, las resoluciones comentadas aún no analizan, porque no fue parte de su objeto de decisión, las vicisitudes que pueden presentarse producto de la aplicación e interpretación de esas disposiciones que regularán la contienda. Este es probablemente el nuevo foco de atención que tendrá el Tribunal Supremo de Elecciones: revisar, a través de los remedios de los que dispone la jurisdicción electoral, la forma en que los órganos internos de los partidos políticos aplican esas reglas frente a casos concretos.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Bou Valverde, Z. M., (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, (9),135-156.



RESEÑAS

Fernández González, Diego. *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2017.

La obra es producto de un cuidadoso afinamiento del trabajo final de graduación con el que Diego González Fernández se tituló como licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.

El autor nos ofrece una valiosa reflexión académica de un tópico que, sin duda, tiene gran resonancia social y política como parte esencial que es de la actual discusión sobre la reforma del Estado costarricense.

Los diferentes actores de esta discusión, sin excepción alguna, han puesto de relieve la importancia de repensar el modelo vigente de selección de diputados, en orden a crear las condiciones necesarias para reforzar el vínculo de representación que ata a estos con la ciudadanía, así como la confianza en el legislador como oráculo de la voluntad general (comprometida en las últimas décadas según las distintas mediciones sobre la percepción popular al respecto). Lo que está en juego es, ni más ni menos, la calidad de la democracia patria.

A partir de un lúcido diagnóstico de las falencias del sistema electoral vigente en nuestro país -sustentado en la más reconocida doctrina de la ciencia política- y de una sesuda comprensión del modelo alemán, el autor formula una propuesta concreta que, recogiendo las virtudes de este modelo, persigue superar aquellas falencias.

El autor demuestra la madurez intelectual necesaria para abordar un tema complejo, que demandaba un enfoque interdisciplinario como el que utilizó, una búsqueda exhaustiva de información y el coraje intelectual necesario para arribar a conclusiones que muchos no considerarán “políticamente correctas”. El resultado es muy satisfactorio y no dudo que será un valioso insumo técnico para aquellos que, en la arena política, ven en la reingeniería parlamentaria una oportunidad de oro de relanzamiento democrático.

Junto a iniciativas ciudadanas como la de “¡Poder Ciudadano Ya!” y otras de carácter más institucional, como la reforma sugerida por la Comisión de Notables a mediados del 2012, Diego se suma a ese sano debate en torno a la representatividad parlamentaria y a la necesidad de buscar nuevos diseños que propicien una relación más funcional entre gobernados y gobernantes. En ese afán, el autor evita la traslación mecánica de otros modelos, para en su lugar proponer una auténtica “tropicalización” de una exitosa fórmula extranjera.

Finalmente, esta publicación constituye un parte aguas en la vida de su autor. Cierra con vótores su etapa de estudiante universitario, marcada por la excelencia académica y sus encomiables labores como asistente de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica



y funcionario meritorio en la Oficina de Letrados del Tribunal Supremo de Elecciones, al tiempo que marca la apertura de lo que incontestablemente será una promisoriosa carrera profesional, así como el inicio también de nuevos retos académicos.

Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones

Diccionario Electoral. Tercera Edición. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017.

La tercera edición del Diccionario Electoral, obra cuya primera publicación data del año 1989, es una combinación de esfuerzos del Centro De Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Desde su primera edición el Diccionario Electoral se ha convertido en una obra de referencia y unificación de criterios en el campo electoral.

Esta tercera edición integra nuevas voces jurídicas, sociopolíticas y técnicas; y actualiza conceptos claves en materia electoral que fueron incorporados desde la primera edición.

Tres son los objetivos que cumple esta nueva edición: actualizar los vocablos más usuales utilizados en material electoral y en la organización de procesos electorales en Iberoamérica, fortalecer la obra creada desde 1989 y actualizada por primera vez en el año 2000 y que ha sido base para la promoción y divulgación de la temática electoral; y por último, la integración de nuevos conceptos que se han ido insertando en la dinámica electoral.

El diccionario integra 168 voces, escritas por 142 autores de 20 países. De las cuales 5 terminologías permanecieron sin modificación desde la segunda edición, 89 son voces nuevas y 74 se revisaron y se actualizaron.



Rocío Montero Solano
Centro de Documentación, IFED
Tribunal Supremo de Elecciones



Revista Mundo Electoral Año 10, n.º 28, mayo 2017 Panamá: Tribunal Electoral

En esta ocasión, la revista Mundo Electoral realiza una edición especial dedicada a los temas que se trataron en el I Congreso Panameño de Democracia y Derecho Electoral, cuyos ejes temáticos fueron: sistemas electorales, justicia electoral, instituciones y procedimientos electorales y democracia (género, minorías, representatividad y rendición de cuentas).

El artículo que abre la edición n.º 28 se titula “I Congreso Panameño de Democracia y Derecho Electoral”, a cargo de Erasmo Pinilla Castillero, exmagistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá. En el texto se expone ampliamente el objetivo de la celebración del congreso que, en palabras del autor, consiste en la profundización

del análisis y discusiones trascendentes sobre los avances en materia de los derechos políticos de los ciudadanos, y su futuro en la construcción de una cultura de la democracia.

Gustavo Vivo, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, aborda el tema de las candidaturas partidistas, la constitucionalidad y convencionalidad de su exclusividad en su artículo titulado “Las candidaturas partidistas en la Argentina: Constitucionalidad y convencionalidad de su exclusividad”. El autor abarca en el desarrollo de su escrito la evolución jurídica, y en cierta forma histórica, de los partidos políticos en Argentina y a la vez plantea en sus conclusiones la interrogante de cómo levantar la personalidad de las democracias, recuperar a los partidos como herramientas valiosas para la transformación social y el bienestar general.

“La reforma electoral panameña 2016: sueño o realidad”, del magistrado primer vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá, Eduardo Valdés Escoffery, presenta los cambios más importantes durante los últimos 26 años dentro de la democracia de Panamá. Para el autor, al impulsar este cambio se sigue perfeccionando el sistema electoral y se hace prevalecer los principios de equidad, transparencia y rendición de cuentas.

El doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, Hugo Picado León, con su artículo “Difusión y Organismos Electorales en la Teoría de la Reforma Electoral”, reseña los avances y limitaciones de los estudios sobre reforma electoral, a fin de explicar el concepto de difusión y la mecánica de las oleadas de reforma. Dentro del texto se argumenta sobre la importancia de los organismos electorales en los procesos de reforma y concluye el autor con cinco postulados que deben ser tomados en cuenta al momento de analizar las reformas electorales.

El artículo de Heriberto Araúz Sánchez, magistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá, titulado “La protección de los derechos fundamentales a la luz de las tendencias modernas del

Derecho Constitucional”, hace referencia a algunas precisiones históricas sobre el tema de los derechos fundamentales, para posteriormente desglosar y analizar el camino de Panamá en esta materia, dejando entrever los alcances y retos que aún faltan por cumplirse dentro de la sociedad panameña.

“La educación electoral para la democracia en América Latina”, bajo este título, José Thompson Jiménez, director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, reflexiona sobre si es posible educar “para la democracia” y en particular qué supone un proceso educativo para colaborar con la solidez de la democracia en América Latina. El texto intenta sugerir líneas de acción y postular recursos conceptuales, metodológicos y didácticos que pueden servir de impulso y de apoyo a programas educativos para la democracia, con participación de los organismos electorales.

Yara Ivette Campo Berrío, directora ejecutiva institucional del Tribunal Electoral de Panamá, presenta el artículo “Participación política de la mujer en Panamá” en donde reseña el proceso histórico en torno a la participación política de la mujer, mostrando los alcances logrados hasta la fecha. Sirviéndose de una comparación con otros países de América Latina, la autora indica las limitaciones que aún presenta Panamá para culminar con la inclusión igualitaria.

Por su parte, Juan Pablo Pozo Bahamonde, presidente del Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador, con su artículo intitulado “Representación política, género, minorías y representatividad” analiza los procesos decisionales y de desarrollo organizativo de partidos y movimientos políticos; e indaga en los aspectos históricos, conceptuales y normativos con respecto a la democracia interna. El autor enfatiza en la realidad del tema dentro de Ecuador para explicar los nudos críticos de acceso versus representación, así como los principios de igualdad y no discriminación. Finaliza con la idea de que la transformación de las relaciones de género al interior de las organizaciones políticas deben mirar hacia el fortalecimiento de los procesos de liderazgo de las mujeres, jóvenes y colectivos LGBTI. Destaca, igualmente, que a las entidades electorales les corresponde garantizar la transversalidad de género en sus programas, proyectos y políticas.

El doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Harry Brown Araúz, en su artículo titulado “La transferencia de votos y la volatilidad en Panamá” informa acerca del mejor indicador para dilucidar el grado de cambio que supone una elección con respecto a la que le precedió. El autor presenta las estadísticas de las últimas cinco elecciones presidenciales que ha vivido el pueblo panameño; y a través de la comparación con otros países latinoamericanos, muestra el contexto bajo el cual la transferencia de votos y la volatilidad se manifiestan, pero además evidencia cómo afecta este proceso a las organizaciones políticas panameñas.

Lorenzo Córdova Vianella, doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, presenta el texto “Fiscalización y transparencia en el nuevo modelo de la democracia mexicana” en donde plantea las principales características del sistema nacional de transparencia y la importancia del nuevo modelo de fiscalización electoral en México para la equidad de sus

elecciones. Para el autor, la transparencia fortalece la democracia, pero también debe verse como una forma de consolidar la vida institucional de los partidos políticos, en tanto son los principales articuladores de consensos en un sistema democrático.

Sharon Sinclair de Dumanoir, directora nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral de Panamá, introduce el tema del derecho a la identidad como el primero de los derechos humanos que genera una condición de igualdad, en su artículo “El derecho humano a una identidad como garantía efectiva y real en el Derecho Electoral Panameño”. Para ello, la autora reseña la normativa que impera en torno a la inscripción de las personas en el Registro Civil de la República de Panamá y esquematiza las acciones llevadas a cabo por este ente a fin de mejorar el derecho de identidad.

El asesor de la Presidencia del Instituto Nacional Electoral de México, Julio Juárez Gámiz con su artículo “Redes sociales y democracia: ¿revolución o conformismo?” presenta un estudio sobre la visibilidad que han adquirido las redes sociales en el ámbito electoral. En sus conclusiones, el autor se plantea si las redes sociales deben estar reguladas por las autoridades electorales o si debe privar en ellas el derecho a la libertad de expresión, vislumbrando el dilema que tendrá la equidad de la contienda electoral frente a la irrefrenable marea de contenidos y mensajes que fluyen por las redes sociales.

Por su parte, Clara Inés Luna Vásquez, directora para la promoción de la libertad de expresión del Ministerio de Gobierno de Panamá, bajo el título “Los medios de comunicación social: su responsabilidad y presencia en los procesos electorales” aborda la importancia de los medios de comunicación en la política, su responsabilidad y el papel que jugaron en las elecciones panameñas de 2014. Finaliza el texto con algunas perspectivas en materia de comunicación social de cara a la reforma electoral presentada a la Asamblea Nacional de Panamá a principios de 2016.

Alejandro Porte Petit, director general jurídico de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de México, escribe la ponencia intitulada “Blindaje electoral como mecanismo para la prevención de los delitos electorales” cuyos ejes temáticos giran en torno a las decisiones jurisdiccionales y a la justicia Electoral, señalando los alcances de la especialización, oportunidad y eficacia para que la ciudadanía juegue un papel más activo en la democracia, lo que da como resultado, según el autor, la formación de democracia ciudadana.

El profesor de la Maestría en Estudios Electorales de la Universidad de la Américas en la República de Panamá, Antonio Sanmartín, con el artículo “La incidencia de los indecisos en los resultados de las elecciones y la lógica del marketing político: El discurso del centro”, busca demostrar académica y empíricamente ¿cuál es la lógica del marketing político? Para responder a esta pregunta, el autor aplica conceptos de la conducta electoral y la ciencia política a la gerencia política.

Francisco Távara Córdova, juez titular de la Corte Suprema de Justicia del Perú, escribe el artículo “El Control Jurisdiccional de los Procesos Electorales” cuyo objetivo es presentar una

reflexión sobre los alcances de la labor jurisdiccional en materia electoral o justicia electoral, y su vinculación con la justicia constitucional. Para el autor, lo medular de esta relación radica en garantizar que la labor de los tribunales electorales sea desempeñada en el marco de la Constitución, con pleno respeto a los derechos fundamentales. Concluye el artículo exponiendo que el ejercicio del control constitucional ha generado un impulso positivo para el Jurado Nacional de Elecciones de Perú en la motivación de sus resoluciones.

“Sociedad civil: Concepto más cerca de la realidad de Panamá”, bajo este título Carlos Gasnell Acuña, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Santa María la Antigua de Panamá, expone la definición, alcances y vicisitudes de lo que significa sociedad civil dentro de diferentes instrumentos normativos de Panamá. Asimismo, ofrece al final de su texto una serie de recomendaciones en torno al fortalecimiento de la sociedad civil.

El último artículo de la revista es de Carlos Horacio Díaz, director del Centro de Estudios Democráticos de Panamá, “La Jurisdicción Penal Electoral Panameña: una jurisdicción especial”. En este artículo se muestra el régimen legal de los delitos electorales en Panamá y otras infracciones legales que se conocen como “faltas electorales” y “faltas administrativas”, contenidas en el Código Electoral.

Finaliza el número de la revista, las secciones Eventos con información breve de varias actividades; ¿Quién es quién en el Mundo Electoral? que incluye pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos; Electo Tips y Calendario Electoral con las fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

**Revista Justicia Electoral Cuarta Época, vol. 1, n.o 18.
Julio- Diciembre 2016 Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación, México.**

El número 18 de la Revista Justicia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, abre con el artículo de Luis Fernando Sánchez Murillo, doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México, intitulado “La calidad informativa de la publicidad televisiva en las campañas electorales a gobernador en México en el periodo 2009-2010”, cuyo objetivo es medir la calidad informativa de la publicidad electoral televisiva utilizada por los candidatos; delimitando el análisis a la oferta política difundida en 205 anuncios electorales producidos por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática en las elecciones locales de los estados de la República mexicana que presentaron alternancia en las gubernaturas en el periodo 2009-2010.



El letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Andrei Cambronero Torres, presenta el artículo “Pautas para el análisis del tipo objetivo en el derecho penal electoral costarricense”. El autor ofrece un análisis sucinto de los principales conceptos del tipo objetivo como estrato de la teoría del delito y al mismo tiempo sugiere elementos propios de la dinámica electoral para que el operador jurídico-penal los valore y aplique en este tipo de delincuencia.

El tercer aporte a la revista lo realizan Jeffrey Solano Gómez, encargado del Programa de Accesibilidad del Tribunal Supremo de Elecciones, y Lucía Soto Chacón, licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Bajo el título “Derecho al sufragio activo de las personas con discapacidad en Costa Rica. El caso del voto en centros de salud mental”, analizan el derecho al sufragio activo de las personas con discapacidad en Costa Rica, desde el modelo social de la discapacidad y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y muestran las modalidades de votación que se ponen a disposición del electorado con el objeto de que sufrague en pie de igualdad.

A continuación, se presenta el artículo del magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Ignacio Hurtado Gómez, intitulado “Desafíos de la reelección en México. Entre las razones de un dictamen y las disposiciones de un decreto”, en donde se analiza la viabilidad de la figura de la reelección o la elección consecutiva en un futuro inmediato, para ello presenta las consideraciones plasmadas por el Senado de la República en su dictamen aprobatorio relativo a la reelección legislativa y a la de ayuntamientos en el caso mexicano.

Luis Octavio Vado Grajales, consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, presenta el quinto artículo “Configuración judicial de las candidaturas

independientes en Querétaro” que versa sobre el desarrollo de la figura de las candidaturas independientes en Querétaro en las resoluciones judiciales durante el proceso electoral 2014-2015. Aborda también temas como porcentaje de firmas requeridas para la obtención del registro, financiamiento, paridad de género y otros.

El último artículo de la revista lo presenta Marco Antonio Pérez De los Reyes, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, quien escribe “La resolución que obra en el expediente SRE-PSC-1/2014 marca el inicio de una nueva etapa en la justicia sancionadora electoral de México”, para referirse a la primera resolución emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución que, según el autor, determinó la competencia para resolver el procedimiento especial sancionador en los casos de supuestas irregularidades cometidas por violación al control respecto del acceso a la radio y a la televisión en materia electoral.

La revista concluye con un apartado dedicado a recensiones de obras de diferentes personas autoras. En esta ocasión se reseñan los siguientes textos: “La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016” (Alejandro Santos Contreras, compilador), “El Pacto por México y la comunicación política” (Leonardo Figueiras Tapia, coordinador); y “Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: PAN, PRI y PRD” (Francisco Casanova Álvarez y Gabriel Corona Armenta, coordinadores).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Revista Mexicana de Derecho Electoral n.o 10, Julio-Diciembre 2016 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México

La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral y es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por las siguientes secciones: Artículos Doctrinales, Ensayos, Gestión Electoral, Elecciones en Perspectiva Comparada y Reseñas Bibliográficas.

La sección Artículos Doctrinales en esta ocasión incluye un único artículo intitulado “Integración de mesas directivas de casilla en México: reto futuro de la gobernanza electoral”, de los autores Roberto Heycher Cardiel Soto (director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del

Instituto Nacional Electoral de México) y Víctor Morales Noble (líder coordinador de Capacitación Electoral y Educación Cívica en la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral de México). El estudio invita a reflexionar sobre el significado de la palabra “gobernanza” dentro del mundo electoral; para ello, se analizan las vicisitudes que afronta el organismo electoral mexicano a la hora de nombrar a las autoridades de la casilla de votación. Concluyen los autores que la gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales, en donde debe operar una regulación, cooperación y horizontalidad.

La segunda sección Ensayos se compone de cuatro artículos. Inicia Yuri Gabriel Beltrán Miranda, consejero del Instituto Nacional Electoral del Distrito Federal de México, con el artículo titulado “Desempeño de los mecanismos de vinculación interinstitucional planteados por la reforma de 2014”. En el texto, el autor evalúa el modelo de gobernanza electoral en México y el impacto de la reforma política de 2014, destacando, la importancia de un nuevo esquema de cooperación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales.

El segundo artículo de la sección es “Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del sistema electoral nacional” de la autora Olga González Martínez, consejera del Instituto Nacional Electoral del Distrito Federal de México. El artículo explica la implementación del modelo de casilla única en el Distrito Federal como un reflejo del funcionamiento del sistema electoral nacional y las relaciones de coordinación entre los organismos públicos locales electorales y el Instituto Nacional Electoral. Para la autora el hecho de que la ciudadanía votara en un mismo lugar y ante una sola mesa directiva durante la elección de 2015, significó una prueba para las autoridades electorales en diferentes niveles.

Por su parte, el profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Sergio Jesús González Muñoz, con su artículo intitulado “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, permite profundizar en el nuevo paradigma de las relaciones de las autoridades electorales en México. En el artículo se diagnostican los resultados de la nueva centralidad institucional y política de la autoridad nacional electoral frente a lo que el autor denomina la marginalidad de los órganos electorales de los estados. Para ello, el trabajo busca estudiar el origen y destino de la dicotomía entre las autoridades electorales, repasando sus manifestaciones en la normativa y funciones, y procurando presentar posibles soluciones de cara a la elección presidencial de 2018.

Concluye la sección Yanina Welp, directora regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy de la Universidad de Zurich, con el artículo “La participación ciudadana como compromiso democrático”, cuyo objetivo es responder a la pregunta ¿qué condiciones permiten que los mecanismos de participación contribuyan a profundizar en la democracia. Para lograr esto, la autora analiza una selección de diferentes instituciones que trabajan a nivel local de gobierno (el concejo vecinal en Montevideo, el consejo comunal en Venezuela, la silla vacía en Ecuador, el presupuesto participativo en la Ciudad de México, la consulta popular en Argentina y la revocatoria del mandato en Perú), a fin de observar la medida en que diversos formatos institucionales ofrecen canales para propiciar la participación ciudadana.

La tercera parte de la revista, Gestión Electoral, acoge dos artículos. El primero de ellos es el texto de Karolina M. Gilas, profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio desatinado”. En este artículo se presenta una comparación entre los modelos de gobernanza electoral de México (antes y después de la reforma electoral de 2014) a fin de analizar los cambios introducidos a la realidad de la gobernanza electoral. Lo anterior le permite a la autora concluir que las modificaciones hechas impiden consolidar un modelo viable de gobernanza, por lo que es probable que México deba sufrir una nueva reforma electoral.

Nicolás Loza Otero, profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, e Irma Méndez de Hoyos, profesora e investigadora en FLACSO México, con el artículo “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, cierran la sección de Gestión Electoral. Las personas autoras exponen el nuevo modelo de administración electoral y los cambios fundamentales incorporados en la reciente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Posteriormente, centran sus análisis en la integración de los órganos públicos locales electorales y en el desempeño en las elecciones locales de 2015. Para Loza y Méndez, a partir de este análisis, se logra evidenciar el estado real del desempeño de la imparcialidad y los resultados de la independencia y profesionalismo de los órganos públicos locales electorales de México.

El cuarto apartado de la revista, Elecciones en Perspectiva Comparada, presenta el artículo intitulado “El federalismo electoral argentino como régimen de autonomía institucional” del secretario del Instituto de Estudios en Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de San Martín, Alejandro

Tullio. En el texto se describen las características del modelo federal argentino y su coexistencia con la multiplicidad y heterogeneidad de regímenes subnacionales, enfatizando en la autonomía institucional en materia electoral y en las situaciones que generan desigualdad entre el modelo electoral de escala federal frente al de escala subnacional.

La última sección de la revista, Reseñas bibliográficas, la realiza el estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Raymundo Alva Huitrón. En esta ocasión, se reseña la obra de Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogassian (editoras) intitulada “Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)”, calificando el texto como un aporte para comprender los problemas que enfrentan y producen los partidos políticos en las democracias latinoamericanas.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

MISIÓN

Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

www.tse.go.cr