

Elecciones generales en Bolivia, 2019. Una reflexión de derecho comparado

*General elections in Bolivia, 2019.
A reflection of comparative law*

Jorge Sánchez Morales (México)*

Fecha de recepción: 20 de enero de 2020.

Fecha de aceptación: 26 de marzo de 2020.

RESUMEN

Las elecciones generales de Bolivia se realizaron el 20 de octubre de 2019 a fin de elegir al presidente, al vicepresidente, a 130 diputados y a 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025. El expresidente Evo Morales Ayma buscaba un cuarto periodo en el gobierno, después de haber sido reelecto en una ocasión, para acumular casi 14 años ininterrumpidos en el poder (2006-2019); sin embargo, después de las conclusiones del informe de la Organización de los Estados Americanos, que aconsejaba un nuevo proceso electoral por las irregularidades detectadas, y de que las fuerzas armadas le sugirieran que dimitiera para destrabar la crisis política, el 11 de noviembre de 2019 finalmente Morales renunció a la presidencia de Bolivia.

PALABRAS CLAVE: reelección, elección consecutiva, segunda vuelta electoral, elecciones generales en Bolivia 2019, misión de acompañamiento electoral, irregularidades del proceso electoral.

* Magistrado presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. jorge.sanchezm@te.gob.mx.

ABSTRACT

The General Elections of Bolivia were held on October 20, 2019, to elect President, Vice President, 130 Deputies and 36 Senators, for the 2020-2025 government period. Former President Evo Morales Ayma, sought a fourth term in the government, after being re-elected on one occasion, to accumulate almost 14 uninterrupted years in power (2006-2019); however, after the conclusions of the report of the Organization of American States that advised a new electoral process for the irregularities detected and the armed forces suggested that he resign to unlock the political crisis, on November 11, 2019 Evo Morales finally resigned to the presidency of Bolivia.

KEYWORDS: re-election, consecutive election, second electoral round, general elections in Bolivia 2019, electoral accompaniment misión, irregularities of the electoral process.

Introducción

El domingo 20 de octubre de 2019 se celebraron elecciones generales en Bolivia, durante las cuales el cuestionamiento principal que surgía era debido a que Evo Morales Ayma buscaba un cuarto periodo como presidente del país, para acumular 14 años ininterrumpidos en el poder.

En 2006 fue electo presidente en una primera ocasión (primer periodo) y después de dos años, en 2009, promovió una reforma constitucional, lo que derivó en la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia; en esta se estableció la posibilidad de una sola reelección presidencial, por lo que en 2009 resultó electo y tomó posesión en 2010 (segundo periodo) y, en 2014, se reeligió (tercer periodo).

En 2016 Evo Morales convocó a un referéndum para consultar una modificación a la Constitución y permitirle al expresidente una ulterior reelección, en el cual resultó, de manera determinante, que 51 % de la población no estaba de acuerdo que se volviera a postular.

En 2017 el expresidente boliviano promovió ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, en el que se resolvió que podía volverse a postular en 2019 para buscar un cuarto periodo en el poder y reelegirse cuantas veces quisiera el pueblo. En la resolución se argumentó que la reelección sin límites es un derecho amparado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que, según se ha dicho, está por encima de la Constitución.

A la luz de los antecedentes anteriores fue como Evo Morales apareció en la boleta electoral para postularse como presidente, junto con su compañero de fórmula para vicepresidente, Álvaro García Linera, para las elecciones generales de 2019.

El día de la jornada electoral, el 20 de octubre de 2019, el Tribunal Superior Electoral (TSE) dio a conocer los resultados preliminares, en los que Morales encabezaba el conteo con 45.71 % de los votos, frente a 37.84 % recibido por Carlos Mesa, en segundo lugar, por lo que resultaba necesaria una segunda vuelta electoral.

Sin embargo, la problemática comenzó cuando, desde las 19:40 horas de ese día, el conteo de la votación de la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) se interrumpió de manera súbita durante 24 horas y el acceso a la página de los resultados se bloqueó, por lo cual, al día siguiente, el TSE le daba la victoria a Evo Morales con 46.85 % de los votos, frente a 36.73 % de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de una segunda vuelta.

Los días posteriores al proceso había mucha especulación y, si bien no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, el precario manejo de la información por parte del TSE provocó que la elección recibiera un grave impacto en su línea de flotación en términos de certeza y credibilidad (Córdova 2019).

Así, en el presente artículo se desarrolla un análisis de derecho comparado y una revisión de los acontecimientos que ocurrieron en el proceso comicial de 2019 en Bolivia, considerando que quien suscribe fue testigo presencial de los hechos, al haber asistido como observador en la misión de acompañamiento para las elecciones generales en Bolivia de 2019.

La finalidad de la misión en referencia fue determinar si se observaron los principios de independencia, imparcialidad, neutralidad y de derecho interno del país, y si se cumplió con el compromiso adquirido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto a la presidencia *pro tempore* de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) que este organismo ostenta junto con el Instituto Nacional Electoral (INE).

Para ello, en cumplimiento de la misión electoral, se realizaron diversas actividades a efectos de apreciar la evolución del sistema electoral boliviano e intercambiar información y buenas prácticas que propiciaran la mejora de los procesos electorales de la región, además de reforzar las actividades de vinculación del TEPJF con las diversas representaciones de las autoridades electorales que integraron la misión.

Finalmente, en el artículo se analiza tanto el informe de la Uniore como el de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de los cuales se advierten las observaciones y recomendaciones que cada auditoría formuló, sobre todo el de la OEA, en el que se determinó que las irregularidades encontradas no podían sostener la certeza de los resultados electorales y, por lo tanto, recomendaba la realización de un nuevo proceso electoral.

Sistema electoral y contexto de la elección boliviana 2019

Órgano Electoral Plurinacional

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El OEP goza de autonomía funcional e independencia respecto a otros órganos del Estado, con los cuales se relaciona, coopera y coordina sobre la base de la independencia y la separación de poderes para el adecuado ejercicio de sus competencias y atribuciones (LOEP, artículos 2 y 4, 2010)

Entre las competencias del OEP se encuentran administrar el régimen democrático y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas, y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. Su función esencial es garantizar el ejercicio de la democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia, que se basa en la complementariedad de las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria (LOEP, artículos 1 y 5, 2010).

El OEP está compuesto por el TSE, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio y los Notarios Electorales (LOEP, artículo 3, 2010).

Entre las obligaciones del TSE están las de organizar, administrar y ejecutar procesos electorales; proclamar sus resultados; publicar en el portal de internet del OEP los resultados y datos desagregados de procesos electorales, referendos y revocación de mandato de alcance nacional, así

como de procesos electorales de organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas y privadas, y los reportes e informes de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Cargos que se eligieron

En las elecciones generales de Bolivia que se llevaron a cabo el 20 de octubre de 2019 fueron elegidos el presidente, el vicepresidente, 130 diputados y 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025.

Los nueve movimientos políticos en contienda fueron “Bolivia dice no”, Frente para la Victoria (FPV), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Comunidad Ciudadana (CC), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Tercer Sistema (MTS) y el Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL).

Para estas elecciones generales de 2019 se encontraron 7,315,364 personas habilitadas para votar, de quienes 6,974,363 lo hicieron en Bolivia y 341,001 en el exterior.

El 27 de enero de 2019 los militantes votaron en las elecciones primarias para elegir a los nueve binomios presidenciales que compitieron en candidaturas únicas.

Padrón electoral

Previamente al día de la elección existían, tanto en Bolivia como en el exterior, 7,315,364 votantes habilitados y 32,852 inhabilitados, quienes no realizaron los reclamos correspondientes.

Entre los datos por departamento se indica que había en Chuquisaca 370,680 habilitados y 1,511 inhabilitados; La Paz, 1,910,654 habilitados y 6,969 inhabilitados; Cochabamba, 1,325,896 habilitados y 4,824 inhabilitados; Oruro, 335,777 habilitados y 965 inhabilitados; Potosí, 452,047 habilitados y 2,118 inhabilitados; Tarija, 377,600 habilitados y 1,818 inhabilitados; Santa Cruz, 1,863,543 habilitados y 10,987 inhabilitados;

Beni, 265,586 habilitados y 1,692 inhabilitados, y Pando, 72,580 habilitados y 437 inhabilitados.

En relación con los votantes en el extranjero, se tenían 341,001 habilitados y 1,531 inhabilitados, además de que 95,308 fueron depurados del padrón porque se trata de personas que fallecieron hasta la consolidación de los datos.

Obligación constitucional de votar

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB), en su artículo 26, fracción II, numeral 2, establece la obligación del voto a partir de los 18 años. Para constatar que se ejerció el sufragio, se entrega un certificado para acceder a cargos públicos y poder realizar cualquier trámite gubernamental o bancario, o solicitar un pasaporte durante tres meses posteriores a las elecciones.

En caso de no haber sufragado en las elecciones generales del 20 de octubre de 2019, la normatividad establecía una multa de 530 bolivianos (1,440 pesos mexicanos) y los jurados de mesa que no asistieran debían pagar 848 bolivianos (2,304.29 pesos mexicanos) si no justificaban su ausencia.

Sin embargo, la TSE determinó reducir las citadas sanciones para los comicios de 2020: en el caso de los no votantes que se multaba en 2019 con 530 bolivianos, quedó en 210 (equivalente a 576 pesos mexicanos), y, consecuentemente, también fueron reducidas las sanciones por las infracciones que puedan ser cometidas por jurados y notarios electorales, servidores públicos, organizaciones políticas y particulares.

Reelección en Bolivia y pretensión de Evo Morales por un cuarto periodo

La problemática principal que se presentó en las elecciones bolivianas de 2019 fue que participó como candidato el expresidente Evo Morales, quien buscaba su cuarto mandato consecutivo y así completar casi 19 años en el poder.

En principio, Morales resultó electo por primera ocasión en los comicios presidenciales de 2005, al amparo de la Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 y sus reformas (CPRB).¹

El 7 de febrero de 2009 se promulgó la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, la cual fue aprobada por medio de referéndum. En su artículo 168 establece que el periodo de mandato de la presidencia y vicepresidencia es de cinco años, y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua.

Por lo anterior, Evo Morales se volvió a postular como candidato para las elecciones presidenciales de 2009 en Bolivia, en las que resultó ganador para tomar posesión en 2010.

Con la normatividad de la CPEPB 2009, Morales ganó las elecciones presidenciales de 2014, para completar un tercer periodo de gobierno, y con la regulación de dicha legislación, la primera reelección.

Lo anterior, considerando que la Constitución de 2009 fue promulgada para una nueva nación, en virtud de que fue aprobada mediante referéndum por el pueblo, al dar nacimiento al nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, por lo que no se le impuso alguna restricción en cuanto a considerar que acumulaba dos reelecciones, sino la primera, tomando en cuenta que, al haber sido reelecto en 2014, acumulaba un tercer periodo de gobierno.

Posteriormente, el 21 de febrero de 2016 Evo Morales impulsó un referéndum a fin de reformar la Constitución para permitirse ocupar un segundo periodo consecutivo, resultando rechazado el proyecto de reforma constitucional, con una victoria muy cerrada del “no” con 51 % de los votos frente a 49 % del “sí”.

El 28 de noviembre de 2017 Morales presentó ante el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia un recurso de inconstitucionalidad, el cual falló a favor de una reelección indefinida; esto, basado en el artículo 256 de la Constitución y las normas sobre derechos políticos de la CADH.

¹ La última reforma data de 2005.

Además, declaró como inconstitucional la expresión “por una sola vez de manera continua” de la Ley de Régimen Electoral, en tanto que dicho impedimento de la elección consecutiva violaba sus derechos políticos. Con este resultado del fallo, se autorizó al presidente su postulación para una elección consecutiva a las elecciones generales de 2019.

En resumen, el primer gobierno de Evo Morales comenzó el 22 de enero de 2006 y finalizó el 22 de enero de 2010; el segundo derivó del triunfo electoral del 6 de diciembre de 2009 y tomó posesión el 22 enero 2010; finalmente, ganó las elecciones presidenciales de 2014, esto es, la primera reelección presidencial con la regulación de la Constitución de 2009, cargo del que tomó posesión el 22 de enero de 2015, el cual concluyó el 10 de noviembre de 2019 tras su renuncia.

Por lo anterior, Evo Morales fue presidente de Bolivia en tres periodos, del 22 de enero de 2006 al 10 de noviembre de 2019, por los que acumuló 13 años 9 meses en el cargo, para pretender un cuarto periodo con el que hubiera sumado casi 19 años.

Cuadro 1. Periodos en los que Evo Morales ocupó la presidencia de Bolivia^A

Legislación	Año	Periodo	Reelección
Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967 y sus reformas	2006	Primero	--
	2010	Segundo	--
Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia de 2009	2014	Tercero	Primera
	2019	Cuarto (pretendido)	Segunda (pretendida)

^A El cuadro se elaboró, además, con información derivada de los resultados de los procesos electorales en los que resultó electo Evo Morales: del primer periodo (2006-2010), conforme al proceso comicial celebrado el 18 de diciembre de 2005; el segundo mandato (2010-2014), derivado del proceso comicial del 6 de diciembre de 2009, que se celebró con fundamento en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 7 de febrero de 2009, aprobada por referéndum, y el tercer mandato (2015-2020), en el que resultó electo por la vía de la reelección del 12 de octubre de 2014. Cabe aclarar que su último periodo concluía el 22 de enero de 2020, sin embargo, debido a la crisis política referida en este texto, renunció el 10 de noviembre de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEPB (2009) y CPRB (2005).

Jornada electoral de 2019 y etapa poselectoral

Como ya se señaló, las elecciones generales de Bolivia de 2019 se llevaron a cabo el 20 de octubre de ese año para elegir al presidente y al vicepresidente del Estado Plurinacional, 130 diputados y 36 senadores para el periodo gubernamental 2020-2025. Un eventual balotaje (segunda vuelta) en la elección presidencial se realizaría el 15 de diciembre de 2019.

El 27 de enero de 2019 los militantes votaron en las primarias para elegir a los 9 binomios presidenciales que compitieron en candidaturas únicas. Para el Senado se eligen en 9 circunscripciones departamentales, con 4 escaños cada uno, y se emplea el sistema proporcional.

Para la Cámara de Diputados se eligieron en 9 circunscripciones departamentales distribuidas en escaños uninominales, plurinominales y especiales. En cada departamento se asignan escaños plurinominales por medio del sistema proporcional. En cada circunscripción uninominal se elige por simple mayoría de sufragio; en caso de empate, se realiza una segunda ronda. En los escaños especiales es por simple mayoría de votos válidos, con una segunda ronda en caso de empate.

El día de la elección, los observadores de la misión de acompañamiento recorrieron diversas mesas de votación. Observaron la jornada desde la instalación de las mesas hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados. Se constató, con satisfacción, la alta participación ciudadana durante todo el domingo de la jornada. Se tomó nota de que la falta de claridad en la regulación acerca del procedimiento de acreditación, funciones y limitaciones en la participación de los delegados de mesa provocó confusión en los recintos electorales.

Respecto al repliegue de materiales, los observadores de la misión de acompañamiento reportaron que la cadena de custodia no se implementó de manera homogénea y que los espacios de almacenamiento del material electoral no contaron, en todos los casos, con las medidas de seguridad correspondientes.

El día de la jornada electoral sufragaron más de siete millones de electores. La votación transcurrió con normalidad y sin presentarse incidentes

de relevancia; la ciudadanía acudió a votar de manera masiva, considerando que en Bolivia el sufragio es obligatorio y con consecuencias importantes en caso de no ejercerlo.

A las 19:40 horas del día de la votación, el TSE dio a conocer los datos consignados en el sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares e hizo públicos los resultados preliminares que arrojó dicho sistema. Con 83.85 % de las actas computadas, Evo Morales encabezaba la contienda con 45.71 % de los votos, frente a 37.84 % recibido por Carlos Mesa, en un segundo lugar.

En función del resultado anterior, era ineludible la necesidad de implementar una segunda vuelta electoral, en tanto que, de conformidad con la normatividad, no se cumplieron los requisitos para resolver la elección presidencial en una primera votación; es decir, ningún candidato obtuvo más de 50 % de los votos, o bien ningún candidato logró más de 40 % de ventaja respecto del segundo lugar con más de 10 puntos porcentuales (LRE, artículos 53 y 53, 2010).²

Todo transcurría sin contratiempos, hasta que ocurrió una situación que cambiaría todo de manera drástica: desde las 19:40 horas, el conteo de la votación de la TREP se interrumpió de manera súbita durante 24 horas y el acceso a la página de los resultados se bloqueó.

Evo Morales se había proclamado vencedor, mientras que Carlos Mesa daba por hecho la celebración de una segunda vuelta, en la cual se incrementarían sus posibilidades de ganar. Todo lo anterior, ante un clima

² Los artículos 52 y 53 Ley del Régimen Electoral de Bolivia señalan en la parte relativa lo siguiente:
"Artículo 52. [...]

II. Se proclamarán Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente a quienes hayan obtenido: a) Más del cincuenta por ciento (50 %) de los votos válidos emitidos; o

b) Un mínimo del cuarenta por ciento (40 %) de los votos válidos emitidos, con una diferencia de al menos el diez por ciento (10 %) en relación a la segunda candidatura más votada. [...]

Artículo 53.

a) En caso de que ninguna de las candidaturas haya obtenido los porcentajes señalados en el párrafo II del artículo precedente, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas y se proclamará ganadora a la candidatura que obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos" (LRE, artículos 52 y 53, 2010).

de silencio por parte de la autoridad electoral, lo que provocó una serie de protestas públicas —en algunos casos violentas— en varios lugares del país, mientras que primaba la incertidumbre y la especulación, sin tener datos fidedignos que terminaran con esa falta de certeza en cuanto al ganador de la contienda.

Finalmente, la noche del lunes 21 de octubre de 2019, el TSE dio a conocer los resultados: con 96 % de los votos escrutados, Evo Morales sumaba 46.85 % de estos, frente a 36.73% de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de un balotaje, al haber quedado resuelta la elección de un ganador en una primera vuelta.

Sin embargo, en un principio no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, hasta que el informe de la OEA del 10 de noviembre de 2019 determinó que, del resultado de una auditoría de la elección, a la luz de los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas) se encontraron fallas graves de seguridad en los sistemas tanto de la TREP como del cómputo final.

Al tomar en cuenta las proyecciones estadísticas señaladas en el informe de la OEA, resultaba posible que el candidato Evo Morales hubiera quedado en primer lugar y el candidato Carlos Mesa, en segundo. Sin embargo, era improbable estadísticamente que Morales hubiera obtenido 10 % de diferencia para evitar una segunda vuelta. En suma, el equipo auditor no pudo validar los resultados de la elección ante la incertidumbre que imperaba con las irregularidades detectadas en la auditoría, por lo que se recomendó otro proceso electoral.

En atención a lo anterior, se analizó tanto el informe de la Uniore como el de la OEA, de los cuales se advierten las observaciones y recomendaciones al proceso comicial boliviano de 2019; se indicó que en el informe de la Organización de los Estados Americanos se acreditaron irregularidades graves que impidieron obtener con certeza resultados electorales fidedignos.

Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales

La Unión Interamericana de Organismos Electorales, con la finalidad de estimular la participación de representantes de los organismos miembro en calidad de observadores en los procesos electorales, con previa invitación que realizó el Estado de Bolivia, emitió el informe de la misión Uniore en relación con las elecciones generales en ese país del 20 de octubre de 2019 en los siguientes términos.

Principales observaciones de la jornada electoral

Apertura. Las mesas observadas se conformaron de acuerdo con la ley, en su mayoría con tres o más miembros, quienes, en general, estaban preparados para ejercer sus funciones.

Material electoral. En algunas mesas se detectaron problemas por falta de lapiceros, debido a que algunos electores se los llevaban después de emitir el voto.

Locales de votación. Se observaron dificultades a la entrada de los centros de votación para ubicar a los guías y notarios de los recintos; esto ocasionó que el elector tuviera que buscar ayuda para localizar las listas y ubicar la mesa en que le correspondía votar.

En la mayoría de los recintos, la falta de condiciones de accesibilidad para personas adultas mayores y personas con discapacidad era una constante.

La señalización externa de los centros de votación era poca y, en algunos casos, nula, mientras que la interna era difícil de encontrar, en particular la del lugar del voto asistido, la mesa para certificado de impedimento y la localización de las diferentes mesas de votación.

La misión pudo constatar la existencia de propaganda electoral en los alrededores de los centros de votación visitados, lo cual se consideró que afectaba el silencio electoral vigente el día de la elección.

En algunos de los locales visitados hubo poca presencia de representantes de los partidos políticos en contienda.

Proceso de votación. En general, el proceso de votación fue fluido; las personas electoras ejercían su voto de manera eficiente y rápida, sin mayor dificultad.

En unos pocos casos se detectó que, por error, los jurados numeraron la parte de atrás de las papeletas previo a entregarla al elector, siendo que esta numeración debe realizarse posterior al cierre de la mesa.

Los votantes. La misión consideró positiva la decisión del TSE de Bolivia en cuanto al número máximo de votantes por Junta, que rondó los 250. Este aspecto facilitó la afluencia del electorado, propiciando que cada uno requiriera poco tiempo para sufragar. Fue notable la presencia de adultos mayores, quienes, a pesar de saber que su voto era voluntario, quisieron participar.

Proceso de escrutinio. El cierre de las mesas de votación visitadas se realizó a la hora prevista. Se pudo constatar que no hubo uniformidad en el procedimiento seguido por las mesas para realizar el escrutinio, aunque en general cumplieron con las exigencias de ley.

Transmisión de resultados. Los resultados de la TREP se difundieron a las 19:30 horas; sin embargo, el corte únicamente procesó 83 % de las mesas, lo cual impidió conocer el resultado de la votación presidencial.

Conclusiones de la jornada electoral

La misión destacó el civismo y la tranquilidad con que las bolivianas y los bolivianos acudieron a las urnas. Los observadores constataron que la jornada transcurrió sin contratiempos y de manera pacífica.

Se advirtió acerca del alto nivel de participación, que en esta oportunidad rondó 90 %, lo que demostró el interés de la población en cumplir su deber cívico, el cual ha sido constante en los últimos procesos electorales.

Se consideró que la poca presencia y difícil identificación de notarios y guías en los centros visitados generó un poco de confusión en los votantes

y, en algunos casos, incluso, la policía suplía a estas personas en su función de informar al electorado.

De la misma manera se pudieron constatar diferencias significativas en cuanto al orden de los centros de votación que contaban con una mesa de información frente a los centros que no contaban con esta facilidad.

La misión consideró que la decisión del TSE de utilizar una única pa-peleta doble funcionó, lo que contribuyó en la fluidez del proceso de votación. No obstante, se evidenció durante el escrutinio que los jurados de mesa utilizaron formas diferentes de realizar el conteo, separándose de lo instruido por el Tribunal Superior Electoral.

Lo anterior, a pesar de no afectar o atrasar de manera importante el proceso de escrutinio en esta oportunidad, ocasionalmente sí podría generar problemas en futuros procesos en los que el llenado del acta que se transmita por medio de la TREP incluya más cargos.

La misión coincidió en que el escrutinio, al ser público, permite a la población acceder a esta etapa del proceso, la cual se beneficia de transparencia y fiabilidad. Destacó lo cómodos que se mostraron los jurados ante la presencia de representantes de partidos, observadores y ciudadanía en general.

Recomendaciones de la jornada electoral

Los observadores en campo recibieron de los electores numerosas manifestaciones de confianza hacia los jurados electorales, pero, a la vez, de desconfianza hacia el TSE. Por ende, esta misión consideró oportuno recomendar al Tribunal tomar acciones futuras tendientes a mejorar su imagen frente a la población.

La misión estimó pertinente dirigir la más respetuosa recomendación al Órgano Electoral Plurinacional para que, a la mayor brevedad, concluya el cómputo de los votos, publique los resultados definitivos de los comicios y facilite el acceso vía internet de las actas y demás documentación electoral que respaldan esos resultados.

Para mejorar la percepción ciudadana del TSE, recomendó contar con una estrategia de información que, ejecutada por medio de vocerías capacitadas a esos efectos, brinden información oportuna, clara y transparente.

Respecto a la TREP, recomendó que deberá evaluarse su desempeño y tomar medidas para que, en caso de que se siga utilizando, sea mejorado el porcentaje de datos procesados. Asimismo, convendría tener claridad acerca de sus limitaciones proyectadas para previamente explicarlas a los partidos, la ciudadanía y los medios de comunicación.

Finalmente, se recomendó fortalecer la capacitación de los jurados, los notarios y los guías electorales, a fin de mejorar la orientación del elector y estandarizar los procedimientos en el manejo del material electoral y en el momento del conteo.

Informe de la Organización de los Estados Americanos

El 10 de noviembre de 2019 la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos emitieron el *Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*, del 20 de octubre de 2019 (OEA 2019).

Dicho informe se emitió en el marco de los convenios firmados el 30 de octubre de 2019 por la Secretaría General de la OEA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, en los cuales se establecieron las obligaciones del gobierno con el fin de garantizar todas las facilidades para el cumplimiento adecuado de la auditoría al cómputo oficial de las elecciones del 20 de octubre de ese año, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia. Se acordó, asimismo, que las autoridades brindarían a los expertos de la Organización el pleno acceso a sus instalaciones, así como a la información acerca de los comicios que el equipo considerara relevante.

A solicitud de Bolivia, la OEA mandó a un grupo de expertos para realizar un análisis de integridad electoral que tuvo por objetivo conocer a detalle el funcionamiento de los procesos involucrados en el conteo de votos y la transmisión de resultados preliminares, el cómputo oficial y la cadena de custodia y material electoral para que, a partir de ello, pudiera verificar la integridad y confiabilidad de los resultados electorales de dicha contienda.

Para cumplir con estas tareas se conformó un equipo de 36 especialistas y auditores de 18 nacionalidades, el cual era diferente al de la misión de observación electoral, por lo que los mencionados especialistas y auditores tuvieron como objetivo auditar los siguientes componentes:

- 1) Autenticidad y confiabilidad de las actas de escrutinio, así como de los datos ingresados al sistema de transmisión de resultados electorales y al sistema de cómputo oficial.
- 2) Plan de custodia integral de todo el material electoral (actas, papeletas y registro de electores).
- 3) Infraestructura y funcionamiento de los sistemas informáticos utilizados para la transmisión de resultados preliminares y el cómputo oficial.
- 4) Flujo de la carga de datos de los resultados electorales preliminares y del cómputo oficial.

El equipo trabajó sin interrupción recopilando, sistematizando y analizando información. Adicionalmente, se recibieron más de 250 denuncias acerca del proceso electoral, tanto por vía física como por un correo electrónico habilitado para tal efecto.

El 10 de noviembre de 2019 el equipo sistematizó los hallazgos preliminares con base en las pruebas y evidencias contundentes que se encontraron, para finalmente formular el informe preliminar, el cual fue remitido al secretario general de la OEA.

Hallazgos preliminares y sus conclusiones Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares

Hallazgo 1. Sistemas de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares y cómputo definitivo viciados. El flujo de actas llegó al servidor principal de la TREP por dos vías diferentes que no estaban controladas por la empresa auditora.

No existió un documento en el que se detallara lo ocurrido en el incidente de interrupción de la TREP que describiera lo ocurrido y que estableciera la causa de esa contingencia.

Tampoco hubo un detalle minucioso de las personas que actuaron en tal situación y el rol que desempeñaron en cuanto al manejo de la información y la obtención de los resultados, al grado de que no se tuvo conocimiento de quiénes pudieron modificarlos.

Se hallaron bases de datos desactualizadas y otras versiones de aplicaciones para el conteo de votos, lo que se encuentra reñido con las buenas prácticas en el manejo de la información.

No se preservó la *metadata* (datos de las imágenes recibidas desde teléfonos celulares), elemento vital para la transparencia de un proceso de estas características, por lo que no fue posible contrastar los resultados obtenidos con dichas evidencias.

La aplicación del *software* no limitó el envío de actas solo a equipos que tuviesen la fecha correcta; debido a ello, se recibieron actas con fechas que no estaban dentro de la vida útil de la TREP.

Cómputo oficial. El *testing* del *software* que se utilizó en el cómputo no fue el apropiado, ya que subsistieron vulnerabilidades de autenticación graves en la aplicación. Se constató que durante el proceso fueron detectadas fallas de *software* que obligaron a modificar el sistema, por lo que se perdió el control de la integridad de la información.

Hubo actas de la TREP (1,575) que ingresaron directamente al cómputo oficial; es decir, no se debió establecer comunicación entre el servidor

primario de la TREP que formaba parte de una red vulnerada y el servidor físico del cómputo oficial final.

Durante el proceso directamente se accedió a modificar la base de datos, sin utilizar la aplicación electoral. La autenticación de quienes ingresaban al sistema era débil y permitió a cualquier persona tomar el rol de administrador con la facultad de modificar los datos, por lo siguiente:

- 1) Con un mismo código se pudieron abrir varias sesiones.
- 2) Se podía abrir una nueva pestaña del navegador antes de cerrar la anterior sin autenticarse.
- 3) Pese a cerrar la aplicación, se podría acceder con el usuario anterior sin autenticarse, incluyendo el rol de administrador.

Conclusiones: no fue posible dar certeza de los resultados de la TREP.

El proceso de recopilación, sistematización y transmisión de datos estuvo reñido con las buenas prácticas y no se respetaron los estándares de seguridad. La empresa auditora reconoció públicamente las vulnerabilidades e irregularidades.

Tampoco se explicaron las razones por las cuales se redireccionó la información para el cómputo de los datos a un servidor que no pertenecía a los previstos para la TREP, tras el incidente de interrupción de la contabilización.

En atención al cúmulo de irregularidades observadas, no fue posible garantizar la integridad de los datos y dar certeza de los resultados.

Hallazgo 2. Falsificación de firmas y alteración de actas. Del análisis de 333 actas seleccionadas, se verificó que 78 de ellas, es decir, 23 %, presentaban irregularidades desde el punto de vista pericial.

En algunos casos se constató que todas las actas de un mismo centro habían sido completadas por la misma persona. Existieron actas en las que el partido oficialista obtuvo 100 % de los votos y en algunas mesas de casilla hubo 100 % de participación electoral, hechos que resultan inverosímiles

Se analizaron 176 actas de votos en el exterior que habían sido escrutadas en Argentina; de ellas, 38 % presentó inconsistencias con el número de ciudadanos que sufragaron; es decir, las actas reflejaban un número mayor de votos que de electores.

Conclusiones: las irregularidades observadas en relación con las actas observadas fueron descubiertas en un corto tiempo, por lo que es previsible suponer que, de contar con más tiempo para procesar mayor documentación, se hallaría un número aún mayor de irregularidades como las detectadas.

Hallazgo 3. Cadena de custodia deficiente. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí el cómputo de las actas electorales fue llevado a cabo en localidades diferentes a las establecidas originalmente por las salas plenas de cada tribunal electoral departamental.

Si bien ante las condiciones presentadas podría justificarse el cambio de recintos, de acuerdo con los delegados de partidos, ellos no fueron informados con tiempo acerca de estos cambios, por lo que no pudieron presenciar el cómputo oficial luego del cambio de local.

En ninguno de los 5 departamentos (Cochabamba, Pando, Beni, Tarija y La Paz) existieron registros firmados ni constancias que documentaran las acciones relacionadas con el traslado del material electoral, tanto en la jornada comicial como en la etapa poselectoral.

Conclusiones: no existieron los controles necesarios en la cadena de custodia del material electoral sensible; dado que en Bolivia no hay la posibilidad de recuento de votos, el resguardo de las actas electorales es un aspecto crítico para dar las garantías al proceso electoral.

El control de quien maneja las actas y el lugar en que se encuentran en cada momento es fundamental para llevar un adecuado manejo de documentación sensible, por lo cual es indispensable constatar absolutamente todo lo irregular y fuera de ordinario. La autoridad electoral debe llevar registros que permita la trazabilidad de los documentos, sobre todo cuando existen aspectos no planeados, lo cual no sucedió.

Hallazgo 4. Tendencia mostrada en el último 5 % es altamente improbable. Después del incidente de interrupción de la TREP en el último 5 % del cómputo, 290,000 votos fueron contabilizados; de estos, el candidato Evo Morales ganó 60.5 por ciento.

En ese mismo 5 % del cómputo restante, el candidato Carlos Mesa obtuvo solamente 23.8 por ciento.

Conclusiones: en ese último lapso de 5 % del cómputo, la preferencia electoral para Evo Morales incrementó 15 %, mientras que ese mismo porcentaje (15 %) de la preferencia electoral decreció respecto al candidato Carlos Mesa, una tendencia muy inusual y altamente improbable.

Conclusiones generales de los hallazgos preliminares

En los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas) se encontraron irregularidades que varían: desde muy graves hasta indicativas.

La razón por la cual se hizo un estudio tan profundo fue justamente para cruzar información y garantizar que las irregularidades encontradas no fueran únicas y superficiales, y que el equipo auditor pudiera tener plena certeza de sus conclusiones.

En el componente informático se encontraron fallas graves de seguridad en los sistemas, tanto en la TREP como en el cómputo final. Además, se descubrió una clara manipulación del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares que afectó tanto los resultados de dicho sistema como los del cómputo final.

La existencia de 1,575 actas de la TREP en el cómputo final corresponde a un aproximado de 350,000 votos y el margen de victoria en primera vuelta es menor a 40,000 votos. Por lo tanto, una irregularidad de estas dimensiones es determinante para el resultado.

La existencia de actas físicas con alteraciones y firmas falsificadas también impacta la integridad del cómputo oficial. Si se toman en cuenta las

proyecciones estadísticas, resulta posible que el candidato Evo Morales haya quedado en primer lugar y el candidato Mesa, en segundo. Sin embargo, resulta improbable estadísticamente que Morales haya obtenido 10 % de diferencia para evitar una segunda vuelta.

El equipo auditor no pudo validar los resultados de los comicios, por lo que se recomendó celebrar otro proceso electoral. Asimismo, se señaló que cualquier futuro proceso deberá contar con nuevas autoridades en la materia para poder llevar a cabo comicios confiables.

A pesar de que los auditores ya no estaban en Bolivia, no se había procesado la totalidad de la información y las más de 250 denuncias recibidas acerca del proceso electoral de cara al informe final; los hallazgos preliminares antes señalados son contundentes para determinar que las irregularidades detectadas viciaron el proceso comicial, al grado de que no se puede dar certeza respecto a los resultados electorales.

Conclusión

El futuro político de Bolivia se volvió incierto desde que el expresidente Evo Morales pretendió continuar en el poder por un cuarto periodo, en tanto que el mandato constitucional establece que únicamente se podía reelegir por uno.

Parafraseando a Lorenzo Córdova, las “(e)lecciones” de Bolivia del 20 de octubre de 2019 nos dejan esa elección, son la mejor prueba de que el cuidado de la democracia es un conjunto de responsabilidades colectivas que, si no se cumplen puntualmente, pueden provocar que el gobierno de la voluntad popular se derrumbe (Córdova 2019).

A lo largo de sus mandatos, Evo Morales intentó modificar el ordenamiento constitucional e interpuso un medio de impugnación ante el Tribunal Constitucional para permanecer en el poder, por lo cual se recapitulan ciertos hechos fundamentales que generaron la crisis política que afectó seriamente a las instituciones democráticas de ese país, así como a la legitimidad de las autoridades electorales:

- 1) Cuando resultó electo en 2010 (segundo periodo), no se consideró que era una reelección, en tanto que se adujo que la Constitución de 2009 constituía al nuevo Estado Plurinacional de Bolivia.
- 2) Después de reelegirse en 2014 (tercer periodo), convocó en 2016 a un referéndum para permitir la reelección, el cual no fue aprobado por la mayoría de la población.
- 3) No obstante a lo anterior, en 2017 el expresidente boliviano promovió ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, por el que se le concedió la posibilidad de reelegirse por segunda ocasión, para volverse a postular en 2019, buscar un cuarto periodo en el poder y, en su caso, reelegirse de manera indefinida.
- 4) El día de la jornada electoral del 20 de octubre de 2019, si bien el TSE le daba la victoria a Morales con 45.71 %, resultaba necesaria una segunda vuelta.
- 5) Sin embargo, a las 19:40 de ese día, se interrumpió el conteo de la votación de la TREP por 24 horas; al día siguiente, de manera sorpresiva, el TSE daba la victoria a Evo Morales con 46.85 % de los votos, frente a 36.73 % de Carlos Mesa, situación que terminaba con la posibilidad de una segunda vuelta.

Desde el día de la jornada electoral, si bien no se encontraban elementos para dudar de la veracidad de los resultados oficiales, la falta de información de las autoridades electorales, principalmente del TSE, originó la desconfianza y la falta de credibilidad y de certeza en los resultados preliminares de la votación.

Aunado a la “caída del sistema”, haber obtenido la victoria sin tener que implementar una segunda vuelta electoral fue la gota que derramó el vaso, por la alta improbabilidad de que en el último tramo de la competencia hubiera obtenido la victoria tras las fallas técnicas que existieron, pues resultaba estadísticamente imposible ganar en una primera vuelta a la luz de la tendencia que se venía reflejando en el conteo preliminar.

Después de la elección, Antonio Costas renunció a su cargo de vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, además de la acusación de un sesgo en favor del gobierno en varias de sus decisiones por parte de la oposición y una intensa campaña publicitaria de obras públicas con la imagen y el nombre del mandatario.

Lo anterior, aunado a una grave crisis política que se acentuaba con una serie de protestas públicas, que en algunos lugares del país se tornaron violentas, mientras que la opacidad y la falta de información veraz y oportuna se incrementaba, ya que esta no fue proporcionada por las autoridades electorales.

El resultado del informe de la OEA fue decisivo y determinante para definir el futuro de Evo Morales, pues si bien lo consideraba como el puntero en la votación, ello no evitaba que se tuviera que celebrar una segunda vuelta electoral. Sin embargo, al presentarse ese resultado sospechoso por parte del TSE al día siguiente, en el que le daba la victoria a Morales, además de que estadísticamente era improbable, el equipo auditor no podía validar la elección con la serie de irregularidades que encontró en los cuatro elementos revisados (tecnología, cadena de custodia, integridad de las actas y proyecciones estadísticas), las cuales eran determinantes.

Todo lo anterior originó que el 11 de noviembre de 2019 Evo Morales renunciara a la presidencia de Bolivia y denunciara un golpe cívico, político y policial, después de que el comandante de las Fuerzas Armadas de Bolivia, el general Williams Kaliman, sugiriera al mandatario que diera un paso al lado para desbloquear la crisis política, pues, a su juicio, no fue suficiente que el presidente llamara a nuevas elecciones tras las irregularidades detectadas por la OEA en su auditoría de los resultados.

Posteriormente a la dimisión de Morales, el 12 de noviembre de 2019 la senadora opositora Jeanine Áñez asumió la presidencia interina de Bolivia en sucesión constitucional del dimitido presidente, y el día 24 siguiente promulgó una ley para convocar a nuevos comicios en el país.

Las lecciones que deja el proceso electoral de Bolivia son innumerables, y entre las más importantes se encuentra el tema de la reelección. Esta figura jurídica se construyó a lo largo de la historia del constitucionalismo moderno, como una institución político-electoral que pretende evolucionar a la democracia representativa, principalmente en la profesionalización de la política, la recompensa por la buena gestión, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública (Sánchez 2018, 33).

En ese sentido, la expectativa del derecho a ser votado que genera el proceso de reelección no reside en la pretensión del funcionario para perpetuarse en el poder, sino en que los servidores públicos que por sus propios méritos realizan una buena gestión y se ganan la confianza del electorado merecen ser ratificados por un nuevo periodo (Sánchez 2018, 34-42).

Así, el proceso comicial de Bolivia de 2019 proporciona un buen ejemplo cuando se pretende utilizar la figura de la reelección, controvirtiendo la Constitución e implementando interpretaciones forzadas de esta para mantenerse en el poder en perjuicio de la democracia representativa, con lo cual se desvirtúa la naturaleza de las instituciones democráticas, como la reelección, que pretenden establecer incentivos para aquellos funcionarios que hayan realizado una buena gestión, sin que esto signifique mantenerse en el cargo más del tiempo debido.

Fuentes consultadas

- Córdova Vianello, Lorenzo. 2019. "Las (e)lecciones de Bolivia". *El Universal*, 23 de octubre, sección Opinión. [Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/lorenzo-cordova-vianello/las-elecciones-de-bolivia> (consultada el 17 de febrero de 2020)].
- CPEPB. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (consultada el 17 de febrero de 2020).

- CPRB. Constitución Política de la República de Bolivia de 1967 y sus reformas. 2005. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- LOEP. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 2010. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley18.pdf> (consultada el 17 de febrero de 2020)
- LRE. Ley del Régimen Electoral. 2010. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 2019. *Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia* (hallazgos preliminares e informe a la Secretaría General, 20 de octubre). Disponible en <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/> (consultada el 17 de febrero de 2020).
- Sánchez Morales, Jorge. 2018. *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Uniore. Unión Interamericana de Organismos Electorales. 2019. *Informe de Uniore de las Elecciones Generales en Bolivia*. Proporcionado directamente por Uniore a Jorge Sánchez Morales, en virtud de que fue parte de la misión de acompañamiento electoral para el citado proceso comicial en Bolivia, 20 de octubre.