

La observación (internacional y nacional) de las elecciones

Horacio Boneo
Manuel Carrillo
Ricardo Valverde*

Introducción

La observación de elecciones se ha convertido en una parte co-sustancial a los procesos electorales democráticos. Sin embargo, esto no ha tenido el mismo perfil y significado desde que el mundo experimentó la llamada tercera “ola democratizadora” a partir de la década de los 70 en el siglo pasado. La importancia y relevancia de la observación electoral ha estado ligada a los propósitos, los objetivos y los requerimientos que le han dado ya sea los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, los organismos electorales, la comunidad internacional y la opinión pública nacional y extranjera.

Probablemente para América Latina la década de 1990 al año 2000 haya sido la de mayor auge para la observación de elecciones. En 1977, únicamente tres países eran reconocidos como plenamente democráticos: Costa Rica, Colombia y Venezuela; la gran mayoría de los países de la región vivía bajo regímenes autoritarios. Para el año 2004, es decir 27 años después, prácticamente todos los países, excepto Cuba, han hecho suya la democracia electoral para regular el acceso a los principales cargos públicos.

Para fines de la década de los 80 y en los diez años subsecuentes, la celebración de elecciones de carácter fundacional o de reinicio

* El presente texto es un extracto del artículo publicado en el *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, segunda edición del año 2006. Horacio Boneo es consultor internacional. Manuel Carrillo es Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE), y Ricardo Valverde es Oficial de Programas del IIDH/CAPEL.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

de la democracia, fueron la nota distintiva. Los temas relacionados con elecciones libres, transparentes y confiables constituían los ejes fundamentales de la organización electoral. Este tipo de elecciones requería de acompañamiento social para legitimar la imparcialidad de estos procesos. Para ello jugaron un papel fundamental las misiones de observación tanto en su vertiente nacional o doméstica como en la internacional. La observación electoral desde la perspectiva de la sociedad se instauró para acompañar a la organización de elecciones y contribuir de esa forma a las transiciones democráticas¹ en forma pacífica, a través de procesos electorales. Esas misiones tenían varios propósitos: para inhibir el fraude electoral, para disuadir a actores políticos deseosos de alterar la voluntad popular y para legitimar la organización de elecciones democráticas, principalmente.

En los albores del siglo XXI, América Latina ha avanzado significativamente en los mecanismos democráticos para acceder a los poderes públicos. En esta nueva etapa la observación está cambiando de perfil, naturaleza y objeto. A medida que las prácticas electorales se van asentando con la celebración periódica de elecciones, los propósitos fundacionales de la observación han dejado de tener la atención de otros tiempos. Hoy, en América Latina, hay una nueva realidad en nuestra democracia representativa. El propósito de esta contribución académica es ubicar a la observación electoral ante los nuevos requerimientos de la democracia representativa contemporánea.

Si bien ya no existe la necesidad de antaño de legitimar las elecciones, existen nuevas exigencias en cuanto a la transparencia de los recursos de los partidos y candidatos, de la calidad de las campañas electorales, de la equidad en las condiciones de la competencia, de la aplicación de la justicia electoral, entre otros nuevos temas que tiene ante sí la observación electoral.

1 Espinal, Rosario. “Transición a la democracia”. *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL, 2000. San José, pp. 1218-1224.

I. El concepto de observación electoral

Partiendo del concepto de observación electoral utilizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA, Código de Conducta para observadores internacionales) puede definírsele como “la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”.

Esa definición del proceso destaca uno de los propósitos más comunes de la observación electoral: el de conferírle, o - en ciertos casos - negarle, legitimidad. Esa legitimidad puede ser relevante por cuestiones internas, como podría ser en el caso de la existencia de actores nacionales que dudan de la imparcialidad del gobierno o de las autoridades electorales, o bien - ocasionalmente - por motivos externos².

Si bien la evaluación de la adecuación de un proceso electoral es el más usual de los propósitos de la observación, no es el único. En ocasiones, el objetivo perseguido puede ser el de contribuir a crear confianza, consolidar un proceso de apertura, o limitar las posibilidades de violencia. Apuntan en esa dirección las directrices provistas por ONUSAL a sus observadores en el caso de El Salvador: “Aportar una presencia internacional clara durante el proceso electoral ...”. En el campo internacional, la experiencia más conocida de este tipo es la de las elecciones de 1994 en Sudáfrica, donde la importante participación internacional se orientó claramente a tratar de disminuir la violencia. La incorporación de observadores de la seguridad, en el caso de la ONU en 1991 en Haití, tuvo ese mismo propósito.

2 El caso más conocido es el del Consejo de Europa, que requiere la realización de elecciones libres y justas en sus países miembros. En el caso de América Latina, si bien el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano” (1991) establece principios similares, no fueron llevados a la práctica en el caso de las elecciones peruanas del 2000, a pesar de que el tema fue tratado en sesiones especiales de la OEA, en las cuales se analizó el crítico informe preparado por la misión de observación de la Organización en esas elecciones.

Otro objetivo frecuente de la observación electoral es el de contribuir a detectar o evitar fraudes. Tal es el caso de la cuidadosa inspección de los procedimientos para el procesamiento de datos en Perú en las elecciones del 2000, o el de los llamados “conteos rápidos” obviamente centrados en detectar y evitar fraudes en la compilación de resultados.

Un último objetivo es el de intercambio de información. Así, por ejemplo, las misiones de observación del IIDH/CAPEL no sólo contribuyen a la legitimidad de los procesos observados, sino que son también un instrumento de intercambio de experiencias entre los magistrados electorales de la región (principio de cooperación horizontal entre organismos electorales).

La observación electoral cumple, con alguna frecuencia, funciones diferentes que no se consideran parte integral de la misma. La mediación, por ejemplo, pareciera ser incompatible con una observación imparcial, aunque con alguna frecuencia los observadores son llamados a mediar en situaciones conflictivas. El ejemplo más conocido es el del Presidente Carter y el Consejo de Jefes de Estado Democráticamente Elegidos que, con alguna frecuencia, ha desempeñado ese rol. Similarmente, la observación electoral debería ser incompatible con la provisión de asistencia técnica, pues en principio, sería difícil para una organización de observación criticar aspectos del proceso electoral que ha contribuido a configurar. Este es un dilema frecuente en los organismos internacionales como la OEA o la ONU, que desarrollan ambos tipos de actividades, y una práctica que se ha presentado en diversas oportunidades en América Latina en el marco de las actividades del IIDH/CAPEL. En esos casos, la solución adecuada parece ser la de utilizar mecanismos diferenciados.

Como complemento de lo señalado, vale destacar las reflexiones de Vega³, quien además de reiterar el carácter polisémico del concepto de observación electoral, profundiza sobre algunas posibles manifestaciones o tipologías referidas a diversos aspectos:

3 Vega R. de. “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVIII. IIDH/CAPEL, San José, 1997, pp. 119-123.

- Según sea el carácter de la observación (activa – cercana más bien a la noción de fiscalización (véase Hernández Becerra, 2000),⁴ por lo que algunos no la consideran observación electoral propiamente dicha - o pasiva).
- Según los aspectos de la elección que se observan (observación integral del proceso o del acto electoral propiamente).
- Según la nacionalidad de los observadores (observación internacional o nacional, que algunos llaman doméstica).
- Según el tipo de proceso electoral a observar (sobre elecciones propiamente o sobre otro tipo de consultas, como el referéndum o el plebiscito).

II. La observación electoral en América Latina: experiencias y principales actores⁵

Es importante destacar que las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional 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. Sin embargo, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial; se verificaron entonces varios plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versailles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

En América, esta es una práctica que adquirió auge en la década de los 80 del siglo pasado y que desde entonces sigue siendo una figura muy extendida en el marco de la realidad político electoral del continente. Algunos de los principales actores de la observación electoral en el mundo y en América, son:

-
- 4 Para precisar la noción moderna de “rendición horizontal de cuentas”, véase Payne et al. *La Política Importa*. BID, Washington, 2003, pp. 237 y ss.
 - 5 La base fundamental de esta sección se encuentra en Boneo, Horacio. “Observación internacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL, San José, 2000, pp. 887 y ss.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

a) *Naciones Unidas*: la participación de las Naciones Unidas en observación electoral se remonta a las elecciones de 1948 en Corea, pero sólo adquirió significación en el período de descolonización (las décadas de 1950 y 1960). Las operaciones de Naciones Unidas seguían un patrón común. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una elección, plebiscito o referéndum. Esa decisión era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la Administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso. La primera misión del Consejo de Tutela que incluyó un componente electoral tuvo lugar en Togo en 1956, entonces bajo administración británica. Las Naciones Unidas efectuaron alrededor de treinta misiones entre 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.

Aún cuando las elecciones de Namibia en 1989 corresponden formalmente a la categoría de descolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convierten en una categoría en sí misma. El Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, según la sigla en inglés) llegó a tener 8.000 personas, incluyendo unos 2.000 empleados civiles, 1.500 policías y 4.500 militares. Alrededor de 1.800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2.500 contrapartes en 358 lugares de votación. La relación de cinco observadores por mesa de votación no ha sido igualada desde entonces, y difícilmente lo sea en el futuro.

Hay tres aspectos de UNTAG que rara vez son destacados. En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación 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, así como contactos directos con los votantes. Las oficinas políticas de UNTAG también desarrollaron una red de contactos con actores relevantes. 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 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, Mozambique) o fue utilizada para explicar el fracaso de otras (Angola).

En el mismo año en que las Naciones Unidas supervisaba las elecciones que llevaron a la independencia de Namibia, observó también las elecciones en Nicaragua, en el primer caso en el cual la Organización observaba elecciones en un país independiente. El número de lugares de votación y el contexto de la misión hacían imposible la utilización del enfoque intensivo de Namibia, ya que se hubieran requerido alrededor de 20.000 observadores el día de las elecciones. La reducida escala de la operación llevó al uso sistemático de métodos estadísticos de verificación, que se han convertido desde entonces en un enfoque estándar, utilizado en países tan diversos como Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique y Sudáfrica. No se discuten aquí las elecciones de Camboya de 1993, en cuanto las funciones de las Naciones Unidas fueron allí la organización de las elecciones, y no su observación.

b) Organización de los 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 Leonidas Trujillo Molina, presidente de la República Dominicana, su sucesor 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

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

A diferencia de las Naciones Unidas, cuyos documentos constitutivos no hacen referencia a la democracia, el acuerdo constitutivo de la OEA y resoluciones posteriores (particularmente la de Santiago de Chile en 1991) toman una posición firme y definida en relación con la democracia representativa. La OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1991. La UPD ha mantenido una intensa actividad desde entonces.

c) Centro de Asesoría y Promoción Electoral: otro importante actor en materia de observación electoral en América Latina es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)⁶ creado en 1983. Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de las asociaciones de Organismos Electorales de la región - acuerdos del Protocolo de Tikal (1985), del Protocolo de Quito (1989), y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991)-, son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los organismos electorales de América, y tienen 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, cuyo énfasis mayor ha estado en América Latina, por vía de la acción del IIDH/CAPEL, es 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 sistemas electorales y de los mismos organismos electorales. Esta institución he llevado a cabo 148 misiones de observación, en 20 países entre 1985 y el año 2003.

d) Instituciones europeas: 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 ya

6 Véase al respecto Cuéllar R. y S. Vincenzi. "Centro de Asesoría y Promoción Electoral". *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000, pp. 158-164.

muchos años. Comenzaron a observar elecciones más recientemente, en la década de los noventa. El Consejo de Europa, definido por Yves Beigbeder (1994) como un “club exclusivo de las democracias europeas”, requiere que sus miembros celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos. Como consecuencia de este requerimiento, la participación del Consejo en observación electoral se relaciona usualmente con los pedidos de membresía o de status de observador en el Consejo.

Por su parte, el Consejo Europeo, que incluye a las cabezas de gobierno o de estado electas en los países de la Unión Europea, decidió en 1991 prestar su apoyo a los derechos humanos y a la democracia. Comenzó sus tareas con la observación del referendo constitucional de 1992 en Madagascar, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas. Desde entonces, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la Unión Europea han observado importantes elecciones y han ido asumiendo un papel de creciente importancia en el ámbito de la observación electoral.

Estas instituciones europeas han realizado observación internacional en diversos procesos emblemáticos de las Américas como en El Salvador (1994), Perú (2001) o Ecuador (2002).

e) Organizaciones no gubernamentales internacionales: varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la democracia, en varios países del mundo, y en particular en América. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber (Guía para la Observación Internacional de Elecciones). Tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), creados en los primeros años de la década del ochenta por el Fondo Nacional para la Democracia, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de esta naturaleza. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (conocida como IFES, según las siglas en inglés) es una de

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

las mayores instituciones de este tipo, prestatarias de asistencia técnica y que también ha organizado un apreciable 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, que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros Jefes o ex-Jefes de Estado. En América Latina, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) suele organizar misiones integradas por altos funcionarios electorales de la región, como parte de sus funciones de Secretaría de los Protocolos de Tikal, Quito y UNIORE. Esas actividades han ayudado a establecer una efectiva red entre las organizaciones electorales y ha ayudado a transferir lecciones y experiencias entre los países de la región.

f) Otras experiencias: en los últimos años, en América Latina también ha sido usual la presencia de observadores provenientes del Parlamento Andino, del Parlamento Latinoamericano y de organizaciones partidarias internacionales (como la Internacional Socialista) o regionales (como ODCA), entre las más significativas. Obviamente, estas tienen un perfil mucho más político que técnico-electoral propiamente.

III. Base normativa: disposiciones constitucionales y legales

Desde un punto de vista jurídico, la regulación estrictamente constitucional del tema de la observación electoral es inexistente. Esta observación es válida tanto para la observación internacional, como para la nacional; no obstante, para esta última, algunos de los principales expertos en la materia y los miembros de las organizaciones que trabajan en este campo, están persuadidos de que su organización y desarrollo constituye un ejercicio natural de derechos humanos y de derechos constitucionales⁷.

7 Cabe destacar, sin embargo, que las regulaciones constitucionales sobre los derechos políticos suelen tener una redacción muy “clásica”, que gira básicamente en torno de los derechos de elegir, ser electo, los que son conexos (reunión, asociación, libertad de expresión) y usualmente referidos también a la figura de los partidos políticos y el sistema de partidos. Especial mención

Esta interpretación es posible si partimos – como es el caso de la presente obra - de nociones amplias de lo que son los derechos políticos y el derecho electoral. En este sentido, vale la pena recordar el breve pero significativo trabajo del maestro Rodolfo Piza, *Los Derechos Humanos y las garantías mínimas para un proceso electoral democrático* (Piza Escalante, 1991), en el que señala que la inclusión de un proceso electoral dentro de los marcos de la democracia y los derechos humanos supone al menos considerar lo siguiente:

- Los comicios, procesos y sistemas electorales son simples técnicas de representación popular, y como tales, no son fines en sí mismos, sino medios apenas de realización de valores colectivos que esa representación trata de alcanzar.
- Los procesos electorales son, al mismo tiempo condicionantes de la democracia y también, condicionados ellos mismos por la existencia de una trama de instituciones y garantías democráticas eficaces y efectivas.

Esta trama de interdependencias produce una trilogía con la idea de soberanía nacional (que es derivada de los gobernados en o hacia los gobernantes).

Si bien las elecciones son expresiones fundamentales de los derechos políticos, requieren de la vigencia de otros derechos y libertades para lograr su plenitud; entre otros: igualdad y no discriminación, asociación y reunión, expresión e información, y en el vértice del sistema, sus garantías fundamentales, es decir, un conjunto de poderes, órganos y medios procesales necesarios para la acción y ejecución de todos estos derechos (incluyendo, por supuesto, la necesidad de que culminen en remedios jurisdiccionales)⁸.

requiere la Constitución Política de Guatemala que de manera directa y concreta denomina todos estos derechos con el calificativo “*Derechos Humanos*” (véase Título II, arts. 3 y ss.).

8 En este aspecto sí se puede decir que las constituciones latinoamericanas son profundas y variadas, pues los tratamientos ven desde el abordaje de los derechos políticos clásicos, hasta principios relevantes como que las declaraciones, derechos y garantías enunciados, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no expresamente enumerados; la vinculación de los derechos políticos con la soberanía popular; la no alteración o limitación

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

En una línea también amplia, Lechner⁹ sostiene que los cambios operados en la sociedad y en la esfera política, generan nuevas formas de ciudadanía.

En lo que respecta específicamente a la normativa legal -Leyes o Códigos Electorales-, tenemos que hay muy pocas regulaciones sobre el tema de la observación electoral, siendo mucho menos tratada cuantitativamente la nacional que la internacional (aunque paradójicamente, las legislaciones que regulan esta observación doméstica, lo hacen de manera adecuada en su perfil cualitativo). En todo caso, las referencias genéricas que hay en algunas de las legislaciones latinoamericanas aluden básicamente a la observación internacional, denotando con ello cierta falta de precisión.

Lo regulado no es consistente para este sub conjunto de países que tienen regulaciones legales, siendo en México y en Perú donde hay normativas más integrales (caracterización, atribuciones, derechos, obligaciones y prohibiciones de los observadores nacionales). En otras legislaciones, las escasas referencias aparecen dentro de las atribuciones de los organismos electorales para que ellos por vía reglamentaria o de resolución administrativa inviten y acrediten a los observadores invitados. Sólo seis de los países tienen algún tipo referencia legal sobre este tema, siendo en algunos, como Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, una simple asociación a las atribuciones que a estos organismos les compete en esta materia.

IV. Base normativa: regulaciones de los organismos electorales de América Latina

En la mayoría de los países de América Latina, la figura de la observación internacional y sus participantes (que en países como México y Chile se llaman “invitados extranjeros” y no observadores), se concreta mediante invitaciones del organismo electoral anfitrión,

mediante leyes que regulen su ejercicio; la complementariedad de la democracia representativa con la democracia participativa, etc.

9 Lechner, N. “La problemática invocación de la sociedad civil”. *Espacios*, 4, San José, 1995, pp.4-13.

sea mediante las correspondientes Cancillerías o bien de manera directa a los organismos electorales, usualmente en coordinación y comunicación con la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de los Protocolos de Tikal, Quito y UNIORE.

En algunos casos, el establecimiento de las misiones de observación – que pueden ser de mediano plazo, para un seguimiento de mayor cobertura geográfica de diversas etapas del proceso; o de corto plazo, muy concentradas en la etapa final del proceso, la jornada electoral y los días posteriores – se concretan en memorandos de entendimiento o convenios específicos o se ejecutan mediante la simple aceptación de la invitación formulada por el organismo que organiza y/o juzga la elección.

Estas facultades reglamentarias o de autorizaciones sucesivas vía resolución administrativa, a falta de regulaciones electorales concretas de orden legal, tienen una connotación ventajosa pero a la vez problemática. Lo primero, por cuanto es más fácil adecuarlas a la coyuntura política que se esté experimentando, sin existir los rigores de una ley vigente que sea inconveniente o esté desactualizada; la situación problemática proviene del riesgo de que el organismo electoral, por motivaciones políticas o de cualquier otra naturaleza, quiera por esta vía limitar o modificar algunos de los esquemas y prácticas aplicados anteriormente en algunas de las esferas en las que, tanto para la observación nacional como la internacional, esta figura puede manifestarse (invitaciones, requisitos, prohibiciones, obligaciones, tiempo, acreditación, acceso a ciertos lugares, etc.).

Entre otros países que han regulado por vía reglamentaria la observación electoral se encuentran México, El Salvador, Nicaragua, Perú, Bolivia y Venezuela.

La resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua del 5 de abril de 2001 (“Disposiciones referidas a la observación nacional e internacional”), aplicable a las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Diputados ante la Asamblea Nacional y Diputados ante el Parlamento Centroamericano del 4 de noviembre del citado año, constaba de cinco capítulos divididos en 19 artículos que regulaban: el objetivo de tales normas, el proceso de votación, invitaciones, acreditación y

disposiciones finales. El acuerdo aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México de 21 de octubre de 2002, tras un largo considerando relacionado con atribuciones, la figura de la reciprocidad, las regulaciones de las Naciones Unidas en cuanto al derecho y deber de proteger los derechos fundamentales y la necesidad de darle mayor certidumbre y seguridad a las actividades de los visitantes extranjeros que acudieron a ese país para conocer e informarse sobre el proceso electoral federal de 2003, estableció las nueve bases y criterios sobre las que dichos visitantes podrían participar en estas elecciones en cualquiera de sus etapas. En Venezuela, la resolución del Consejo Nacional Electoral 040623-1050 de 23 de junio de 2004, denominada “Normas sobre el régimen de la observación internacional en los procedimientos revocatorios de mandatos a cargos de elección popular”, reguló en once artículos aspectos varios como: objeto, competencia exclusiva del CNE, naturaleza y contenido de la observación internacional, principios rectores, condiciones y aptitudes del observador internacional, acreditación, facultades y potestades, deberes y obligaciones, informe final, revocación de oficio y condición para la observación electoral de organismos internacionales. También, en El Salvador, 27 artículos del “Reglamento sobre la observación Internacional del proceso electoral” emitido por el Tribunal Supremo Electoral de ese país consideró las normas sobre el proceso electoral, período de observación, invitaciones, categorías de observadores (a) observadores oficiales invitados del TSE; b) observadores oficiales del Gobierno de El Salvador; c) observadores visitantes), acreditación, derechos, facilidades y prerrogativas de los observadores, deberes y disposiciones finales.

Otra situación de reciente incidencia y que supone discusiones y decisiones a veces difíciles para los organismos electorales, es la solicitud de acreditación que se asocia con algunos potenciales observadores que no son los que provienen de las organizaciones típicas y especializadas en la materia (por ejemplo, representantes de partidos políticos de otros países o de centros de estudio extranjeros). Otro tanto, en el caso de instituciones públicas nacionales que se sienten con derecho a participar en el proceso electoral como observadores,

como es el caso de representantes de Defensorías del Pueblo (Perú, Guatemala, Panamá) o de la Fiscalía de la República (Colombia).

Resumiendo: en la mayoría de los países de América, la observación electoral – nacional e internacional - está regulada en disposiciones infra legales (reglamentos, decisiones administrativas de los organismos electorales o memorandos de entendimiento entre el organismo y algunas de las instituciones invitadas), o simplemente, hay ausencia de normativa. Para el caso de la observación doméstica, usualmente esta ausencia total de regulación no obsta para que en la práctica se lleve a cabo la observación.

V. Las organizaciones de la sociedad civil y la observación de elecciones

Siguiendo la senda que en 1986 abrió el Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (NAMFREL, según sus siglas en inglés) para denunciar y contener las fraudulentas elecciones organizadas por el entonces dictador Ferdinand Marcos de Filipinas, el mundo entero – pues la experiencia se ha diseminado por todos los continentes, siendo emblemáticos algunos países como Albania, Rumanía, Burundi, Kenya y Namibia – ha conocido esta figura de la observación nacional de elecciones.

Como lo señala Boneo¹⁰, la organización de estas ONGs, expresiones sui generis de la llamada “sociedad civil”¹¹, puede darse mediante tres formatos:

- Partiendo de una organización preexistente.
- Creando una nueva organización.
- Estableciendo una coalición entre varias organizaciones.

Aunque la lista puede ser más amplia, a estas organizaciones que realizan observación nacional o doméstica se les reconoce el cumplimiento de al menos las siguientes funciones: a) disuadir actos

10 Boneo, H. (2000), op. cit.

11 Borja, R. *Enciclopedia de la política*. FCE, México, 1998.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

ilícitos de fraude o desequilibrio de las condiciones de participación y de los resultados electorales; b) informar y educar al ciudadano en la práctica electoral; c) brindar legitimidad o no a las elecciones; d) corregir y mejorar el sistema y la organización electoral¹².

Como es obvio, uno de los problemas o temas centrales en torno a esta figura de la observación nacional es – independientemente de otros atributos como la neutralidad política, la independencia del Estado, el despliegue masivo de ciudadanos por todo el país, el funcionamiento sobre la base del trabajo voluntario, el pluralismo, la diversificación del financiamiento y la concepción de la observación como un proceso integral¹³- el del estatuto jurídico que acredita dicha condición de observador nacional,¹⁴ del cuál derivan otros aspectos normativos y

12 Núñez, E. “Observación nacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/ CAPEL: San José, 2000, pp. 922-923.

13 Además de estos aspectos, contenidos en un documento de trabajo interno de la Asociación Civil Transparencia (de cuya autoría o fecha no hay registro), Bernbaum (2001) destaca otras decisiones estratégicas asociadas justamente con la creación de Transparencia en 1994, entre las que estaban: ser un grupo neutral e independiente de cualquier afiliación particular; operar fundamentalmente como un cuerpo de voluntarios; formar un Consejo que tiene funciones directivas y no de asesoría; incorporar en su Asamblea a personas que lideran al personal operativo; establecer la mayor cantidad de contactos posible con la sociedad civil a fin de lograr movilizar observadores voluntarios para las elecciones; dado que el futuro del país está en manos de jóvenes, brindarles a los estudiantes universitarios un espacio donde tuvieran la oportunidad de participar políticamente en el sentido más amplio.

14 Véase Vega, De. op. cit. En este mismo sentido, resulta interesante el balance que hace Valverde (1995: 190 y s.) de lo acontecido en las elecciones peruanas de 1995: “con gran sentido de oportunidad y comprensión de la potencialidad colaboradora de la observación nacional, para abril el Jurado Nacional de Elecciones había concedido a Transparencia un *status jurídico* (Estatuto de Observador). Esto permitió reeditar una impresionante estructura de cobertura nacional que involucró a más de diez mil personas (observadores, veedores – observadores especializados con la misión adicional de transmitir resultados electorales -, responsables de local, comités provinciales, etc.); así, para noviembre el afinamiento de la estructura permitió dar un salto cualitativo en la cobertura de nuevas tareas como la información electoral a la ciudadanía, las jornadas de educación ciudadana (con contenidos como democracia y derechos ciudadanos, elecciones municipales y participación vecinal en los gobiernos locales), y la promoción electoral para la participación ciudadana en zonas de emergencia, con poblaciones afectadas por la violencia y viviendo la dura realidad del redoblamiento de personas desplazadas. Pero lejos de circunscribirse la función sólo a eso, la apertura del sistema y su propio ingenio e iniciativa, le permitieron a Transparencia cumplir funciones claves de articulación social y de intermediación entre los actores principales y la ciudadanía: relaciones

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

prácticos que son relevantes, como por ejemplo la acreditación (si ésta debe darse individualmente o a través de organizaciones) o el régimen de derechos e impedimentos.

Este es un buen punto de partida para comprender los a veces complejos y con seguridad variados esquemas organizativos que se han practicado en América Latina desde 1988 (año en el que la organización CIVITAS de Chile desarrolló una experiencia pionera durante el proceso que culminó con el referéndum que convocó y perdió el dictador Augusto Pinochet, debiendo entonces abandonar el poder).

Para ilustrar esta diversidad y complejidad organizativa pasaremos revista de dos experiencias relevantes experimentadas en el continente americano: el Acuerdo de Lima (véase www.acuerdodelima.org) y ETONU-MEX (Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México, 1994.)

El Acuerdo de Lima es una red de movimientos cívicos de América Latina, constituida en setiembre del año 2000, cuya misión está encaminada al fortalecimiento de la democracia en América y cuyas finalidades son las siguientes:

- Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos como una forma de ejercicio de derechos constitucionales y democráticos.
- Intercambiar experiencias y metodologías exitosas encaminadas a profundizar los procesos democráticos en la región.
- Realizar la observación y monitoreo de los procesos electorales desde la sociedad civil de acuerdo a los estándares internacionales de elecciones libres y justas
- Promover acciones de monitoreo e incidencia en temas estratégicos para la gobernabilidad democrática.

fluidas y sinceras con los movimientos, grupos y estructuras políticas que representaban o no candidaturas en las elecciones; reuniones públicas con los principales candidatos a las alcaldías del país; establecimiento de convenios de colaboración con diversas entidades académicas y profesionales que prestaron voluntariamente sus esfuerzos para apuntalar el proceso de observación; conversatorios con personalidades formadoras de opinión, etc.”

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

El Cuadro 1 puede ser orientador en cuanto a la complejidad y amplio espectro de posibilidades organizativas y de intercambio de experiencia que una red de esta naturaleza puede ofrecer (de hecho, experiencias más recientes como la de Participación Ciudadana en el Ecuador, se ha nutrido y enriquecido del trabajo y esquema organizativo de entidades pioneras como su homónima de la República Dominicana, Transparencia del Perú o Ética y Transparencia de Nicaragua y en buena medida reproduce muchas de esas buenas prácticas exitosas).

Cuadro 1.
Organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima

País	Organización	Dirección electrónica	Principales áreas en las que trabaja
Argentina	Poder Ciudadano	www.poderciudadano.org.ar	Construcción de ciudadanía Acción por la justicia Acción con políticos Acción con empresarios INFOCIVICA (agencia de noticias) Participación ciudadana

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Chile	Participa	www.participa.cl	Participación y derechos ciudadanos Incidencia en procesos electorales Fortalecimiento institucional Nuevas tecnologías para la participación.
Colombia	Viva la Ciudadanía	www.vivalaciudadania.org	Lobbying y desarrollo legislativo Desarrollo económico y social Educación Comunicaciones
Ecuador	Participación Ciudadana	www.participacionciudadana.org	Espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática Observación de los procesos democráticos Actividades académicas y de investigación Educación democrática Información y difusión de los resultados de los procesos electorales

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

El Salvador	Consortio de ONGs de Educación Cívica (COCIVICA)	www.cocivica.org.sv	<p>Incidencia ciudadana</p> <p>Gobernabilidad democrática</p> <p>Reforma electoral</p> <p>Mesa ciudadana nacional</p>
Guatemala	Acción Ciudadana	www.quik.guate.com/acciongt	<p>Incidencia ciudadana en el Congreso de la República</p> <p>Promoción de la transparencia</p> <p>Municipio y ciudadanía</p> <p>Centro de observación y monitoreo electoral nacional e institucional</p>
Guyana	Electoral Assistance Bureau	www.eabguyana.org.gy	Observación electoral
Haití	Conseil National d'Observation (CNO)	s.i.	<p>Educación cívica</p> <p>Observación electoral</p>
Jamaica	Citizens for Free and Fair Elections (CAFFE)	www.caffejam.com	<p>Monitoreo electoral</p> <p>Asesoría en material electoral</p> <p>Reforma electoral</p>

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Nicaragua	Ética y Transparencia	www.eyt.org.ni	Observación electoral Participación ciudadana Moderación de diálogo nacional Procesos de consulta ciudadana Evaluación del desempeño municipal
Panamá	Justicia y Paz	www.juspax.opg.pa	Desarrollo económico con equidad y justicia social Participación política de grupos populares con conciencia crítica Administración pública honesta y transparente Administración de justicia independiente, expedita e imparcial Medio ambiente Valores culturales de respeto a la vida, la persona, la solidaridad y la responsabilidad

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Paraguay	Decidamos	www.decidamos.org.py	Participación ciudadana Observación electoral Conteo rápido Cultura democrática Organización y capacitación juvenil Desarrollo institucional
Perú	Transparencia	www.transparencia.org.pe	Desarrollo de la institucionalidad democrática Educación y promoción ciudadana Información ciudadana Observación y vigilancia electoral Conteo rápido
República Dominicana	Participación Ciudadana	www.pciudadana.com	Educación electoral Educación cívica Monitoreo de gestión pública Reforma judicial y policial Observación electoral Conteo rápido

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Venezuela	Momento de la Gente	www.momentodelagente.org.ve	Iniciativas legislativas Moitoreo, seguimiento u observación de procesos electorales Educación ciudadana Evaluación de gestión de poderes públicos
-----------	---------------------	-----------------------------	---

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información contenida en páginas electrónicas del Acuerdo de Lima y de las organizaciones que componen la red.

Es evidente que no todos estos grupos hacen observación electoral en sentido estricto (seguimiento y registro de las incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio y mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociado con un sistema de información pública sobre el desarrollo de este proceso), y mucho menos algunas de las tareas complementarias más reconocidas (como el monitoreo de lo que hacen o dejan de hacer ciertos actores¹⁵ o bien de ciertas áreas claves de las elecciones en la actualidad, como es el caso del seguimiento a los gastos electorales¹⁶). En el marco de este grupo de organizaciones nacionales que trabajan haciendo o promoviendo la observación nacional electoral, se suman en esa red del Acuerdo de Lima, el Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos (NDI, según sus siglas en inglés) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

15 En este sentido destaca la iniciativa de Poder Ciudadano de Argentina denominada *Banco de datos de políticos argentinos* Poder Ciudadano. *Illuminemos el cuarto oscuro. Banco de datos de políticos argentinos. Elecciones 2003*. Buenos Aires: Poder Ciudadano, 2003 (véase también Valverde 1996).

16 Particularmente relevantes las experiencias o iniciativas de Poder Ciudadano en Argentina, Participación Ciudadana en la República Dominicana y Participa en Chile.

mediante su área programática el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Una situación especial se presenta en Paraguay, donde si bien Decidamos es la organización de ese país que forma parte de la red Acuerdo de Lima, la experiencia pionera de observación nacional de elecciones (desde 1989) y en particular de diseño de conteos (paralelo y rápido) de resultados, proviene de una red coyuntural y específica para esos propósitos que se ha articulado ante la convocatoria a ciertos procesos electorales y se desarticula una vez concluido el mismo. Se trata de la red llamada Sakä, cuyo significado es “transparencia” en lengua guaraní, y de la cual Decidamos ha sido parte cuando la misma ha estado activa.

No se tiene noticia de organizaciones que cumplan este rol específico en procesos electorales – aunque es posible que algunas organizaciones ciudadanas se preparen o tengan algún otro tipo de apoyo o seguimiento – en Bolivia, Costa Rica, Honduras, Brasil o Uruguay.

En lo que se refiera a ETONU-MEX, esta experiencia constituyó un ejercicio de asesoría e información que Naciones Unidas brindó a las ONGs mexicanas interesadas en llevar a cabo observación nacional de las elecciones de 1994. Previa aclaración de que el equipo técnico de Naciones Unidas no efectuaría evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral ni sus resultados (siendo esto de exclusiva responsabilidad de las ONGs mexicanas), la asistencia fue prestada en etapas, con garantía de que las organizaciones participantes responderían a los principios de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia; siempre en el espíritu de corrección de los problemas detectados, en la medida de las posibilidades, más que con la intención de formulación de denuncias.

El proyecto esperaba que el desempeño de las ONGs respondiera a los siguientes aspectos:

- Cobertura del proceso electoral en su integralidad (y no sólo la jornada electoral).

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Capacidad de cobertura de todo el territorio nacional (cobertura representativa).
- Objetividad en la recolección e interpretación de los datos (en particular, distinguiendo irregularidades del fraude o intentos de manipulación del voto).
- Que los observadores destacaran tanto los errores como los aciertos de la organización electoral.

Estaban previstas ciertas condiciones para el ejercicio de la figura del conteo rápido (instrumento de estimación de resultados electorales de gran fiabilidad basado en una muestra estadística representativa y consistente, que por su propia naturaleza es un método preliminar de sistematización y divulgación de resultados electorales) y la cobertura esperada para el desarrollo de la observación respondía a los siguientes criterios y principios:

- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del derecho al sufragio.
- La verificación que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La libertad de organización, expresión, movimiento y reunión durante la campaña y el cumplimiento de las normas legales.
- La asignación de tiempos y espacios en los medios de comunicación social.
- La calidad y seguridad de la tinta indeleble.
- La custodia y transporte de material electoral, antes de la jornada electoral.
- Los eventos de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados a nivel distrital y federal (incluyendo conteo rápido u otros procedimientos de verificación de la elección).

- La custodia y transporte de material electoral, luego de concluido el sufragio.
- Los procedimientos utilizados para informar al público sobre los resultados de la contienda electoral.

VI. Prácticas y enfoques usuales de la observación electoral

Desde que se inició la tercera “ola” de democratización en el mundo (1974), la mayoría de los países han avanzado en la apertura de sus sistemas políticos y del régimen de libertades. Más de ochenta países tomaron medidas para reformar su democracia representativa, de tal manera que actualmente hay 140 países, de los casi 200 que existen en el mundo, que celebran elecciones competitivas y multipartidistas. América Latina ha sido pionera en la construcción institucional de sistemas de organización electoral que protejan los derechos políticos de sus ciudadanos y en promover la observación de elecciones.

En este largo período que se extiende hasta el año de 2004, podríamos mencionar dos grandes etapas o generaciones de la observación electoral. La observación de la primera generación, es un tipo de práctica que está directamente relacionada con los procesos de transición de un régimen autoritario hacia uno democrático. Ante la desconfianza en la organización de elecciones en los antiguos regímenes debido a prácticas irregulares o fraudulentas, tanto la comunidad internacional como la comunidad nacional impulsaron la observación de elecciones.

La observación electoral de la primera generación ha estado centrada en promover elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas. Con base en estos objetivos, las prácticas y enfoques que tuvieron que desarrollarse estuvieron circunscritos en los siguientes campos de atención: imparcialidad de la autoridad responsable para organizar las elecciones; existencia de suficientes garantías en la etapa preparatoria de la elección para asegurar que el voto ciudadano cuenta y se cuenta bien; eficiencia y seguridad en los instrumentos

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

para organizar la elección, tales como el padrón, la documentación y los materiales electorales que evitasen el doble voto.

En la etapa correspondiente a la jornada electoral, que hubiese una distribución adecuada de la documentación y los materiales electorales; integración imparcial de las mesas electorales; seguridad en los recintos electorales para disuadir los intentos de intimidación o manipulación del elector; el escrutinio de los votos y los programas de resultados oportunos o preliminares.

En la etapa posterior a la jornada electoral ha existido un campo de acción muy restringido, circunscribiéndose a la difusión de los resultados electorales.

El desarrollo de este tipo de observación ha tenido como hipótesis de trabajo la desconfianza en la organización de elecciones, que alteraba la voluntad ciudadana, a consecuencia de las irregularidades con las que solían ser organizadas por regímenes autoritarios, por ello el énfasis en la limpieza de las elecciones y el régimen de libertades que implica, con pleno respeto a los derechos políticos de los ciudadanos. Todo ello ha tenido una importante contribución en la mayoría de las democracias de América Latina: la construcción de organismos e instrumentos electorales que sean capaces de organizar elecciones confiables para los ciudadanos, para los partidos políticos y para la opinión pública nacional e internacional de conformidad a estándares internacionales. También este tipo de observación centró sus tareas casi en un solo actor: la autoridad responsable de organizar los comicios.

La otra etapa o generación de observación se ha empezado a presentar en la medida en que los temas de preocupación de la primera generación han quedado razonablemente resueltos o bien los actores políticos plantean nuevas necesidades y requerimientos. La observación de la segunda generación parte de una hipótesis de trabajo que demanda una determinada calidad de la elección. Con base en esta, se han planteado al menos cuatro objetivos para la observación electoral: perfeccionar la administración de elecciones; transparentar el manejo de los recursos en la contienda político-electoral; mejorar las condiciones de equidad de una elección (en la disponibilidad de

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

recursos financieros y en el acceso a los medios de comunicación); y en la aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos. La observación de la segunda generación ya no se plantea la legitimidad de la elección sino la calidad de la legitimidad. Ello tiene como puntos de interés a ser observados los siguientes campos de acción:

- La calidad de la organización en términos de costos y efectividad en la ejecución del mandato legal de organizar las elecciones.
- La calidad de las campañas electorales en cuanto a la oferta de los partidos políticos a la ciudadanía.
- El debate entre las diferentes propuestas y la definición y estrategias para resolver las principales demandas y necesidades de la sociedad.
- Las condiciones de la competencia, es decir, procurar una mejor equidad y transparencia en el uso de los recursos para financiar las campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación para promover su oferta política; y
- La atención a las resoluciones de la justicia electoral, para dirimir controversias y conflictos que durante el proceso electoral se hayan presentado entre los diferentes actores políticos.

Este nuevo enfoque de la segunda generación de observación, tiene como propósito genérico observar a varios actores por parte de diferentes sectores interesados. Ya no hay un solo actor a ser observado ni un grupo mayoritariamente interesado en observar las elecciones. Todo ello nos obliga a repensar en la utilidad de la observación electoral en esta segunda generación. Ahora se abren nuevos caminos para la cooperación y la asistencia técnica. Al observar la calidad de una elección, se abren oportunidades para compartir fortalezas de la administración electoral, así como se identifican posibilidades de asistencia técnica en aquéllos aspectos que hayan presentado debilidades o insuficiencias. Ahora la observación electoral sirve como laboratorio para administradores de elecciones interesados en mejorar la eficiencia de los organismos electorales, o bien en el caso de la justicia electoral, para conocer la jurisprudencia que sobre casos atípicos se está generando en un determinado país.

La calidad de las campañas ahora es un punto de atención, no sólo para la sociedad sino también para parlamentarios y para los partidos en cuanto a la oferta que hacen al electorado. El tema del dinero en la contienda político-electoral constituye un asunto de la mayor relevancia en la agenda política del nuevo milenio. La observación puede ayudar no sólo a mejorar la equidad en las condiciones de la competencia, sino también a transparentar el manejo de los recursos para asuntos de interés público.

La observación de la segunda generación, a diferencia de la primera, requiere de pequeños grupos con una buena formación profesional y experiencia práctica, y con una capacidad considerable para formar redes de observación en las diferentes fases y etapas del proceso electoral. Aun cuando el enfoque de la observación de la segunda generación no es generalizado, ha empezado a desarrollarse gradualmente en algunas elecciones de la región, a saber: Argentina, Colombia y México en 2003. En cuanto a los observadores con este nuevo enfoque destacan, como ONGs, Poder Ciudadano de Argentina, Participa de Chile, Transparencia de Perú, Alianza Cívica de México, Participación Ciudadana en la República Dominicana y otras destacadas organizaciones agrupadas en el Acuerdo de Lima. Como organismos electorales destacan las misiones de observación coordinadas por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral en México, América Central y Sudamérica.

VII. El impacto de la observación electoral

Para el caso de los tres últimos lustros del siglo pasado, hemos considerado ocho casos de elecciones, cuyos ejemplos nos pueden ayudar a construir una interpretación respecto de los impactos de la observación internacional en América. Los casos seleccionados son Chile (1988), Panamá (1989), Nicaragua (1990), Haití (1990), México (1994), República Dominicana (1994-96) y Perú (2000).

El impacto de la observación podríamos enmarcarlo en dos ámbitos: uno político y otro técnico. Esta clasificación tiene que ver con la propia naturaleza de la observación. Todas tienen un componente

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

técnico de diferente magnitud, pero el componente político siempre se le identifica en altos niveles de influencia o de impacto.

Bajo la hipótesis de que con o sin observación electoral hubiese sucedido lo mismo en los casos antes señalados, podríamos argumentar que la observación internacional siempre tuvo un impacto que en general fue positivo, pero limitado y de muy corto alcance (a diferencia de lo sucedido en el caso de la observación nacional o doméstica, que resultó fundamental en algunas experiencias como Paraguay en 1989 o Perú en el 2000).

Si consideramos dos ejes para nuestro análisis donde Y representa la densidad política de la observación (impacto político del 0 al 10), en tanto que X representa el nivel técnico de la observación (organización técnica de 0 a 10), bajo esta perspectiva encontramos que probablemente la observación del plebiscito de Chile en 1988 tuvo un nivel de componente técnico básico (2 en el eje de la organización técnica), pero con una presencia de impacto internacional del más alto nivel (9 en el eje de impacto político), lo cual repercutió no sólo para inhibir posibles manipulaciones, sino para legitimar la organización del plebiscito y el resultado del mismo.

Bajo esta perspectiva, si bien la observación electoral de Panamá en 1989 tuvo un componente técnico que fue más allá de lo básico (4 en el eje de la organización técnica), su componente y repercusión internacional fue del más alto nivel (10 en el eje de impacto político). La observación electoral denunció el fraude electoral, con lo que se dejó al gobierno del General Manuel Antonio Noriega en un aislamiento internacional que, entre otras cosas, generó su reemplazo como gobernante.

Los ejercicios de observación electoral de componente medio superior en el eje técnico como en el político fueron Haití en 1990 y República Dominicana en 1994-96 (7-7 en los dos ejes, de impacto político y de organización técnica). La presencia internacional en Haití en esta coyuntura, ayudó en forma considerable a destrabar la violencia interna y facilitar caminos para procesar las diferencias. Además, la presencia internacional apoyó en forma importante la organización

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

técnica de las elecciones, ofreciendo seguridad a la ciudadanía y disminuyendo considerablemente los brotes de violencia política.

En el caso de la República Dominicana, la presencia internacional tuvo un mayor impacto y relevancia al identificar una serie de deficiencias e irregularidades en la organización electoral de 1994, que fueron atendidas en su mayor parte para las elecciones de 1996. Entre una y otra elección hubo una diferencia en cuanto a la calidad de la organización electoral, jugando un papel relevante la observación electoral tanto para identificar la problemática como para ofrecer programas de mejoramiento y corrección.

La elección presidencial de Perú en el año 2000, en la cual Alberto Fujimori pretendió una segunda reelección, generó una profunda expectación tanto en la política interior como en la comunidad internacional interesada en los procesos de transición política. Se desplegaron amplios y calificados grupos de observación electoral, nacionales e internacionales, creando un contexto de exigencia democrática en la organización electoral (10 en el eje de impacto político y 8 en el de organización técnica). Aun cuando Fujimori salió victorioso de ese proceso, su gobierno quedó sin legitimidad y apoyo internacional, gracias – entre otros factores políticos – a los amplios y bien documentados informes que sobre las irregularidades prepararon los observadores. Meses más tarde, el Presidente se separó del cargo.

La elección presidencial de Nicaragua constituyó un importante referente del papel coadyuvante que puede tener la observación electoral para facilitar elecciones democráticas en contextos políticos muy polarizados, tal como ocurrió en este país que acababa de salir de una guerra interna. Probablemente esta haya sido una de las experiencias electorales que concentró un mayor número de observadores internacionales. Fueron unas elecciones sumamente vigiladas, con un buen soporte técnico y con una amplia variedad de expresiones políticas (9 en el eje político y 9 en el de organización técnica).

Las elecciones generales de México de 1994, generaron enorme interés por parte de la comunidad internacional, lo mismo que a

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

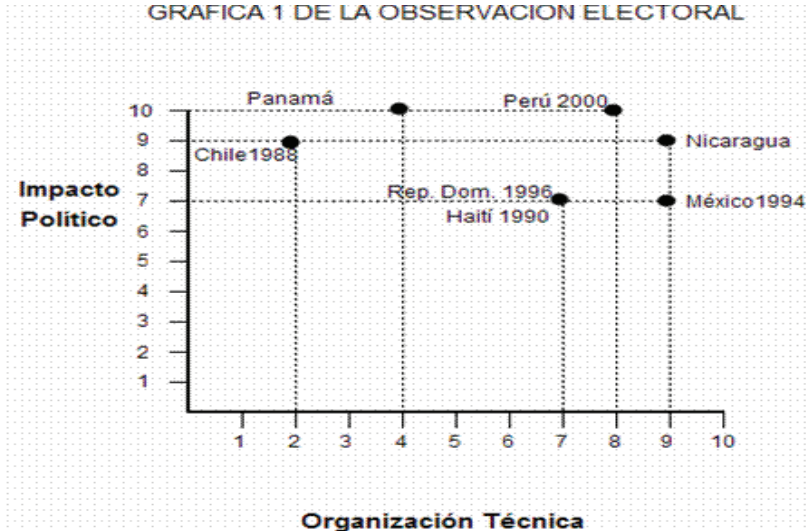
millones de ciudadanos marginados de las tareas de observación. En un contexto interno de alta intensidad, guerrilla en el estado de Chiapas y asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, se permitió finalmente la observación internacional y la presencia de visitantes extranjeros en los comicios mexicanos. Si bien no se hicieron presentes grandes personajes de la política internacional, la participación de una gran cantidad de observadores internacionales de América y Europa, dieron pauta para acelerar una serie de reformas electorales que mejoraron significativamente las elecciones en este país (7 en el eje de impacto político y 9 en el de la organización técnica).

Sin duda, la observación tiene diferentes magnitudes en sus consecuencias e impacto sobre la organización y legitimación de las elecciones. El aspecto técnico de la observación está estrechamente ligado al factor político. Difícilmente habrá una observación sin el respectivo impacto político dentro y fuera del país observado; por lo tanto, además de un buen soporte técnico para desarrollar la observación, se requiere de una buena dosis de responsabilidad política, pues su actuación puede contribuir a inhibir o acelerar procesos internos.

En algunos casos, la observación ha tenido un impacto que va más allá del día de la elección y ha podido desarrollar, con distintos niveles de profundidad, esfuerzos de fortalecimiento institucional y cultura política. Tales son los casos de México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha habido casos en que no obstante la fuerte inversión realizada, la consolidación democrática ha avanzado lentamente como es el caso de Nicaragua, mientras que en otros se observa un claro retroceso, como ocurre en Haití.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

GRAFICA 1 DE LA OBSERVACION ELECTORAL



Fuente: elaboración propia

Por su parte, la observación nacional electoral en América no sólo ha sido variada en experiencias y formatos de organización, sino que constituye en una gran cantidad de países un referente de credibilidad, legitimidad y creatividad en cuanto a recursos para la participación política de las personas. Sin duda, el balance es muy positivo y se trata de experiencias desarrolladas por organizaciones que desde finales de los años 1980 hasta el 2004, han demostrado una gran capacidad para renovar con el paso del tiempo sus alianzas (tanto institucionales como de contacto con donantes) y sus métodos que se proyectan en un amplio espectro que va desde la organización hasta la educación cívica e incluso, la generación de doctrina democrática y técnica en materia de observación nacional.

A partir del caso peruano (2000), las lecciones para Transparencia y en general para los grupos de observación nacional que operan en contextos de transición (Bernbaum, López Pinto, Sanborn 2001), se pueden resumir así:

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Conducir exitosamente una observación electoral integral en un contexto de transición y altamente polarizado requiere una organización nacional de observación que sea madura y organizada.
- Cuando los partidos políticos son débiles, los observadores nacionales de los procesos electorales necesitan estar preparados para asumir las funciones de control que normalmente asumen los partidos políticos.
- Una entidad nacional de observación bien preparada puede hacer una contribución incluso más significativa al asumir un rol de monitoreo integral.
- Lo anterior implica sobre exigir la capacidad de la organización nacional de observación. En situaciones donde es claro que el proceso está siendo manipulado por el gobierno y/o las autoridades electorales, las entidades nacionales de observación deben estar preparadas para sopesar los riesgos y centrar su observación en las irregularidades cometidas por estas entidades.
- La entidad nacional debe dar los pasos para mantener y demostrar su imparcialidad.
- Es importante promover amplias redes de apoyo y colaboración.
- Las relaciones de trabajo y coordinación con observadores y gobiernos de otros países es beneficioso para el esquema de la observación nacional.

Por su parte, las lecciones aprendidas para los observadores internacionales en este mismo caso¹⁷, fueron:

- Las entidades nacionales de observación pueden constituirse en una invaluable fuente de útil y constante información acerca de: a) el contexto electoral del país; y b) la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso observado.

17 Con esta referencia se quiere destacar la incidencia de la observación nacional en un caso concreto.

- Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su presencia amplia a lo largo del país el día de las elecciones.
- Una entidad nacional de observación con experiencia en conteos rápidos muy precisos, está en condiciones de cumplir un rol fundamental.
- Un observador electoral nacional bien organizado puede facilitar apoyo a numerosas delegaciones de observación internacional, tanto antes como el día mismo de las elecciones.

VIII. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades

La subdivisión del proceso electoral en sus elementos componentes, y el análisis de los enfoques más efectivos para la observación de cada uno de ellos, sugiere que la mayor parte de esos elementos puede ser adecuadamente cubierta a través de evaluaciones cualitativas llevadas a cabo por pequeños equipos de expertos. Las principales excepciones, que requieren un número elevado de observadores, son la observación del respeto por las libertades de reunión y movimiento, de la ausencia de miedo e intimidación, y de los eventos durante la jornada electoral, incluyendo el recuento de votos en las mesas de votación. Aún cuando las actuales técnicas de observación del registro de votantes también requieren un elevado número de observadores, las alternativas basadas en análisis de expertos, resultan más adecuadas. Dadas estas diferencias en la necesidad de recursos para la observación de las distintas fases del proceso electoral, ¿cuáles son las ventajas relativas de la observación nacional y la internacional para la observación de sus distintos aspectos?

Una conclusión casi obvia es que los observadores internacionales son particularmente costosos para la mera recolección de información, con la excepción de algunas áreas en las cuales los conocimientos y la experiencia son particularmente importantes. En cambio, la observación del respeto por las libertades básicas es el típico foco de atención de los observadores de largo plazo desplegados en las

distintas regiones. Sin embargo, el éxito en esta tarea dependerá de la capacidad de desarrollo de efectivas redes y contactos con sus contrapartes nacionales. Pero su principal impacto no es la recolección de información, sino más bien el hecho de que su presencia constituirá un factor disuasivo y puede contribuir en forma importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser reemplazado fácilmente por los observadores nacionales.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en lo que hace a la recolección de información son particularmente evidentes durante la jornada electoral. La típica operación internacional tiene el elemento de sorpresa que le da su movilidad, y muestras bien diseñadas pueden proporcionar una representación adecuada del conjunto. Sin embargo, la información recogida por los observadores internacionales en sus visitas a los lugares de votación es básicamente incompleta e “impresionística”, y sólo provee de información cuantitativa muestral de un limitado número de variables. En cambio, la típica observación nacional estática permite la recolección de información completa sobre los eventos en la mesa de votación observada. En la medida en que los observadores nacionales supervisen todas o casi todas las mesas de votación, su presencia asegura adecuada información y crea un importante factor disuasivo. Aún cuando algunas de las misiones internacionales llevan a cabo conteos rápidos, es común que los observadores nacionales los lleven a cabo con similar efectividad.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en el caso de la observación de aspectos del proceso electoral que requieren conocimientos especializados varían de país a país. En países como México, Perú, Nicaragua o República Dominicana, esos conocimientos especializados existen a nivel nacional y pueden ser fácilmente incorporados a las metodologías nacionales de observación. Pero en algunos países esos conocimientos y experiencia no existen, lo que hace necesaria la participación de la observación internacional.

Otra diferencia importante entre observadores nacionales e internacionales se da en el impacto de la información que transmiten al público. Los observadores nacionales tienen su principal audiencia dentro del país, mientras que lo opuesto se da en el caso de los observadores internacionales. Es importante recordar que el impacto

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

de la observación sobre la legitimidad de un proceso no siempre resulta de informes cuidadosos, escrupulosamente basados en la información recogida y analizados con cuidado y respeto por los medios masivos. Tampoco debe asumirse que cuanto mayor sea la calidad y minuciosidad de la información en la que se basa el informe, mayor será su impacto en la opinión pública. En demasiados casos, la opinión pública es efectivamente influenciada —o manipulada— por declaraciones efectuadas inmediatamente después del cierre de las mesas, y basadas más en una evaluación política global de la situación que en un detallado análisis de la información recogida por la misión. La cobertura de los medios se basa con más frecuencia en la oportunidad de la declaración y en la imagen pública de quien la emite, que en la calidad de la información en la cual la declaración se basa. Los aspectos de difusión deben integrar el planeamiento de la misión con la misma importancia que los elementos técnicos.

La observación electoral, tanto la nacional como la internacional, continuará constituyendo una parte importante de los procesos de democratización en el próximo futuro. Sin embargo, las organizaciones de observación deben prever cuidadosamente sus enfoques de observación, seleccionando aquéllos que mejor se adecuan a la situación en el terreno. Ello es particularmente válido en relación a aquellos elementos del proceso electoral que son cubiertos mejor por equipos de expertos que por un elevado número de observadores. La revisión de los enfoques de observación es también necesaria para lograr una mejor integración entre la observación nacional y la internacional, estableciendo vínculos entre ambas que tendrán un efecto sinérgico. La observación internacional es costosa, y su uso debe ser cuidadosamente evaluado caso por caso. Comenzó como un fenómeno basado en una situación de demanda real, como una respuesta a necesidades urgentes en situaciones difíciles. Con el pasar del tiempo ha comenzado a desarrollar algunas características de una situación de oferta: la existencia de una solicitud del país es el tema central en la decisión, y no se presta demasiada atención a la situación real en el terreno o a la necesidad efectiva de una herramienta tan costosa como la observación internacional.

Finalmente, y de manera general, se puede afirmar con toda certeza, que esta temática de la observación electoral, en cuanto al tratamiento que se da en las legislaciones nacionales latinoamericanas – dada la falta de cobertura, integralidad y uniformidad que presenta –, es un terreno fecundo para la reforma electoral.

Bibliografía

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

Borja, R. *Enciclopedia de la política*. FCE: México, 1998.

Cuéllar R. y S. Vincenzi. “Centro de Asesoría y Promoción Electoral”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Espinal, R. “Transición a la democracia”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, 2000.

Lechner, N. “La problemática invocación de la sociedad civil”. *Espacios*, 4, San José, 1995.

Nohlen, D. et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE: México, 2007.

Núñez, E. “Observación nacional de elecciones”. *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL: San José, 2000.

Payne, M. et al. *La Política Importa*. BID: Washington, 2003.

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

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

Vega R. de. “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVIII. IIDH/CAPEL, San José, 1997.