

Del Boletín Electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después

*Ricardo Valverde**

Introducción

La observación nacional electoral (en sentido amplio, entendida como la acción de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de incidencia en el ámbito político o electoral de un país), es una institución que llegó para quedarse en América Latina. Lo sorprendente no es sólo su capacidad para ajustarse al cambio de los tiempos o el nivel de influencia que pueden llegar a tener en una sociedad estas organizaciones que asumen, desde la sociedad civil organizada, una tarea de incidencia; lo relevante sigue siendo la potencialidad democrática arrolladora que representa esta figura, matizada con la ética ciudadana que es necesaria para su viabilidad, desarrollo y éxito.

América Latina – alumna aventajada de experiencias que tuvieron su génesis en otras latitudes - es una muestra palpable de este espectro amplio de hechos y acciones políticas que es la observación nacional, en el que podemos ver casos muy significativos y exitosos, junto con otros que apenas resisten el peso de una coyuntura y se pierden en los pliegues de la historia sin gran trascendencia en los anales de la participación política de sus países.

Independencia de todos los actores, seriedad, audacia, creatividad, articulación de fuerzas democráticas, probidad y honestidad, se

* Abogado costarricense, profesor universitario, especialista en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica) y en Derechos Humanos y Procesos de Democratización (Universidad de Chile). Oficial de Programas del IIDH/CAPEL. Las opiniones del autor son reflexiones académicas personales y no comprometen institucionalmente a las precitadas universidades ni al IIDH/CAPEL.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

revelan entonces no solamente como virtudes a las que es consecuente propender, sino como elementos claves sine qua non para explicar la existencia misma y la tolerancia a las nuevas exigencias que el desarrollo y las condiciones políticas van presentando en cada momento. No hay atajos ni trucos válidos para engañar a la realidad.

El formato y los principios son los mismos. La actitud y la manera en que en cada país se interpreta la partitura de la observación nacional es lo que hace la diferencia. Por eso las lecciones de cada uno de estos países no son sino referentes que tarde o temprano se han ido ensayando o replanteando en realidades tan distintas de nuestra América como Paraguay, México, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Honduras, Argentina, Venezuela, Panamá, Chile y más recientemente, Ecuador, Colombia, Costa Rica o Bolivia.

Pero la supervivencia, y sobre todo el reto de que a la vez se mantenga la calidad de las actividades desplegadas por estas organizaciones que hacen incidencia en los procesos políticos de sus países, no son para nada tareas fáciles. Es por eso que estas breves reflexiones pretenden ser un reconocimiento, una constatación, pero a la vez un homenaje a esos esfuerzos.

Igual que en su oportunidad lo fue el artículo que escribiéramos Ricardo Valverde y Eduardo Núñez en la desaparecida serie Boletín Electoral Latinoamericano en el año 1997, denominado “Más participación ciudadana es igual a mayor democracia”¹, las reflexiones que hoy toman forma en esta nueva contribución, sin dejar de relevar aquellas experiencias primigenias de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, son parte de ese mismo tributo, pero más bien intentan aportar algunas ideas y notas sobre lo que ha pasado en la última década.

1 Valverde R. y E. Núñez. “Más participación ciudadana es igual a más democracia”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, IIDH/CAPEL, San José, 1997, pp. 67-78.

I. Reflexiones doctrinarias básicas. No hay que olvidar que transitamos en el terreno de la democracia²

De los tiempos de la Grecia antigua de la emblemática polis - donde los ciudadanos activos en esta forma de expresión política eran hombres, libres y con determinados recursos - a nuestros días, las cosas han cambiado sustancialmente. Hoy existen ciertas figuras conexas con la democracia, que respondiendo a esquemas jurídicos, sociológicos y éticos complementarios (enfoque de género, estado de derecho, derechos humanos, amplitud de la noción de ciudadanía, tipo de eslabón que tienen los países en la cadena del desarrollo, etc.), nos obligan a valorarla de una manera radicalmente diferente.

Lo anterior reitera la idea básica de que el derecho es un producto cultural, y que por lo tanto, cualquiera de sus expresiones - como es el caso de los derechos humanos y los derechos políticos en particular - siempre está referida a un determinado tiempo y espacio, a factores de orden histórico y sociológico que no pueden ser desconocidos. La democracia que nos interesa aproximar no es un concepto abstracto y unívoco (si eso fuera posible...), sino una noción referida y matizada por estos factores de la realidad actual.

Además de la precisión hecha en el sentido de que la democracia de hoy es distinta de la vivida en la Grecia antigua, o incluso de la perfilada por los padres del liberalismo clásico o del enciclopedismo ilustrado, lo cierto es que a nivel doctrinario se ha llegado a un grado de elaboración, diversificación y sofisticación que en ciertos momentos puede hacer que los analistas entren en complejas polémicas conceptuales cuando en realidad están hablando de lo mismo, o peor aún, que usen palabras comunes para referirse a temas o cosas que no son ni comparables, ni siquiera compatibles. Hoy en día las frases retóricas como que la democracia es el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” ya no tiene el mismo significado básico y efectista que tuvo en algún otro momento.

2 Vid. Valverde, R. “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Lima, Escuela Electoral del Perú, Año I, No. 0, 2007, pp. 46-57.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Democracia es un concepto polisémico y complejo que involucra muchos factores. En efecto, sus raíces etimológicas griegas nos remiten a las palabras “demos” (pueblo) y “kratos” que significa gobierno, pero la doctrina siempre nos alerta sobre las diferencias históricas y sociológicas que apuntamos antes, por lo que pueblo hoy en día no es ni cuantitativa ni cualitativamente lo que era en el tiempo de los griegos.

Hacia el final de la larga etapa de la supremacía romana y la vigencia del feudalismo, son las cartas de derechos y, más adelante, el constitucionalismo moderno, lo que permite un renacer de la noción democrática. Por supuesto, el énfasis se pone entonces en componentes nuevos como las limitaciones para los detentadores del poder y la voluntad soberana de los que ahora componen el pueblo, bajo el supuesto de que la igualdad entre ellos es un factor esencial y atributo permanente de la nueva realidad social y política que se estaba construyendo. Faltaba por supuesto mucho tiempo para llegar a la plenitud de la ciudadanía, con el reconocimiento de los derechos de las mujeres a la participación en la vida política o la integración de los extranjeros a la misma.

Esto lleva sin embargo al hecho de que entonces las reglas con las que funciona la democracia, lleguen a tener un papel determinante junto con los valores que la ideología emergente (liberalismo, capitalismo) necesitaba puntualizar: libertad, igualdad, tolerancia, pluralismo. En general, los valores que le dan contenido a lo que en la actualidad conocemos como derechos civiles y políticos, relacionan estrechamente los derechos humanos y la democracia³; de aquí que los factores de la representatividad y la mecánica formal de la legitimidad de la elección de los representantes, comenzaran a adquirir una relevancia inusitada, al punto de que en la actualidad en un sector mayoritario del imaginario popular prevalece la idea de que democracia (representativa) es sinónimo de elecciones libres, justas, periódicas, limpias y competidas.

3 Picado, S. “Derechos políticos como derechos humanos”. En: Nohlen, D. et al (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 48-59.

El problema se torna más complejo cuando en el transcurso del pasado siglo comienzan a abrirse paso nociones complementarias o alternativas como participación política, que introducen entonces la distinción entre el perfil representativo y el perfil participativo de la democracia⁴.

Otros acontecimientos históricos como el advenimiento de un sistema político socialista, llevó a complejizar más el problema, pues entonces contábamos también con nociones antagónicas pero a la vez difuminadas conceptualmente como democracias capitalistas y democracias populares o socialistas. La interrelación temática que supone la construcción de un mundo complejo y multidisciplinario como el actual, condujo también a la distinción entre democracia formal, democracia política, democracia electoral, democracia social y hasta democracia económica. Aquí entramos ya al mundo de la especificidad académica (Derecho, Sociología, Ciencia Política) altamente seducido por la recurrencia al metalenguaje y a las nociones codificadas que, aunque geniales en algunos casos, sólo pueden entender los especialistas.

Para hacer el tema más complicado aún, no se puede desconocer que en torno a la democracia existen en la actualidad otras nociones esenciales para la filosofía del derecho, la teoría del Estado u otras ciencias sociales: Estado y en particular el Estado de Derecho; la ciudadanía y toda la discusión actual sobre sus alcances; la gobernabilidad (democrática) y la democratización. La vinculación de todas ellas para la noción de transición a la democracia es más que relevante.

Todos estos factores son claves para la comprensión de la democracia como régimen político, pero a la vez difuminan y problematizan conceptualmente todavía más a la democracia como

4 Una de las discusiones recientes más interesantes que se han planteado en esta esfera, se recogen en el proceso de aprobación de la Carta Democrática Interamericana (2001), donde el gobierno venezolano pugnaba porque esta Carta tuviera énfasis en el factor participativo, lo que unos rechazaban alegando la tradición representativa de los regímenes políticos americanos y otros, con postura intermedia, veían en la discusión una falsa dicotomía e incidieron para que el texto recogiera como solución de compromiso una postura ecléctica sobre el punto.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

noción teórica. Así, entre decir que la democracia simplemente es el gobierno del pueblo y su relación con todos estos otros componentes, hay un mar de matices que nos alejan de tener una respuesta sencilla a la sencilla pregunta: ¿qué es la democracia?⁵

En sentido amplio, otro sector de la doctrina democrática destaca la noción de poliarquía, como “el gobierno de todos”. Para Dahl, este es un término que se distingue del de democracia en abstracto, por ser un régimen político en el que las instituciones públicas garantizan y protegen que:

- Las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía.
- Las elecciones sean libres y limpias.
- Los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas.
- Casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos.
- Las personas pueden ejercer la libertad de expresión.
- Las personas pueden ejercer el derecho a la libre organización.
- Las personas pueden ejercer el derecho a la información.

Así, debemos convenir en que la mayoría de los países latinoamericanos cumplen hoy con las condiciones de la poliarquía – aunque con diferentes grados de cobertura y profundidad –, y lo cierto es que esto no nos lleva de manera directa a entender el contenido democrático de la vida política en esos regímenes. Esta es una figura teórica relevante para la calidad de la democracia, pero no es del todo completa.

5 Tanto más complejo es el asunto, en la medida en que se relacione la democracia con factores como la confianza y legitimidad (que lleva a las nociones de “encanto”-“desencanto”), el ser sociedades “decentes” según la categoría empleada por el israelí Margalit o la “sociedad justa” definida por Rawls.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones de su ciudadanía. O sea, es la mayor o menor capacidad de la ciudadanía para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la democracia no sólo como un conjunto institucional, sino como vida política, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano experimenta “en promedio” la democracia, la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir dentro de un mismo régimen sus fortalezas y debilidades – sus buenas y malas prácticas –; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas⁶.

Aunque estas elaboraciones enfatizan en el sentido de la democracia como régimen político, no es posible ni consecuente desconocer que este tiene su desempeño (mejor o peor) en el marco de situaciones estructurales que tienen que ver sustancialmente con lo económico y lo social. Esta relación de necesidad es congruente con la idea de que los diferentes tipos de derechos humanos que la doctrina reconoce (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales⁷ y derechos de la solidaridad o los que algunos llaman “de la tercera generación”),

6 Vargas, J. “Calidad de la democracia”. *Diccionario Electoral*, IIDH, San José, 2000, pp. 109 y 118.

7 Dichosamente, algunos estudiosos de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ponen hoy la mira en las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos, siendo interesantes iniciativas como *la protección de derechos sociales por otros derechos sociales, límites a los derechos civiles y políticos (DCP) justificados por derechos sociales o la información como vía de exigibilidad de derechos sociales* quedando entonces muy clara la relación dialéctica entre la eventual protección y exigibilidad de ambos tipos de derechos. Lamentablemente este es un factor poco estudiado, y que en alguna medida forma parte de los grandes desafíos intelectuales y prácticos en materia de teoría democrática o de visualización de mecanismos y espacios orientados a la democratización de nuestros países latinoamericanos; sobre todo los que han enfrentado procesos de quiebre democrático y que se han visto en la obligación de plantear procesos de refundación democrática.

coexisten e interactúan, enfatizando su carácter correlativo e interdependiente.

Todas las anteriores reflexiones son importantes, sobre todo si queremos destacar que de la bucólica polis griega a la democracia de las Américas en el 2008 las cosas han cambiado. Pero esos cambios también podemos encontrarlos entre la variante realidad política de finales de los años noventa y el 2008 en el que nos encontramos.

Justamente por eso tiene sentido estudiar la actualidad de la figura de la observación nacional, teniendo a la distancia la perspectiva de lo que se hacía o se podía hacer diez años atrás.

Esta – quizá larga – reflexión sobre la democracia y algunas de sus aristas, no es inocente. Tiene el objetivo de revelar o develar solo algunos de los muchos caminos y recovecos en los que la observación nacional de procesos políticos y electorales puede manifestarse.

II. ¿Qué queríamos demostrar en 1997?

El Boletín Electoral Latinoamericano XVII⁸ de 1997 quería ante todo subrayar que en el continente americano existían organizaciones de la sociedad civil que se ocupaban de manera consciente, ordenada y responsable, de incidir favorablemente, como un actor más, en los procesos políticos y electorales de sus países. Para ello era necesario clarificar el origen histórico y el alcance de la observación nacional (en sentido estricto y en sentido amplio), la implícita impronta de las organizaciones ciudadanas en su origen y desarrollo, así como las técnicas operativas de las mismas.

Por eso nos interesaba destacar:

- La necesidad de tratar estos temas con gran rigor académico: en este sentido se incluyó un artículo de fondo del académico costarricense Óscar Fernández, denominado “Los avatares de la noción de sociedad civil”.

8 IIDH/CAPEL. *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, IIDH/CAPEL, San José, 1997, 235 pp.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Que fuera una obra de gran claridad conceptual: encargamos entonces esta tarea al académico peruano y entonces destacado dirigente de la Asociación Civil Transparencia de ese país, Rudesindo Vega, cuyo aporte fue el artículo “Participación Ciudadana y observación electoral”, especialmente valioso en el tratamiento de la naturaleza polisémica del concepto de observación electoral y la clarificación de que observar no es fiscalizar⁹, intentando al final una serie de propuestas sobre la utilidad de esta figura.
- La relación de esta materia con la democracia: tratando Eduardo Núñez y quien escribe, de dilucidar algunas relaciones entre participación ciudadana y participación política, la visualización de una nueva acción integral del CAPEL de entonces para los desafíos que presentaba la región en materia política, y la tesis de que a más participación ciudadana más democracia, puntualizando que este es un terreno que entonces (y aun hoy) no debe ser considerado como un coto cerrado y privativo de los partidos políticos y quienes arbitran sus contiendas.
- Las principales actividades desarrolladas por estas organizaciones: abordado esto, principalmente, a partir de una rica ilustración con casos nacionales de México, Perú, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Argentina y Venezuela. Esto mostraba la diversidad de tareas que ya para entonces había asumido la observación nacional en sus pocos años de operación en el continente americano.
- Un intento de tipología: presentando la tesis de que los perfiles de estos grupos organizados para incidir en la realidad política y electoral de sus países podían clasificarse al menos en las siguientes categorías: a) los que hacen observación nacional

9 Esta es una tarea que tiene relación más bien con lo que algunos autores llaman “rendición de cuentas horizontal” (es lo que hacen por ejemplo las Contralorías Generales de la República o el Jurado Nacional de Elecciones del Perú en relación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales y todo el régimen electoral de ese país); la oportunidad es propicia para clarificar que la observación nacional electoral tampoco hace *supervisión* que es la tarea que cumplen algunos Ombudsman, Comisionados de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo, como sucede en Panamá o en Honduras.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

en sentido estricto, o sea, seguimiento cualitativo del proceso y de la jornada electoral, con los recursos organizativos y técnicos que ello implica; b) los que hacen conteos rápidos o paralelos de resultados electorales, también con los mecanismos y técnicas especializadas requeridas para tal fin; y c) los que se especializan en actividades de control y denuncia pública; d) los que apoyan la movilización ciudadana para incrementar la participación electoral, por ejemplo por medio de campañas masivas de depuración y actualización de un registro civil o de obtención de documentos de identidad; y e) los que hacen educación cívica, formación ciudadana y promoción de la participación política. Obviamente, algunas organizaciones podían responder a más de una de estas categorías.

El fin de la década de los noventa era todavía, de alguna manera, una etapa de ensayo-error, del tipo de sociedad democrática surgida en los diversos países de América tras las experiencias autoritarias vividas en los años anteriores. Los procesos de democratización estaban todavía en etapas desiguales de construcción (de reconciliación nacional, de fortalecimiento institucional, de combate a la impunidad, etc). Había todavía dudas o “claroscuros” en cuanto a la legitimidad de algunos de los procesos políticos del continente, en algunas naciones recién se estaba saliendo de largas y sangrientas guerras fratricidas, en algunos países parecían lejanas las condiciones para que la alternabilidad en el poder fuera viable, en otros se habían gestado y puesto en ejecución figuras como los autogolpes de Fujimori en Perú o de Serrano Elías en Guatemala, que presagiaban neo autoritarismos incompatibles con la democracia que emergía en el continente.

Era entonces imposible que en la sociedad civil no se generaran en el mejor de los casos, dudas y la necesidad de tomar recaudos en cuanto al papel de algunos de los propios organismos electorales que operaban en países del continente. Esto explica, entre otras cosas, la beligerancia de relevamiento de información y denuncia de Alianza Cívica en México, la articulación y desarrollo de Participación Ciudadana en la República Dominicana, el papel de formación cívica que dentro de Saká del Paraguay jugaba una organización como

Decidamos o el surgimiento de la Asociación Civil Transparencia en el Perú gobernado entonces por Fujimori.

La fortaleza de éstos u otros grupos que existían entonces, es que independientemente de la visión – y en algunos casos, hasta la militancia política de sus integrantes –, nunca dejaron de enfocarse en los esfuerzos por promover la participación política ciudadana y conscientes, observaron celosamente y relataron lo relevado, transmitieron fielmente los resultados emanados de las urnas con un rigor técnico y una precisión pasmosa. En otras palabras, tuvieron siempre una actuación apegada a la ética, sin banderías partidarias, que en algunos casos enfrentó las tesis oficiales u oficialistas¹⁰ y en otros casos tuvo que coincidir con ésta porque ello era lo que dictaba la realidad¹¹.

Esto a su vez era en 1997 muy acompañado por la cooperación internacional, que de manera – entonces muy generosa – apoyaba estas iniciativas y constituyó por supuesto un factor fundamental para el surgimiento, consolidación y desarrollo de estas experiencias novedosas de participación ciudadana y política.

III. Diez años después

Los formatos y el sentido de la observación nacional son más o menos los mismos ahora en el año 2008, pero el contexto en que se desempeñan estos grupos ha variado sustancialmente, motivando que ellos se hayan esforzado en adaptarse creativamente a las nuevas circunstancias, sin perder – en la medida de lo posible – la relevancia

10 En la República Dominicana es cíclico que el partido en el gobierno denuncie la adhesión de Participación Ciudadana a alguno de los principales partidos de oposición. Cuando se da la alternancia en el poder, el sentido de la crítica oficialista cambia de dirección.

11 Es casi mítica la gallardía y legitimidad ganada por Saká del Paraguay cuando en la época del General Rodríguez, fue su pronunciamiento el que sacó al país de una grave crisis, al reconocer que el Partido Colorado había ganado las elecciones. Eso sucedió también con Transparencia del Perú en la época de Fujimori.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

de la incidencia en las sociedades y regiones en las que operan¹². No se trata por razones de espacio y pertinencia la transformación sustancial del mundo del 2008, globalizado, con un desarrollo exponencial de las comunicaciones y sus recursos, y con una profundización también galopante de la crisis de representación de los partidos políticos, en relación con 1997, en cuyo contexto aun se acomodaba el mundo de la caída del Muro de Berlín y en América todavía subsistían partidos ideológicos y de masas fuertes, interactuando con sociedades que aun cicatrizaban sus heridas de los autoritarismos recién desaparecidos por la tercera ola democratizadora que nos alcanzó.

Ya hoy – al final de la primera década del siglo XXI - no es necesario informar sobre la figura de la observación nacional (en sentido amplio), sobre su novedad, ni sobre la legitimidad de las organizaciones que a nivel nacional desarrollan esas actividades. La solidez de su trabajo es altamente reconocido entre los principales actores políticos y en los medios de comunicación de sus países.

Entre los aspectos característicos de la observación nacional en esta nueva etapa, tenemos:

- En la práctica, actualmente cuando hay elecciones en un país, es mucho más fácil y normal el encuentro y la colaboración recíproca ente las observaciones nacional e internacional, que lo que sucedía en 1997. Estos vasos comunicantes permiten, además, la sensibilización y el intercambio de información (incluso antes de que los observadores internacionales lleguen al país) que puede ser muy valioso para la cabal comprensión de las condiciones en que se desarrolla la elección.
- Internacionalización de la experiencia: uno de los aspectos característicos del trabajo de las organizaciones ciudadanas del continente que hacen observación nacional de procesos políticos, es el esfuerzo por agruparse y por obtener beneficios de la relación directa y horizontal entre ellos. Esto se expresa

12 Una de las referencias panorámicas más actualizadas: Boneo, H., Carrillo, M. y R. Valverde. *La observación (internacional y nacional) de las elecciones*. En: Nohlen, D. et al (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 1072-1109.

en la creación misma y funcionamiento del llamado Acuerdo de Lima, desde el año 2000 a la fecha. “El Acuerdo de Lima es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y El Caribe, constituida el 15 de septiembre del 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, comprometidas con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos”¹³.

- Hoy en día el Acuerdo de Lima tiene, entre otras cosas, su página web (www.acuerdodelima.org), que es un punto de encuentro y a la vez de información y difusión¹⁴; tiene una misión clara: informa específicamente sobre el perfil y actividades de sus integrantes¹⁵ y produce boletines informativos desde el año 2003.
- Extensión: además de la alta intensidad del trabajo que cada una de ellas realiza en su propio país, el mapa de América revela también un desarrollo extraordinario y extensivo de la observación nacional, que prácticamente se extiende hoy por todo el continente.
- Transferencia de experiencias: una de las características del trabajo de observación nacional hoy en día responde al principio de que al sumarse nuevos países se acumulan nuevas experiencias. Con generosidad y entrega, las organizaciones “mayores” van trasladando a las recién creadas todo un instrumental teórico y de vivencias prácticas que les permite a estas delinear su propio esquema y alcances de la actividad. En virtud de lo anterior, hoy en día tenemos una observación

13 Vid. www.acuerdodelima.org.

14 En esta se encuentran a la vez las páginas web de las organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima.

15 Siendo esta una de las principales fuentes para entender la riqueza y diversidad organizativa y del trabajo que desarrollan estos movimientos cívicos.

nacional que ha diversificado – porque lo ha querido o porque la contracción de la generosa cooperación internacional para la democracia que prevalecía en los años noventa lo ha determinado así - de manera muy sustancial su trabajo, entre otras cosas y solo como ejemplos: diversas tareas de construcción de ciudadanía, acción por la justicia, participación activa en redes internacionales de dimensión regional o mundial, foros sociales, resolución de conflictos, procesos de concertación de actores sociales, capacitación y asistencia técnica, estudios e investigaciones, asesoría en desarrollo y gestión organizacional, lobby y desarrollo legislativo, desarrollo económico y social, análisis y divulgación de información para una opinión pública responsable, reforma electoral, monitoreo de la agenda legislativa, promoción de la transparencia y la probidad, moderación de diálogos nacionales, procesos de consulta ciudadana, medio ambiente, promoción del derecho a la vida y los valores culturales de la nación, organización y capacitación juvenil y trabajo en temas de género y participación política de las mujeres.

- Diferente estado de la democracia electoral: la solidez - e incluso podríamos decir que hasta la legitimidad y consolidación - de la democracia electoral de las Américas en el 2008 es sustancialmente diferente a la de 1997, aunque ahora se presentan retos que son también diferentes. Una prueba de ello es la regularidad o periodicidad con la que en el continente americano se realizan elecciones: sólo entre finales del 2005 y el año 2006 se registraron 40 procesos electorales de diverso tipo en prácticamente todo el continente¹⁶, y los países que no tuvieron elecciones en este período, las tuvieron o tendrán en los meses o años en los que su régimen constitucional lo establece¹⁷. Ciertamente son democracias electorales estables, aunque con serios problemas para atender los requerimientos sociales y

16 Thompson, J. y R. Cuéllar, (Coords académicos). “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”. IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 51*. IIDH, San José, 2007, 66 pp.

17 Por supuesto, con la excepción de Cuba que tiene un régimen constitucional e incluso electoral diferente.

económicos de los pueblos, con el incremento de los índices de pobreza, desigualdad, marginalidad e inseguridad ciudadana; a ello hay que sumarle problemas asociados con una severa crisis de representación de los partidos políticos y una realidad muy marcada por el impulso de reformas constitucionales desde el poder, que en expresiones tanto de derecha como de izquierda, han retomado la reelección presidencial sucesiva como un caballo importante de batalla.

- Demostración de trabajo de calidad hasta en las condiciones más difíciles: ésto es muy notorio en el caso de la Misión de Observación Electoral (MOE) articulada recientemente en las difíciles condiciones de Colombia¹⁸, o en la discusión interna y los recaudos que tienen que tomar los organismos de observación nacional electoral en Nicaragua, ante la negativa del organismo electoral de autorizar su acreditación de cara a las elecciones de noviembre de 2008, particularmente en un contexto en el que se han presentado actos de violencia político partidaria que ellos entienden que les puede afectar.
- Desarrollo y perfeccionamiento de destrezas con temas técnicos relativamente “nuevos”: de 1997 a la fecha hay al menos dos ámbitos que han sido objeto de tratamiento y de paulatina especialización de las organizaciones de la sociedad civil: a) El monitoreo de la cobertura que hacen los medios de comunicación de los procesos políticos y electorales, revelando ésto las condiciones de equidad o inequidad en las que actúa esta importante figura del llamado “cuarto poder”; b) El seguimiento en materia de financiamiento y control de los gastos electorales, del quehacer de los partidos y de las campañas electorales. En ambos casos se trata de un trabajo que cada vez es más y más especializado (relacionado con estrategias, modelos y formatos muy novedosos y amigables, incluso con potencialidad de ser replicados en realidades nacionales diferentes).

18 Vid. Misión de Observación Electoral (MOE). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*. Bogotá, MOE, 2007, 220 pp.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Una huella imborrable: le guste o no a los actores políticos principales (partidos, organismos electorales) la observación nacional electoral en las Américas es una institución querida, respetada y hasta admirada por haber adaptado a la realidad del continente una figura que tuvo origen en otras regiones del mundo, llevándola a niveles muy significativos de desarrollo. La trascendencia de esto no sólo se retrata en la práctica de relaciones de gran relevancia y envergadura¹⁹ a nivel mundial, sino también en la manera en que el derecho electoral como rama autónoma y el tratamiento académico de esta materia lo abordan y le asignan hoy un importante sitio en los esfuerzos por la consolidación democrática de nuestras sociedades. En la realidad interna de algunos países del continente, estas organizaciones – que generalmente tienen en sus consejos directivos a personalidades sobresalientes del mundo académico, cultural y político de la nación – gozan de una legitimidad y credibilidad que las convierte en una verdadera institución y fuente de opinión mediática informada y respetada (Transparencia del Perú, Participación Ciudadana de la República Dominicana, Participa de Chile o la MOE en Colombia son solo algunos ejemplos).
- ¿Neutralidad política? Tal vez ésta no sea la expresión correcta ni necesaria, pues la seriedad, la profesionalidad y el apego a lo técnico – dentro de la complejidad de un escenario político – tiene que ver más bien con que estos grupos sean hoy reconocidos como garantías de imparcialidad más que la idílica o utópica neutralidad, que no le es exigida a ningún otro de los actores en los procesos políticos. Dejando fuera a los partidos, que de suyo son actores interesados, el problema no es que los organismos electorales, sus miembros o los medios de comunicación tengan que hacer actos de fe para que la ciudadanía los vea como “asexuados políticamente” como si se tratara de ángeles; es suficiente con que, no obstante su corazón

19 No es inusual que los dirigentes de las organizaciones más consolidadas recorran diversos continentes compartiendo la experiencia o bien formando parte de redes de dimensión planetaria como Transparencia Internacional, Compañeros de las Américas, entre otras.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

político y hasta partidario, se comporten y sean reconocidos como garantías de imparcialidad que no generen inequidades indeseables en el proceso político y/o electoral²⁰.

- Por regla general, los movimientos aludidos en este estudio son respetuosos de las normas y principios que enmarcan los procesos políticos o electorales en los que desarrollan su trabajo. Hoy se reconoce con meridiana claridad que es preferible que la institucionalidad pública establezca el marco en el cual la observación puede tener lugar, y solo si esta no existe o es arbitraria, valorar la posibilidad de llevar a cabo o no el ejercicio de observación nacional. De manera casi generalizada, los organismos electorales de la región autorizan, aunque no estén de acuerdo con los enfoques y el manejo público de los temas, la operación de la observación nacional. El costo político de no hacerlo es demasiado alto hoy en día.
- Los asuntos históricos o clásicos que los movimientos conocieron en su etapa inicial de su irrupción en la escena política latinoamericana (registro civil/registro electoral, documento único de identidad, actualización y depuración de los padrones electorales), resurgen con nuevos bríos en los albores del siglo XXI y se revelan como temas sin respuestas concluyentes²¹ de gran actualidad.
- Desafíos éticos: dando por sentado que estas organizaciones son juzgadas por la calidad y no pocas veces por la precisión técnica de su trabajo²², es claro que ellas están más expuestas al escrutinio público en materia de probidad y honestidad, en la medida en que su influencia o actividad sea más significativa

20 Por supuesto, este es un tema que tiene relación con la ética (ética política por cierto) y el apego a la transparencia y la probidad de las personas. Pues bien, en este mínimo detalle es que la realidad ha demostrado que descansa en buena medida el éxito o el fracaso de estas organizaciones.

21 Aunque de manera menos significativa que en 1997, estos temas siguen teniendo gran actualidad en países como Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Guatemala.

22 v.gr. En la organización de una estructura compleja y numerosa de observadores desplegados por todo el país y que representa, cada uno de ellos, el prestigio de la organización; o bien en la milimétrica planificación, ejecución y lectura de un ejercicio muestral como es un conteo rápido de resultados electorales.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

en el país. Existe sin embargo un desafío ético que no era tan significativo en la realidad de 1997, dado el todavía limitado desarrollo de estas experiencias: cuánto y cómo debe cuidarse la organización de que no exista una especie de “puerta giratoria”²³ que haga pasar a personas de la observación nacional a puestos de elección popular o a cargos de gobierno, al menos resultantes de elecciones recién observadas y seguidas por la organización. La postura en relación con este tema – que además de la imagen, puede objetivamente terminar hasta afectando al movimiento en el desempeño futuro de sus actividades o en su organización y cohesión interna – no es pacífica, y mientras algunos se comprometen públicamente a que esto no va a suceder, en otras organizaciones se ve con naturalidad e incluso con la idea de que es un factor que puede hasta aportar calidad a una campaña electoral o a una gestión de gobierno. Es realmente difícil saber cuál es el límite o la frontera entre el oportunismo (para algunos de hacer “carrera” en un movimiento de este tipo y luego tomarlo como trampolín a la esfera de lo partidario o lo público o bien a la inversa, luego de una carrera en alguna expresión de gobierno o un organismo electoral ir a abrevar en las aguas de la sociedad civil), y la conveniencia para la colectividad, pues supuestamente éstos son “cuadros” fogueados y probados en rigores éticos y de compromiso que son atípicos, o en el mejor de los casos escasos en la actividad política o en la gestión pública²⁴. Llego hasta el límite de problematizar el tema que podría ser objeto de alguna discusión más profunda en otro momento, sin dejar en todo caso de esperar que sea la propia conciencia y responsabilidad del representante de la

23 Tema muy estudiado en culturas políticas como la japonesa, donde no es raro – al igual que en muchos de nuestros países – que los empresarios pasen en un determinado momento al cumplimiento de funciones de gobierno y viceversa.

24 Es evidente que la salida de Rafael Roncagliolo de Transparencia del Perú para organizar el Diálogo Nacional convocado por el ex Presidente Toledo, descansaba en su gran experiencia y en la legitimidad de su organización, o que la reciente designación de Omar Simón, Sub Director de Participación Ciudadana de Ecuador, como Presidente del primer Consejo Nacional Electoral de ese país, es una designación que beneficiará y llevará una bocanada de aire fresco al complicado escenario político ecuatoriano.

organización que se encuentre en esta situación, quien anteponga el interés general o del movimiento antes que el propio, si existe riesgo de que la primera salga perjudicada por una decisión de esta naturaleza.

Es evidente que de 1997 al 2008 hay cambios. Pero, ¿han sido estos cambios para mejor? Creo que la respuesta es positiva, no sólo por la constatación de un desarrollo cuantitativo de la experiencia de la observación nacional en los países de América, sino también por la fortaleza que estas organizaciones han adquirido a la luz de las condiciones difíciles de la supervivencia (tanto por razones presupuestarias como de creatividad y adaptación a las nuevas circunstancias de la realidad democrática), marcando sin duda un cambio cualitativo de especial trascendencia. Estas organizaciones son hoy actores principalísimos de las nuevas condiciones en las que está planteado el juego político en nuestros países. No se puede tapan el sol con un dedo, aunque todavía algunos resabios de autoritarismo así lo quieren.

IV. ¿Retos para la próxima década?

Este artículo no pretende, ni mucho menos, ser un programa para las organizaciones ciudadanas no partidistas que tienen incidencia en los procesos políticos y electorales de sus países. Por eso el formato será solo un punteo de temas que desde mi perspectiva como observador podrían – o no – ser considerados en algunas de estas realidades.

De partida, espero fervientemente que la acción de estos movimientos siga estando asociada con la profundización de la democracia en las Américas.

Algunos de los retos podrían plantearse en los ámbitos siguientes:

- No abandonar la práctica de articular grandes contingentes de ciudadanos, e incluso de jóvenes mayores y menores de edad en las diferentes tareas de la observación, toda vez que esto es una escuela democrática de compromiso y formación cívica. Por supuesto, esta tarea de convocatoria y articulación sólo la puede

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

llevar a cabo una organización transparente, fresca y legítima, que de manera creativa y segura proponga ese espacio que cada vez se echa más de menos, cual es la esfera de la participación ciudadana y política²⁵.

- Reclamar derechos (incluidos los constitucionales, si es necesario) para dar espacio a la observación está bien, pero ello debe condecirse siempre con el cumplimiento de obligaciones que pasan por la seriedad, la responsabilidad, la veracidad y en general, garantizar que el accionar de estas organizaciones no responde a las veleidades del poder o de alguno de los actores partidarios en particular.
- Afinamiento de la capacidad de autogestión (especialización y hasta una especie de venta de servicios concretos como estudios, trabajos de campo, etc.) y sobre todo, tener menos dependencia de los aportes sustanciales de la cooperación internacional, que son cada vez más escasos, difíciles de conseguir y menos generosos²⁶.
- Mayor y mejor sistematización de la información sobre lo que hacen estas organizaciones y cómo lo hacen.
- Desarrollar capacidades para monitorear el uso indebido de los recursos públicos por medio de autoridades de todo nivel (local

25 No cabe duda que trabajar en esto hoy en día es mucho más difícil que hacerlo en el panorama de 1997.

26 La observación nacional, merced de su trabajo eficiente y legítimo, sigue siendo premiada con la fidelidad de algunas agencias de cooperación que han estado siempre apoyando su trabajo, aunque lo hagan ahora en menor dimensión. Por otro lado, la llegada y multiplicidad de donantes no tradicionales ha generado experiencia en las organizaciones que reciben, aprovechan y rinden buenas cuentas de estos recursos, que no por ser menores resultan menos importantes. Obviamente, la probidad y la racionalidad en la ejecución presupuestaria es un activo muy reconocido y valorado en el estadio de desarrollo que tiene la cooperación internacional hoy en día. Queda pendiente para un estudio o ensayo posterior, analizar si este factor de la contracción de la cooperación internacional ha generado modificaciones en la estructura y la operatividad de estos movimientos de origen inicialmente ciudadano y de articulación de gran cantidad de voluntarios. Quien escribe sólo llega hasta la frontera de plantear el tema.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

o municipal²⁷, legislativo o ejecutivo²⁸). Este es un tema muy claro en el que las condiciones para observar y eventualmente evidenciar públicamente el estado de cosas, pueden ser tratados mejor y con mayor propiedad y legitimidad por observadores nacionales, pues con los internacionales siempre se corre el riesgo de que se les acuse de estarse inmiscuyendo en asuntos de naturaleza interna del país.

- Mejor aprovechamiento del desarrollo actual y futuro de las telecomunicaciones para intercambiar información y desarrollar acciones o proyectos conjuntos.
- Insistir para que se retome con seriedad el abordaje de los temas clásicos de la materia electoral, aunque con los medios y recursos que el estado actual de las comunicaciones permite (internet, apoyo satelital, sistemas informáticos más desarrollados y precisos, mejores mecanismos de seguridad y control, cartografía digitalizada, comunicaciones celulares y más eficientes, etc.); tanto más importante, en la medida en que la crisis que experimentan los partidos políticos alcanza el hecho objetivo de que estén completamente ausentes de la fiscalización, que de suyo les compete realizar en esta materia.
- Trabajar por la consolidación de los organismos electorales como árbitros de los procesos políticos y electorales de cada país, independientemente de la claridad o la actitud que ellos tengan ante la observación nacional.
- Propiciar de manera estratégica una participación política más inclusiva, en particular de las mujeres²⁹, los jóvenes, grupos étnicos (al menos indígenas y afrodescendientes) y personas con discapacidad. Estos podrían eventualmente ser considerados como ejes transversales del trabajo de estas organizaciones.

27 Por su dispersión y naturaleza multiforme, las elecciones municipales son un escenario particularmente sensible en esta materia.

28 Con particular interés cuando existe un Presidente/candidato, en el marco de una reelección inmediata.

29 Vid. Iervolino, A. y C. Rossel. "Género y democracia". *Cuadernos para el Diálogo 7*. Lima, Escuela Electoral del Perú, 2006, 45 pp.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Propiciar mejores niveles de desarrollo humano en los diversos terrenos de la calidad democrática³⁰.
- Clarificar y difundir más y mejor las razones por las cuales la observación electoral es un ejercicio de derechos constitucionales, que en todo caso es complementaria y debe ser privilegiada ante la observación internacional que es más limitada y de suyo, menos conocedora de la realidad del país.
- Trabajar más activamente en la educación política de sus países, idealmente en apoyo y coordinación de los organismos electorales.
- Realizar tareas de prevención de conflictos, sobre todo en aquellos procesos electorales que de manera previsible se resuelvan mediante resultados electorales ajustados³¹.
- Visualizar acciones sobre la pobreza como causa y efecto de la vulneración de los derechos humanos, en particular los derechos políticos.
- Estudiar y desarrollar actividades de combate al abstencionismo³² y sus negativos efectos en la cultura política de los países.

30 Esto tiene sentido no sólo por una razón teórica o doctrinaria: la gente seguirá desencantándose de la democracia en la medida en que ésta no atienda sus aspiraciones más sentidas.

31 Vid. Varios autores. “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuaderno de CAPEL 52*. IIDH/CAPEL. San José, 2008, 115 pp.

32 Thompson, J. “Abstencionismo y participación electoral”. En: Nohlen, D. et al (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 266-286. Esta obra es particularmente relevante para los aspectos conceptuales básicos, las causas y la extensión del fenómeno del abstencionismo. Otro estudio relevante es: Raventós, C. “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”. En: *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*. Universidad de Salamanca, Vol. 49, agosto 2008, pp. 129-155. La Memoria del XII Curso de CAPEL recoge la siguiente reflexión en la relatoría final: “La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones – desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el hecho de participar o no participar electoralmente hablando – es un tema que surgió con fuerza en los debates y

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

- Impulsar o apoyar los procesos de reforma institucional que sean democráticos y consecuentes con la realidad del país.
- Incrementar su contribución al proceso de internacionalización de la experiencia y el valioso instrumento que constituye el Acuerdo de Lima.
- Promover y alentar el fortalecimiento estratégico de los partidos políticos.
- Buscar formas cada vez más creativas de asegurar la equidad en la contienda política y electoral, combatiendo de manera decidida lacras como el clientelismo y la compra y coacción del voto.

Sin duda, son muchas las lecciones aprendidas y por aprender en este campo sobre el que hoy hacemos estas reflexiones. Lo que no se puede olvidar ni por un segundo, es la centralidad del compromiso ético que está en la base de estas experiencias de organización de ciudadanos, que ha demostrado su relevancia y viabilidad en un contexto político, aunque tenga una impronta ciudadana y no partidaria.

no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo”. IIDH/CAPEL – ONPE. *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, IIDH/ONPE, 2008, p. 272.

Bibliografía

- Dahl, R. *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Madrid, Taurus, 1999.
- IIDH/CAPEL. *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, San José, IIDH, 1997.
- Thompson, J. y R. Cuéllar (Coords académicos). “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”. En: IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 51*. San José, IIDH, 2007.
- Varios autores. “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”. En: IIDH/CAPEL. *Cuadernos de CAPEL 52*. San José, IIDH, 2008.
- IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Tomos I y II. Segunda edición. San José, IIDH, 2000.
- IIDH/CAPEL – ONPE. *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, ONPE/IIDH, 2008.
- Iervolino, A. y C. Rossel. “Género y democracia”. En: *Cuadernos para el Diálogo 7*, Lima, Escuela Electoral del Perú, 2006.
- IFE. *Foro de educación cívica y cultura política democrática*. México, IFE, 2000.
- Jiménez Llana-Vezga, L. *Diccionario de Ciencia Política*. Santafé de Bogotá, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda, 1995.
- Misión de Observación Electoral (MOE). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007. Bogotá, MOE, 2007.
- Nohlen, D. et al (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina

O'Donnell, G. et al. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens editores, 2003.

O'Donnell, G., Iazzetta, O. y J. Vargas (comps.) *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina, 2003.

Raventós, C. “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”. En: *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*. Universidad de Salamanca, Vol. 49, agosto 2008.

Roca Serrano, E. *Ciudadanía inconclusa. La participación social y política de los jóvenes en el Plan Tres Mil*. Santa Cruz de la Sierra, ed. El País, 2006.

Valverde R. “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Lima, Escuela Electoral del Perú, Año I, No. 0, 2007.

Valverde R. y E. Núñez. “Más participación ciudadana es igual a más democracia”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, Enero-Junio 1997, San José, IIDH/CAPEL, 1997.

www.acuerdodelima.org

www.iidh.ed.cr/capel