

## XIV REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES

### DOCUMENTO CONCEPTUAL<sup>1</sup>

Las Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales (RAE) promueven el intercambio de conocimiento, experiencias y prácticas exitosas sobre la administración electoral en la región. En particular, estas reuniones facilitan la cooperación horizontal a fin de fortalecer de forma continua las capacidades institucionales de los órganos electorales y mejorar aún más el modo en que se llevan a cabo y se juzgan las elecciones en las Américas. La realización de la XIV RAE, único foro que reúne a todas las autoridades del hemisferio, busca continuar con un espacio ya establecido en el que también se plantean y discuten los desafíos que las mismas autoridades identifican.

A la fecha, se han llevado a cabo trece Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales. La última se llevó a cabo en el año 2018 en la República Dominicana. La decimocuarta reunión abre nuevamente un espacio de diálogo para que las y los representantes de los órganos electorales de las Américas puedan conocer y evaluar diversas experiencias en relación con los siguientes temas:

1. ***Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las elecciones presidenciales de 2019***
2. ***Violencia en contextos electorales***
3. ***Buenas prácticas en procesos de reforma electoral***
4. ***Comunicación Política para Autoridades Electorales***
5. ***Estrategias políticas en medios digitales***

En cuatro sesiones plenarias y un taller denominado “Comunicación Política para Autoridades Electorales” los participantes podrán dialogar sobre logros, tendencias y preocupaciones en los temas anteriores. Cada panel estará precedido por una presentación de expertos que permitirá las autoridades electorales compartir sus conocimientos y desafíos con respecto a cada tema, para promover una discusión sustantiva entre los delegados.

A continuación se desarrollan los temas a abordar durante las cuatro plenarias.

### MESA PLENARIA I: Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las elecciones presidenciales de 2019

Desde noviembre de 2017, América Latina ha estado en medio de un “súper ciclo de electoral”. Solo en 2019, se han celebrado elecciones presidenciales en Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay. Por otro lado, Canadá ha renovado su parlamento en octubre y Dominica acudirá a las urnas en diciembre. Al cerrar el 2019, la mayoría de los dieciocho países de América Latina habría celebrado

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido preparado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) para la XIV Reunión Interamericana de Autoridades Electorales. Los documentos de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en este documento no representan los puntos de vista de la OEA, ni de sus Estados miembros.

elecciones presidenciales, así como Antigua y Barbuda, Barbados y Grenada quienes también han renovado sus parlamentos, lo que lo convierte en uno de los períodos electorales más significativos del hemisferio en décadas.

Hoy en día, más que en cualquier otro momento de la historia, los ciudadanos y ciudadanas de la región viven en países que celebran elecciones periódicas y competitivas, que apuestan por sus instituciones democráticas, que permiten el discurso político y la participación de los ciudadanos, que respetan los derechos humanos fundamentales y defienden el Estado de derecho. Junto con una sana alternancia y transiciones de gobierno pacíficas, estos son los símbolos de democracias en funcionamiento.

La democracia representativa es el sistema elegido por la mayoría de los países del hemisferio, y aunque la democracia es más que las elecciones, estas son el medio por el cual se adquiere el poder legítimo y mediante el cual se construyen sociedades inclusivas.

Las elecciones son procesos de alta complejidad con resultados de gran impacto. Involucran a múltiples actores y suponen la realización de un conjunto amplio de actividades, todas relacionadas entre sí. Por lo tanto, cada elección presenta desafíos variados que deben abordarse para asegurar que prevalezcan los principios democráticos, así como oportunidades nuevas y diferentes para fortalecer instituciones, procesos y sistemas electorales. En este panel, representantes de Argentina, Bolivia, Canadá, El Salvador, Panamá y Uruguay compartirán sus perspectivas sobre el proceso electoral celebrado en sus respectivos países, las lecciones que aprendieron y las buenas prácticas que implementaron.

País	Fecha	Posiciones Elegidas
<b>Argentina</b>	27 de octubre	Presidente, Vicepresidente, Congreso
<b>Bolivia</b>	20 de octubre	Presidente, Vicepresidente, Asamblea Legislativa Plurinacional y Representantes Supraestatales del Estado
<b>Canadá</b>	21 de octubre	Parlamento
<b>El Salvador</b>	3 de febrero	Presidente, Vicepresidente
<b>Panamá</b>	5 de mayo	Presidente, Vicepresidente, Asamblea Nacional, Alcaldías, Representantes de Corregimiento, Concejales y Diputados del Parlamento Centroamericano
<b>Uruguay</b>	27 de octubre y 24 de noviembre (2 vuelta)	Presidente, Vicepresidente, Congreso

#### **Asuntos a Considerar**

- ¿Qué lecciones y buenas prácticas se aprendieron/implementaron en las elecciones presidenciales / parlamentarias de 2019?
- ¿Existen suficientes espacios y oportunidades para que las autoridades electorales del hemisferio compartan conocimientos y experiencias, a medida que buscan desarrollar y fortalecer sus instituciones y procesos electorales?

## MESA PLENARIA II: Violencia en el Contexto de las Elecciones

En democracia, las elecciones libres y justas tienen un papel fundamental en pos de mantener la paz social y la civilidad. Los comicios son el medio para acceder al gobierno, permitiendo resolver pacífica e inclusivamente la competencia por el poder. Sin embargo, con demasiada frecuencia en nuestra región, algunos actores recurren a la violencia con la intención de distorsionar el proceso electoral o disminuir su legitimidad.

Según el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano 2013-2014, “a lo largo de la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y la difusión de la delincuencia, así como del aumento del miedo entre los ciudadanos”<sup>2</sup>. A pesar de que la población en América Latina y el Caribe representa sólo el 9% de la población mundial, el 33% de todos los homicidios globales tiene lugar en nuestra región<sup>3</sup>.

Ello es relevante debido a que, como afirman distintos académicos, la inseguridad ciudadana afecta negativamente la gobernabilidad democrática e incluso podría socavar el apoyo de la ciudadanía a la democracia. Esto crea un ambiente donde la inseguridad es una realidad cotidiana que a menudo afecta a los procesos electorales.

Asimismo, un análisis de cuarenta y siete informes de Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) publicados en los últimos seis años, revela que en veintidós de estos se mencionan incidentes violentos, ya sea durante el período de campaña, el día de las elecciones o en la fase postelectoral. En general, las MOEs/OEA han observado que los incidentes de violencia electoral en nuestra región son en su mayoría no letales: “toman la forma de intimidación, hostigamiento o destrucción de infraestructura, papeletas o sistemas de información”. En muchos países, estas formas de violencia afectaron a candidatas y votantes mujeres, quienes a menudo son atacadas en razón de su género. Tanto contra mujeres como contra hombres, en algunas ocasiones, la violencia dirigida tanto contra hombres y mujeres fue letal: candidatos asesinados, protestas violentas o boicots que resultan fatales, así como incidentes ocasionados por grupos insurgentes que toman mesas o recintos de la votación<sup>4</sup>.

El reconocimiento de que las elecciones son procesos turbulentos y de alto riesgo, en los que se gana y se pierde el poder político, es fundamental para abordar las complejidades de esta cuestión. Y aunque los procesos democráticos inspiran esperanza y oportunidad entre muchos, también despierta ansiedad y miedo entre otros. Si bien las elecciones no suelen ser la causa subyacente de la violencia, tienen el

<sup>2</sup> Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Evidencia y Propuesta para América Latina*.

<sup>3</sup> Muggah, Robert y Aguirre Tobón, Katherine (2018). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Instituto Igarapé.

<sup>4</sup> Claes, Jonas (2016). *Elección de la Paz: Prevención de la Violencia e Impacto en las Encuestas*.

potencial de exacerbar las tensiones existentes, especialmente en contextos complejos, con problemas de seguridad pre-existentes, como la presencia del crimen organizado.

El primer desafío asociado con la violencia política y su impacto en los procesos electorales es la falta de consenso sobre su definición. En segundo lugar, es difícil distinguir eficazmente el crimen violento de la violencia política, ya que los dos están tan a menudo entrelazados.

A los efectos de este panel, nos referimos a la violencia electoral como “actos de violencia dirigidos contra actores, eventos y materiales electorales en el contexto de los procesos electorales o sus resultados”<sup>5</sup>.

Este panel desea abordar los tipos de incidentes violentos que afectan a las elecciones en nuestra región y el momento en que estos tienen lugar, así como evaluar las estrategias que han probado ser efectivas para prevenir conflictos electorales.

### ***Violencia Electoral: a quiénes se dirige***

A menudo, la violencia electoral se canaliza de las siguientes maneras:

- Contra actores políticos: ataques contra candidatos, funcionarios de campaña y simpatizantes de los partidos políticos;
- Contra el proceso electoral: Acciones dirigidas a impedir el acceso a las mesas, ataques dirigidos a materiales electorales y funcionarios;
- Contra los votantes: coacción a través de medios violentos, especialmente en áreas dominadas por organizaciones criminales<sup>6</sup>.

Otro aspecto de la violencia electoral que debe abordarse en este contexto es el que se dirige hacia las mujeres, ya que la violencia de género en las elecciones se ha vuelto cada vez más visible en toda la región. Según la Comisión Interamericana de Mujeres, la violencia contra las mujeres debe entenderse como “cualquier acto o conducta, basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, ya sea en la esfera pública o privada”. Los ataques contra las mujeres a menudo se basan en estereotipos de género que se centran en los roles sociales tradicionales, como una táctica para disuadir la participación femenina en la política. Los actos de violencia perpetrados contra las mujeres en la política, incluida la intimidación y coacción, disminuyen la legitimidad del proceso electoral y son, en el fondo, una reacción a la mayor inclusión de las mujeres en la política. Por lo tanto, es necesario discutir nuevas medidas que puedan adoptarse para garantizar la participación política sin obstáculos de las mujeres en la región.

---

<sup>5</sup> Alihodžić, Sead (2013). *La Guía Sobre Puntos de Acción para la Prevención y la Mitigación de la Violencia Relacionada con las Elecciones*.

<sup>6</sup> De Icaza, Gerardo and Ferreiro, Martin (2019). *30 Años Después*.

Además de a quien está dirigida la violencia, también es necesario analizar el momento en que ésta tiene lugar, ya que ello podría ayudar a dilucidar los motivos de los ataques. El conflicto que tiene lugar antes del día de las elecciones a menudo se debe a factores como la creencia de que procesos como el registro de votantes presentan irregularidades, la incertidumbre respecto a la habilitación o inhabilitación de alguno de los candidatos, o la intención de algunos grupos de forzar a ciertos candidatos a retirarse de la contienda. Por otra parte, el conflicto postelectoral responde generalmente a disputas sobre resultados inciertos o imprevistos, negativas a aceptar resultados y acusaciones de fraude<sup>7</sup>.

### ***Violencia Electoral Organizada***

Existe un fuerte vínculo entre el crimen organizado y la violencia en elecciones, que tiene que ver con los esfuerzos de los grupos criminales por influir sobre los gobiernos locales a través de sus conexiones políticas<sup>8</sup>. La presencia de grupos del crimen organizado y/o cárteles (organizaciones ilegales que se dedican al tráfico de armas o drogas) en algunas localidades genera incertidumbre y miedo durante los períodos electorales. Es cuando la violencia criminal pre-existente se decanta sobre el proceso electoral, afecta a los actores, las instalaciones y los materiales, que se vuelve difícil de medir los casos específicos de violencia *electoral*.

Cuando se analiza en este contexto, es evidente que la violencia electoral organizada sigue siendo una forma estratégica y eficaz para que las elites políticas y criminales mantengan el poder y la influencia a nivel local. Una práctica común de las organizaciones criminales es amenazar a las y los candidatos, ofreciéndoles “protección” y permitiéndoles hacer campaña a cambio de que, de ser electos, les garanticen su permanencia y autoridad en determinados territorios. La negativa a negociar con estas organizaciones en ocasiones termina en ataques violentos e incluso asesinatos. Este tipo de intimidación y ataques letales sirve para socavar y deslegitimar el proceso electoral, y debe abordarse en vistas a desarrollar estrategias a largo plazo para combatir la violencia electoral.

Sin embargo, es imperativo que el carácter potencialmente criminal de algunos casos de violencia electoral no disminuya la atención general asignada de estos casos tanto por las fuerzas de seguridad como por las autoridades electorales.

### ***Cómo abordar los Conflictos Electorales Violentos***

La mejor herramienta para asegurar elecciones pacíficas y no violentas es la consolidación de instituciones sólidas así como una estructura jurídica y legal eficiente para que los autores de crímenes violentos no queden en la impunidad. Establecer el precedente de que los actos violentos serán investigados y penalizados es, por lo tanto, un paso importante para disuadir la violencia futura.

---

<sup>7</sup> Claes, Jonas (2016). *Elección de la Paz: Prevención de la Violencia e Impacto en las Encuestas*.

<sup>8</sup> Alihodžić, Sead (2013). *La Guía Sobre Puntos de Acción para la Prevención y la Mitigación de la Violencia Relacionada con las Elecciones*.

Hay varias medidas adicionales que han demostrado ser eficaces en la mitigación de la violencia electoral y que, por lo tanto, merecen ser discutidas. Las Misiones de Observación Electoral de la OEA han identificado que uno de los mecanismos de prevención más importantes en el proceso electoral es la coordinación y cooperación efectiva entre las fuerzas de seguridad del Estado y las autoridades electorales. Si bien esto puede parecer un paso sencillo, en el pasado, las MOEs/OEA han observado una falta de cooperación y comunicación – mapas de riesgo inexactos, por ejemplo – lo que resultó en asignación del personal de seguridad y los recursos a municipios incorrectos, cuando tal vez su presencia en otras áreas podría haber sido más beneficiosa para ayudar a prevenir incidentes violentos.

Las mejores prácticas indican que la prevención de la violencia electoral se basa en el fortalecimiento de las capacidades de los actores estatales, junto con la educación de los votantes a largo plazo. Observaciones anteriores han indicado que fallas en la coordinación entre las instituciones de seguridad y las autoridades electorales pueden allanar el terreno para la violencia. Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, el trabajo interinstitucional es crucial para prevenir de la violencia electoral.

Otra buena práctica a destacar es la figura del Ombudsman Político en Jamaica. Esta persona cumple un rol neutral de mediación entre los actores políticos en Jamaica, con el objetivo de bajar tensiones y actitudes que podrían tornarse conflictivas en el contexto electoral. En países donde existe polarización política, este rol resulta particularmente valioso para contribuir a un ambiente más inclusivo y pacífico en el marco de un proceso electoral.

Las misiones de observación electoral nacional e internacional llevadas adelante por entidades no partidistas aumentan la confianza de los votantes y, por lo tanto, también pueden ser una herramienta para disuadir actos violentos<sup>9</sup>. Además, cuando se realiza correctamente, se ha demostrado que el monitoreo y mapeo – identificando áreas geográficas con un mayor riesgo de violencia – también ha servido para reducir los casos de violencia electoral.

En cuanto a la cuestión de violencia política de género, es necesario un marco jurídico destinado a detectar, prevenir y sancionar este tipo de comportamiento para promover la equidad de género y fomentar una mayor participación de las mujeres en la política. Las MOE/OEA han recomendado sistémicamente tales medidas en muchos países, con el fin de disuadir eficazmente la violencia de género. Si bien Bolivia sigue siendo el único país de nuestro hemisferio que tiene una ley específica contra la violencia política y/o el acoso contra las mujeres<sup>10</sup>, otros estados están siguiendo su ejemplo. En América Latina, otros seis<sup>11</sup> países han resuelto diseñar una estrategia legal (que en algunos casos ya ha sido puesta en práctica y en otras se encuentra bajo discusión) contra la violencia política y el acoso contra las mujeres.

---

<sup>9</sup> Claes, Jonas (2016). *Elección de la Paz: Prevención de la Violencia e Impacto en las Encuestas*.

<sup>10</sup> Ley 243/2012

<sup>11</sup> Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Panamá

Comprender la dinámica que rodea a la violencia electoral se ha vuelto cada vez más importante para mejorar la calidad de la democracia en la región. La comunidad internacional y las autoridades electorales nacionales tienen la responsabilidad de reconocer esta problemática y de tomar medidas al respecto. Ello contribuirá a mejorar el funcionamiento de nuestras democracias, fomentar la seguridad dentro del Hemisferio y reducir la incertidumbre que los electores pueden tener al participar en los procesos electores.

Al respecto, se plantean a los participantes las siguientes interrogantes:

#### ***Cuestiones a Considerar***

- ¿Ha adoptado su país una definición de violencia electoral en general y, en particular, una definición sobre violencia electoral por razones de género?
- ¿Cómo pueden los organismos electorales promover medidas para mitigar la violencia contra las mujeres en el contexto de las elecciones?
- ¿Cómo se puede establecer y mejorar la coordinación entre los organismos electorales y los organismos de seguridad?
- ¿Qué otras iniciativas han demostrado tener éxito en la prevención de la violencia electoral y/o en frenar su escalada?
- ¿Ha implementado su gobierno estrategias para garantizar la seguridad de los funcionarios electorales que pueden verse amenazados por la violencia durante los procesos electorales?

### **MESA PLENARIA III: Buenas Prácticas en los Procesos de la Reforma Electoral**

Sin duda, las reformas electorales han sido fundamentales para el proceso de consolidación democrática que ha venido atravesando la región. Los procesos de reforma, que más comúnmente incluyen cambios en el financiamiento de partidos políticos, los medios de comunicación, las regulaciones publicitarias, los mecanismos de resolución de controversias y los poderes reglamentarios/de supervisión de las propias instituciones electorales, son fundamentales para elevar la calidad del proceso electoral, salvaguardar los principios democráticos existentes, así como mantener la confianza pública en la capacidad de los funcionarios electorales para asegurar la validez de los resultados. En este contexto, no es de extrañar que las autoridades electorales hayan asumido un compromiso cada vez mayor de promover reformas a los procesos electorales.

La administración de elecciones democráticas multipartidistas ya es un desafío complejo; una tarea que es examinada de cerca por los partidos políticos, los medios de comunicación, la sociedad civil y los observadores electorales nacionales e internacionales. Del mismo modo, la implementación de las reformas a menudo va acompañada de importantes desafíos para los organismos electorales, ya que requiere cambios estructurales internos importantes, que pueden ejercer presión sobre la administración electoral, desatando consecuencias imprevistas. Por ello, la capacidad de los organismos electorales para abordar de manera proactiva y eficaz estos desafíos, utilizando un enfoque exitoso de cara a la reforma, es fundamental para seguir avanzando con cambios a menudo complejos y que implican una enorme carga de trabajo.

Hay numerosos ejemplos en la región de organismos electorales que han desarrollado buenas prácticas para llevar adelante reformas que han aumentado la equidad y la transparencia de los procesos electorales. Impulsar y fomentar buenas prácticas en la realización de reformas refuerza la importancia de que los procesos electorales sean transparentes, inclusivos e imparciales.

A los efectos de este panel, reforma electoral se define como “cambios dirigidos a mejorar la aplicación de los principios rectores de la administración electoral,”<sup>12</sup>. Se abordará el tema considerando los siguientes temas clave:

- Principales actores y mecanismos en procesos de reforma exitosas;
- Elementos clave de la gestión de las reformas electorales;
- El papel de las recomendaciones de las misiones internacionales de observación electoral en la reforma;
- Desafíos en los procesos reformas.

### ***Principales Actores y Mecanismos en Procesos de Reforma Exitosos***

Naturalmente, las complejidades de la administración electoral requieren que las instituciones en las que recae un proceso electoral asuman la responsabilidad de todas las actividades electorales, incluida la evaluación, recomendación e implementación de reformas electorales. Dado el *expertise* de sus funcionarios y el conocimiento profundo que estos tienen sobre el proceso electoral, las autoridades electorales son uno de los principales actores en el proceso de reforma.

Un análisis<sup>13</sup> de las recomendaciones hechas por las misiones de observación electoral (MOE) de la OEA de 1999-2015 encontró que los órganos electorales y legislativos son, en la mayoría de los casos, los actores responsables por la implementación de las reformas electoral. Adicionalmente, este estudio reveló que las recomendaciones se aplican con mayor frecuencia cuando son abordadas por el organismo electoral (54%) antes que por otros actores (46%)<sup>14</sup>.

Asimismo, la coordinación entre las diferentes entidades que participan en los esfuerzos de reforma – como los organismos electorales, las comisiones de revisión electoral, etc. – es esencial para garantizar que los cambios se diseñen con una visión a largo plazo y se implementen de manera sostenible. Este tipo de pensamiento sistémico y coherencia institucional es necesario para proteger y mejorar los procesos electorales democráticos.

---

<sup>12</sup> ACE Electoral Knowledge Network

<sup>13</sup> Ferran Martinez i Coma, Alessandro Nai, Pippa Norris (2016). *Difusión Democrática: Como Organizaciones Regionales Fortalecen la Integridad Electoral*

<sup>14</sup> Las Misiones Observaciones Electoral de la OEA: Recomendaciones y Reformas (2018).



Otros elementos esenciales de toda reforma exitosa es el momento de su implementación, el apoyo de los actores claves y la asignación de recursos. El tiempo, en particular, es crucial, ya que las mejores prácticas indican que cuando la reforma se implementa con anticipación inicio de un ciclo electoral, los efectos son más positivos. Del mismo modo, es necesario que haya consenso en torno a los cambios o, al menos, un amplio apoyo político a la reforma. Si este aspecto está ausente, quienes se oponen a los cambios pueden inclinarse a condenar todo el proceso y la reforma se estanca.

Una manera de asegurar un fuerte apoyo político a la reforma electoral es involucrar a los partidos políticos en el proceso. Panamá es un buen ejemplo de cómo es posible lograr esto, donde en el marco de las reformas electorales de 2017, se aprobó legislación para crear la Comisión Nacional de Reforma Electoral, órgano que incluye a los representantes de los partidos políticos y cuya función es llevar a cabo una revisión de la legislación electoral, analizando- luego de cada proceso- las regulaciones que rigen el financiamiento de partidos políticos, los mecanismos de justicia electoral, las normas que rigen las primarias, así como los reglamentos de publicidad, entre otros.

### ***Gestación de las Reformas Electorales***

Como se discutió en la sección anterior, es imperativo que la reforma electoral se administre cuidadosamente y correctamente para que cumpla con su propósito previsto, y no cause confusión dentro de los organismos electorales y en el proceso electoral.

La gestión de las reformas electorales depende del alcance de los cambios propuestos y de los procedimientos electorales específicos que se pretende modificar. Las reformas pueden estar dirigidas al marco político, legal, administrativo y técnico de las actividades y las entidades electorales, incluida la estructura de los organismos electorales. Avanzar de manera progresiva en las reformas tiende a minimizar el riesgo de que éstas fracasen, mientras que la aplicación simultánea de reformas a gran escala en diferentes áreas generalmente resulta contraproducente.

La presencia de funcionarios electorales calificados es crucial para que las reformas a largo plazo se implementen con éxito. Esta es la razón por la cual trabajar sobre la formación profesional al interior de los organismos electorales sigue siendo un componente crucial de la gestión electoral. Además, los organismos electorales deben asumir un papel activo no sólo como ejecutores de las reformas institucionales, sino también como promotores de reformas administrativas, técnicas y procedimentales. Ello fortalece la confianza entre el público en sus funcionarios electorales, y por extensión, en las propias elecciones.

No es inusual que las entidades electorales encuentren obstáculos en la implementación de algunas nuevas disposiciones, particularmente si los cambios son profundos. Por esta razón, es fundamental que los organismos electorales estén dotados de personas debidamente capacitadas y que la formación se actualice para que el personal pueda adaptarse a los cambios en las disposiciones.

### ***El papel de las Recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación Electoral en las Reformas***

La observación electoral internacional es ahora una herramienta ampliamente empleada para garantizar la confianza en las elecciones. Las misiones imparciales y creíbles de observación electoral (MOEs) tienen una gran influencia en la opinión pública y en la percepción de la ciudadanía sobre la calidad y la legitimidad de los procesos electorales.

Idealmente, la observación internacional no sólo debe ser un detector eficaz y disuasorio de los problemas de integridad electoral, sino que también debe servir como un mecanismo para ayudar a los estados participantes en la implementación de sus obligaciones en materia electoral. En este sentido, una parte fundamental de la observación electoral son las recomendaciones que se ofrecen para mejorar la calidad de los procesos electorales.

Si bien el alcance de las recomendaciones varía, distintos estudios han demostrado que es más probable que se apliquen algunas recomendaciones que otras. Según un estudio independiente realizado por las Universidades de Harvard y Sídney<sup>15</sup>, se implementaron aproximadamente 50% de las 1.006 recomendaciones de la MOE/OEA en el período 1999-2015. De estas reformas, la mayoría tardó un promedio de cuatro años en aplicarse, confirmando que el proceso de reforma es realmente profundo y complejo.

#### ***Desafíos a la Reforma***

Cada vez más, la legitimidad de las elecciones está ligada a los esfuerzos de las autoridades electorales por implementar reformas. Cuando los organismos electorales hacen un esfuerzo para identificar, evaluar y priorizar las fallas en sus sistemas electorales y establecen metas realistas, las probabilidades de éxito de la reforma se incrementan en gran medida; sin embargo, estas presiones pueden crear cargas de trabajo adicionales para las autoridades electorales.

Tratar de resolver el problema equivocado también puede potenciar los desafíos existentes. Un mal diagnóstico lleva a que se desvíen los recursos financieros y humanos de las áreas que merecen prioridad, lo que reduce las perspectivas de mejora a largo plazo.

En el citado estudio independiente, se observó que es más probable que se implementen las reformas que requieren la asignación de al menos algunos recursos (financieros, humanos, etc.) (60%) que aquellas que implican cambios legales (47%).

Además, es importante considerar que muchos organismos electorales de la región no tienen la facultad legal para impulsar reformas electorales, las cuales sólo pueden ser iniciadas por los órganos legislativos. Por otra parte, las legislaturas a menudo llevan a cabo reformas sin consultar a los organismos

---

<sup>15</sup> Ferran Martinez i Coma, Alessandro Nai, Pippa Norris (2016). *Difusión Democrática: Como Organizaciones Regionales Fortalecen la Integridad Electoral*

electorales sobre cuáles reformas son necesarias o cómo deben implementarse. Como resultado, tales reformas no suelen tener éxito, ya que a menudo no abordan una necesidad real y resultan inviables.

Las reformas electorales que nacen del órgano legislativo o que están asociadas a iniciativas partidarias también tienen el riesgo de ser politizadas y consecuentemente se limitan sus posibilidades de ser exitosas. Por ejemplo, en 2016 en Grenada tuvieron lugar importantes esfuerzos para aprobar una reforma electoral que hubiera creado una Comisión de Elecciones y Límites y establecido fechas específicas para futuras elecciones. A pesar de los loables avances, estas reformas no tuvieron éxito debido a controversias generadas por otras propuestas de carácter más político que se presentaron al mismo tiempo.

Otro desafío que se ha hecho más evidente en los últimos años tiene que ver con las reformas que se inician como respuestas a resoluciones judiciales. En muchos casos, estos cambios tienen que ser implementados durante un proceso electoral en curso, lo cual no sólo causa incertidumbre, sino que también pone tensiones adicionales en los organismos electorales. En este escenario, las MOEs/OEA ha recomendado que sean los órganos legislativos quienes lleven la dirección de los procesos de reforma político-electorales, en vistas a fortalecer los sistemas electorales.

El proceso de reforma electoral debe ser visto como continuo y paulatino. La reforma electoral es un proceso gradual en el que la legislación evoluciona con el tiempo, acompañando tanto los cambios políticos como sociales. Sin embargo, la implementación de los cambios también debe regirse por las buenas prácticas en materia electoral. En este sentido, las modificaciones en los sistemas de votación no se deben llevar a cabo dentro en un año electoral para que no parezca que responden a intereses políticos<sup>16</sup>. Finalmente, un factor adicional que dificulta encontrar el momento ideal para llevar a cabo reformas es el hecho de que muchos países tienen elecciones prácticamente todos los años, situación que no permite un diálogo multisectorial y análisis profundo de oportunidades de mejora.

Por lo anterior, para promover reformas efectivas, es primordial que las instituciones:

- Identifiquen y aborden los problemas correctos;
- Mantengan expectativas realistas;
- Conserven la flexibilidad necesaria para lograr y mantener resultados a largo plazo.

#### ***Preguntas a Considerar***

- ¿Cómo se pueden superar los obstáculos a las reformas electorales?
- ¿Cuáles son algunos de los elementos clave que hacen a una reforma electoral exitosa?
- ¿Qué tipos de procesos de revisión y pruebas existen en la región para garantizar que se elijan las especificaciones técnicas y los procedimientos correctos al momento de la reforma?

---

<sup>16</sup> Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Directrices e Informe Explicativo, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), Estrasburgo, 25 de octubre, 2018.

- ¿Cómo mantienen las autoridades electorales relaciones sólidas con otros actores políticos para garantizar el apoyo a las reformas? ¿Cómo pueden los organismos electorales ser agentes proactivos para la reforma electoral?
- ¿Qué tipos de herramientas y recursos necesitan las autoridades electorales para desarrollar, implementar y evaluar una reforma?
- ¿Cómo pueden las recomendaciones de observación electoral internacional apoyar la reforma electoral?
- ¿Cómo pueden las autoridades electorales anticipar mejor las consecuencias no deseadas de las reformas electorales?

### **LABORATORIO DE REDES SOCIALES: Estrategias Políticas en Medio Digitales**

Vivimos en una sociedad globalmente conectada, y el punto en el que la democracia se cruza con la tecnología es un área de preocupación crítica. La revolución digital, sus herramientas y las plataformas que coloca a disposición de los usuarios son innegablemente beneficiosas para el proceso político, en gran medida porque amplían el alcance de la democracia. Hoy en día existe una enorme cantidad de información públicamente disponible sobre candidatos, partidos y elecciones. Asimismo, existen los canales para un diálogo directo entre candidatos y votantes, todos los cuales han ayudado a producir una ciudadanía más participativa y activa en las democracias de toda la región.

La revolución digital ha sido especialmente ventajosa para los candidatos. Ahora pueden aprovechar con éxito las redes sociales populares como Facebook, Twitter y WhatsApp para comunicar su mensaje de una manera mucho más amplia, logrando así un impacto significativamente más alto. Estas herramientas han demostrado ser valiosas para los candidatos de partidos más nuevos o pequeños, que tradicionalmente han tenido menos acceso a los recursos necesarios para llegar a un público de amplio alcance. Este fue el caso en las elecciones presidenciales de 2019 en El Salvador, donde un outsider político fue capaz de involucrar con éxito a millones de votantes más jóvenes a través de las redes sociales para finalmente ganar las elecciones.

Las nuevas normas de transparencia y rendición de cuentas nacidas de la era digital también sirven, en teoría, para aumentar la confianza pública en las instituciones democráticas mediante la participación de los ciudadanos en el debate sobre cuestiones de interés público.

Sin embargo, a medida que la tecnología digital evoluciona, es imperativo considerar su impacto en el proceso democrático y los riesgos que puede desatar. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, el rol de la desinformación y la forma en que esta afecta el proceso electoral, la manera en que la desconfianza en los procesos democráticos puede verse exacerbada por el uso de las herramientas digitales y el dilema de regular la desinformación al mismo tiempo que se protege el derecho a la libertad de expresión.

### ***Los Desafíos a la Democracia en la Era Digital***

Existe un amplio consenso en que la dependencia de las tecnologías digitales está redefiniendo la democracia moderna, en particular la forma en que se llevan a cabo elecciones libres y justas. Los avances en la tecnología digital han hecho que millones de usuarios y consumidores estén expuestos a la **desinformación** (información falsa circulado con intención de engañar) y a la **mala información** (información falsa circulado sin intención). A menudo, se crean pseudo-hechos y se difunden con fines políticos, esperando alcanzar determinadas audiencias con el objetivo de influir en el comportamiento del votante.

La escalada de la desinformación ha dado lugar al surgimiento de una “industria de interferencia electoral” que fomenta y facilita la manipulación de las elecciones utilizando las redes sociales para difundir noticias falsas, polarizar la contienda y hacer circular rumores falsos. En un artículo reciente de Project Syndicate<sup>17</sup>, la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, destacó este tema, poniendo el foco en el surgimiento del fenómeno “deep-fake” (uso de inteligencia artificial y síntesis de imágenes para crear imágenes de video falso). Debido a que las deep-fakes son indistinguibles del material auténtico, ponen a prueba nuestra capacidad de diferenciar entre lo que es real y lo que es una simulación en línea. Este nuevo fenómeno, recurrente en América Latina y el Caribe, tiene enormes implicaciones para el estado y el mantenimiento de la democracia en todo el Hemisferio.

En 2018, las tres democracias más grandes en América Latina – Brasil, Colombia y México – debieron hacer frente a este desafío en sus procesos electorales. En estos tres países, se observaron grandes campañas de desinformación y polarización a través de las redes sociales, cuyos objetivos eran socavar a ciertos candidatos, mal informar a los votantes y desacreditar los procesos electorales. En Brasil, en particular, donde la campaña se centró intensamente en el uso de internet en detrimento de los medios de comunicación tradicionales, la difusión de información falsa sobre partidos y candidatos fue una constante, y supuso un enorme desafío para las autoridades electorales.<sup>18</sup>

En plataformas como WhatsApp, donde el contenido parcializado puede circular rápidamente, se crean fácilmente las “cámaras de eco” (o eco-chambers en inglés), lo que conduce a un rápido aumento de la polarización. Según el informe del *Atlantic Council* de marzo 2019 “Fortalecimiento de la Resiliencia Digital en América Latina”<sup>19</sup> la polarización causada por la desinformación orgánica y la automatización

---

<sup>17</sup> Project Syndicate. (2019). Peligros Digitales para la Democracia | por Laura Chinchilla. [en línea] Disponible a: <https://www.project-syndicate.org/commentary/technology-social-media-elections-democracy-by-laura-chinchilla-2019-01> [Último ingreso: 28 Mar. 2019].

<sup>18</sup> Informe Final del OEA Misión de Observación Electoral a las Elecciones Generales en Brasil, octubre de 2018. [en línea] Disponible a: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=en&Id=410&MissionId=489>

<sup>19</sup> Consejo Atlántico. (2019). Desinformación en las Democracias: Fortalecimiento de la Resiliencia Digital en América Latina – Consejo Atlántico. [en línea] Disponible a: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/disinformation-democracies-strengthening-digital-resilience-latin-america/> [acceso 1 Nov. 2019].

fue prolífera en las elecciones brasileñas del 2018, y actualmente representa la mayor amenaza para la democracia en la región. El informe tomó nota de la tendencia de los actores políticos a exacerbar las narrativas de desinformación y difundir noticias falsas a través de las redes sociales en el contexto de las elecciones de 2018 en Brasil, Colombia y México y destacó la amenaza subyacente que el consumo masivo de información intencionalmente engañosa presenta a la democracia.

Si bien la tecnología ha hecho que más individuos participen activamente en el debate público, también los ha convertido en “receptores pasivos de información”<sup>20</sup>. Las “cámaras de eco” digitales no solo aíslan a las personas de los puntos de vista divergentes, sino que también tienen el potencial de impedirles el acceso a información verificada. Esto es particularmente el caso en los países de América Latina, donde la mayoría de los usuarios de telefonía móvil están sujetos a políticas de “zero-rating”<sup>21</sup>. En estos casos, los usuarios los planes más económicos –y por ende con menos capacidad de navegación- no son capaces de verificar la información que reciben a través de las redes sociales dado que el acceso a contenido fuera de su plan de libre navegación es costoso. Esta política y otras similares han creado incentivos para que los usuarios compartan más información que podría ser falsa o inexacta.

Enfrentar el fenómeno de la desinformación y la amenaza que representa para la democracia requiere un enfoque concertado y multilateral y la cooperación de una variedad de actores diferentes. Dado que existe un difícil equilibrio entre el fortalecimiento de las reglamentaciones sobre la criminalización de las formas de expresión digital y la protección de la libertad de expresión, esta cuestión debe acordarse interregionalmente, mediante de esfuerzos colectivos de los actores del sector público y privado. Esto incluye gobiernos, empresas tecnológicas, proveedores de telecomunicación, medios de comunicación, academia y sociedad civil.

Esta iniciativa se vio en las elecciones brasileñas en 2018. A medida que proliferaba la desinformación, las autoridades electorales, junto con agencias verificadoras, plataformas de redes sociales y los medios de comunicación tradicionales se movilizaron para responder a los desafíos que trajo este fenómeno, al tiempo que adoptaron nuevas iniciativas para contrarrestar la información falsa y difundir información veraz y fundamentada<sup>22</sup>. Aunque los esfuerzos colectivos de Brasil son encomiables, se encontraron numerosos obstáculos a lo largo de todo este proceso, y, por lo tanto, los actores pertinentes deben seguir trabajando para abordar estas cuestiones.

---

<sup>20</sup> Informe Final, Desinformación en contextos electorales. Octubre de 2019

<sup>21</sup> “Un tipo de acuerdo por los cuales ciertas redes sociales, plataformas o sistemas de mensajería acuerdan con empresas de telecomunicaciones que sus servicios no cuenten para el cómputo de los “datos” que consumen sus usuarios en sus servicios de telefonía móvil”. Extracto de la Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales (2019).

<sup>22</sup> Informe Final del OEA Misión de Observación Electoral a las Elecciones Generales en Brasil, octubre de 2018. [en línea] Disponible a: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=en&Id=410&MissionId=489>

En resumen, es necesario tomar medidas urgentes para combatir la difusión de la desinformación y las noticias falsas, para mitigar sus efectos no sólo en los procesos democráticos en las Américas, sino en las democracias de todo el mundo.

### ***Consideraciones Finales***

El relativo anonimato que proporciona internet ha creado un entorno propicio para la falta de civismo y la polarización, allanando el camino para la reproducción y difusión de información falsa. Es imperativo que a medida que la región se acerque a niveles más altos de conectividad, se tomen las medidas adecuadas para disminuir los efectos negativos de la desinformación, al tiempo que se toman medidas para garantizar que la privacidad y la libertad de expresión también estén protegidas.

Como se mencionó anteriormente, hay numerosos actores involucrados en este fenómeno, pero tal vez aquellos que tienen la mayor responsabilidad son los ciudadanos, dado que somos los principales usuarios de internet y las redes sociales. En consecuencia, también nos convertimos en los principales receptores y transmisores de desinformación. El aumento de la alfabetización digital entre los usuarios, contribuirá a que éstos verifiquen la autenticidad de la información antes de compartirla, lo que reforzará la promoción de un discurso democrático cívico. Los partidos políticos y los candidatos también tienen un rol importante que desempeñar, ya que pueden optar por no distribuir la información falsa, evitando participar en difamación y tácticas negativas de campaña.

Por último, es preciso destacar que la revolución digital ofrece tanto grandes desafíos como grandes oportunidades. En los próximos años, la comunicación política, dirigida a audiencias específicas a través de los medios digitales, se volverá más sofisticada. Con el fin de resguardar nuestra democracia, es crucial que los medios para abordar este fenómeno también evolucionen, para asegurar adecuadamente que los procesos electorales en el Hemisferio se lleven a cabo en un contexto donde se respete y proteja los principios de veracidad e imparcialidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, los participantes podrían considerar:

### ***Cuestiones para Considerar***

- ¿Cómo podemos proteger el proceso electoral e intentar garantizar el acceso a la información veraz, protegiendo al mismo tiempo los derechos democráticos de los ciudadanos a expresarse digitalmente?
- ¿Cómo han impactado los medios digitales en los procesos electorales en su país y cómo se ha adaptado su institución a estos cambios?
- ¿Qué medidas pueden tomar las autoridades electorales para asegurar la difusión de información precisa?
- ¿Cómo autoridades electorales, ¿qué medidas creen que deben tomar las plataformas de redes sociales para mitigar el impacto de la desinformación?