

La integridad electoral como garantía de las elecciones

*Elena I. Gómez**

Resumen

El presente artículo se centra en analizar qué se entiende por “integridad electoral” y a partir de allí su íntima relación con el sistema democrático. Para ello se focaliza en señalar de qué hablamos cuando hablamos de integridad electoral, los elementos que la integran, si es posible su medición de manera general y, finalmente, se hace un breve comentario sobre cómo afecta la desinformación a la integridad electoral y por ende a la democracia.

Palabras clave: integridad electoral, democracia, carta democrática interamericana, derechos humanos, elecciones, desinformación, fake news.

Electoral Integrity as an Election Guarantee

Abstract

This article analyzes what “electoral integrity” means and its relationship with the democratic system. For this purpose, the author explains what is meant by electoral integrity, its elements, whether it is possible to measure it and finally makes a brief comment on disinformation and how it affects electoral integrity and democracy.

* Abogada UBA; Magíster en Derecho Electoral Universidad de Castilla - La Mancha, España. Especialista en Administración de Justicia. Docente de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, UBA. Secretaria Ejecutiva del Observatorio de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho, UBA.

Keywords: Electoral Integrity, Democracy, Interamerican Democratic Chapter, Human Rights, Elections, Misinformation, Fake News.

I. De qué hablamos cuando hablamos de integridad electoral

La integridad del proceso electoral es de vital importancia para el sistema democrático, debido a que garantiza que las elecciones sean libres y justas. Como ya lo señalara Kofi A. Annan, “las elecciones transparentes y justas, son vitales para el funcionamiento eficaz de la democracia”.¹

En el mismo sentido, se sostiene que “[e]n el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia ya que reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país”.²

Así, se ha dicho que los derechos políticos “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”³ ya que “el ejercicio efectivo de los [mismos] constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.⁴

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, en el que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos [...] observa que

1. Kofi A. Annan, “Sobre integridad electoral”, *Reporte Final. Integridad Electoral en América Latina*, Electoral Integrity a Kofi Annan Foundation Initiative, México, 14 y 15 de agosto, 2017, p. 41.

2. Javier García Roca y Alberto, R. Dalla Via, *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*, La ley, Buenos Aires, 2013, p. 3.

3. Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. México*, sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 141; caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, párr. 192.

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Castañeda Gutman...”, citado en Alberto R. Dalla Via, *La participación política y la reforma electoral en la Argentina*. Comunicación del académico Alberto Ricardo Dalla Vía en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 13 de julio de 2011.

incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos”.⁵

Por ello, “[e]l derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán”.⁶

Ahora bien, como lo expresa Nohlen,⁷ hay que tener en cuenta dos dimensiones para comprender a qué nos referimos cuando se habla de integridad electoral. En este sentido, desde un primer ángulo se comprende como un proceso global, integrador, que abarca las distintas etapas del proceso electoral “así como las principales opciones políticas e institucionales relacionadas con el sistema electoral, la competencia y los resultados”.⁸

Mientras que, desde otro ángulo, se vincula la integridad electoral con la calidad democrática, más específicamente a la adecuación entre valores y prácticas. Así, la “integridad electoral se determina como el postulado ético, dirigido al proceso electoral en total, a los individuos involucrados en él, para comportarse de forma íntegra, o sea, honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan elecciones democráticas”.⁹ Al respecto, los valores que guían a la integridad electoral son los contenidos en las normas internacionales, en las convenciones, tratados y protocolos internacionales que se refieren a los derechos humanos, más específicamente a los derechos de participación política.

5. Corte IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, párr. 191.

6. Corte IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párr. 198.

7. Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, 28(1), Colombia, 2016, p. 434.

8. Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. Profundizando la democracia: “Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo”, septiembre de 2012, Instituto Internacional para la Democracia y Fundación Kofi Annan, p. 15.

9. Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *op. cit.*, p. 434.

En este sentido, se ha definido a la integridad electoral como “la realización de principios en la conducción de las elecciones que son necesarios para apoyar la realización más amplia de los ideales democráticos”.¹⁰

Por ende, es menester la observancia de una serie de condiciones para el ejercicio efectivo del derecho participación política. En efecto, el derecho a competir en condiciones de equidad por los cargos públicos electivos, la libertad de expresión como condición de la competencia electoral, la libertad de asociación política, el respeto del derecho de las minorías, el financiamiento político, el acceso a la información, la alternancia en el poder político, la transparencia en los resultados electorales, la independencia del poder electoral como garantía del mismo proceso se transforman en requisitos esenciales para un Estado Constitucional de Derecho.

En la Carta Democrática Interamericana, instrumento que integra el corpus iuris del sistema interamericano de derechos humanos, se señala que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (artículo 3).

Ampliando este enunciado, la Corte IDH expresa que “[l]a Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto a aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero

10. Toby S. James y Sead Alihodzic, “[When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations](https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0642)”, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Sep. 2020, 344-362. Disponible en: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0642>.

de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”.¹¹

De esta manera, el concepto de integridad electoral no es una cuestión meramente arquitectónica del poder sino que hace a la esencia misma del régimen democrático ya que de “su cumplimiento depende la democracia como tipo de régimen. Las elecciones libres y honestas constituyen el elemento definitorio clave de la democracia. Procuran la legitimidad del régimen, su reconocimiento como democracia, y procuran también la legitimidad del ejercicio del poder por parte de los ganadores electorales”.¹² Dicho de otra manera, podemos hablar de integridad electoral cuando se cumplen estos requisitos como condición de un régimen democrático, y al mismo tiempo el régimen democrático se define como tal por el cumplimiento de la integridad electoral.

Por su parte, la interpretación de las normas internacionales ha extendido los componentes de la integridad electoral ya que para la existencia de elecciones libres y justas resulta necesario que confluyan una serie de elementos como condición de existencia de un Estado Constitucional de Derecho.

II. La integridad electoral como parámetro de medición de la democracia

Es preciso aclarar, tal como lo sostiene Dalla Via en su obra *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, que la terminología “integridad electoral ha sido cread[a] por quienes se dedican a las consultorías internacionales y al análisis de las elecciones como un mecanismo de medición de la transparencia electoral, especialmente para países en donde las elecciones se realizan con cierta normalidad, pero en las que también se detectan defectos a ser

11. Corte IDH, Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, sentencia de 8 de julio de 2020, párr. 92.

12. Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *op. cit.*, p. 439.

corregidos”.¹³ Así, en la actualidad confluyen diversos estudios que tienden a medir la integridad electoral bajo un “conjunto de principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período preelectoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo”.¹⁴

Por su parte, Nohlen sostiene que “hay muchos factores de contexto que influyen en la integridad electoral, y que pueden, por lo demás, jugar un rol muy diferente según lugar y tiempo”.¹⁵ Por ello para su análisis no resulta una tarea sencilla establecer generalidades.

En este punto, cabe preguntarse si es posible medir el grado de integridad electoral. Al tratarse de un concepto genérico, puede servir para evaluar la praxis electoral¹⁶ atendiendo al contexto sociocultural en el que se desarrollan las elecciones. Ese contexto “constituye el marco histórico para reflexionar sobre las instituciones, sus funciones y sus efectos reales”.¹⁷

Aquí, corresponde aclarar que en la práctica electoral de cada país la autoridad electoral se integra y funciona de distinta manera, como respuesta a su contexto sociocultural. Lo que sí debe tener esa autoridad electoral es independencia: esa es la verdadera garantía de la integridad electoral en este aspecto.

III. La integridad electoral ante los cambios tecnológicos

La incorporación de nuevas tecnologías así como el desarrollo sociológico instauran una nueva etapa en los procesos electorales. Sin embargo, el empleo de la tecnología no es novedoso en esta materia.

13. Alberto Ricardo Dalla Via, *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1era. ed., 2021, pp. 67-68.

14. Alberto Ricardo Dalla Via, *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, op. cit., p. 68.

15. Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, op. cit., pp. 439-440.

16. Dieter Nohlen, “Integridad electoral”, *Diccionario Electoral*. Serie Elecciones y Democracia, IIDH / CAPEL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Costa Rica, 3ra. edición, 2017, p. 564.

17. Dieter Nohlen, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, op. cit., p. 430.

En este sentido, se ha expresado que “[l]a era de las elecciones cibernéticas está marcada por: (a) la nueva existencia ontológica de lo digital, (b) nuevos flujos de datos y comunicación, (c) la rápida aceleración del ritmo de las comunicaciones, (d) la mercantilización de los datos electorales y (e) una expansión de los actores involucrados en las elecciones. Estos brindan oportunidades para que los actores estatales incorporen tecnología en el proceso electoral para hacer que los objetivos democráticos sean más realizables. Pero también plantea grandes amenazas para la celebración de elecciones, ya que las actividades de los actores y la posible mala gestión del proceso electoral podrían socavar los ideales democráticos como la igualdad política y el control popular del gobierno”.¹⁸

Ante lo señalado es imprescindible ampliar la mirada sobre la integridad electoral hacia mayores y eficaces controles, con más transparencia y mayor información, así como también dotar de los medios tecnológicos adecuados para una mayor auditoría ciudadana y de los partidos políticos, la que debe ir acompañada de los recursos necesarios a fin de cumplir con la equidad en la competencia electoral.

Además, la rapidez de la circulación de la información y los nuevos actores en las comunicaciones plantean un reto para las autoridades electorales, los partidos políticos y para la ciudadanía en su conjunto.

La calidad de la deliberación pública en la contienda electoral es un elemento relevante de la integridad electoral. Es oportuno recordar que “los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”.¹⁹

En este sentido, la CIDH ha indicado que “[d]urante los procesos electorales la libertad de expresión cobra particular importancia, en estos procesos los medios pueden fomentar la participación pública algo esencial en el

18. [Holly Ann Garnett](#) y [Toby S. James](#), “Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity”, *Election Law Journal*, Volume 19, Number 2, 2020, p. 111. Disponible en: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0633>

19. Corte IDH, “Castañeda Gutman ...”, cit., párr. 140.

desarrollo democrático de distintas maneras: informando sobre el desempeño del gobierno, orientando a los electores sobre cómo ejercer sus derechos, dando cuenta del desarrollo de las campañas, ofreciendo una plataforma para que los partidos políticos difundan su mensaje entre el electorado y permitiendo que los candidatos debatan entre sí”.²⁰

Por ende, la desinformación afecta palmariamente la integridad electoral. Una de las problemáticas está dada por la propagación de noticias falsas –*fake news*–, a través de la viralización de la información en las redes sociales y en las plataformas digitales durante el proceso electoral.

Se dice que “las noticias falsas contribuyen a confirmar sesgos cognitivos y, por lo tanto, poseen un mayor atractivo para ser diseminadas”.²¹ Además, las noticias falsas que tienen por objeto engañar a la ciudadanía, “daña(n) a la democracia, es fuente para conflictos y aporta al crecimiento de posiciones extremas y, por lo tanto, a la polarización. La polarización erosiona la democracia porque corta los canales de comunicación entre grupos divergentes”.²²

De este modo, “[l]as campañas de desinformación electoral engañan intencionalmente a los votantes, alterando así la noción de elecciones justas y desafiando a las democracias [...] a elaborar nuevas políticas que salvaguarden su integridad electoral”.²³

Recordemos que la Corte IDH dijo que “[s]in una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en

20. CIDH, Informe Anual 2005, volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo VI, párr. 16 con cita al Informe Anual 2001, volumen I Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.

21. Informe del Observatorio de OEA sobre la Democracia en las Américas (Pandemia/2021), Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, p. 151.

22. Informe del Observatorio de OEA sobre la Democracia en las Américas (Pandemia/2021), *op. cit.*

23. Elizabeth F. Judge y Amir M. Korhani, “Desinformación, Igualdad Informativa Digital e Integridad Electoral”, *Revista de Derecho Electoral: reglas, política y política*, junio de 2020, p. 240. Disponible en: <http://doi.org/10.1089/elj.2019.0566>

definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”.²⁴

IV. Conclusiones

La garantía de integridad electoral es indispensable para una democracia en los términos de la Carta Democrática Interamericana de Derechos Humanos. Si bien la integridad electoral ha sido, en principio, considerada como un parámetro para evaluar la democracia, no hay duda alguna de que es una garantía del proceso electoral en su totalidad.

Se ha destacado que “[e]l populismo y los movimientos de la posverdad ejercen una fuerte presión sobre las elecciones libres e imparciales, piedra angular de la legitimidad democrática, mediante el uso de las nuevas tecnologías y comunicaciones digitales, para confundir y engañar a la ciudadanía”.²⁵

En los últimos años vimos cómo en diferentes elecciones en el mundo se ha utilizado por parte de actores políticos el término “fraude” para descalificar el proceso electoral y a sus autoridades, erosionando de esta forma la democracia. Como bien lo expresa Dalla Via, fraude “es una palabra que debemos utilizar con cuidado, esto es, ante situaciones muy graves, ya que la misma suele ser reservada para aquella maniobra oscura o ‘mala práctica’ que modifica o cambia el resultado de una elección en cualquiera de sus categorías de cargos”.²⁶

Recientemente ha destacado IDEA que “[f]ortalecer la integridad electoral significa revisar la legislación, invertir en elecciones, comunicarse con el público y trabajar por consenso”. Agregando que “[e]n nuestra era de emergencias, es de vital importancia que los países emprendan reformas lo

24. Corte IDH, Sentencia *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de julio de 2004, párr. 116.

25. Informe de la Comisión Kofi Annan sobre Elecciones y Democracia en la Era Digital, “La protección de la integridad electoral en la era digital”, Kofi Annan Foundation, enero 2020, p. 9.

26. Alberto Ricardo Dalla Via, *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, op. cit., p. 67.

antes posible de manera que fortalezcan la resiliencia democrática a mediano y largo plazo”.²⁷

Para concluir, estamos frente a la necesidad de enfrentar nuevos problemas que exigen nuevas soluciones. Es imposible enfrentar una nueva problemática con viejas categorías. Bienvenido el debate de este nuevo concepto, integridad electoral, al que hemos tratado de analizar a partir de sus ingredientes sustanciales. La clave está en cómo este principio enriquece el concepto de garantía para que las elecciones sean libres y justas sin menoscabar el valor intrínseco de la democracia en un Estado de Derecho.

Bibliografía

- Annan, Kofi A., “Sobre integridad electoral”, *Reporte Final. Integridad Electoral en América Latina*, Electoral Integrity a Kofi A. Annan Foundation Initiative, México, 14 y 15 de agosto, 2017.
- CIDH, Informe Anual 1990-1991; Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2005; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile 1985 y en Paraguay 1987.
- Informe Anual 2005, volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo VI, párrafo 16 con cita al Informe Anual 2001, volumen I Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.
- Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*, sentencia del 6 de agosto de 2008.
- Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005.
- Sentencia *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de julio de 2004.
- Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, sentencia de 8 de julio de 2020.
- Dalla Via, Alberto R., *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1era. ed., 2021.
- “Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales”, *Revista Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N°19 enero - junio 2015.

27. Toby S. James, Alistair Clark y Erik Asplund, “Elecciones durante emergencia y crisis. Lecciones de integridad electoral de la pandemia de COVID-19”, IDEA Internacional, 8 de mayo 2023, p. 16. Disponible: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.24>.

- *La participación política y la reforma electoral en la Argentina*. Comunicación del académico Alberto Ricardo Dalla Vía en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 13 de julio de 2011.
- García Roca, Javier y Dalla Vía, Alberto, R., *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*, La ley, Buenos Aires, 2013.
- Garnett, [Holly Ann](#), y James, Toby S., “Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity”, *Election Law Journal*, Volume 19, Number 2, 2020. Disponible en: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0633>.
- Informe de la Comisión Kofi Annan sobre Elecciones y Democracia en la Era Digital, “La protección de la integridad electoral en la era digital”, Kofi Annan Foundation, enero 2020.
- Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. Profundizando la democracia: “Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo”, septiembre de 2012, Instituto Internacional para la Democracia y Fundación Kofi Annan.
- Informe del Observatorio de OEA sobre la Democracia en las Américas (Pandemia/2021), Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
- James, Toby S., Clark, Alistair, y Asplund, Erik, “Elecciones durante emergencia y crisis. Lecciones de integridad electoral de la pandemia de COVID-19”, IDEA Internacional, 8 de mayo 2023. Disponible: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.24>.
- James, Toby S., y Alihodzic, Sead, “[When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations](#)”, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. Sep 2020.344-362. Disponible en: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0642>
- Judge, Elizabeth F. y Korhani, Amir M. “Desinformación, Igualdad Informativa Digital e Integridad Electoral”, *Revista de Derecho Electoral: reglas, política y política*, junio de 2020. Disponible en: <http://doi.org/10.1089/elj.2019.0566>
- Nohlen, Dieter, “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, 28 (I), Colombia, 2016.
- “Integridad electoral”, *Diccionario Electoral*. Serie Elecciones y Democracia, IIDH / CAPEL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Costa Rica, 3ra. edición, 2017.