

XIII. JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

¿Qué podemos entender por los conceptos que constituyen el título de este ensayo? Por justicia electoral: la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo para todo el proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral. Los órganos administrativos y jurisdiccionales del ámbito electoral tienen como tarea promover, procurar, garantizar y controlar las elecciones para que la democracia se realice en las dimensiones, las que a partir de Robert Dahl (1971) estamos acostumbrados a asociar con ella: participación y contestación. Si definimos el concepto de democracia liberal pluralista como proceso de formación de la voluntad política a través de estructuras políticas conformes con los valores de la democracia constitucional representativa, entonces la democracia se realiza en la medida en que se realicen elecciones libres y honestas.

1. El contexto regional en el desarrollo de los objetos de estudio

Mi enfoque analítico para tratar la democracia en relación con las instituciones que conformen y tienen que ejercer la justicia electoral está muy centrado en el contexto. La razón es que las instituciones son importantes, pero sus efectos empíricos no se explican sólo ni por la lógica de sus estructuras ni por la buena intención que los propulsores de algún modelo institucional vinculan con ello, sino en mucho mayor medida por los factores de contexto. En otras palabras, el funcionamiento de las instituciones de la justicia electoral depende del contexto (véase Nohlen 2003).

En relación con la justicia electoral en América Latina, es imperioso tomar en cuenta que ella no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basada en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante, en el contexto de una cultu-

ra política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral.

2. *Diferentes conceptos de democracia*

Frente a estas consideraciones teóricas y normativas sobre la justicia electoral, observamos que el concepto de democracia que se profesa en América Latina es muy variado, tanto en lo que implica como en sus consecuencias.

En primer lugar, el concepto de democracia se extiende a menudo a contenidos económicos y sociales; la idea democrática se vincula entonces más con el ideal igualitario que con el ideal liberal. En este sentido, con frecuencia, la institucionalidad democrática no se percibe como valor en sí mismo, sino como elemento instrumental para el desarrollo de la sociedad en los términos más amplios posibles. De esta manera se relativiza el valor de las elecciones libres y honestas, así como la función de la justicia electoral.

En segundo lugar, contrastando la democracia de elecciones libres, o sea, en su sentido institucional con democracias de dimensiones más amplias, comparación que se ha incrustado en las ciencias sociales en América Latina a través de los estudios sobre la democracia y el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), se llega a la conclusión de que en América Latina existen sólo “democracias electorales”, o sea —acorde con la connotación actual de este concepto—, democracias diminutivas que se restringen a lo electoral. De esta manera, aunque investida de elecciones libres, por su baja calidad en términos de su performance económica y social, la democracia electoral no recibe la legitimidad que debería exhibir cuando las elecciones se realicen con garantía de justicia electoral.

En tercer lugar, se entiende la democracia en un sentido radical, de democracia directa, como alternativa a la democracia representativa. En caso de que se quiera sustituir la democracia representativa por la así llamada democracia participativa, las elecciones ya alcanzan otro sentido. Como se puede observar empíricamente, los canales de participación política se convierten en instrumentos para implementar este modelo de democracia. El aparato de justicia electoral se subordina a este objetivo, sus decisiones evidencian una muy dudosa imparcialidad. Por lo demás, las elecciones bajan en importancia. Se subordinada a la toma de decisiones por parte del soberano popular a través de los mecanismos de participación directa. En cada

momento este poder plebiscitario puede imponerse sobre el poder electoralmente constituido en el marco de la Constitución vigente. En otros términos, la legitimidad que anteriormente emanaba del procedimiento legal y constitucional surge ahora de decisiones directas del soberano, y tiende a volverse en contra de la legalidad. Dado que la justicia electoral se ejerce fundamentada en la legalidad, el concepto radical de democracia no le permite cumplir con su función acorde con su esencia.

3. *Factores de la cultura política regional*

A esta relativización de las elecciones por la presencia de diferentes conceptos y modelos de democracia en América Latina se añaden factores de la cultura política que tienden a tener un efecto ambivalente. Por un lado relativizan también la importancia que se adjudica a las elecciones como valor consustancial con la democracia; por otro lado, hacen comprensible la importancia de la justicia electoral, para que las elecciones exhiban un grado de credibilidad suficiente que permita la permanencia de la democracia existente en la región.

Me refiero a la proverbial desconfianza en las instituciones en América Latina —que no ha bajado en la época postautoritaria—, que se nutre de varios factores. Se nutre en primer lugar de una cultura de desconfianza, que es propia de las sociedades latinoamericanas, y que se muestra también en la desconfianza hacia el otro. Se nutre en segundo lugar de la visión que la gente tiene de la política y de los políticos en general, confirmada por el alto grado de corrupción evidenciado por hechos comprobados. Se nutre en tercer lugar del personalismo en la política, dado que los actores que practican el personalismo a menudo se consideran por encima de la ley. Piensan con frecuencia que el fin justifica los medios. Se nutre en cuarto lugar de la falta de cultura institucional, lo que se demuestra, por ejemplo, en el hecho de que la gente acepta con facilidad que el político lesione la ley cuando el objetivo le convenga, postura que corresponde al criterio y a la conducta que se practican también en las relaciones sociales en general. En este sentido, es equivocado atribuir cierto tipo de comportamiento sólo a las instituciones y a “la clase política” que las manejan; es decir, a los que están dentro de las instituciones. En términos generales, los que están fuera y gozan en democracia el derecho a la crítica pública se portan igual cuando ellos pasan a formar parte de las instituciones que criticaban.

4. *Contexto y desarrollo de la justicia electoral*

En el ámbito electoral, estos factores de contexto se traducen en América Latina en una tendencia sospechosa muy común en la sociedad de poner en cuestión todo lo referido a las elecciones: las instituciones que gobiernan el proceso electoral, el estado de los registros electorales, la equidad de la competencia electoral, la calidad del sistema electoral, la veracidad del escrutinio, su debido control administrativo y/o jurisdiccional. La imparcialidad electoral está casi siempre en entredicho.

Aunque América Latina ha vivido una época de tres décadas de elecciones que en su gran mayoría han correspondido a los estándares técnicos de elecciones libres, el contexto en el que tienen que desarrollarse no ha cambiado sustancialmente. Los actores políticos siguen teniendo la visión de que los resultados electorales dependen de quien las organiza, aunque las derrotas electorales tengan otras razones (para el muy controvertido resultado de las elecciones presidenciales mexicanas de 2006 véase el lúcido análisis de Granados Roldán, 2006). Es por esto que los partidos políticos o los gobiernos aspiran a que gente suya maneje las partes administrativa y jurisdiccional de las elecciones, en el supuesto de que los “otros” las podrían falsificar, pero por cierto no con la idea desinteresada de garantizar la debida imparcialidad, sino de manejar ellos las elecciones en su favor, cuando tienen la oportunidad, dada la convicción de que los “otros” seguramente lo harían si estuvieran en su posición. La desconfianza en el otro genera y legitima así el propio comportamiento fraudulento.

En este contexto, es difícil ejercer una función de reconocida imparcialidad, es difícil que una institución logre el respeto de todos los actores, y si lo ha logrado en unas elecciones, es difícil mantenerlo. La falta de cultura institucional constituye un continuo reto para el ejercicio de una función tan importante en la lucha por el poder. Conviene recordar que en un principio la justicia electoral fue pensada para casos de crisis, para imponer el derecho en este tipo de situaciones. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. La falta de esta lealtad al derecho en un grado suficiente ha llevado a muchos países de la región a montar una arquitectura institucional extraordinariamente amplia y a una sofisticación procedural en la organización y en el manejo del evento electoral según criterios del Estado de derecho. Conviene considerar el esfuerzo enorme para garantizar elecciones libres y honestas. Mientras que en Europa, en su parte occidental, la organización de las elecciones es una actividad rutinaria, incluso ad hoc y en manos de funcionarios de la buro-

cracia del Estado, dependiente de los ministerios del interior, en América Latina absorbe recursos que no se pueden invertir en otras actividades; por ejemplo, en las políticas públicas.

Así, mientras que en Europa el concepto mismo de justicia electoral no se conoce, ni como denominación del aparato administrativo y jurisdiccional ni como concepto norte del proceso electoral —la noción “justicia” se refiere a los efectos del sistema electoral en cuanto a la proporcionalidad entre votos y escaños— en América Latina es clave y una inversión necesaria en la democracia, aunque sea costosa, debido a la presencia de tantos factores en su contra, entre ellos las herencias autoritarias y fraudulentas, así como la mencionada desconfianza generalizada y su instrumentalización en la lucha por el poder. Es justo subrayar que este aparato administrativo y jurisdiccional, en la mayoría de los casos, ha sabido cumplir con sus funciones, de modo que en algunos países podría servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral (véase en general Nohlen/Zovatto/Orozco/Thompson 2007). La propia acción de la justicia electoral podría constituir un ejemplo con fuerza persuasiva para avanzar en otros campos donde el imperio de la ley todavía no se ha conseguido, para así progresar en la consolidación de la democracia.

5. *La permanencia de los retos*

Sin embargo, subrayamos también que los valores que la justicia electoral representa aún no han sido internalizados del todo por los individuos, por los partidos y por los gobiernos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no sólo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético. Así, el contexto de las elecciones en América Latina explica que no existe un progreso lineal en su autenticidad. Salvo excepciones con alta tradición democrática como Uruguay y Chile, se observan altibajos en el desarrollo de la capacidad profesional de la organización electoral en los diferentes países. Esta evaluación está confirmada por los propios electores, cuya confianza en la justicia electoral cambia según épocas.

Así, en el caso de la República Dominicana, un sondeo ha revelado que la confianza en la JCE (Junta Central Electoral) como garantía de la limpieza y transparencia del proceso electoral aumenta entre las elecciones de 1994-1997, disminuye levemente antes de las elecciones de 2002 y descien-

2004. Lo mismo sucede con respecto a la confianza en los resultados electorales (Brea *et al.* 2005: 76). Repito: se observan altibajos, una nueva recuperación de la confianza en la justicia electoral en la República Dominicana confirmaría la tesis. Altibajos en la credibilidad de los órganos de justicia electoral se observan también en México. A este tema vamos a regresar más tarde.

6. *Algunos temas de justicia electoral en debate*

En las consideraciones siguientes me dedicaré a cinco temas de justicia electoral de variada índole, cada uno ejemplificado por observaciones relacionadas con un caso específico. Empezaré a señalar el enorme efecto político que puede tener la implantación de la justicia electoral (caso de México), para luego enfocar temas de controversia y dando por entender mis propias ideas al respecto. Se trata primero de la opción entre diferentes modelos de organización de la justicia electoral (caso conflictivo de Perú); segundo, de la necesidad de organizar y defender el derecho a sufragio con fuerza y determinación (caso de Bolivia); tercero, de la necesidad de aplicar buenos criterios en el ejercicio de la justicia electoral (caso contrario Argentina), y cuarto, de mantener la debida independencia de justicia electoral con relación al Poder Ejecutivo (caso contrario Venezuela). Finalmente, quisiera referirme al desarrollo de la credibilidad de los organismos electorales en el caso de México.

7. *La importancia política que puede tener la justicia electoral*

Un buen ejemplo que demuestra la importancia de la justicia electoral lo constituye México. Es cierto que México ha vivido un largo y constante proceso de reformas electorales desde 1977 en adelante. Hay autores que ponen especial énfasis en el inicio de ellas: “La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional”, dice Lorenzo Córdova Vianello (2008: 686). Sin embargo, hay que diferenciar entre reformas que se repiten en el autoritarismo mexicano ante cada elección sin que el sistema político cambie —pues las reformas electorales en México tenían tradicionalmente un doble sentido: el de abrir espacios de pluralismo político y el de asegurar al mismo tiempo el dominio del partido en el poder— y reformas, que termi-

nan con el autoritarismo. Recién la reforma electoral de 1996 produjo este cambio decisivo, creando instituciones independientes de organización y control jurídico de las elecciones. En este sentido, ha sido una “reforma definitiva”: ha cambiado no sólo el carácter de las elecciones (de semicompetitivo a competitivo), sino el tipo de régimen político que se ha convertido de una “dictadura perfecta” (Mario Vargas Llosa) a una democracia constitucional representativa. Esta reforma mexicana ha cambiado la estructura del sistema de partidos, y, a través de esto, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Los resultados de las elecciones, primero de las parlamentarias en 1997, después las presidenciales en 2000, han cambiado todo el escenario del control del poder en México hasta invertir el problema. Los efectos de la reforma electoral han devuelto a la Constitución su carácter de tal, o sea, su sentido como instrumento de limitación y control del poder (Loewenstein 1976). Han revalorizado los preceptos constitucionales en favor de un Congreso que se ha vuelto fuerte en ejercicio de sus competencias de control, en detrimento del presidente, ahora mucho más débil, desprovisto de sus competencias metaconstitucionales (Carpizo 1978).

8. *El modelo de organización de la justicia electoral: caso de Perú*

¿Cuáles son las alternativas y los criterios para optar por la organización de la justicia electoral como aparato? En primer lugar, hay que resaltar la existencia de diferentes funciones en el procedimiento electoral: la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales, por un lado, y la resolución jurisdiccional en caso de litigios, por el otro. En segundo lugar, vale pensar si es conveniente que estas funciones sean ejercidas por un mismo órgano o que cada una de esas funciones esté en un órgano especializado. La perspectiva comparada no nos enseña nada definitivo. Mientras que algunos países tienen órganos distintos para una y otra tarea, otros asignan ambas funciones a un mismo órgano. En tercer lugar, es necesario buscar criterios teóricos válidos y ampliamente sostenidos para poder optar por una alternativa u otra. La razón sana para entregar las funciones diferentes a dos órganos se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional, ésta, a su vez, autónoma e independiente de la ejecutiva. En cuarto lugar, es necesario tomar en cuenta el contexto.

En América Latina hay países con mucha tradición democrática que tienen la parte administrativa y jurisdiccional reunidas en un mismo órgano (véase Juan Jaramillo en Nohlen/Zovatto, Orozco/Thompson 2007). No

conviene cuestionar esa estructura por razones teóricas o estéticas, cuando las experiencias evidencian que esta institucionalidad electoral funciona bien en este país o en otro. Hay varios países que recién han optado por la separación de las funciones, como el ya citado caso de México, Perú y recién también Ecuador. En México y Perú, casos en los que las elecciones eran dudosas hasta hace poco, parece conveniente que hayan optado recién por el modelo de organización electoral que dé las mayores garantías para el cabal cumplimiento de cada una de las funciones. La opción, según este criterio, es la de establecer dos órganos especializados con plena autonomía e independencia. Mientras que en México este modelo ha recibido el apoyo mutuo de ambas instituciones, del Instituto Federal Electoral (IFE y desde 2014 del Instituto Nacional Electoral (INE)) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el Perú, ha habido muchos recelos entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado defendiendo el modelo unificado tradicional, vigente hasta 1993, y la Oficina el modelo dual, de creación durante el régimen de Fujimori (que introdujo en su momento incluso tres organismos electorales con el propósito de debilitar la justicia electoral). Según Fernando Tuesta Soldevilla (2009: 153), “el caso peruano muestra un grave problema de inadecuada asignación de funciones administrativas al organismo que imparte justicia electoral, situación que provoca una serie de enfrentamientos entre los órganos electorales, creando riesgos en la organización del proceso electoral”. Es obvio que estos enfrentamientos impiden la oportuna sinergia en el trabajo, pues en algunos ámbitos se duplican. Por lo demás, proyectan hacia afuera, hacia la política y la opinión pública en general, la imagen de una justicia electoral en continuo conflicto interno.

9. *Ejercer la función administrativa electoral con fuerza y determinación:
caso de Bolivia*

La labor de justicia electoral es permanente y continua. Sobre todo lo relacionado con el derecho a sufragio no permite desdén, ni por parte de los órganos electorales ni por la del legislador en la medida en que él tiene que expresarse. La inactividad del órgano electoral competente puede causar serios problemas políticos, como demuestra el caso de Bolivia. En 2007, la Corte Electoral de Santa Cruz, por ejemplo, señaló que había encontrado en su padrón electoral departamental un porcentaje entre el 15 y 20% de registros que no tenían base en el registro civil. Aparecieron denuncias por todos los lados, incluyendo trabajos serios sobre el mismo padrón, para

mostrar sus inconsistencias. Resultado de todo ello fue la demanda creciente de un nuevo padrón electoral. La Corte Electoral Nacional no le prestó atención al problema o mejor lo esquivó alegando que no era tan grave. Finalmente, ocurrió una huelga de hambre del presidente del país para llegar a un acuerdo sobre el padrón electoral y su renovación. Durante todo el conflicto, la actuación de la Corte Electoral Nacional suscitó muchas protestas pidiendo la renuncia de sus miembros. Resultó muy dañada su imagen por lo que había hecho o dejado de hacer.

10. *Ejercer la función de jurisdicción electoral con buenos criterios: caso de Argentina*

En el quehacer jurisdiccional electoral es imperioso aplicar criterios que hagan valer el sentido de la democracia representativa. Es sobre todo imprescindible en el momento en el que la ley no contenga ninguna norma concreta en la que fundamentar una decisión. El trasfondo natural es que la Constitución y la ley electoral no pueden contener reglas que cubran cualquier caso, incluso los imprevisibles en el momento de su legislación. Lo importante entonces es captar el espíritu de la Constitución, tomando en cuenta el contexto político en el que se plantea el asunto sin precedente. El sencillo argumento de que todo lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución está permitido es una tesis que no hace honor a los que están llamados a defenderla es una invitación a burlar la Constitución en su sentido de Constitución. El juez electoral tiene que profesar una postura en favor de la democracia, su buen funcionamiento y su profundización en la cultura política del pueblo, y tiene que tomar en cuenta las consecuencias de su decisión en la cultura institucional.

Un buen ejemplo de cómo el juez electoral puede en este sentido fallar, es la reciente decisión de la Cámara Electoral Nacional de Argentina sobre la práctica de candidaturas testimoniales que encabezan las listas cerradas y bloqueadas, allí llamadas listas “sábanas”. Con el término de “candidaturas testimoniales” se alude a las personas que desempeñando cargos públicos se postulan por mandatos parlamentarios, pero, en caso de ser elegidos, no ocuparán el escaño representativo. En el fallo de la Cámara Electoral Nacional se consideran aspectos teóricos muy cuestionables, distinguiendo, por ejemplo, entre la autenticidad y la sinceridad de la elección: mientras que la primera sería justiciable, la segunda no. Sin embargo, se dejan de lado consideraciones mucho más relevantes; por ejemplo, la distinción entre la Constitución escrita y el sentido de una Constitución democrática. Se argumenta que el Estado de derecho impide considerar circunstancias más

allá del texto escrito. De esta manera se justificó el fallo que iba a permitir la practica de “candidaturas testimoniales”. Se dejó fuera de atención la consecuencia que ocasionan los candidatos testimoniales en la apreciación del sistema político por parte de los que creen en la democracia. En este sentido, es muy acertada la postura del voto de minoría, firmado por el juez Alberto Dalla Vía:

Las llamadas “candidaturas testimoniales”, responden a una idea contraria al vínculo de representación política, en tanto proponen personas que, con anticipación anuncian que integrarán las listas para prestigiarlas con sus nombres y carreras políticas, pero que no accederán a los cargos a los que se postulan para conservar los que desempeñan en la actualidad. De ese modo, el vínculo entre representante y representado queda disuelto al proponerse una “oferta electoral” que se anuncia de antemano que no se va a cumplir, conformando una proposición vacía de contenido. Por lo tanto, tales candidaturas son manifiestamente inadmisibles ya que “quiebran” el sistema representativo instituido en la Constitución Nacional (arts.1o, 22 y 33 C.N.) debido a que se proponen como candidatos pero no como representantes del pueblo.

Buenos criterios, en este caso criterios doctrinales y comparativos, les faltaron también a la Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, cuando declaró en su sentencia de julio de 2010 como inconstitucionales a las listas bloqueadas (véase al respecto Rodríguez 2015). Este tipo de lista no contradice la norma constitucional del sufragio directo. Por otro lado, es común y corriente en un sinnúmero de democracias representativas (véase Nohlen 2014).

11. *Ejercer la función electoral con la debida independencia del Poder Ejecutivo: caso de Venezuela*

Finalmente, es imperioso ejercer la función de la jurisdicción electoral y constitucional con la debida independencia del Poder Ejecutivo: caso de Venezuela. No cabe duda que el mayor desafío consiste en el mantenimiento de la independencia de las instituciones de la justicia electoral frente al poder político. Se puede decir que haber logrado esta independencia en casi todos los países de la región durante los años noventa ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral en América Latina.

En la actualidad, el proyecto de sustituir la democracia representativa por la que se llama democracia participativa es un desafío especialmente

serio para la justicia electoral. El desafío no consiste en que sus instituciones tienen que organizar y controlar referendo y revocaciones de mandato, o sea, aumentar sus actividades. Consiste en que este proyecto de cambio de modelo de democracia alberga una tendencia autoritaria a la cual se someten las instituciones de la justicia electoral. Consiste en la exigencia de los gobernantes de que bajo la amenaza de su sustitución los funcionarios de la justicia electoral deben cooperar con el proyecto político y defender la manera como ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho. Bajo esta presión, en vez de velar por la justicia electoral como concepto normativo, las instituciones se prestan a tomar decisiones en contra de los principios del Estado constitucional.

El caso más llamativo de una decisión que lesiona la justicia electoral como norma en sus más sensibles fundamentos, en la garantía de la igualdad electoral, se produjo en Venezuela. El conflicto se originó en relación con la interpretación del sistema electoral, que es un sistema proporcional personalizado, introducido en 1989, que conforme a la norma constitucional se basa en el principio de la representación proporcional. En circuitos uninominales se eligen un poco más de la mitad de los escaños, pero para la composición total del parlamento es decisivo el porcentaje de votos de los partidos a nivel de las circunscripciones plurinominales (véase Molina/Thibaut 2005). El principio de la representación proporcional se realiza a través del mecanismo llamado compensación proporcional, o sea, por la deducción del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal al número de candidatos del mismo partido que le corresponde por lista en la circunscripción plurinomial. Tal resta es necesaria para que el sistema pueda figurar empíricamente como de representación proporcional (véase Nohlen 2004).

La exposición de motivos de la Constitución Bolivariana de 1999 dejó bien claro que la personalización del voto “debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo”. Sin embargo, en la práctica se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados “morochas”, no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política. El objetivo era doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto se produjo cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación “las morochas” de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005 con perspectivas a diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta, y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada

de las elecciones (véase Molina 2005). Su posterior recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Justicia tampoco resultó. En la sentencia del 25-1-2006, su Sala Constitucional declaró que el mecanismo de “las morochas” no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Y concluía que lo que no esté prohibido no puede estar en contra de la ley. La Sala Constitucional se resistía a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional. Manuel Rachadell (2006: 262) sentenció correctamente:

La asignación a los electores de dos votos (uno nominal y otro por lista) tiene por finalidad conciliar los principios constitucionales de elección personalizada con la representación proporcional y en ningún caso para que sean utilizados para obtener una doble representación... De allí que... manteniéndose una apariencia formal de legalidad, se infringen los principios consagrados en la Constitución y en la legislación electoral, lo cual es característico de fraude a la ley.

A fin de cuentas, el caso venezolano es un deprimente testimonio de la subordinación de la justicia electoral al poder político (véanse también Brewer-Carías 2008, 2009; Petkoff 2008). La reforma del sistema electoral en 2009, a través de la cual se establece un sistema segmentado y que legaliza la práctica de las “morochas”, es un tardío reconocimiento que la aplicación de este sistema electoral anteriormente era ilegal.

12. *Defender la credibilidad de la justicia electoral: caso de México*

La tarea de los órganos electores no consiste sólo en la organización de elecciones libres y honestas, sino también en defender la credibilidad en su labor. Esto no es tarea fácil, dado el alto grado de desconfianza en el otro y en las instituciones como componente de la cultura política latinoamericana. México es tal vez el caso más paradigmático para la discrepancia existente entre el desempeño profesional y la credibilidad. No cabe duda que México cuenta hoy en día con una organización y judicialización electorales entre los más avanzados en el mundo. A partir de las reformas de los años 1996, el país ha pasado de ser importador de *electoral engineering* a exportador de consultoría electoral. Sin embargo, la credibilidad interna de las elecciones sigue estando en entredicho. Más allá de la desconfianza generalizada, cuestionar el resultado electoral respecto a su integridad y, por consiguiente, poner en duda el labor de los órganos de justicia electoral,

parece parte de la competencia política misma. El candidato o el partido que pierde unas elecciones suele explicar su derrota por algo relacionado con la justicia electoral.

Esta tendencia se ha fortalecido en la medida en que se han aumentado constantemente las competencias de los órganos electorales. En un principio, la labor del Instituto Federal Electoral estaba restringida a la organización de las elecciones, empezando con el sufragio universal y su garantía, el acto electoral, el conteo de los votos y la entrega del resultado electoral, y la judicialización se restringía a este proceso en caso de que hubiera quejas, que se llevaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como ya hemos señalado, las atribuciones de los órganos electorales se ampliaron sustancialmente, relacionadas con el desarrollo de los partidos políticos, con su vida interna, con el desarrollo de las campañas electorales o con el financiamiento de los partidos políticos mismos. En perspectiva comparada, es cierto que en América Latina la fiscalización de los partidos políticos, en general, es encargada a los organismos electorales (véase Gutiérrez/Zovatto 2011). Pero esta situación no excluye cuestionar este diseño institucional, dado que la fiscalización de los partidos políticos es “una de las actividades de las autoridades electorales más sensibles y más delicadas de entre las que tienen encomendadas” (Córdova/Salazar 2007: 25). Su ejercicio se presta fácilmente a malentendidos o juicios interesados por parte de los propios partidos políticos y de los medios de comunicación, que terminan en adjudicar a las autoridades electorales un rol político, lo que intensifica la lucha de los partidos por ocupar puestos de consejero electoral, lo que por su parte debilita la imagen profesional, especialmente del órgano administrativo. Los partidos políticos reconocen en el IFE (INE desde 2014) un poder político con enorme proyección mediática, cuyas decisiones pueden ir en su contra. Lorenzo Córdova y Pedro Salazar hablan incluso de un “desgaste político”, y proponen “la creación de un órgano fiscalizador autónomo y dotado expresamente del carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales, que tendría a su cargo revisar los informes de ingresos y gastos que, de acuerdo con la Constitución y la ley, tienen que presentar los partidos políticos tanto por su gestión ordinaria, como por sus actividades de campaña” (Córdova/Salazar 2007: 25). O sea, el rescate y la permanencia de la credibilidad en la justicia electoral pasan por reducir las atribuciones de los organismos electorales proclives a debilitarlo. La solución propuesta es de carácter institucional. No afronta la desconfianza misma en las instituciones, la cultura de la desconfianza, por supuesto mucho más difícil de cambiar, pero necesaria para que la cultura política logre ponerse al nivel cualitativo de las instituciones, para que los procesos electorales ganen la credibilidad que merecen

(al respecto véase el capítulo final de este libro, “Conversando con Dieter Nohlen”).

13. *Consideraciones finales*

Para terminar, quisiera subrayar que los casos escogidos relacionados con temáticas que me ha parecido adecuado destacar no son representativos para América Latina y para el desarrollo de la justicia electoral. En mis consideraciones, sin embargo, no he querido moverme sólo a un nivel teórico y normativo, sino entrar en alguna medida a casos concretos, que permitan ciertas puntualizaciones en su contexto específico.

Para resumir, resulta evidente que el desarrollo de la justicia electoral, junto con el de la democracia en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. No sorprende que en este contexto aparezcan actores que quieran instrumentalizar la desconfianza para fines políticos. Al mismo tiempo proceden de este contexto exigencias de funcionamiento a la justicia electoral que olvidan el contexto en el que ella está insertada, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma y para que la democracia constitucional tenga un futuro seguro en la región.