

La independencia e imparcialidad de la Comisión electoral en Costa de Marfil

di María del Ángel Iglesias Vázquez

Title: Independence and Impartiality of the Electoral Commission in Ivory Coast

Keywords: Electoral commissions; Equality before the law; Right to participate in political and public life.

1. – Después del *impasse* consecuencia de la situación sanitaria en el mundo y que ha paralizado la labor de los órganos judiciales también, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha retomado su trabajo con fuerza resolviendo varios asuntos y entre ellos el que tratamos a continuación; tema en el que política y derecho confluyen en el delicado escenario de Costa de Marfil y las elecciones que habrán de celebrarse en el mes de octubre de 2020. Decimos delicado no sólo porque parecen revivirse los enfrentamientos que condujeran a una confrontación interna, sino por la relativamente reciente decisión del Tribunal Penal Internacional recaída en el asunto ICC-02/11-01/15 (sentencia de 15 de enero de 2019) *Fiscal contra Gbagbo y Blé* a la que breve y necesariamente traeremos a colación y por la que se absuelve a estos.

2. – En el asunto *Suy Gohore Emile et Autres c. République de Côte d'Ivoire* los derechos humanos vulnerados son el artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, párrafos 1 y 2 (derecho de participación en la vida política), el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (igualdad ante la ley y no discriminación). Junto a estos, se invoca la inobservancia del artículo 10 párrafo 3 de la Carta Africana para la democracia, elecciones y gobernanza (CADEG) y el artículo 3 del Protocolo de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (*ECOWAS Democracy Protocol*) sobre la Democracia y la Buena Gobernanza, adicional al Protocolo relativo al Mecanismo de prevención, gestión, arreglo de conflictos, mantenimiento de la paz y seguridad (el llamado *Protocole de la CEDEAO sur la démocratie*, o Protocolo de la CEDEAO sobre la democracia). Ello, derivado de la necesaria independencia e imparcialidad de la Comisión Electoral que a juicio de los demandantes suponía una vulneración de derechos fundamentales no remediados pese a un anterior *dictum* de la Corte y una reciente reforma de la ley.

3. – A efectos de entender mejor el problema planteado, conviene hacer referencia a los antecedentes políticos y jurídicos del asunto. De una parte, la lucha por el poder condujo a sangrientos enfrentamientos en particular en el año 2000 alcanzándose un acuerdo en 2005 que puso fin al conflicto civil que tuvo lugar entre 2002 y 2004. Nuevamente se agravó la situación en 2010 con motivo de los comicios que llevaron al poder a Outtara aunque el Tribunal Constitucional había estatuido que el rival Gbagbo había resultado ganador. Se produjeron graves revueltas en el país y finalmente, este

fue detenido y llevado ante la Corte Penal Internacional (CPI) siendo acusado de crímenes de lesa humanidad (en particular de asesinato, violación, otros actos inhumanos y persecución, cometidos en 2010 y 2011 incluyendo el bombardeando de área en Abobo y Yopougon).

4. – La CPI, mediante sentencia de 15 de enero de 2019, le absolvió de los cargos y su posible regreso al país ya ha sido motivo de inquietud de sus opositores actualmente en el gobierno. No obstante, queda pendiente la apelación presentada y existen medidas provisionales relativas a su libertad que han sido objeto de revisión. Así, en el fallo de 28 de mayo del presente año, (*vid.*, parágrafo 66) la Sala de Apelaciones consideró que había lugar a “levantar las condiciones iii), iv), v) y viii) del párrafo 60 de la sentencia, que figuran en el párrafo 25 de la presente decisión e impuestas en principio, lo que implica que puede viajar fuera de los límites del municipio en el que residen en el Estado de acogida, que se suprime la obligación de entregar al Registro todos su documento de identidad “en particular su pasaporte” y la de “informar semanalmente a las autoridades del Estado anfitrión o a la Secretaría” (ex doc. ICC-02/11-01/15 OA 14, 28 mayo 2020).

5. – La conducta del gobierno de Outtara en cuanto a la independencia de órganos fundamentales para que se puedan llevar a cabo elecciones libres, ya fue objeto de la sentencia de fecha 18 de noviembre de 2016 en el asunto 001/2014 *Action pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) c. Côte d'Ivoire (fondo)* pronunciada por la Corte Africana y en la que esta se manifestó en el sentido de la no parcialidad de la Comisión Electoral, violando el derecho a la igualdad ante la ley y a su protección contenido en el artículo 3 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en consonancia con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entonces, ya la Corte estatuyó que la composición de la CEI estaba desequilibrada en favor del gobierno lo que afectaba a su independencia e imparcialidad (para 149). La reforma de la ley 2001-634 de 9 de octubre de 2001 se había enmendado mediante la 2014-335 de 28 de mayo de 2014 dando lugar a esta situación que colocaba al presidente o a su partido político en condiciones más favorables para vencer en los comicios y así se expresa la propia Corte (para 150).

6. – En esta ocasión, los opositores políticos vuelven a la Corte. El fondo del asunto tiene realmente el mismo trasfondo: la debida imparcialidad de una Comisión electoral y a nadie escapan las conductas, más allá de lo ocurrido en Costa de Marfil, que mantienen determinados jefes de estado o de gobierno con el fin de perpetuarse en el poder. La cuestión, importante también, pasa por considerar si el hecho de que una Corte de Derechos Humanos se pronuncie, como en el caso de 2017 o en este de 2020, en contra de aquellas, realmente tiene la deseada eficacia o queda en la base de datos jurisprudencial.

Este asunto también pone sobre la mesa la naturaleza de las sentencias de los tribunales de protección de los DDHH y el sistema arbitrado para dar ejecución a aquellas. Interesaría igualmente a un constitucionalista la cuestión de la (in)competencia de la Corte Constitucional del estado en cuestión respecto a los proyectos de ley (*vid.* para 5 de la sentencia de julio de 2020).

7. – Tratar de evitar el estudio del fondo del asunto mediante la alegación de excepciones es práctica frecuente y en esta ocasión nos encontramos con varias. El estado demandado, Costa de Marfil, alegó como excepciones la de la falta de competencia material de la Corte para conocer del asunto o la inadmisibilidad de la demanda planteada al entender que se trataba de responder a una cuestión ya resuelta basándose en las disposiciones de la sección 56 de la Carta.

El demandado objetó que los demandantes estaban pidiendo la suspensión de la aplicación de la ley 2019-708 (de agosto de 2019) relativa a la recomposición del Comité

electoral ya que no se acomodaba a la sentencia de la Corte de 18 de noviembre de 2016 lo que a su entender conllevaba una competencia: el seguimiento del cumplimiento de las sentencias que ni la Carta ni el Protocolo confieren a la Corte. Junto a esta aserción, la que acabamos de mencionar de la naturaleza declarativa de las “cortes internacionales de derechos humanos y del Tribunal Internacional de Justicia” y la de la ausencia –como consecuencia– de no anular o derogar las leyes de los estados que no sean conformes con los instrumentos internacionales...” (parágrafo 31). Literalmente afirma “les décisions des cours internationales des droits de l’homme tout comme celles de la Cour Internationale de Justice sont seulement de nature déclaratoire». Es aquí donde encontramos afirmaciones que merece resaltar.

8. – En efecto, el demandado puso en pie de igualdad las sentencias de la Corte Africana respecto de sus efectos con las del Tribunal Internacional de Justicia y con la de los tribunales regionales de DDHH, a saber, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (nótese que el demandado cita literalmente en el parágrafo 31: “courts internationales des droits de l’homme”). Limitándonos a los efectos de las sentencias del TEDH no pueden equipararse a las del TIJ ni a las de la CAfDHP como ahora veremos. Las decisiones de Estrasburgo tienen su sistema propio de ejecución: las sentencias son vinculantes para los estados, que están obligados ejecutarlas. El Comité de Ministros (del Consejo de Europa) monitorea la ejecución. Y como dice el propio TEDH "Esto dará lugar a medidas generales, especialmente enmiendas a la legislación, y a medidas individuales cuando sea necesario". (ECHR, 2014, p.9) *The ECHR in 50 Questions*.

9. – En algunos estados (España, por ejemplo) se ha modificado la legislación interna para dar cumplimiento de forma más efectiva, aun habiendo anteriormente cauce, a los pronunciamientos del TEDH (recurso de revisión en España donde, si bien el TS entendió que el recurso de revisión del artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal “cumple este cometido” (vid. Sala de lo Penal (Pleno) del TS de fecha 21 de octubre de 2014) se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 7/2015, art. 5 bis) a efectos de dar una total cabida).

Con ello queremos concluir afirmando que el estado demandado realiza interpretaciones *sui generis* que conducen a la conclusión de la naturaleza declarativa de las sentencias del TEDH, pero dejando a medias el alcance de los pronunciamientos del TEDH, escondiendo el deber del estado afectado de cumplir con lo estatuido y es destapado por los demandantes (para 38) al poner de manifiesto la existencia del Consejo de Ministros que al igual que en el Consejo de Europa, está encargado de asegurarse de la ejecución de las sentencias. No estamos afirmando con esto un carácter ejecutivo sino poniendo de manifiesto la alegación efectuada que debiera haber sido más cuidadosa jurídicamente en sus aserciones.

10. – En el sistema africano –como la Corte pone de manifiesto ante las afirmaciones del estado– en virtud del artículo 29 de Protocolo, las sentencias se notifican al Consejo de Ministros que en nombre de la Conferencia supervisa la ejecución, los estados se comprometen a cumplirlas (para 50): “y a garantizar su ejecución en el plazo fijado por la Corte” *ex* artículo 30 del Protocolo. Además, en cada sesión de la Conferencia, la Corte somete un Informe anual de sus actividades *El informe se referirá en particular a los casos en que un Estado no haya ejecutado las decisiones del Tribunal* (art. 31). Estos Informes ayudan a cumplir su obligación de informar sobre el cumplimiento de sus fallos por parte de los Estados, especialmente porque no dispone de un mecanismo para hacer cumplir sus propias decisiones

11. – Una de las cuestiones que merece la pena traer a colación es la alegación del estado demandado de que la ejecución de una sentencia no constituye un derecho humano consagrado por la Carta (o añade: “cualesquiera otros instrumentos relativos a los derechos humanos que la Corte puede aplicar en virtud del artículo 3 del Protocolo”).

Es complicado tratar de entender nuevamente que se efectúe de tal forma esta aserción. En sí, una ejecución ciertamente no lo sería, pero el derecho seguiría siendo vulnerado y nos podríamos preguntar ¿dónde queda el derecho a un juicio justo, entendido en toda su extensión? El tribunal considera que está dentro de su jurisdicción determinar que una violación del artículo 30 del protocolo equivale a una "violación de los derechos humanos o de los pueblos" en virtud del párrafo 1 del artículo 27 del Protocolo y puede ordenar "todas las medidas apropiadas a fin de remediar la situación" conforme al artículo 27 (1) del Protocolo. Junto a ello, deja sentada su competencia para dictaminar si se ha cumplido o no en el plazo fijado y ordenar las medidas necesarias (para 61).

12. – Esta cuestión de la ejecución de las sentencias es traída obviando que se trata, no de una ejecución sino de un nuevo asunto por más que el trasfondo (la imparcialidad e independencia de una Comisión electoral) esté presente en ambos asuntos que ciertamente están íntimamente conectados. En el para 62 la Corte considera efectivamente que la demanda del presente caso constituye una nueva controversia en relación con el *asunto APDH* "basada en nuevas circunstancias de hecho y de derecho, y considerando que todas las presuntas violaciones se refieren a instrumentos de derechos humanos en los que el Estado demandado es parte, con lo que el Tribunal concluye que tiene competencia material para examinar la presente solicitud" (para 62). Para ello, la Corte examina todos los criterios de admisibilidad que constan en el cuerpo legal y que desarrolló en los asuntos 038/2016 *Gombert Jean-Calude Roger c. République de Cote d' Ivoire* (sentencia de 22 de marzo de 2018) y en el 016/2017 *Dexter Eddie Johnson c. République du Ghana* (sentencia de 28 de septiembre de 2017).

13. – Ciertamente había habido una modificación legislativa operada mediante la *Ordonnance 2020-306* de 4 de marzo de 2020 que afecta a los arts. 5, 15, 16 y 17 de la ley 2019-708 de 5 de agosto de 2019 sobre la recomposición de la Comisión Electoral. Esta modificación venía a dar cumplimiento (tardío) de la sentencia *ADHP*.

He aquí lo que induce a unos, a interpretar que estamos realmente ante una ejecución de sentencia y a otros, a alegar que se trata de un nuevo asunto, lo que como se ha señalado apuntan la Corte y los demandados. Ello, porque se trata de comprobar si este cambio instituye realmente un órgano electoral independiente e imparcial o en esencia estamos ante la misma situación, junto a lo que hay que tener en cuenta el procedimiento llevado a cabo para ello, es decir si la modificación se produjo de forma unilateral por el gobierno sin existencia de diálogo alguno lo que podría poner de manifiesto la dependencia del órgano electoral con respecto al gobierno.

Aunque adelantamos que la Corte (vid. para. 126) pondrá de manifiesto que no se ha operado la debida modificación y en consecuencia ha incumplimiento de parte del *dictum* de 2016 (cfr. párrafos 127 *et seq.*) a fin de cumplir con el derecho y obligación de dictar una resolución fundada en derecho realiza el oportuno razonamiento que merece ser estudiado con detenimiento ya que junto a esta constatación, la CAFDH resaltando la falta de pruebas de los demandantes y el esfuerzo desplegado por el estado de Costa de Marfil, llega, a nuestro juicio, a una conclusión que consideramos contradictoria.

14. – ¿Qué elementos se toman en cuenta para comprobar la independencia e imparcialidad de la Comisión Electoral? La respuesta en principio ya había sido contestada por la CAFDHP en el asunto *ADHP* de 2016: debería existir no sólo una independencia institucional sino financiera y administrativa. Pero en el presente caso relativiza estos dos criterios haciéndolos depender de las circunstancias particulares de cada caso y además afirmando que el criterio de la autonomía financiera no tiene carácter absoluto y el administrativo es acorde en el presente caso con los derechos impugnados. Tan sólo queda, pues, la independencia institucional como factor realmente a ponderar.

Observamos así una postura diferente que arranca del hecho de no responder a la cuestión de cómo alcanzar aquellas (la independencia e imparcialidad) alegando que “no puede proporcionar una solución uniforme para el continente sobre la forma en que se ha de conformar una CEI pues depende de cada país, de su historia jurídica administrativa y política”. Lo que hace pues es ir examinando determinados elementos de la (nueva) ley supuestamente vulneradora de derechos humanos, a saber, quiénes son los miembros del órgano electoral, su composición, el procedimiento de designación de los miembros del órgano electoral, el debido equilibrio en el seno del órgano y la independencia institucional del órgano electoral junto a la alegada discriminación respecto a los candidatos pertenecientes a partidos independientes y la dilación excesiva en cuanto a su promulgación.

15. – El fallo de la sentencia no es totalmente favorable a los demandantes por cuanto la Corte considera que no hay infracción del artículo 13, párrafos 1 y 2 de la Carta Africana (derecho de los ciudadanos a participar libremente en la dirección de los asuntos públicos) ni del artículo 10.3. de la Carta Africana para la Democracia, ni del artículo 26 del Pacto, ni -finalmente- del artículo 3 (2) de la Carta. Tampoco culpa al estado de violar el compromiso de cumplir con la sentencia ADPH en el plazo establecido. Ello, fundamentalmente por la voluntad del estado al presentar solicitud de interpretación de la sentencia del Tribunal de 4 de marzo de 2017 y la búsqueda de una solución consensuada para reformar el organismo electoral mediante la adopción de la Ley 2019-708 de 5 de agosto de 2019 sobre la reconstitución del CEI. En estos puntos queda puesto de manifiesto que los demandados alegan, pero no prueban, a juicio de la Corte, sus pretensiones.

En relación con el desequilibrio notorio del número de presidencias de las comisiones electorales propuestas por el partido en el poder, tras las elecciones de la Mesa sobre la base de la ley anterior, cuando el órgano electoral a nivel local seguía estando inclinado a favor del Gobierno, el Tribunal determinó que el Estado demandado no cumplía plenamente los artículos 17 de la CADEG y el 3 del Protocolo, observando (vid. párrafo 229) ausencia de un mecanismo que garantice que el proceso de nombramiento de los miembros del órgano electoral por los partidos políticos, incluidos los partidos de la oposición y las organizaciones de la sociedad civil y dirigido por estas entidades. Con ello, no se garantiza la confianza pública y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso democrático, como prescriben los artículos 3 (7) 3 (8) y 13 de la CADEG, ni se avala que el órgano electoral goce de la confianza de los actores y protagonistas de la vida política, como prescribe el artículo 3 del Protocolo de la CEDEAO sobre la democracia. El Tribunal concluye que el Estado demandado ha violado estas disposiciones.

En definitiva, procediendo a la reforma de los artículos mencionados (nótese que la Corte considera que no existe vulneración de derechos humanos previstos en la Carta Africana o en el Pacto de Derechos Internacionales Civiles y Políticos, la nueva ley se acomodaría al *dictum* ACDP con lo que cumpliría cabalmente lo ordenado en 2016.

16. – Podemos finalmente poner en tela de juicio las vulneraciones constatadas y considerar si suponen, o no, una violación del derecho de participación política y del derecho a la igualdad: las afirmaciones realizadas por la Corte respecto del desequilibrio en favor del gobierno (*sic.*: para. 228) o esa ausencia de un mecanismo garante del nombramiento de los miembros de los órganos, nos parecen suficientemente representativas de la falta de independencia e imparcialidad. Considerando que parcialmente no se cumple con todas las garantías, entendemos que vulneran los derechos humanos en cuestión invocados por los demandantes.

Creemos que la Corte ha dulcificado las consecuencias que puedan tener, pero - aun cumpliéndose lo ordenado en un plazo razonable (no determinado realmente)- los próximos comicios se celebrarán con este « defecto » aunque eso sí, con una sentencia

que para el pueblo de Costa de Marfil supondrá que el estado no ha vulnerado los derechos humanos, lo que tiene mucha más importancia de la que pudiere parece a primera vista, dados los primeros conatos de revuelta, el fallecimiento del primer ministro el mes pasado y la puesta en libertad del principal opositor, Gbagbo.

María del Ángel Iglesias Vázquez
Facultad de Derecho
Universidad Internacional de La Rioja
ma.iglesias@unir.net