



Directrices para Salvaguardar la Independencia de los Organismos de Gestión Electoral en su Interacción con Otras Instituciones Públicas

Septiembre 2024



SOBRE LA RED GLOBAL PARA ASEGURAR LA INTEGRIDAD ELECTORAL

Lanzada en 2023, la Red Global para Asegurar la Integridad Electoral (GNSEI por sus siglas en inglés) reúne a más de 30 organizaciones y redes en torno a una visión compartida: inspirar e informar acciones para promover la integridad electoral frente a amenazas críticas a la democracia. GNSEI ofrece una plataforma permanente para la colaboración regular entre pares de la comunidad de integridad electoral, con el fin de promover el conocimiento y la adhesión a las normas y buenas prácticas existentes y, donde haya vacíos, generar consenso en torno a nuevos principios orientadores.

Crédito de la foto de portada: Fernanda Buri/IFES (2024)

INTRODUCCIÓN

DECLARACIÓN DE PROPÓSITO

El propósito de estas directrices es apoyar a los organismos de gestión electoral (OGE) para afirmar, proteger y promover su independencia mientras llevan a cabo sus mandatos en colaboración con otras instituciones públicas.

Aunque pueden tener diferentes estructuras, composiciones y mandatos legales, se espera que todos los OGE brinden oportunidades genuinas para que todos los votantes elegibles emitan sus votos y sean contabilizados. Los OGE operan en una variedad de entornos, que van desde lo autocrático hasta lo ampliamente democrático, enfrentándose a amenazas a su autonomía y autoridad que provienen de diferentes fuentes. Deben planificar tanto para los desafíos cotidianos como para las crisis potenciales, incluyendo condiciones meteorológicas severas, desastres naturales o climáticos, pandemias o conflictos armados que pueden tener un impacto a corto o largo plazo en la administración electoral. En circunstancias normales y en situaciones de crisis, los OGE a menudo comparten deberes relacionados con las elecciones con otras instituciones públicas, supervisando el proceso electoral mientras navegan por un conjunto complejo de relaciones e interdependencias. Aunque hasta ahora no han recibido mucha atención por parte de la comunidad electoral, estas interdependencias pueden tener implicaciones en la capacidad de los OGE para cumplir con los principios democráticos ampliamente aceptados, incluyendo la independencia y la imparcialidad.

COMPRENDIENDO LA INDEPENDENCIA DE LOS OGE

Hay un consenso emergente de que la independencia del OGE tiene múltiples dimensiones y no se limita a la independencia institucional a menudo consagrada en la ley. Esta visión más amplia de la independencia del OGE también incluye autonomías financieras, de personal, funcionales y de comportamiento.

Con esta comprensión en constante evolución, los **impedimentos a la independencia del OGE** incluyen, pero no se limitan a:

- Un mandato legal estrecho o poco claro;
- Interferencia política por parte del poder ejecutivo, el poder legislativo o instituciones públicas en los nombramientos, la permanencia, los mandatos o toma de decisiones del OGE; y
- Asignación de recursos impredecible o insuficiente, o dependencias insostenibles de donantes extranjeros.

Los factores que facilitan la independencia del OGE, por otro lado, pueden incluir:

- Liderazgo efectivo, inclusivo e imparcial del OGE;
- Comunicaciones proactivas y estratégicas, transparencia y disposición para adoptar una posición pública contra la interferencia política;
- Acceso oportuno y sin obstáculos a recursos y personal profesional experimentado; y

- Aliados en el gobierno, la academia, la sociedad civil, los medios de comunicación y la comunidad diplomática, entre otros, que apoyan, protegen y refuerzan la autonomía del OGE.

PROTEGIENDO LA INDEPENDENCIA DEL OGE EN COLABORACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

El concepto de independencia del OGE no excluye las interdependencias con otros actores gubernamentales, debido a la división habitual de responsabilidades funcionales entre las instituciones en torno al ciclo electoral o según lo requiera una situación de crisis. Estas interdependencias pueden incluir, por ejemplo, la colaboración con: agencias de seguridad para garantizar la seguridad física de los trabajadores y votantes del OGE; el Ministerio de Relaciones Exteriores en la acreditación de observadores internacionales y votación en el extranjero; agencias de salud sobre protocolos para votar mientras se está en cuarentena; o agencias de ciberseguridad para proteger el proceso electoral de amenazas cibernéticas. Si bien en algunos casos la ley otorga directamente un mandato legal a estas instituciones, *exigiendo* así que el OGE coordine con ellas, hay beneficios adicionales de colaborar de manera efectiva, incluyendo:

- Construcción de confianza, particularmente cuando el OGE participa de manera visible y proactiva en un grupo de trabajo nacional durante una emergencia, o cuando la colaboración respalda una narrativa positiva sobre la solidez e integridad de los sistemas electorales;
- Eficiencias operativas y de costos, lo que permite a un OGE aprovechar la experiencia, habilidades o recursos que podría no tener internamente; y
- Un enfoque de gobierno integral para garantizar un entorno estable y seguro para elecciones pacíficas.

Sin embargo, **las realidades políticas pueden obstaculizar las colaboraciones del OGE con otras instituciones**, particularmente cuando las estructuras de autonomía son débiles y la amenaza de interferencia política es alta. Hay varias amenazas primarias a la independencia que pueden tener un impacto significativo en la integridad electoral, incluyendo:

- Insuficiente transparencia sobre la colaboración del OGE con instituciones públicas, lo que conduce a percepciones de parcialidad y a la difusión de desinformación;
- Ambigüedad de mandatos y autoridad a lo largo de las tareas de gestión electoral;
- Financiamiento retrasado, insuficiente o condicionado inapropiadamente de la administración electoral;
- Dotación de personal insuficiente o temporal que obliga a los OGE a adscribir personal de otras instituciones públicas;
- Actos corruptos y/o usurpación de poder por parte de otras instituciones que deberían desempeñar un apoyo en el proceso electoral; y
- Ineficiencias operativas y oportunidades de interferencia en las elecciones durante una crisis que causan retrasos en los plazos ajustados de las elecciones.

DIRECTRICES

Las siguientes directrices están destinadas a apoyar a los OGE para que mantengan su independencia y neutralidad política mientras colaboran de manera efectiva y aprovechan las capacidades de otras instituciones públicas, incluyendo durante crisis. Las directrices proporcionan recomendaciones a una variedad de partes interesadas sobre cómo pueden apoyar la independencia de los OGE. El espíritu de estas directrices también puede ser relevante para las interacciones de los OGE con actores privados o no gubernamentales en ciertas circunstancias.

LAS LEGISLATURAS DEBERÍAN:

- Asegurar mandatos legales claros y sin ambigüedades, así como una delimitación de las responsabilidades relacionadas con las elecciones, incluyendo la autoridad del OGE para dirigir e interactuar con otras instituciones públicas y, cuando sea aplicable, con niveles subnacionales de gobierno. Cuando se puedan delegar decisiones políticamente sensibles al OGE, la ley debe proporcionar una orientación clara sobre los criterios para la toma de decisiones objetivas.
- Promulgar leyes que salvaguarden las libertades de expresión, reunión y prensa para alentar a la sociedad civil y a los medios de comunicación a participar activa y efectivamente en el proceso democrático, incluyendo la información y educación de los votantes e informando sobre la colaboración del OGE con otras instituciones públicas.
- Asegurar claridad legal sobre los roles desempeñados por el OGE y otras instituciones públicas en caso de aplazamiento de elecciones y/o arreglos de gobierno interino, así como cualquier poder o responsabilidad especial que pueda ser otorgada a diversos organismos durante una crisis, y asegurar que estos estén en línea con los estándares internacionales para elecciones democráticas.
- Proporcionar una asignación presupuestaria suficiente y desembolsos oportunos de fondos al OGE para permitir operaciones efectivas y contratación competitiva de personal, para reducir la dependencia innecesaria de otras instituciones para el personal o la realización de tareas sensibles relacionadas con el mandato del OGE.
- Asegurar que haya un mecanismo justo y balanceado para seleccionar y nombrar a los miembros del OGE que se involucren de manera neutral e imparcial con otras instituciones públicas.
- Establecer términos fijos o una permanencia estable en el cargo a través de la ley para prevenir la rotación frecuente o despidos por motivos políticos y garantizar continuidad de las operaciones.
- Buscar promover la comprensión entre los y las legisladoras sobre el papel y mandato de los OGE en relación con otras instituciones públicas y alentar el uso de evidencia, moderación y diplomacia al criticar o investigar a los OGE y el proceso electoral.

Los OGE DEBERÍAN:

- Construir un entorno de transparencia y accesibilidad para aclarar las operaciones del OGE y la naturaleza de su interacción con otras instituciones públicas, incluyendo la divulgación oportuna al público de información relevante sobre fuentes de financiamiento, toma de decisiones y adquisiciones, siguiendo los principios de accesibilidad y datos abiertos.
- Reforzar – tanto dentro del OGE como en otras instituciones públicas con responsabilidades electorales – la importancia de la planificación sistemática para las elecciones y la necesidad de establecer relaciones con otras instituciones con mandatos electorales con suficiente antelación a las elecciones, de manera que cada organismo esté cómodo en su rol. Esto incluye definir claramente la coordinación a largo plazo con las instituciones públicas relevantes y llevar a cabo capacitaciones conjuntas, planificación de escenarios u otros ejercicios preparatorios.
- Establecer y compartir públicamente, cuando sea apropiado, acuerdos escritos con otras instituciones públicas que establezcan el propósito y la naturaleza de la colaboración, definan roles y designen puntos de contacto.
- Desarrollar procedimientos operativos que promuevan la cooperación interinstitucional y construyan confianza entre las agencias, para asegurar que la corrupción pueda ser investigada y remediada adecuadamente por la policía, el poder judicial y otros actores relevantes.
- Fortalecer la capacidad, la resiliencia y una cultura de integridad dentro de la institución para resistir las presiones políticas y disuadir la corrupción, incluyendo la promoción y mantenimiento de la unidad entre los comisionados y el personal, así como asegurarse de que existan políticas internas (por ejemplo, políticas de protección al denunciante y códigos de conducta y ética) para minimizar la ambigüedad y empoderar al personal durante las interacciones con otras instituciones públicas.
- Realizar evaluaciones regulares y análisis de amenazas para identificar riesgos y estrategias para mejorar la independencia del OGE; cuando sea posible, basarse en informes, evaluaciones y recomendaciones de grupos de la sociedad civil nacional y organizaciones internacionales.
- Convocar a un grupo diverso y representativo de actores electorales, incluyendo partidos políticos, grupos de la sociedad civil, observadores ciudadanos domésticos/no partidistas, académicos y otras organizaciones interesadas, para participar en un diálogo y un escrutinio de los procesos electorales y para construir confianza, conocimiento y entendimiento mutuo sobre las operaciones del OGE y su cooperación con otras instituciones públicas.
- Proporcionar acceso y acreditación adecuados y oportunos para la observación y supervisión efectivas de todas las partes del proceso electoral, incluyendo interacciones con otras instituciones públicas cuando sea apropiado.
- Abogar con el gobierno por recursos adecuados y oportunos para la administración electoral para asegurar que el OGE pueda llevar a cabo su mandato sin influencia indebida de otras instituciones públicas o dependencia de donantes específicos.

- Asegurar personal suficiente y profesional en todos los niveles y en áreas técnicas clave, incluyendo tecnología de la información, seguridad física, ciberseguridad, comunicaciones estratégicas, presupuesto, finanzas y logística. Para garantizar una fuerza laboral sostenible y reducir las dependencias de otras agencias gubernamentales para la contratación de personal, desarrollar prácticas de gestión de recursos humanos que aseguren caminos para el crecimiento profesional.
- Participar en actividades de intercambio de conocimiento y creación de redes con otros OGE, particularmente dentro de redes regionales y globales, para fomentar la comprensión de buenas prácticas y estrategias efectivas para afirmar la independencia e interactuar eficazmente con las instituciones públicas, así como para ampliar las capacidades en áreas técnicas clave.
- Identificar proactivamente oportunidades para aprovechar la experiencia en el ámbito gubernamental cuando dicha relación pueda complementar o reforzar las capacidades del OGE sin comprometer su independencia.

LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEBERÍAN:

- Trabajar de buena fe con el OGE para desarrollar acuerdos por escrito o términos de referencia que establezcan el propósito y la naturaleza de una colaboración, definan los roles y designen puntos de contacto individuales.
- Participar de manera proactiva en contextos de crisis para asegurar que se puedan cumplir los plazos legales de las elecciones y otros requisitos, y evitar socavar la credibilidad del proceso electoral.
- Compartir proactivamente información con el OGE que pueda impactar las operaciones electorales.
- Fomentar una cultura de colaboración, participando en grupos de trabajo o grupo operativos organizados por el OGE, incluyendo capacitaciones conjuntas, planificación de escenarios u otros ejercicios de preparación. Involucrarse a nivel de liderazgo en esfuerzos conjuntos para gestionar presiones de tiempo y plazos legales en medio del escrutinio de los medios y del público.
- Promover la comprensión del mandato y las autoridades del OGE entre el personal que participará en actividades relacionadas con las elecciones.
- Poner a disposición del OGE y del público, de manera oportuna, conjuntos de datos e información relevante, siguiendo los principios de gobierno abierto y datos abiertos.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEBERÍAN:

- Abogar por mandatos legales claros para los OGE y otras instituciones públicas con roles relacionados con las elecciones.
- Abogar por información del OGE y otras instituciones públicas sobre las interacciones y la distribución de roles en el proceso electoral, incluidos los memorandos de entendimiento (MOU por sus siglas en inglés).
- Monitorear y/o abogar por criterios y procesos de nombramiento del OGE que respalden la credibilidad y legitimidad de la gestión electoral.

- Participar de manera constante y abogar por la institucionalización de la coordinación interagencial con el OGE y otros actores con responsabilidades electorales, a través del escrutinio de los procesos electorales y la participación en reuniones, grupos de trabajo y otros foros.
- Observar e informar de manera justa sobre el papel desempeñado por los diversos actores involucrados en la implementación de mandatos en torno al proceso electoral.
- Reforzar y apoyar públicamente a los OGE que actúan de manera independiente y de buena fe ante una presión política significativa.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBERÍAN:

- Fomentar que los activistas del partido aprovechen las oportunidades para participar en diálogos entre múltiples partes interesadas, a fin de comprender el proceso electoral, incluyendo la adjudicación de quejas, y el papel apropiado del OGE y otras instituciones públicas con responsabilidades electorales.
- Incentivar a los miembros y a los que hacen campaña a reportar problemas con el proceso electoral, incluyendo la interferencia política indebida, a través de los canales apropiados.
- Participar activamente con el OGE y cumplir con los códigos de conducta y plazos aplicables que estén legalmente publicados, oficialmente anunciados por el OGE o que formen parte del marco legal para las elecciones.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEBERÍAN:

- Capacitar a periodistas, editores y otro personal sobre el proceso electoral y el papel apropiado del OGE y otras instituciones públicas con tareas electorales.
- Informar regularmente sobre las actividades de los OGE y otras instituciones públicas y servir como un canal de rendición de cuentas si las operaciones electorales se llevan a cabo de manera partidista o si otros actores están ejerciendo presión indebida sobre el OGE en el cumplimiento de su mandato legal y operativo.
- Mostrar moderación y evitar una cobertura sensacionalista del OGE que sea desproporcionada al problema. Asegurarse de que el contenido refleje declaraciones veraces sobre el OGE, su independencia y el proceso electoral.
- Garantizar que la actividad de difusión mediática no obstaculice la administración de las elecciones ni otras partes del proceso electoral.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DEBERÍA:

- Reforzar y apoyar, tanto pública como privadamente, a los OGE que actúan de manera independiente y de buena fe ante una presión política significativa.
- Proporcionar apoyo a socios locales mientras abogan por reformas legales e institucionales que fortalezcan la independencia de los OGE y protejan la integridad electoral.

- Facilitar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre los OGE que enfrentan o han superado con éxito desafíos similares a su independencia, incluyendo el apoyo a asociaciones internacionales, regionales y nacionales de funcionarios electorales.
- Realizar evaluaciones rigurosas de necesidades para comprender los desafíos y amenazas a la independencia de los OGE, incluidas las que plantean actores transnacionales malignos, la economía política de un contexto electoral y cualquier daño potencial causado por el apoyo y la participación internacional con el fin de informar los objetivos de asistencia técnica, inversiones y diseño de programas.
- Cuando se les invite, proporcionar asistencia técnica directa a los OGE para desarrollar capacidades que les permitan administrar procesos electorales creíbles y resistir amenazas a su independencia, así como convocar y participar en procesos deliberativos, constructivos y significativos de múltiples partes interesadas, y mejorar la comunicación estratégica con los actores electorales.
- Destacar las amenazas a la independencia de los OGE, incluidas las amenazas derivadas de la participación de otras instituciones públicas en diferentes partes del proceso electoral, en las metodologías de las misiones de observación electoral, los informes y las declaraciones públicas.
- Apoyar a instituciones académicas y otras que ofrezcan programas de grado y certificación en administración electoral para fomentar la independencia profesional.

AGRADECIMIENTOS

Las Directrices son el resultado de más de 50 consultas con un amplio conjunto de partes interesadas de todo el mundo. Las Directrices fueron redactadas por Erica Shein de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y Ambar Zobairi de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los revisores y colaboradores adicionales incluyeron: la Red Asiática por Elecciones Libres (ANFREL), Jeff Fischer, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Red de Observación e Integridad Electoral-Acuerdo de Lima (Red OIE), el Centro Carter y el Instituto Nacional Demócrata (NDI).