

Perspectivas de la observación electoral en los albores del Siglo XXI: Una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales

*Roberto Cuéllar M.
José Thompson**

Introducción

La “observación electoral” ha tenido más desarrollo en América Latina que en ninguna otra parte del mundo, y aunque no todos tengan el mismo criterio de ella y persista alguna polémica acerca de su eficacia, lo cierto es que está todavía presente en la casi totalidad de los procesos electorales en el Hemisferio Occidental, y para muchos su concreción en un proceso electoral determinado es sinónimo de elecciones correctas y legítimas.

El movimiento hacia la recuperación de la democracia en América Latina, a partir de fines de la década de los ochenta, coincide con el despliegue acelerado de los trabajos de CAPEL en su acompañamiento a los organismos electorales de todo el territorio continental y buena parte del insular del Hemisferio Occidental, en el desarrollo de decenas de proyectos de asistencia técnica que ayudaron a reconstruir las bases y la ingeniería misma para la realización de procesos electorales en condiciones tales que garantizaran márgenes aceptables de libertad, legitimidad, autenticidad, competitividad y transparencia. En este

* Roberto Cuéllar es Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y José Thompson es Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). La presente ponencia se enmarca en el contexto de los esfuerzos del Centro de Estudios Políticos y Sociales (Fundación CEPS), por someter a análisis las instituciones fundamentales y por propiciar la comparación de experiencias y lecciones aprendidas en el desarrollo de la observación electoral. La perspectiva asumida al efecto se relaciona, en cuanto a la práctica acumulada, con la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral y, por lo tanto, está enfocada primordialmente desde el ámbito interamericano.

contexto, la observación electoral practicada por CAPEL se ha vinculado fuertemente a la figura de los organismos electorales en la región y se ha entendido como complementaria de la asesoría técnica en esta materia.

Es necesario recordar que en general, en América Latina la realización de elecciones y la resolución de los conflictos relacionados con ellas son confiadas a una o varias entidades especializadas autónomas. Ello ha favorecido la generación de un verdadero “Derecho Electoral” como una especialidad¹, y explica la amplitud de opciones que se abren cuando se puede dialogar y acordar directamente con la institución electoral sin que ello deba implicar hacerlo por medio del gobierno nacional. CAPEL, desde su fundación, ha optado por la cercanía y el contacto directo con los organismos electorales y ha colaborado a que ellos se organicen en la forma de asociaciones que fomentan el intercambio de experiencias y detectan ricos matices en el lenguaje común que hoy en día es la parte procesal de la democracia representativa en la región².

Teniendo en cuenta este marco geográfico e institucional, es preciso aun ahondar en el concepto mismo de observación y su justificación, entender sus componentes, someter a evaluación su práctica reiterada y derivar algunos aprendizajes relevantes, no sólo para esta parte del mundo, sino para todos los interesados en la promoción de la democracia por medio de las elecciones.

Para el IIDH y su programa especializado CAPEL, la cuestión de la relación entre derechos humanos y democracia no es nueva y proviene del mismo estatuto que le dio vida al Instituto a partir del año 1980:

“Artículo 4. El Instituto basará su acción en los principios de la democracia representativa y del Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su protección internacional...”.

1 De hecho, este es conocido como el “modelo latinoamericano” de organización electoral. Ver la voz “Organismos Electorales” en IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, II Edición. IIDH, San José 2000, pp. 944 ss.

2 Al respecto, puede consultarse la voz “Asociaciones de organismos electorales”. *Ibid.cit.* pp.51 ss.

En una América Latina plagada entonces por el autoritarismo, en donde la democracia representativa auténtica era apenas una excepción, vigente en tres países de la región, establecer un centro dedicado a los derechos humanos requería optimismo y visión, pero más optimismo era preciso para vincular estrechamente la vigencia de los derechos fundamentales de la persona con la existencia de democracias genuinas. Las consecuencias de esta relación, cuya validez el tiempo ha confirmado en las tierras latinoamericanas y más allá, no se han explorado todavía con la profundidad que se requiere³.

Claro está que la relación más directa se impone a partir del hecho incontestable de que los derechos políticos son derechos humanos y que como tales se hallan incorporados en los instrumentos constitucionales e internacionales vigentes en la materia⁴. Para una institución de derechos humanos, el desarrollo de prácticas como la observación no puede alejarse de esta premisa fundamental.

Ahora, ¿qué caracteriza a la observación electoral en general? ¿Existen “tipos” o “categorías” de observación? Si ese es el caso, ¿qué las distingue? Adentrémonos, pues, en los terrenos de la observación a partir de estas y otras interrogantes pertinentes.

I. El concepto de observación electoral

La esencia misma de la observación electoral puede explorarse a partir de la denominación elegida.

Según el Diccionario de la Real Academia⁵, el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”.

3 Véase Thompson, José, “Democracia, participación y derechos humanos”, en *Revista IIDH* 34/35, San José, pp. 79-103.

4 De la claridad de que los derechos políticos son derechos humanos se derivan importantes consecuencias conceptuales y prácticas. Ver así, Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos” en AA.VV., *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp.48-58.

5 XXII Edición disponible en Internet, en el sitio <http://www.rae.es/>

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

En una definición ya clásica, IDEA Internacional indica que la observación electoral es la “recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”⁶.

Podemos adecuar este concepto diciendo que la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables. De este modo, respondemos a la pregunta de qué parámetros serían útiles para determinar la “adecuación” aludida apenas atrás.

El desarrollo de la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la democracia”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia exclusivamente interna del respectivo Estado. En la actualidad hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales. Hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos⁷, se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los

6 International IDEA, *Code of conduct for International Observers*, Stockholm, IDEA, 1997.

7 Artículo 23 Convención Americana sobre Derechos Humanos:
“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
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) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

asuntos electorales⁸. Existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales, los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en los distintos países⁹ y se han adoptado instrumentos internacionales que, aun siendo imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre del 2001 en el marco de la Organización de Estados Americanos, instrumento que, por cierto, menciona expresamente el instituto de la observación electoral internacional¹⁰. Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la democracia representativa que expresamente incluye los asuntos electorales.

La observación electoral puede servir a diferentes objetivos, todos relacionados de alguna manera con el propósito de contribuir a la legitimidad y a la generación de credibilidad en un proceso electoral determinado. Podemos decir que en su nivel máximo pretende reunir elementos de juicio suficientes y objetivos para evaluar un proceso electoral, cada una de sus etapas o alguno de sus elementos en particular; en su nivel medio detectar y encauzar irregularidades que puedan afectar la integridad de un proceso electoral; y en un nivel micro identificar opciones para introducir cambios, reformas o reestructurar instancias a partir de la experiencia vivida en un proceso electoral. Estos “niveles” de observación no son necesariamente excluyentes entre sí, pero el énfasis que a cada uno se otorgue marcará la orientación de la observación que se practique, sus parámetros y los instrumentos en los que se apoye. El nivel medio, por ejemplo, es cercano a la fiscalización y por tanto difícilmente compatible con los postulados de la observación internacional cuando exige que el observador no esté involucrado en el proceso electoral, pero es en

-
- 8 Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varia y en especial en el caso *Yátama contra Nicaragua* ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse en la respectiva resolución, ubicable en la sección de Jurisprudencia de www.corteidh.or.cr
 - 9 Ver la voz “Asesoría Electoral” en CAPEL, *Diccionario Electoral*, op.cit., pp. 37 ss.
 - 10 El artículo 24 de la Carta las menciona, aunque se circunscribe a aquellas hechas por la propia Organización de Estados Americanos.

cambio válido para una observación electoral producida desde la ciudadanía misma.

Se insiste a menudo en que la observación electoral no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen sobre todo las agrupaciones políticas y similares¹¹ en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en posibilidad de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un proceso electoral en cada puesto de votación. Por más de la evolución que ha sufrido el instituto de la observación electoral.

Y es que la observación electoral tiene historia, corta quizá, pero marcada por cambios sustanciales.

II. Una nota sobre la evolución histórica de la observación electoral

La observación electoral en general ha estado presente desde el apogeo de los procesos electorales y está ligada a la “fiscalización”, labor que corresponde naturalmente a los directamente interesados en la rectitud de un proceso electoral y sobre todo a los partidos políticos, pero su desarrollo autónomo es reciente.

La observación internacional inició como “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia), de manera que su génesis no fue exactamente un ejercicio de solidaridad. Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el proceso de descolonización: a partir del caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004).

11 Cuando hablamos de “similares”, nos referimos a todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los mecanismos de democracia directa.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Sin embargo, no ha sido en el plano universal donde más desarrollo ha habido en materia de observación electoral. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy significativos en esta materia. Si bien el origen de la observación electoral en la región se da más bien por una circunstancia política coyuntural (en 1962 por medio de la Organización de Estados Americanos en República Dominicana), la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se diversifica gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas. La aparición de CAPEL y su ligamen con los organismos electorales explica el que ahora, tan solo en esta instancia, estemos a las puertas de la misión de observación electoral número doscientos (Cuadro 1), mientras que la OEA ha continuado con misiones aprobadas por medio de los gobiernos, y otras instituciones como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, han organizado también misiones con un propósito similar, aunque en cada caso dependiendo del énfasis de cada institución en los fines, los medios y los instrumentos.

Cuadro 1. Misiones de observación electoral del IIDH/CAPEL, 1985-2008

| PAISES | MISIONES | AÑOS |
|-------------------|----------|--|
| Argentina | 9 | 1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2007 |
| Bolivia | 11 | 1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006 |
| Brasil | 4 | 1989, 1994, 1998 |
| Colombia | 17 | 1986, 1990, 1991, 1994, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2007 |
| Costa Rica | 10 | 1986, 1990, 1994, 1998, 1999, 2002, 2006, 2007 |

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

| | | |
|-----------------------------|-----|---|
| Chile | 12 | 1988, 1989, 1993, 1996,1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006, 2008 |
| Ecuador | 22 | 1986, 1988, 1990, 1992, 1994,1995,1996,1997, 1998,2002, 2004, 2006, 2007,2008 |
| El Salvador | 12 | 1985, 1988, 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006 |
| España | 3 | 1992, 2004, 2007 |
| Guatemala | 17 | 1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2007 |
| Haití | 3 | 1987, 1990 |
| Honduras | 7 | 1985, 1988, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 |
| Jamaica | 1 | 2007 |
| México | 5 | 1994, 1997, 2000, 2003, 2006 |
| Nicaragua | 8 | 1989, 1990, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006 |
| Panamá | 7 | 1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2004, 2006 |
| Paraguay | 9 | 1988, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2001, 2003, 2008 |
| Perú | 8 | 1985, 1989, 1990, 1995, 2001, 2006 |
| Puerto Rico | 4 | 1998, 2000, 2004, 2008 |
| República Dominicana | 12 | 1986, 1990, 1994,1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 |
| Uruguay | 6 | 1989, 1994, 1999, 2004 |
| Venezuela | 11 | 1989, 1993,1998, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007 |
| 22 PAISES | 198 | 1985-2008 |

Fuente: IIDH/CAPEL. Actualizado el 7/10/2008.

Quizá un momento culminante para ver la interacción entre las diversas formas de observación electoral internacional se vivió en ocasión de las elecciones generales de Nicaragua de 1990, en donde todas las instancias recién indicadas concurren, al lado de otros mecanismos más bien informales (sindicatos, organizaciones partidarias internacionales, grupos de parlamentarios extranjeros, entre otros), dado interés en la definición de la justa electoral entre los sandinistas en el poder y una alianza opositora recién concretada meses antes de los comicios.

Lo cierto es que la observación internacional de elecciones ha continuado adelante en la región, incluyendo a otros actores, tales como la Unión Europea e instancias interparlamentarias (Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino), al punto que es altamente improbable que se lleven a cabo comicios sin que haya presencia de varias misiones de observación de origen internacional.

Por su parte, la observación nacional o doméstica de elecciones, ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero cada vez más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil.

América Latina también ha contribuido en este segmento de la observación electoral y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la democracia y la defensa de los derechos políticos, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica, que caracterizaremos más adelante, va de la mano con otros dispositivos que adquieren sentido en los procesos electorales, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la región.

Latinoamérica también ha aportado a la generación y desarrollo de otras formas de observación electoral, por ejemplo, la realizada a

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

partir de las oficinas de los Ombudsmen o las Defensorías del Pueblo. La primera experiencia en el mundo se originó con la Defensoría del Perú en 2001 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional. Puede decirse que esta forma de observación (desde los Ombudsmen) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ir en cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principios de no discriminación, entre otros.

En suma, en la actualidad tenemos una abundancia de formas de observación electoral con concurrencia de instancias y organismos que aportan cada cual su especialidad (aunque se requiera también un mínimo de coordinación para que el mensaje final sea congruente y no contradictorio). La observación electoral, por más de su exitoso desarrollo en la región, se ha extendido por el mundo, con amparo en marcos institucionales o de integración o bien por la aparición de organismos nacionales con interés en la vigencia y consolidación de la democracia.

Empero, continuemos con las interrogantes. A la base misma de la observación electoral está la cuestión de qué condiciones tiene o debe tener una persona o grupo de personas para emitir un juicio esencial que califica o descalifica un proceso electoral y que puede afectar seriamente la confianza que en sus resultados se tenga.

III. El observador y los tipos de observación

La pregunta formulada es clave, ya que del juicio ponderado e informado de una persona o un grupo puede depender la imagen que se tenga de un proceso electoral y su validez para designar autoridades o resolver temas de interés nacional.

Como ha quedado indicado, la observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso, lo adecuado es que ese marco se haga explícito y en tal virtud se esclarezcan los

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores.

Un elemento que ha sido frecuentemente criticado es la selección de miembros de una misión de observación con base en sus credenciales políticas. Si bien es cierto que la experiencia en campañas políticas es un elemento relevante a la hora de emitir opinión sobre un proceso electoral, debería ir acompañada de otras cualidades mínimas: trayectoria en observación de procesos similares, conocimiento actualizado acerca del régimen electoral en vigor, dominio de la lengua en uso en el país observado (preferiblemente), entre otros.

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un proceso electoral, un tema de indudable actualidad es el de la necesidad de contar con miembros de la misión que estén especializados en este campo; piénsese en la utilización de modalidades de votación electrónica y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar a la hora de emitir una opinión sobre la regularidad de unos comicios.

La composición de una misión, es decir, las características de los observadores en lo individual suele determinar el énfasis de la observación: más política la misión probablemente signifique que será más político el enfoque; más experiencia acumulada en los miembros probablemente signifique una evaluación más integral y más recomendaciones a futuro.

También se dice con frecuencia que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del Gobierno y fuerzas de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, 2001); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de organismos electorales y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú 2001, Ecuador 2002-2007, Guatemala 2005-2007)¹². Lo cierto es que los organismos electorales y los gobiernos terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país y el sistema electoral, y a menudo la vía para esto es la previa asesoría técnica.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa. De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”¹³, entendiendo que la observación es una forma de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la política interna). Frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador internacional haría.

Las características del observador, los métodos que se apliquen y los productos que se obtengan de la observación van a determinar el tipo o el matiz de la observación electoral, sin embargo, entre la internacional y la nacional existen diferencias de esencia en las que conviene detenerse brevemente.

12 En tal sentido, ver Boneo, Horacio et al, “la Observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en: *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, op.cit., p. 1074.

13 Así, México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL.

IV. Observación internacional y observación doméstica

A pesar de ser mucho más reciente que la dimensión internacional, la observación “doméstica” ha crecido considerablemente en los últimos años.

Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales. De hecho la observación nacional debe plantearse siempre evitando pasar la frontera que la separa de la fiscalización¹⁴, ya que tienen muchos elementos en común.

Hay diferencias históricas entre ambas categorías: la internacional es más antigua y más consolidada; la nacional sólo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y de intentos de reglamentación.

Más importante aun es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país anfitrión imponga¹⁵, entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los derechos políticos

14 Hay momentos en que esta frontera se torna menos clara: en agosto del año 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica dictó una reglamentación sobre la figura de la observación nacional (**Acreditación de fiscales y observadores nacionales para el proceso de referéndum**, disponible en www.tse.go.cr) con ocasión del referéndum acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (y República Dominicana) y Estados Unidos. Dada la naturaleza de este proceso electoral, en que la fiscalización correspondía a los partidos políticos, pero el interés más directo lo tenían los movimientos por el SI y por el NO, se acercó el status de observador nacional a las labores de fiscalización, permitiendo a los movimientos designar “observadores nacionales” para controlar el desarrollo del proceso. Pero ni aun en estas circunstancias se eliminó completamente la distinción entre fiscalización y observación nacional, ya que los personeros de las mesas receptoras de votos fueron siempre representantes de los partidos políticos, como lo dispone la legislación de este país para todo proceso electoral.

15 Siempre y cuando esas limitaciones no hagan imposible o desnaturalicen su labor de observación. De ser este el caso, lo adecuado pareciera ser denunciar estas limitaciones como restricciones inaceptables y retirarse del ejercicio de observación. Restricciones inaceptables podrían ser la imposibilidad de moverse libremente por el territorio o de diseñar libremente el programa de observación, entre otras.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que de hecho se participa ejerciendo el voto y se designan autoridades, por lo que las limitaciones deben mantenerse en el mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

La observación nacional suele tener ventajas respecto de la internacional en tanto puede ser más amplia, es decir, llegar a más puntos del territorio del país anfitrión, si es que se apoya en un despliegue eficaz; es en general menos costosa, ya que desde la movilización misma de los observadores consume menos recursos; los observadores individuales tienen conocimientos de la coyuntura política y electoral (a menudo también la jurídica) en que se desarrolla el proceso, temas a los que a menudo hay que introducir al observador extranjero; puede, fácilmente ser más prolongada en el tiempo la observación nacional.

No obstante, la observación internacional suele tener más impacto en la opinión pública, en especial por constituir una extensión del marco institucional. A la observación nacional se le imputa, a menudo de manera gratuita, el sesgo que puede producir la preferencia político-electoral de la mayoría de sus integrantes o su dirigencia.

En todo caso, entre ambas categorías de observación puede (y a menudo debe) darse una relación de complementariedad y no de exclusión. Si ambas llegan a conclusiones similares en un proceso determinado, habrá mayor fuerza a la hora de hacerlas llegar a su destinatario, el público o las instituciones interesadas.

Como ya quedó dicho, la observación nacional está avanzando en la construcción de espacios para el intercambio internacional aplicable a procesos nacionales, nutriéndose de la rica trayectoria que la observación internacional ha acumulado, buena parte de la cual se debe al intercambio y a la comparación de experiencias prácticas.

V. Los métodos de observación

Si algo distingue a las observaciones practicadas por marcos institucionales es el método que empleen, más allá de cuán explícito este sea.

Toda observación debe contemplar, entonces:

- Mecanismos para la selección, la determinación o el reclutamiento de los observadores individuales.
- Capacitación, transmisión de información acerca del país anfitrión, del proceso electoral y de su marco normativo, incluyendo en este último caso, las regulaciones acerca de la observación misma.
- Programa de contacto con actores políticos y sociales en el país anfitrión.
- Relación de la misión con las instituciones del país anfitrión.
- Diseño de instrumentos de observación y comunicación sobre su uso a los observadores individuales.
- Preparación del despliegue para la jornada electoral.
- Determinación del producto tangible de la observación, el informe en que se plasmen las conclusiones del ejercicio. De la misma manera, el procedimiento por el cual estas conclusiones se alcancen.
- Establecimiento de canales de comunicación con los medios de comunicación y con las autoridades del país anfitrión.
- Parámetros de conducta o principios éticos con los cuales se afilie la institución que promueve la observación.

Cada uno de estos grandes temas debe clarificarse, primero, internamente en la misión y, frecuentemente, al público (restringido o general) de tal manera que pueda saberse por anticipado la forma de operación que esta misión tendrá. Algunas instituciones, como la OEA o las Naciones Unidas, suelen firmar un convenio en el que

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

quedan consignadas la mayor parte de estas determinaciones. Otras como la Unión Europea, tienen disponibles por anticipado, para todo interesado, las reglas básicas de la observación.

En materia de principios éticos y patrones de conducta esperados de cada observador internacional se ha adoptado, en el año 2005, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones¹⁶, con la participación y la suscripción de una veintena de organizaciones e instituciones, las que conjuntamente aportan una trayectoria muy amplia en este campo. No es este el momento o el espacio para detallar el contenido de estos instrumentos, pero conviene resaltar el fuerte consenso que tienen a la base y lo significativo de su adopción y divulgación. La observación internacional impone, sin duda, una gran responsabilidad institucional e individual para quienes la practican.

VI. La observación electoral internacional desde CAPEL

En la determinación de su forma de trabajo en este campo, que ha venido evolucionando a lo largo de los veinticinco años que han transcurrido desde la fundación de CAPEL en el seno del IIDH, se ha llegado a vincular estrechamente la observación con la función de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales que CAPEL ejerce en toda la región, de la siguiente manera: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

16 Instrumentos ambos disponibles en los portales institucionales del Centro Carter, la División Electoral de Naciones Unidas o la Unión Europea. La dirección específica de una de estas fuentes es eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_es.pdf en ec.europa.eu

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

La observación es vista, entonces, como parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los organismos electorales¹⁷ del cual forman parte también las conferencias mismas de las asociaciones y el enlace que electrónicamente mantienen los organismos entre sí y con la Secretaría Ejecutiva. Por ello, la observación en este contexto no es solo ni principalmente un mecanismo de evaluación de las elecciones, sino un insumo para la determinación de las áreas técnicas por fortalecer o por compartir en aplicación de la filosofía esencial del perfeccionamiento continuo de los procesos electorales, y asignando especial valor a la cooperación horizontal en materia electoral, nutrida en buena medida por la especialidad técnica que se ha desarrollado en esta región que, desde la recuperación de la democracia, ha vivido mucho más de un centenar de elecciones.

En consecuencia, algunas de las características distintivas de esta observación electoral internacional son:

- Un marco institucional doble, es decir, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral por un lado y, por otro, los estatutos de las asociaciones de organismos electorales aplicables. Ello significa una relación directa con la vigencia relativa de los derechos políticos y de los demás derechos fundamentales de la persona humana, pero también una vinculación con los objetivos de fortalecimiento de la democracia por medio de las elecciones a los que aspiran tanto CAPEL como las asociaciones mismas.
- Misiones conformadas fundamentalmente por miembros y funcionarios de organismos electorales, que por sus funciones deben estar especializados en la materia electoral.

¹⁷ Recuérdese el carácter autónomo de los organismos electorales en esta parte del mundo, que hace posible la conformación de asociaciones no intergubernamentales como estas, con acuerdos directos con las entidades electorales, es decir, sin pasar por la aprobación de los respectivos gobiernos.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Coparticipación del organismo electoral anfitrión, con diseño conjunto del programa de observación y con frecuente aplicación de la reciprocidad en la invitación a sus colegas, los organismos miembros de la misma asociación. Los programas son amplios e incluyen contactos con distintos sectores técnicos y políticos e incorporan la libertad para la misión de organizar las visitas que considere pertinentes, antes, durante o después de la jornada electoral.
- Comunicación directa con el organismo anfitrión para poner en su conocimiento anomalías, irregularidades o áreas de preocupación en el marco de un proceso determinado.
- Énfasis en el carácter técnico del informe que produce la misión, y en el hecho de que el organismo electoral anfitrión es el primer destinatario de este producto de la observación. Cabe destacar que cada vez más los organismos electorales hacen público este informe, por medio de su portal en Internet o los medios que consideren pertinentes¹⁸.
- Recomendaciones técnicas, normativas e institucionales dirigidas especialmente a la organización de futuros procesos electorales en el país en cuestión. La elaboración de estas recomendaciones, al igual que las conclusiones base del informe se hacen a partir de un análisis intersubjetivo en la forma de una sesión de evaluación, a partir de la cual se definen las líneas prioritarias que guiarán el informe.
- Seguimiento por medio de misiones al país en cuestión, o bien por contacto directo con los organismos electorales, en las otras actividades realizadas en el marco de las asociaciones.

18 CAPEL también ha aplicado la norma de que si el organismo electoral anfitrión publica solo parte del informe de la misión, eso habilita a la Secretaría Ejecutiva a hacer lo propio con el resto del documento.

Este tipo de observación es una forma de acompañamiento técnico calificado y, a pesar de lo consolidado de su historia, debe replantearse permanentemente sus objetivos, sus métodos y sobre todo, cómo sacar mejor provecho de la presencia, por un tiempo relativamente breve, de un grupo de observadores que gracias al marco institucional de donde proceden, puede aportar en situaciones políticas que a menudo se tornan delicadas en razón de los intereses en disputa.

VII. Los elementos observados y el impacto de la observación

Para algunos¹⁹, la observación electoral ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la legitimidad de un proceso electoral: un registro electoral con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia electoral con un sistema de partidos renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la jornada electoral, con énfasis en el secreto del voto y las garantías modernas del Derecho Electoral; y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los organismos electorales involucrados en los respectivos comicios. Cada uno de estos aspectos, y esos organismos, eran el foco de atención de la observación.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otros, por un registro electoral incluyente con mínimos márgenes de error, reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral, condiciones establecidas para la campaña, incluyendo aquellas que aseguren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que estos hagan de la campaña y las ofertas electorales, regulación de la relación entre dinero y política y de la eficacia del sistema en esta materia, utilización de modalidades de votación electrónica, aplicación de mecanismos que garanticen la

19 Ver, Boneo, Horacio et al, “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., pp. 1100 ss.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

democracia interna de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica) y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral. Los observados, el o los organismos electorales ciertamente, pero también los partidos políticos, los congresos, la justicia electoral y aun los medios de comunicación.

Como se ve, los elementos observables se han diversificado y se ha complejizado la agenda de la observación, aunque bien se entiende que no es posible solucionar todos los temas de debate en lo político electoral por vía de la observación, en particular porque la internacional debe ser respetuosa de la legislación del país anfitrión y sus peculiaridades.

Sería, pues, ilusorio pensar que la observación puede abarcar todos los temas que conforman la discusión en materia electoral, como lo es pensar que tiene el mismo impacto en todo momento y en todo lugar.

Cuando hay dudas acerca de la regularidad de un proceso electoral, por las razones (reales o imaginarias) que sean, la observación electoral, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con mayor fuerza la opinión pública (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición como en Nicaragua en 1990, en El Salvador en 1994, o de alta expectativa por la reconstrucción de un sistema electoral (Perú 2001), ese ha sido el caso. Como veremos en la conclusión, este factor no deja de ser relevante en los años que ahora vivimos.

VIII. A modo de conclusión

En el periodo comprendido entre fines de noviembre del 2005 y diciembre del 2007, más de cincuenta procesos electorales²⁰ tuvieron lugar en América Latina y alrededor de quinientos millones de

20 Entendiendo que cada elección tiene su entidad propia, aunque la jornada electoral incluya varias de ellas simultáneamente. En el periodo en cuestión, de América Latina continental y República Dominicana, solamente la República

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

ciudadanos concurren a las urnas para pronunciarse acerca de la designación de autoridades o para evacuar consultas de interés nacional. Estos contundentes datos numéricos hablan claramente de la vitalidad de la democracia representativa en esta parte del mundo.

Pero esta acumulación sin precedente de elecciones en un periodo relativamente breve ha significado también un reto para la observación electoral y, en lo que a nosotros respecta, para la red de organismos constituida por las asociaciones electorales.

Un reto por la cantidad de procesos y por la obligación, clara y gustosamente asumida, de estar presentes en todos los casos requeridos, aun en los momentos en que coincidían comicios en distintas partes del continente²¹. Un reto también porque el ejercicio de la reciprocidad implicó que los miembros de los organismos electorales y de la Secretaría Ejecutiva (CAPEL) tuvieran que multiplicarse para atender las invitaciones y las solicitudes de apoyo. Un reto, finalmente, porque resultados ajustados se hicieron presentes en varios de los comicios (en las elecciones presidenciales de Costa Rica en febrero del 2006, en la decisión por la Alcaldía de San Salvador en marzo del 2006, en las elecciones presidenciales de México en julio del 2006, en el referéndum confirmatorio de la reformas constitucionales en Venezuela en diciembre del 2007) o porque problemas técnicos o políticos incidieron negativamente en la transmisión de resultados (en Honduras, en noviembre del 2005, en República Dominicana, en mayo del 2006, en Ecuador, en octubre del 2006) y estas circunstancias generaron un ambiente más bien crispado en el cual la observación electoral internacional adquiriría una dimensión diferente.

Hace apenas un lustro eran más de una las voces que advertían acerca del posible declive y eventual desaparición de la observación electoral, en una parte del mundo que conocía cada vez un mayor predominio y consolidación de la democracia representativa.

Oriental del Uruguay no aparece en la lista de países con procesos electorales nacionales.

21 Por ejemplo, en marzo del 2006, en El Salvador y en Colombia y en octubre del 2007, en Argentina y en Colombia. En todos estos casos hubo misiones de la red electoral interamericana con presencia de CAPEL.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

El tiempo demostró que estos eran juicios sin fundamento. La observación electoral, lejos de desaparecer, se ha diversificado y, al lado de las misiones internacionales, hay una multiplicación de esfuerzos y plataformas nacionales complementarias en esta materia. Las vicisitudes políticas en el Hemisferio Occidental hicieron que la observación tuviera un lugar y desempeñara un papel, aun en situaciones de alta tensión política. La progresiva complejidad de la agenda electoral no ha significado la postergación de la observación, sino que ha hallado en esta un insumo valioso para reflexionar acerca del futuro y enrumbar la reforma política y electoral.

La democracia está viva y activa en América Latina y la observación electoral la acompaña. Pero nos engañaríamos si no reconociéramos que, a juzgar por las encuestas y sondeos, la población dista mucho de estar satisfecha con el desempeño de los regímenes políticos que se han sucedido en los años más recientes, que instituciones tan fundamentales para la democracia como los partidos políticos están en el último lugar de la credibilidad ciudadana y que en muchos países hay reformas pendientes, imprescindibles para consolidar el ejercicio eficaz de los derechos políticos.

Estos son retos que trascienden el campo de la observación, pero que no pueden estar ajenos a ella. Seamos optimistas y confiemos en que la democracia latinoamericana sabrá hallar los caminos para resolver los dilemas planteados y tantas otras interrogantes que están pendientes. Al menos desde la experiencia acumulada en la observación electoral, hay buenas razones para no caer en el pesimismo.

Bibliografía

Boneo, Horacio. “Observación internacional de elecciones”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

— (et al). “La Observación (internacional y nacional) de las Elecciones,” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, t II. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

CAPEL. *Memoria. Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José, 1987.

— . *Elecciones y democracia en América Latina*, Memorias del I Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1988.

— . *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, 1989.

— . *Proceso electoral y regímenes políticos*, Memorias del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1989^a.

— . “Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil”, en *Dossier, Misión de observación*, San José, 1989^a.

— . *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*, Memorias del III Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, 1990.

— . *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, 5 t., San José, 1991.

Cuéllar, Roberto. “Centro de Asesoría y Promoción Electoral”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Diccionario de la Real Academia Española. XXII. Edición disponible en línea: www.rae.es

IDEA Internacional. *Code of Conduct for International Observers*. Estocolmo, 1997.

— . *Normas electorales internacionales: Directrices para Revisar el Marco Legal de las Elecciones*, Suecia, 1997.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1994^a.

— —. *Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados; interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal*, México, 1994b.

— —. *Guía temática para el visitante extranjero invitado*, México, 1994c.

— —. *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países Latinoamericanos*, México, 1994d.

— —. *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, 11 y 12 de agosto de 1998, IFE/TEPJF/ONU, México, 1998^a www.ife.org.mx.

Molina, José Enrique. “Elecciones estatales y municipales: Venezuela, 3 de diciembre de 1989”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/CAPEL, San José, 51-55, 1989.

— —. “La reforma electoral venezolana y sus consecuencias políticas”, en IIDH/CAPEL (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. III, San José, 1991.

— —. “Los sistemas electorales de América Latina”, *Cuadernos de Capel*, 46, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Nohlen, Dieter. *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/CAPEL, San José, 1987.

— —. “Sistemas electorales, elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos, en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/Capel, San José, 1988^a.

— —. “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1988b.

— —. *Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva*

ciudadanía para el siglo XXI, ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal, San José, 2003.

Núñez, Eduardo. “Observación nacional de elecciones”, en *Diccionario Electoral*, t. II, IIDH/CAPEL, 2000.

Onusal (División Electoral). *Directrices para la actuación de los observadores internacionales de Naciones Unidas*, San Salvador, 1994c.

Picado, Sonia. *Estudios básicos de Derechos Humanos*, t. I, San José, 1994.

— —. “Participación política de la mujer: un reto de ayer, hoy y siempre”, *Revista Parlamentaria*, vol. 9, agosto, San José, 2001.

— —. “Derechos Políticos como Derechos Humanos” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, t II. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Thompson, José. “Democracia, participación y derechos humanos”, *Revista IIDH*, 34/35, San José, 2002.

— —. “Abstencionismo y Participación Electoral”, en *Cuadernos de CAPEL*, número 49; versión electrónica únicamente, San José, 2004.

Tuesta, Fernando. *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995.

— — (ed.). *Simposio sobre reforma electoral*, Memoria, IFES/USAID, Lima, 1996.

— —. “Perú”, en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Valverde, Ricardo. “Transparencia eres tú”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIV, IIDH/CAPEL, San José, 1995.

— —. “Banco de datos de políticos argentinos: Dime quién eres y te diré si te voto”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVI, IIDH/CAPEL, San José, 1996.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Vincenzi, Sofía. “Asociaciones de Organismos Electorales”, en *Diccionario Electoral*, t. I, IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Zela, Hugo de. “La OEA y la observación electoral”, *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima, 1993.