

La observación electoral en el Sistema Interamericano

José Thompson

I. Introducción

En el continente americano, más que en ninguna otra parte del mundo, la “observación electoral” ha tenido más desarrollo¹ y encuentra una base más firme en instrumentos fundamentales de derechos humanos y de defensa conjunta de la democracia.

La institución de la observación no está exenta de polémica y, aunque no todos tengan el mismo criterio sobre ella, su eficacia y sus implicaciones, lo cierto es que está todavía presente en casi la totalidad de los procesos electorales en el hemisferio occidental y para muchos, su visibilidad en un proceso electoral determinado equivale a garantía de elecciones correctas y legítimas.

Una marca destacada en el desarrollo de la observación electoral en el hemisferio occidental se relaciona con el proceso de recuperación de la democracia en América Latina a partir de fines de la década del ochenta. Este momento coincide con el despliegue acelerado de los trabajos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que elige como prioridad de trabajo esquemas de acompañamiento a los or-

JOSÉ THOMPSON

Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional. Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL, IIDH). Cónsul general y encargado de negocios de la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América (1994-1998). Coordinador de la cátedra de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

ganismos electorales de todo el territorio continental y buena parte del insular americano, e impulsa decenas de proyectos de asistencia técnica que ayudan a reconstruir las bases y la ingeniería misma para la realización de procesos electorales en condiciones tales que garanticen márgenes aceptables de libertad, legitimidad, autenticidad, competitividad y transparencia. En este contexto, la observación practicada por CAPEL se ha vinculado fuertemente a la figura de los organismos electorales en la región y se ha entendido no reñida sino complementaria de la asesoría técnica en esta materia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), del Sistema Interamericano, realiza algunas de las primeras misiones de observación electoral ocurridas en esta parte del mundo como ejecución de su Carta constitutiva y sobre todo en momentos de transición política. Pero el instituto se despliega con fuerza en su seno en los últimos veinte años y adquiere carácter sistemático en la década más reciente, con un crecimiento sostenido al punto de que es rara la elección (general o presidencial, sobre todo) o el ejercicio de democracia directa que no recibe una misión de observación procedente de la OEA.

Otras instituciones con sede en tierras americanas también llevan adelante misiones de observación electoral de composición internacional. Los dos casos más notorios son, sin duda, la International Foundation for Electoral Systems (IFES), con sede en Washington D.C., y el Centro Carter en Atlanta, también en Estados Unidos.

Es necesario recordar que la realización de elecciones y la resolución de los conflictos relacionados son confiadas, en América Latina en general, a una o varias entidades especializadas autónomas, lo que ha favorecido la generación de un verdadero derecho electoral como especialidad,² y que explica la amplitud de opciones que se abren cuando se puede dialogar y acordar directamente con la institución electoral, sin que ello implique hacerlo por medio del gobierno nacional. Por ello, misiones como las de CAPEL optan por la cercanía y el contacto directo con los organismos electorales, sobre todo en el marco de las asociaciones que fomentan el intercambio y detectan ricos matices en el lenguaje común, que hoy en día es la parte procesal de la democracia representativa en la región,³ mientras que las misiones de la OEA, en respuesta a su composición intergubernamental, son establecidas gracias a acuerdos alcanzados con el Poder Ejecutivo de los Estados miembros, aunque por su naturaleza mantengan relación directa con los organismos electorales.

El Centro Carter e IFES, como consecuencia de su carácter no gubernamental, establecen sus prioridades y mecanismos de acción en atención a sus propios marcos de trabajo.

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

Es claro que en la actualidad, la observación electoral goza de buena salud y se ha extendido de tal manera que es extremadamente inusual que un proceso electoral en tierras americanas se lleve a cabo sin la presencia (y a menudo, la concurrencia) de misiones de este tipo. La vigencia del instituto es, pues, indiscutible. Pero debemos preguntarnos por su fundamento, su esencia y sus variaciones.

II. La democracia representativa en los instrumentos fundamentales del Sistema Interamericano

Desde la misma Carta constitutiva de la OEA, la vigencia de la democracia representativa ocupa lugar privilegiado. Su mismo Preámbulo indica que los signatarios se manifiestan: “Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...”. Por ello, no sorprende que entre los propósitos fundamentales de la Organización, apenas en el segundo artículo aparezca nuevamente mencionada:

“Artículo 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

a)...

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; ...”

Esta afiliación de la Carta de la OEA a la democracia representativa otorga a las elecciones un lugar destacado entre las acciones a las que la Organización debe prestar atención. En otras palabras, la vigencia de la democracia representativa es un asunto de interés regional y ya no exclusivamente nacional, y el carácter auténtico (en sentido amplio) de las elecciones se torna un tema de atención de la institución y de cada uno de sus miembros. Por tal motivo, la OEA ha interpretado que su actuación a favor de la realización de elecciones auténticas es especificación de ese mandato más amplio, y en ese marco la observación electoral es un mecanismo de evaluación del estado de la democracia.

Esta línea de pensamiento llevó a la OEA a crear una instancia especializada en su estructura, primero denominada Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) y que actualmente se constituye en la Subsecretaría de Asuntos Políticos.⁴

La vocación por la democracia representativa se vería reforzada por la adopción, el 11 de septiembre de 2001, de la Carta Democrática Interamericana, una declaración que se integra a los instrumentos del sistema regional y que permite profundizar en la defensa y promoción de la democracia gracias a su definición de cuáles entiende son sus elementos constitutivos, la relación que establece entre democracia y derechos humanos, los mecanismos que propone para responder a amenazas o a rupturas efectivas del orden democrático y otras modalidades de acción relacionadas, incluida la observación electoral:

“Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.”

Como bien se observa, la Carta Democrática Interamericana provee no solamente fundamento para la observación electoral en el sistema regional, sino que establece procedimiento y condiciones que sintetizan la experiencia propia de la OEA en la materia y que siguen sentando la base de las misiones preparadas en el seno de la Organización.

Pero no es este el único fundamento de la observación electoral en el Sistema Interamericano. Tal como la Carta Democrática lo reconocería años después,⁵ existe una relación esencial entre democracia y derechos humanos, al punto de que difícilmente puede pensarse en vigencia de los

derechos fundamentales de la persona humana sin que esté enmarcada en una democracia efectiva.⁶

Y el Sistema Interamericano ha hecho una contribución decisiva a la consagración y protección de los derechos humanos, igualmente incluidos desde la Carta misma de la OEA, cuando en su artículo 3 establece como uno de los principios centrales de la Organización: “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo...”.

Desde 1948, el sistema produjo, con ese espíritu, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que en su texto indica: “Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

Un paso más en esta dirección se da con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1959, como órgano de promoción y protección de los derechos reconocidos y la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) en 1969, como tratado vinculante que enumera una lista de derechos y determina como obligación internacional el respeto a cada uno de ellos por parte de cada Estado parte. La Convención Americana, en su artículo 23, establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Como bien se comprende, la inclusión de los derechos políticos en el cuerpo de los derechos fundamentales afirma el sentido de la democracia como intrínsecamente vinculada a la vigencia de los derechos humanos y permite extender el alcance de los órganos y procedimientos de protección y promoción de tales derechos a las cuestiones relacionadas con el voto, sus condiciones o la posibilidad de ser elegido, temas todos que pertenecen al núcleo fundamental de lo electoral. Pero no es esta la única derivación que se extrae de la vinculación entre derechos humanos y democracia en el Sistema Interamericano.

Igualmente, se desprende que puedan darse mecanismos de prevención de posibles violaciones de derechos humanos. Si elegir y ser elegido son derechos consagrados en el Sistema Interamericano, es válido generar condiciones para que sean efectivamente respetados. Y una misión de observación electoral puede ser un mecanismo útil para comprobar la vigencia de estos derechos.

De modo, pues, que también por vía de esta relación democracia-derechos humanos se comprueba el sustento de la observación electoral.

III. Una nota sobre los mandatos institucionales y la observación electoral

Como ha quedado dicho, la OEA tiene, desde su Carta constitutiva y hasta la Carta Democrática Interamericana, un claro mandato para promover la vigencia de la democracia representativa y, en ese contexto, organizar misiones de observación electoral.

Pero no se trata de la única instancia activa en esta materia en el Sistema Interamericano. Para el IIDH y su programa especializado CAPEL, la cuestión de la relación entre derechos humanos y democracia no es nueva y proviene del mismo Estatuto que le dio vida al Instituto en 1980: “Artículo 4. El Instituto basará su acción en los principios de la democracia representativa y del Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su protección internacional...”.

En una América Latina plagada entonces por el autoritarismo, en donde la democracia representativa auténtica era apenas una excepción vigente en tres países de la región, establecer un centro dedicado a los derechos humanos requería optimismo y visión, pero más optimismo aún era preciso para vincular estrechamente la vigencia de los derechos fundamentales de

la persona con la existencia de democracias genuinas. Las consecuencias de esta relación, cuya validez el tiempo ha confirmado en las tierras latinoamericanas y más allá, no se han explorado todavía con la profundidad que se requiere.⁷

Claro está que la relación más directa se impone a partir del hecho incontestable, ya explicado, de que los derechos políticos son derechos humanos y que, como tales, se hallan incorporados en los instrumentos constitucionales e internacionales vigentes en la materia.⁸ Para una institución de derechos humanos, el desarrollo de prácticas como la observación no puede alejarse de esta premisa fundamental.

En el caso de otras entidades, como el Centro Carter⁹ e IFES,¹⁰ sus mandatos fundacionales indican el sentido de promoción de la democracia y sientan el fundamento para que ambas instancias organicen o participen en el seno de misiones de observación. La presencia del ex presidente Carter en el primer caso ha dado particular notoriedad a las misiones de observación del Centro fundado por él. Sin embargo, el envío de misiones de observación a países miembros del Sistema Interamericano no es la única prioridad de estas dos instituciones, ya que su mandato es mundial y debe compensar las necesidades de acuerdo con las oportunidades y dificultades que surgen, pensando globalmente, en la promoción de la democracia representativa.

IV. Precisiones conceptuales sobre el instituto de la observación electoral

Conviene, antes de proseguir, que nos detengamos brevemente en un acercamiento conceptual a la observación electoral en general. En principio, para el *Diccionario de la Real Academia Española*,¹¹ el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”.

Más técnicamente hablando y en una definición ya clásica, IDEA Internacional indica que la observación electoral es la “recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo” (Internacional IDEA, 1997).

Para los fines que ahora nos ocupan, adecuaremos este concepto diciendo que la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables. De esta manera, respondemos en principio a la pregunta de qué parámetros serían útiles para determinar la “adecuación” aludida atrás.

El desarrollo de la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la democracia y las elecciones”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia exclusivamente interna del respectivo Estado. En la actualidad hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales; hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos,¹² se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente en los asuntos electorales,¹³ existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales,¹⁴ los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en los distintos países¹⁵ y se han adoptado instrumentos internacionales que, aunque imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana.¹⁶ Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la democracia representativa que expresamente incluye los asuntos electorales.¹⁷

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en general, y las especificaciones que agrega la Carta Democrática Interamericana, forman la base para derivar principios fundamentales aplicables a los derechos políticos en general y al voto en particular. De la Convención Americana, cabe, pues, deducir que para ser acorde con las obligaciones internacionales asumidas por las partes, el voto debe darse en “elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Por consiguiente, un proceso electoral debe ser efectuado *periódicamente*, lo que excluye el carácter vitalicio o irrevocable de los gobernantes y exige, por lo tanto, mandatos predefinidos para la duración en los cargos; debe ser *auténtico*, esto es competitivo, con la presencia de opciones electorales válidamente constituidas y con la posibilidad de que existan objetivamente condiciones

para una eventual alternancia en el poder; el sufragio debe ser *universal*, lo que implica que no es válido establecer condiciones para el ejercicio del voto más que las que la misma Convención indica; lo anterior se refuerza indicando que el voto debe ser *igual*, esto es, en respeto del principio base del derecho electoral actual, es decir, “una persona, un voto”, sin discriminación alguna; el proceso debe garantizar el carácter *secreto* del sufragio, principio al que responden buena parte de las medidas que buscan asegurar que su emisión no esté condicionada o que la elección del sufragante pueda ser revelada y se vuelva susceptible de presiones, coacciones o contraprestaciones; por ello mismo, el voto debe ser *libre*, emitido con conciencia, y con una *voluntad garantizada*, lo que significa dotar al sistema de los mecanismos necesarios para evitar que esa voluntad emitida llegue a ser distorsionada o alterada, que es precisamente el propósito de las figuras de fraude, cuya supresión es en América Latina una de las conquistas para que pueda decirse que existe una radical diferencia entre la actual situación de la democracia en la región y lo que ocurría en el pasado, donde muchas sociedades fueron democráticas apenas en apariencia.

En efecto, la historia de buena parte de América Latina ofrece variadas manifestaciones de la figura del fraude como aquella “(c)onducta por la cual, a través del engaño, la manipulación, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercida en cualquier fase del proceso electoral, se busca impedir la celebración de elecciones periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre o secreto del voto ciudadano”.¹⁸ Cuando se afecta en su esencia alguno de los elementos exigidos para el proceso electoral, se pierde la legitimidad del mecanismo de designación de las autoridades y se vicia el mandato de quienes asuman en tales condiciones el poder.

Pero la observación, al igual que la fiscalización u otras formas de control de la integridad del proceso electoral, no tiene como fin solamente la detección de irregularidades o fraudes.

En efecto, baste considerar que para que el sufragio sea realmente *universal* debe haber un proceso de registración civil y electoral que inscriba en principio a la totalidad del universo de potenciales votantes. De la misma manera, para que el sufragio sea *libre*, deben existir las condiciones para que circulen las ideas y las propuestas políticas. Para que el proceso sea *auténtico*, debe haber un cuadro de regulaciones que hagan previsible y viable la constitución y el funcionamiento de opciones políticas.

Ahora, no toda observación electoral es igual, de la misma manera en que no todos los fines perseguidos son idénticos, ya que la institución puede tener diversas finalidades, todas relacionadas de alguna manera con el propósito de contribuir a la legitimidad y a la generación de credibilidad en un proceso electoral determinado. Podemos decir que en su *nivel máximo*, pretende reunir elementos de juicio suficientes y objetivos para *evaluar un proceso* electoral, cada una de sus etapas o alguno de sus elementos en particular; en su *nivel medio*, *detectar y encauzar irregularidades* que puedan afectar la integridad de un proceso electoral; y en un *nivel micro*, *identificar opciones para introducir cambios, reformas o reestructurar instancias* a partir de la experiencia vivida en un proceso electoral. Estos “niveles” de observación no son necesariamente excluyentes entre sí, pero el énfasis que a cada uno se otorgue marcará la orientación de la observación que se practique, sus parámetros y los instrumentos en los que se apoye; el nivel medio, por ejemplo, es cercano a la fiscalización¹⁹ y, por lo tanto, difícilmente compatible con los postulados de la observación internacional cuando exige que el observador no esté involucrado en el proceso electoral, pero es en cambio válido para una observación electoral producida desde la ciudadanía misma.

Conviene comprender que la observación electoral no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen, sobre todo, las agrupaciones políticas y similares²⁰ en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en condiciones de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un proceso electoral en cada puesto de votación. Y esto es cierto a pesar de la evolución que ha sufrido el instituto de la observación electoral.

V. Una mirada a la evolución histórica de la observación electoral

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

Podemos comenzar afirmando que las primeras formas de observación internacional se dan en el marco de la “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia), de manera que su génesis no fue precisamente un ejercicio de solidaridad. Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el contexto del proceso de descolonización: desde el caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004). En este caso, la observación es parte de un esfuerzo por sentar las bases de la institucionalidad democrática en nuevos Estados y garantizar la legitimidad de origen de los primeros gobernantes en la vida independiente.

Sin embargo, no ha sido en el plano internacional donde más desarrollo ha habido en materia de observación electoral. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy significativos en esta materia. Si bien el origen de la observación electoral en la región se da más bien por una circunstancia política coyuntural, en 1962, por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) en República Dominicana, la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se enriquece gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas.

El Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO) es, en el marco de la OEA y su Secretaría de Asuntos Políticos, el referente último de los esfuerzos que la Organización lleva adelante en la materia, como el instrumento para la promoción y apoyo al fortalecimiento de los sistemas e instituciones electorales y a la realización de elecciones limpias, justas y equitativas en los países miembros.²¹ Su acción incluye “un servicio permanente y profesionalizado de observación electoral para los países miembros, basado en las experiencias acumuladas y la consolidación de procedimientos y prácticas en la materia”.²²

La aparición de CAPEL y su ligamen con los organismos electorales explica el que ahora, tan solo en esta instancia, se acerque ya a la misión de observación electoral número doscientos, mientras que la OEA ha continuado con misiones acordadas con las instancias gubernamentales.

Merece destacarse, de la misma manera, la trayectoria de instancias tales como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, que han desarrollado labores de observación, aunque en cada caso depende del én-

fasis de cada institución en los fines, los medios, los instrumentos o el peso relativo de lo americano en sus mandatos globales.

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

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

Por su parte, la observación nacional o doméstica de elecciones ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero gradualmente más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil. América Latina también ha contribuido en este segmento de la observación electoral y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la democracia y la defensa de los derechos políticos, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica, que caracterizaremos más adelante, va de la mano con otros dispositivos que adquieren sentido en los procesos electorales, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la región. Cabe anotar que América Latina ha conocido un desarrollo en este campo mayor que ninguna otra parte del mundo y es referencia para los esfuerzos que se hacen actualmente en otras latitudes por impulsar esta modalidad de observación.

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

de las oficinas de los *ombudsman* o las Defensorías del Pueblo. La primera experiencia en el mundo se originó con la Defensoría del Perú en el año 2000 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional, de manera que ya no es, estrictamente hablando, un tipo institucionalizado de observación doméstica. Puede decirse que esta forma de observación (desde los *ombudsman*) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ser puesto en la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principios de no discriminación, entre otros.

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

VI. El observador, sus condiciones y los tipos de observación

Tema clave es el de la figura del observador y sus condiciones, dadas las implicaciones de sus evaluaciones y comentarios. Del juicio ponderado y adecuadamente informado de una persona o un grupo puede llegar a depender buena parte de la imagen que se tenga de un proceso electoral y su legitimidad.

Como ha quedado indicado, la observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso lo adecuado es que tal marco se haga explícito y en tal virtud se esclarezcan los procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores.

Un elemento que ha sido frecuentemente criticado es la selección de miembros de una misión de observación con base en sus credenciales políticas. Si bien es cierto que la experiencia en campañas políticas es un elemento relevante a la hora de emitir opinión sobre un proceso electoral, debería ir acompañado de otras cualidades mínimas aún más pertinentes, como ser la trayectoria en observación de procesos similares, el conocimiento actualizado

acerca del régimen electoral en vigor y, preferiblemente, el dominio básico o, mejor, avanzado, de la lengua en uso en el país observado.

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un proceso electoral, un tema de indudable actualidad es el de la necesidad de contar con miembros de la misión especializados en este campo, sobre todo en casos en que se da la utilización de modalidades de votación electrónica o sofisticados sistemas de transmisión de resultados y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar este factor a la hora de emitir una opinión sustentada acerca de la regularidad de unos comicios.

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

Un tema relevante, pero cuyo análisis en profundidad escapa de los límites de este estudio, es el de la compatibilidad de la observación con otros mecanismos de incidencia en la vida política o electoral de un país determinado. Así, se oye con frecuencia decir que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del gobierno y de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, 2001); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de organismos electorales y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú 2001, Ecuador 2002-2007, Guatemala 2005-2007).²³ Lo cierto es que los organismos electorales y los gobiernos terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país y el sistema electoral, y a menudo la vía para esto es la previa asesoría técnica.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir

a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa.

De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”,²⁴ pues se entiende que la observación es una forma de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la política interna); frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador haría.²⁵

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

VII. Una nota sobre la diferencia entre observación internacional y observación doméstica

A pesar de ser mucho más joven que la dimensión internacional, la observación “doméstica” se ha extendido considerablemente en épocas recientes.

Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales; de hecho, la observación nacional debe plantearse siempre evitando cruzar la frontera que la separa de la fiscalización,²⁶ ya que tienen muchos elementos en común.

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

Más importante aún es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país anfitrión imponga,²⁷ entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los derechos políticos ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que *de hecho se participa ejerciendo el voto y se designan autoridades*, por lo que las limitaciones deben

mantenerse al mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

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

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

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

La comunicación oportuna entre misiones de observación distintas en su composición, como ha quedado demostrado en comicios recientes,²⁸ es de la mayor importancia cuando hay coincidencia en las conclusiones.

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

VIII. El método de observación

Un elemento determinante en las observaciones, en especial aquellas practicadas en el contexto de marcos institucionales, es el método que empleen, más allá de cuán explícito este sea.

Del método empleado se derivarán también la sustentabilidad del informe de evaluación y sus conclusiones, la posibilidad de que el proceso

de observación sea sujeto a análisis externo y también los énfasis que la observación destaque respecto de futuros procesos electorales.

De manera que hay variaciones significativas en sus elementos, y muchas de ellas derivan del mandato institucional o del propósito último de la observación; pero en todo caso, el método contempla:

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

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

En otros casos, como sucede con la Unión Europea, tienen explícitas y disponibles por anticipado y para cualquier interesado las reglas básicas de la observación.

La mayoría de las instituciones y organizaciones explicitan en sus portales institucionales o en sus formas de difusión las características que distinguen sus formas de observación.

Una importante derivación en esta materia se ha dado en relación con los principios éticos y patrones de conducta esperados de cada observador internacional con la adopción, en el año 2005, de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones,²⁹ con la participación y la suscripción de una veintena de organizaciones e instituciones, las que conjuntamente aportan una trayectoria muy amplia en este campo. No es este el momento o el espacio para detallar el contenido de estos instrumentos, pero conviene resaltar el fuerte consenso que tienen como base y lo significativo de su adopción y divulgación. La observación internacional impone, sin duda, una gran responsabilidad institucional e individual para quienes la practican.

IX. La observación electoral internacional desde CAPEL y desde la OEA en particular

La comparación entre modalidades de observación electoral internacional puede fácilmente ilustrarse al considerar las que realizan dos instituciones que practican esta línea de trabajo con características propias.

En el primer caso, a lo largo de los veinticinco años que han transcurrido desde la fundación de CAPEL en el seno del IIDH, se ha llegado a vincular estrechamente la observación con la función de Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales que CAPEL ejerce: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

La observación es vista, entonces, como parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los organismos electorales,³⁰ del cual forman parte también las conferencias mismas de las asociaciones y el enlace que electrónicamente mantienen los organismos entre sí y con la Secretaría Ejecutiva. Por ello, la observación en este contexto no es solo ni principalmente un mecanismo de evaluación de las elecciones, sino un insumo para la determinación de las áreas técnicas por fortalecer o por compartir, en aplicación de la filosofía esencial del perfeccionamiento continuo de los procesos electorales y asignando especial valor a la co-

operación horizontal en materia electoral, nutrida en buena medida por la especialidad técnica que se ha desarrollado en una parte del mundo que, desde la recuperación de la democracia, ha vivido mucho más de un centenar de elecciones.

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

- Un marco institucional doble, es decir, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral por un lado y, por el otro, los estatutos de las asociaciones de organismos electorales aplicables. Ello significa una relación directa con la vigencia relativa de los derechos políticos y de los demás derechos fundamentales de la persona humana, pero también una vinculación con los objetivos de fortalecimiento de la democracia por medio de las elecciones a los que aspiran tanto CAPEL como las asociaciones mismas.
- Misiones conformadas fundamentalmente por miembros y funcionarios de organismos electorales, que por sus funciones deben estar especializados en la materia electoral.
- Coparticipación del organismo electoral anfitrión, con diseño conjunto del programa de observación y con frecuente aplicación de la reciprocidad en la invitación a sus colegas, los organismos de la misma asociación. Los programas son amplios, incluyen contactos con distintos sectores técnicos y políticos e incorporan la libertad para la misión de organizar las visitas que considere pertinentes, antes, durante o después de la jornada electoral.
- Comunicación directa con el o los organismos anfitriones para poner en su conocimiento anomalías, irregularidades o áreas de preocupación en el marco de un proceso determinado.
- Énfasis en el carácter técnico del Informe y el (o los) organismo(s) electoral(es) anfitrión(es) como los primeros destinatarios de este producto de la observación. Cada vez más, los organismos electorales hacen público este informe por medio de su portal en Internet o los medios que consideren pertinentes.³¹
- Recomendaciones técnicas, normativas e institucionales dirigidas especialmente a la organización de futuros procesos electorales en el país en cuestión. La elaboración de estas recomendaciones, al igual que las conclusiones base del informe, se hacen a partir de un análisis

intersubjetivo en la forma de una sesión de evaluación, a partir de la cual se definen las líneas prioritarias que guiarán el informe.

- Seguimiento por medio de misiones al país en cuestión o bien por contacto directo con los organismos electorales en las otras actividades realizadas en el marco de las asociaciones.

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

En el caso de la OEA, por su parte, la facultad de practicar la observación proviene de la Carta misma que le da origen, de la especificación que constituye la Carta Democrática Interamericana y del desarrollo mismo de la Secretaría de Asuntos Políticos y su Departamento de Cooperación y Observación Electoral. El apoyo y la eventual observación son formas naturales que la Organización tiene para relacionarse en materia electoral con los Estados miembros.

Conviene recordar que la OEA es una entidad intergubernamental, más allá de la especialidad de sus acciones en los campos técnicos. Por ello, la relación inicial es por vía diplomática y se entabla por medio de la Cancillería del Estado respectivo. Es frecuente que el Estado, con meses y aun años de anticipación, contacte e invite a la OEA a practicar una observación a propósito de un proceso electoral determinado.

La base del entendimiento entre la OEA y el Estado es el convenio en que constan las condiciones generales del establecimiento de la misión de observación, la cual suele extenderse por espacio de varios meses, lo que ya de por sí marca una diferencia significativa con las que acabamos de reseñar para el caso de CAPEL. Características salientes son:

- El marco institucional de la OEA, sus instrumentos fundamentales y la especificación que el convenio haga para ese proceso en particular. Como bien se entiende, el compromiso con la vigencia de la democracia representativa es uno de los principios de la Organización misma y la pérdida de la democracia como tal puede ser motivo para la exclusión del Estado implicado del seno de la Organización o la

adopción de medidas para la recomposición del Estado constitucional y democrático de derecho; la Carta Democrática expresamente dispone:

“Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.”

- Misiones integradas por funcionarios permanentes de la OEA o reclutados *ad hoc* para esa ocasión, pero siempre con la figura destacada del Jefe de Misión, escogido por sus condiciones personales, con especial atención a su trayectoria de trabajo en misiones similares.
- Obligaciones a cargo del Estado anfitrión, incluidas las inmunidades y prerrogativas de los miembros de la misión y relación directa con las autoridades electorales, pero autonomía plena para la toma de decisiones, la organización logística y la cobertura de los costos asociados con el despliegue de la misión.
- Comunicación directa con autoridades estatales y electorales y, por cortesía, prioridad en el traslado de las conclusiones de la observación, pero existe contacto frecuente y amplio con la opinión pública, con uso preferente de los medios de comunicación.
- Sin perjuicio de la consideración de los aspectos técnicos relevantes para el proceso en cuestión y de cara al futuro, la OEA emite, tan pronto como las determinaciones de la misión lo permitan, declaraciones acerca de la regularidad y legitimidad del proceso electoral observado.
- La OEA elabora un informe cuya remisión a las autoridades nacionales y electorales viene determinada por el propio proceso interno de la institución. Este Informe se hace público y se pone a disposición en la página institucional en Internet.

- Las conclusiones de las observaciones forman parte, del modo que la Organización determine, de los debates en el seno de la Asamblea General Anual y en el marco de las reflexiones y rendición de cuentas que la Secretaría General y sus dependencias ofrecen acerca de su trabajo. Ello sin perjuicio de la eventual convocatoria a los mecanismos y medios previstos por la Carta Democrática Interamericana, si existiere una ruptura o amenaza significativa para la vigencia de la democracia representativa.

Como bien se comprende, las opiniones y conclusiones de la misión de la OEA tienen un fuerte peso en la opinión pública y suelen atraer la atención de medios de comunicación nacionales y extranjeros desde el mismo desarrollo de la jornada electoral. Por ello, la visibilidad de los juicios a los que la misión llegue forma parte de la dinámica propia de las actividades de una misión de este tipo y suelen generar expectativa entre los sectores gubernamental, político e informativo.

X. Los elementos observados y el impacto de la observación

En cuanto a los aspectos más relevantes para consolidar un juicio acerca de un proceso electoral determinado, para algunos³² la observación electoral ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la legitimidad de un proceso electoral: un registro electoral con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia electoral con un sistema de partidos renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la jornada electoral con énfasis en el secreto del voto y las garantías modernas del derecho electoral y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los organismos electorales involucrados en los respectivos comicios.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otras cuestiones, por un registro electoral incluyente con mínimos márgenes de error; reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral, condiciones establecidas para la campaña que incluyan aquellas que asegu-

ren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que estos hagan de la campaña y las ofertas electorales; regulación de la relación entre dinero y política, tanto como la eficacia del sistema en esta materia; utilización de modalidades de votación electrónica; aplicación de mecanismos que garanticen la democracia interna de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica); y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral. Los observados serían el o los organismos electorales ciertamente, pero también los partidos políticos, los Congresos, la justicia electoral y aun los medios de comunicación.

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

Cuando hay dudas en el imaginario colectivo acerca de la regularidad de un proceso electoral, por las razones que sea, tengan o no sustento real, la observación electoral, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con mayor fuerza la opinión pública (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición como en Nicaragua en 1990, en El Salvador en 1994 o de alta expectativa por la reconstrucción de un sistema electoral, como en el Perú entre 2000 y 2001, ese fue el caso.

XI. A modo de conclusión

La democracia está viva y activa en el continente americano. Tan solo en el período comprendido entre fines de noviembre de 2005 y diciembre de 2007, más de cincuenta procesos electorales³³ tuvieron lugar en América Latina y alrededor de quinientos millones de ciudadanos acudieron a las urnas, en una acumulación sin precedente de movimiento electoral en una región que apenas veinte años atrás veía el pausado, difícil y a veces incierto avance de la reinstalación de la democracia después de largos tiempos de predominio del autoritarismo.

En este contexto cabe enmarcar la actual evolución del instituto de la observación. Ya no se trata solamente de un mecanismo para añadir o restar legitimidad a unas elecciones en particular. Hay una faceta técnica de la observación que se ha desarrollado considerablemente en las Américas y que ha producido no sólo destrezas significativas, sino también una trayectoria valiosa en la elaboración y uso de instrumentos y en la consolidación de informes para sustentar de mejor manera las conclusiones a que llegue un despliegue de observación determinado.

En su faceta internacional, la observación se ha unido a otras manifestaciones de la “dimensión internacional de lo electoral” para generar movimientos significativos desde las instituciones, en primer término, y más recientemente desde la sociedad civil, por hacer de las condiciones de un proceso electoral en un país dado un asunto de interés internacional. Desde la evaluación de necesidades para la asistencia técnica hasta la instalación de sistemas de “conteo rápido”, según sea el caso, la observación se enmarca e incide en ese mundo complejo de lo normativo, lo institucional y lo técnico que conforman un sistema electoral en sentido amplio.

Pero la cuestión de la legitimidad no ha dejado de ser válida. En el movimiento electoral de años recientes, la ocurrencia de resultados ajustados en varios de los comicios,³⁴ la existencia de problemas técnicos o políticos que incidieron negativamente en la transmisión de resultados³⁵ o la incertidumbre generada por la posibilidad real de un cambio político sin precedentes en largas décadas,³⁶ la observación electoral en general y la internacional en particular adquirieron una dimensión particular como factor coadyuvante para la credibilidad de unos comicios.

Pocos años atrás abundaban las voces que advertían acerca del posible declive y eventual desaparición de la observación electoral, por devenir innecesaria en una parte del mundo que conocía cada vez un mayor predominio y consolidación de la democracia representativa. Pero el tiempo habría de demostrar la carencia de fundamento de tales juicios.

Lejos de desaparecer, la observación electoral se ha diversificado y sofisticado. Las vicisitudes políticas en el hemisferio occidental hicieron que la observación tuviera un lugar y desempeñara un papel, aun en situaciones de alta tensión política. La progresiva complejidad de la agenda electoral no ha significado la postergación de la observación, sino que ha hallado en esta un insumo valioso para reflexionar acerca del futuro y enrumbar la reforma política y electoral.

TABLA 1
IIDH/CAPEL
Misiones de observación
1985-2008

Países	Misiones	Años
Argentina	9	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2007
Bolivia	12	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008
Brasil	4	1989, 1994, 1998
Colombia	17	1986, 1990, 1991, 1994, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2007
Costa Rica	10	1986, 1990, 1994, 1998, 1999, 2002, 2006, 2007
Chile	11	1988, 1989, 1993, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006
Ecuador	21	1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008
El Salvador	12	1985, 1988, 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006
España	3	1992, 2004, 2007
Guatemala	17	1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2007
Haití	3	1987, 1990
Honduras	7	1985, 1988, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005
Jamaica	1	2007
México	5	1994, 1997, 2000, 2003, 2006
Nicaragua	8	1989, 1990, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006

Panamá	7	1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2004, 2006
Paraguay	9	1988, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2001, 2003, 2008
Perú	8	1985, 1989, 1990, 1995, 2001, 2006
Puerto Rico	3	1998, 2000, 2004
República Dominicana	12	1986, 1990, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008
Uruguay	6	1989, 1994, 1999, 2004
Venezuela	11	1989, 1993, 1998, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007
20 Países	196	1985-2008

Actualizado el 15/08/2008.

Notas

1. Ver Tabla 1: el Centro de Asesoría y Promoción Electoral ha participado en 196 misiones de observación desde el inicio de su funcionamiento en 1985 y hasta agosto de 2008.
2. De hecho, este es conocido como el “modelo latinoamericano” de organización electoral; ver la voz “Organismos Electorales” en IIDH/CAPEL (2000), *Diccionario Electoral*, II Edición, San José, IIDH, págs. 944 ss.
3. Al respecto puede consultarse la voz “Asociaciones de organismos electorales” en *Ibidem*, págs. 51 ss.
4. Para estos temas en detalle, consultar la fuente en www.oas.org. En ella se indica expresamente que: “... la Subsecretaría de Asuntos Políticos maneja el tema de la defensa, fortalecimiento y profundización de la democracia en el hemisferio. Tiene tres áreas de énfasis:
 - La promoción de la democracia a través de actividades como la observación de elecciones, el fomento de buenas prácticas de financiamiento de la política, y el apoyo a la reforma de partidos políticos y la modernización legislativa.
 - La promoción de la gobernabilidad por medio del impulso de valores democráticos en la sociedad, el fortalecimiento de la descentralización y la modernización estatal, y el mejoramiento de la transparencia y la participación de la sociedad civil.

- La prevención de crisis mediante la identificación temprana de problemas, la toma de acciones para bajar las tensiones y el apoyo a los Estados miembros en la resolución de disputas bilaterales.”
- 5. “Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”
- 6. Véase al respecto Thompson, José (2001), “Democracia, participación y derechos humanos”, en *Revista IIDH 34/35*, San José, págs. 79-103.
- 7. *Ibidem*, pág. 94 ss.
- 8. De la claridad de que los derechos políticos son derechos humanos se derivan importantes consecuencias conceptuales y prácticas. Ver así, Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en AA.VV. (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, págs. 48-58.
- 9. Según su página institucional, el Centro Carter se guía por el principio de “a fundamental commitment to human rights and the alleviation of human suffering; it seeks to prevent and resolve conflicts, enhance freedom and democracy, and improve health”. Ver en detalle en www.cartercenter.org.
- 10. Según su página institucional, “IFES es una organización internacional sin fines de lucro, que apoya el desarrollo de sociedades democráticas.” Y agrega que su trabajo se basa, entre otros, en el principio de que “para que la democracia se arraigue y prospere, una sociedad debe poseer elecciones libres y justas, una sociedad civil informada y comprometida, un estado de derecho, y funcionarios públicos responsables ante la ciudadanía”. Ver en detalle en www.ifes.org.
- 11. XXII Edición disponible en Internet, en el sitio <http://www.rae.es>.
- 12. Artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya citado.
- 13. Es importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varia y en especial en el caso *Yátama contra Nicaragua*, ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse la respectiva resolución en la sección de Jurisprudencia de www.corteidh.or.cr.
- 14. Tres a las cuales CAPEL sirve como Secretaría Ejecutiva.
- 15. Ver la voz “Asesoría Electoral” en IIDH/CAPEL (2000), págs. 37 ss.
- 16. El artículo 24 de la Carta las menciona, aunque se circunscribe a aquellas hechas por la propia Organización de los Estados Americanos.
- 17. Ver en ese sentido el “Sílabo para la enseñanza de la materia electoral”, en www.iidh.ed.cr/capel.

18. Así, Planas, Pedro, "Fraude electoral", en IIDH/CAPEL (2000), pág. 628.
19. La fiscalización es "el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales (...) con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos", Hernández Becerra, Augusto, "Fiscalización de elecciones", en *Ibíd.*, pág. 594.
20. Cuando hablamos de "similares" nos referimos a todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los mecanismos de democracia directa.
21. Así, el Informe Anual del Secretario General de la OEA, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/AG04093s.pdf>, en su pág. 38.
22. Así, http://www.oas.org/sap/espanol/txt_sap_acerca.html.
23. En tal sentido, ver Boneo, Horacio et al., "La observación (internacional y nacional) de las elecciones", en AA:VV. (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, pág. 1074.
24. Así, México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL.
25. Es el caso de México o de Argentina.
26. Hay momentos en que esta frontera se torna menos clara: en agosto del año 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica dictó una reglamentación sobre la figura de la observación nacional (*Acreditación de fiscales y observadores nacionales para el proceso de referéndum*, disponible en www.tse.go.cr) en ocasión del referéndum acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (y República Dominicana) y Estados Unidos. Dada la naturaleza de este proceso electoral, en que la fiscalización correspondía a los partidos políticos pero el interés más directo lo tenían los movimientos por el SÍ y por el NO, se acercó el estatus de observador nacional a las labores de fiscalización, lo que permitió a los movimientos designar "observadores nacionales" para controlar el desarrollo del proceso. Pero ni aun en estas circunstancias se eliminó completamente la distinción entre fiscalización y observación nacional, ya que los personeros de las mesas receptoras de votos fueron siempre representantes de los partidos políticos, como lo dispone la legislación de este país para todo proceso electoral.
27. Siempre y cuando esas limitaciones no hagan imposible o desnaturalicen su labor de observación. De ser este el caso, parecería ser lo adecuado denunciar estas limitaciones como restricciones inaceptables y retirarse del ejercicio de observación. Restricciones inaceptables podrían ser la imposibilidad de moverse libremente por el te-

ritorio o de diseñar libremente el programa de observación, entre otras.

28. Un buen ejemplo lo fue la observación en las elecciones del 20 de abril de 2008 en Paraguay, con coordinación oportuna entre los grupos enviados por la OEA e IFES con los magistrados internacionales apoyados por CAPEL y la comunicación frecuente con la plataforma de observación desde la sociedad civil, liderada por SAKÁ.
29. Instrumentos ambos disponibles en los portales institucionales del Centro Carter, la División Electoral de Naciones Unidas o la Unión Europea. La dirección específica de una de estas fuentes es eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_es.pdf en <http://ec.europa.eu>.
30. Recuérdese el carácter autónomo de los organismos electorales en esta parte del mundo, que hace posible la conformación de asociaciones no intergubernamentales como estas, con acuerdos directos con las entidades electorales, es decir, sin pasar por la aprobación de los respectivos gobiernos.
31. CAPEL también ha aplicado la norma de que si el organismo anfitrión publica solo parte del informe, eso habilita a la Secretaría Ejecutiva a hacer lo propio con el resto del documento.
32. Ver Boneo, en AA.VV., 2007, pág. 1100 ss.
33. Entendiendo que cada elección tiene su entidad propia, aunque la jornada electoral incluya varias de ellas simultáneamente. En el período en cuestión, de América Latina continental y República Dominicana, solamente la República Oriental del Uruguay no aparece en la lista de países con procesos electorales nacionales.
34. En las elecciones presidenciales de Costa Rica en febrero de 2006, en la decisión por la Alcaldía de San Salvador en marzo de 2006, en las elecciones presidenciales de México en julio de 2006, en el referéndum confirmatorio de la reformas constitucionales en Venezuela en diciembre de 2007.
35. En Honduras, en noviembre de 2005, en República Dominicana, en mayo de 2006, en Ecuador, en octubre del 2006.
36. Paraguay, 2008.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- IIDH/CAPEL (1987). *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, enero-junio 1987, San José, IIDH.

- _____ (2000). *Diccionario Electoral*, II Edición, San José, IIDH.
- _____ (2007). *Cuadernos de CAPEL 51, Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006*, San José, IIDH.
- INTERNATIONAL IDEA (1997). *Code of Conduct for International Observers*, Stockholm, IDEA.
- PERINA, RUBÉN (2001). "El régimen democrático interamericano. El papel de la OEA", disponible en http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/6_perina.pdf.
- PICADO, SONIA (2001). "Participación política de la mujer: un reto de ayer, hoy y siempre", en *Revista Parlamentaria*, vol. 9, agosto, San José, Asamblea Legislativa.
- THOMPSON, JOSÉ (2002). "Democracia, participación y derechos humanos", en *Revista IIDH 34/35*, San José, IIDH.
- _____ (2004). "El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral", en *Cuadernos de CAPEL, Nro. 49, Abstencionismo y participación electoral*; versión electrónica únicamente, San José, IIDH.
- ZELA, HUGO (1993). "La OEA y la observación electoral", en *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima.

RESUMEN

El presente estudio enfoca su atención en el origen, fundamento y desarrollo de la observación electoral en el ámbito interamericano. Ilustra los elementos característicos de la observación para precisarla conceptualmente e incluye una consideración de la figura del observador y los métodos que definen las instancias interesadas en esta línea de acción. Se detiene en particular en las modalidades de trabajo de la Organización de los Estados Americanos y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Concluye en confirmar la vigencia y sentido de la observación electoral con base en la experiencia reciente de acumulación de numerosos comicios en las Américas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008