

La observación nacional e internacional de las elecciones

*Erasmus Pinilla**

Introducción conceptual

La observación electoral internacional normalmente es definida como la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo, sobre la base de la información recogida, según así lo expresara en 1997 IDEA Internacional.

Esa popular definición enfatiza uno de los objetivos más usuales de la observación electoral: la legitimación de un proceso electoral. El propósito de la evaluación es el de poder llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse “libre y equitativo”, para usar uno de los conceptos más frecuentes en materia de observación. A veces se califica ese concepto, definiendo al proceso como “parcialmente” o “razonablemente” libre y equitativo.

La legitimación de un proceso electoral no es, a mi modesto parecer, el único objetivo de la observación internacional, y pueden otros actores tener propósitos adicionales al solicitarla o realizarla. En el contexto latinoamericano de los últimos años, uno de los propósitos importantes de la observación internacional ha sido el intercambio de experiencias. Tal es, por ejemplo, el propósito básico de las actividades de observación técnica de los organismos electorales integrantes de los Protocolos de Tikal y Quito, coordinados por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

La reflexión acerca de la definición, retos, potencialidades y carencias de la observación electoral internacional es algo que se ha demostrado necesario. La experiencia acumulada pone de relieve cómo, a pesar de los avances en la configuración de los procesos de

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá. Ponencia presentada en la IX Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) desarrollada en El Salvador, del 3 al 5 de setiembre de 2008.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

observación, siguen abiertos antiguos temas a los que es necesario buscar soluciones. De igual manera, la reflexión en común demuestra que se presentan nuevos y urgentes retos. Así, la idea de la observación electoral requiere de una continua revisión para dar respuesta a las viejas y nuevas demandas. Por ello, es cada vez más necesario, tanto el debate entre los distintos actores que intervienen en la observación, como la actuación coordinada de los mismos en la totalidad de las fases del proceso electoral.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto es necesario destacar algunos temas en mi opinión importantes:

1. En primer lugar, en relación con la definición de observación electoral, puede constatarse que la misma se entiende como un proceso, cuyo objetivo fundamental es la defensa, consolidación y profundización de la democracia, la resolución pacífica de conflictos y de los derechos humanos universales. Este proceso, vinculado a los mecanismos de cooperación internacional, debe realizarse con el respeto absoluto a los contextos normativos, sociales y culturales del espacio donde se desarrolla la observación.
2. En segundo lugar, el contenido de la observación. Existen tres momentos en la observación electoral: el preelectoral, el electoral y el postelectoral. Todos ellos deben ser atendidos con igual interés, superando las prácticas tradicionales que se centraban en la evaluación de la fase de votación, dejando en un segundo plano las etapas pre y postelectoral.
3. En tercer lugar, en relación con la figura del observador. Existe unanimidad en considerar imprescindible lo relacionado con la independencia, imparcialidad, responsabilidad y profesionalidad del observador.

Es una opinión compartida que en ningún caso pueden ser vistas las misiones de observación internacional como instrumentos de injerencia en la vida política del Estado receptor.

I. Historia de la observación electoral

Las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional, de acuerdo a algunos historiadores y eruditos en el tema, fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. No obstante lo anterior, la observación sólo fue un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Fueron verificados un sin número de plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

Veamos rápidamente algunas organizaciones y organismos que participan en la observación internacional.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) su participación en observación electoral se remonta a las elecciones de 1948 en Corea, pero la observación electoral sólo adquirió significación en el período de descolonización (las décadas de 1950 y 1960). Esta institución efectuó una treintena de misiones entre los años 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aún en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos. El equipo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, por sus siglas en inglés) llegó a tener 8000 personas, incluyendo unos 2000 empleados civiles, 1500 policías y 4500 militares. Alrededor de 1800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2500 contrapartes en 358 lugares de votación.

Deseo destacar tres aspectos de UNTAG que rara vez son mencionados:

En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

de condiciones para una elección libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, como igualmente contactos directos con los votantes.

Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones.

En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aún cuando el éxito de Namibia en 1989 puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica 1994, Mozambique también en 1994, o fue utilizada para explicar el fracaso de otras como en el caso de Angola en 1992).

En el mismo año en que las Naciones Unidas supervisaba las elecciones que llevaron a la independencia de Namibia en 1989, observó también las elecciones en Nicaragua, siendo este el primer caso en el cual esa organización observaba elecciones en un país independiente.

Organización de Estados Americanos (OEA)

La OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Luego del asesinato en 1961 del General Rafael Leónidas Trujillo Molina, que dirigía los destinos de la República Dominicana, su sucesor, Joaquín Balaguer, comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990, la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración

prolongada. Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

Secretaría de Mancomunidad Británica

Otra organización que ha efectuado una contribución significativa a la observación electoral ha sido la Secretaría de la Mancomunidad Británica, creada en 1965 para coordinar relaciones entre los países que alguna vez formaron parte del Imperio Británico. Como en el caso de la OEA, la Mancomunidad está expresamente orientada a la promoción de la democracia.

Observación electoral europea

El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace años. Comenzaron a observar elecciones más recientemente, en la década de los años noventa.

Organizaciones no gubernamentales

Varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la democracia. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983.

Por su parte, tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), ambos de Estados Unidos de Norte América, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de observación.

La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) es probablemente la mayor de las instituciones no gubernamentales prestatarias de asistencia técnica electoral

habiendo también organizado un importante número de misiones de observación.

Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores principales, que incluyen frecuentemente al ex Presidente Carter y a otros jefes o ex-jefes de Estado.

II. La observación electoral nacional

Los observadores nacionales forman parte de un esfuerzo de observación de la sociedad civil organizada. Los particulares también pueden jugar un papel importante de integridad en su papel de supervisores. Cuando este tipo de observación electoral se hace con seriedad, resulta en un excelente aporte al fortalecimiento democrático. Las ventajas que estos grupos tienen sobre los demás, es que son oriundos del país que observan y por tanto lo conocen mejor. Su observación es por un tiempo más prolongado y cuentan con un número superior de observadores. La debilidad de la observación local, suele ser la falta de capacitación adecuada de sus integrantes. Además, por regla general, suelen encontrar buen financiamiento internacional.

El monitoreo del proceso electoral instrumentado por grupos organizados de la sociedad civil es uno de los mecanismos fundamentales de integridad. Estos grupos recopilan información de sus equipos de observación, analizan las observaciones, valoran la calidad de la elección y publican sus conclusiones. ¿Qué tan efectivos son estos grupos como mecanismo de integridad? Ello depende de su fuerza organizacional, de su capacitación en las reglas del juego y de su capacidad financiera, de cómo está considerada la sociedad civil y sus funciones dentro de un sistema en particular.

III. Observadores de los partidos políticos

Los observadores de los partidos políticos son un componente esencial para obtener y mantener la integridad de una elección, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Cito:

“El papel de los partidos políticos en la observación electoral es importantísimo, ya que los partidos son a quienes más les interesa el monitoreo en un proceso electoral. Son los que están en mejor posición para evaluar el ambiente político, identificar los impedimentos a la libertad de hacer campaña, las implicaciones de la elección del sistema electoral, etc. Además, los partidos fuertes que pueden establecer una presencia nacional en las mesas de votación para el día de la elección están por lo general en una postura más adecuada para actuar como obstáculo para las irregularidades y los intentos de manipulación”.

Los observadores de los partidos políticos son los agentes de los partidos y los candidatos que participan en la elección. Como tales, se les confiere autoridad en la mayoría de los sistemas, no sólo para monitorear el proceso electoral, sino también para intervenir si observan que no se están respetando los requisitos legales. Asimismo, pueden ser una parte integral del proceso administrativo ya que validan papeletas, hojas de conteo y actas de mesa (o juntas electorales) y juntas de escrutinio mediante su firma y su participación en la administración, recepción de los votos y el escrutinio. Aunque éste es un papel voluntario en la mayoría de los sistemas, hay algunos países en que ni la votación ni el escrutinio se realizan sin la presencia de los observadores de los partidos políticos. Es más, en muchos países, estos representantes de los partidos son quienes integran las mesas receptoras de votos y las juntas de escrutinio. En otros como el mío, los representantes de los partidos son “fiscales” en las corporaciones electorales, con derecho a voz pero no a voto, y pretenden dejar constancia en las actas de cualquier irregularidad que adviertan para efectos de posibles impugnaciones.

IV. Observación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral

La “observación electoral” ha tenido más desarrollo en América Latina que en ninguna otra parte del mundo y ahí ha estado presente CAPEL, programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Este Centro es el que más rica experiencia ha aportado a los procesos electorales del continente. Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y justamente de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, han sido misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros del más alto nivel de los organismos electorales de América Latina (magistrados o sus equivalentes) y tienen, como es sabido por todos, el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los organismos electorales cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación constituye un instrumento que va orientado a analizar la organización de los procesos electorales desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos, a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los organismos y los sistemas electorales. De cada misión de observación, se deja al organismo rector del proceso, un informe detallado de las fortalezas y debilidades observadas. El aprovechamiento o no, así como la divulgación de estas calificadas opiniones, es facultad soberana del país que lo recibe.

Desde 1985 CAPEL ha beneficiado a 20 países de la región, con más de 195 Misiones de observación electoral, récord que difícilmente puede ser comparado con los de otros organismos de observación internacional. He tenido el honor de ser parte de más de 48 de estas misiones de observación en los últimos once años. El surgimiento de CAPEL y su relación con los organismos electorales de nuestro Continente habla por sí solo, estando actualmente llegando a la misión de observación electoral número doscientos. Debo decir con mucho orgullo que nosotros en el Tribunal Electoral de Panamá, por medio de nuestra Asesoría de Relaciones Internacionales, desde

hace siete años y de común acuerdo con el IIDH/CAPEL, estamos aportando nuestro granito de arena para mantener informada a la comunidad internacional electoral de las noticias diarias que se generan en torno a elecciones, por medio del Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE). Muchos ya conocen este servicio de noticias y muchos organismos electorales de la región lo utilizan incluso como material informativo a ser entregado a los observadores internacionales días previos a cada acto electoral.

Como dijimos antes, la experiencia de estas misiones de observación, así como las conferencias que regularmente se organizan coordinadas por CAPEL, han constituido un extraordinario aporte al Derecho Electoral del continente, en donde cada vez se ve más cómo se van uniformando valiosos modelos tendientes a garantizar la eficiencia y transparencia de los procesos electorales. Mediante esas misiones, no solo logramos aportar al país organizador de las elecciones observadas un informe absolutamente técnico sobre las fortalezas y debilidades advertidas, si no que regresamos a nuestros países con esas vivencias a ser aplicadas en nuestros propios sistemas electorales. Panamá ha “importado” gracias a estas misiones, importantes modelos de los otros países del continente, como ejemplo el padrón electoral y sus métodos de depuraciones, la boleta única de votación, el uso de múltiples mamparas de cartón para garantizar el secreto del voto, el Cuerpo de Delegados Electorales, entre otros.

V. Conclusiones

Como conclusión tenemos que las elecciones representan una parte del trabajo interno de un país, y el juicio final de la misma debe provenir de sus participantes locales. Existen algunos casos donde la presencia de observadores internacionales es indispensable para mantener la paz y brindar confianza en la celebración de las elecciones, o en países en donde la transición a la democracia presenta dificultades, o donde no existen agrupaciones imparciales que representen a la sociedad civil o son poco funcionales. No obstante, a largo plazo, una parte esencial del desarrollo democrático de un país será el establecimiento de grupos locales de observación que estén habilitados

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

para monitorear sus propias elecciones. En particular, la capacidad de los partidos de instalar observadores, fiscales o miembros de mesa con buen perfil y alta capacitación.

Para finalizar, y como es de público conocimiento, nosotros en el Tribunal Electoral de Panamá, desde hace algunos años, mantenemos dos servicios internacionales de noticias electorales, el SINE en español, gracias a un acuerdo con el IIDH/CAPEL como ya mencionamos antes; y el ISEN en inglés, también gracias a un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, dirigidos ambos, vía Internet, a la comunidad electoral internacional, y hemos podido observar con gran satisfacción que gran parte de este material es utilizado por los organismos electorales como información que es entregada a los miembros de las distintas misiones de observación electoral internacional previo a la elección.

No puedo dejar de mencionar la última herramienta electoral que hemos creado para ser estudiada y vista por la comunidad internacional: me refiero a la revista “Mundo Electoral” (editada en español e inglés) hecha para difundir exclusivamente temas electorales y en la cual han participado en sus tres ediciones, especialistas en materias electorales, destacando que justamente en su primera edición, se incluyó un artículo de mi autoría sobre UNIORE. Esta revista se edita e imprime ya en nuestro Tribunal y se difunde mundialmente justamente por medio de los servicios internacionales de noticias electorales SINE e ISEN. Los invito muy cordialmente a cooperar con esta iniciativa por medio de artículos que nos permitan compartir sus realidades electorales en sus respectivos países.

Para terminar, doy mi agradecimientos a muchos colegas y otros autores que con sus escritos sobre el tema aparecidos en Internet, hicieron posible la preparación de esta ponencia.