



La observación electoral en Latinoamérica, una práctica de trascendencia democrática

Desde los inicios de la observación electoral en la región, como salvaguarda del recupero de la democracia en la tercera ola, hasta los actuales desafíos que enfrenta la tarea de observar los procesos electorales con fines de proteger el sistema de las nuevas formas de autoritarismo o de fortalecer, consolidar y mejorar el único sistema político que asegura la libertad.



Juan Ulloa

Abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Cursó maestría en Derecho Electoral y Procesal Electoral de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Profesor de Derecho Electoral con experiencia laboral en el Tribunal Superior Electoral (TSE) y actualmente en la Junta Central Electoral (JCE) de República Dominicana. Ha participado en varias misiones de observación electoral en América Latina.

El derecho electoral latinoamericano, entendido como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación y jurisprudencia que regula la elección de los representantes populares (Ponce de León 1997, 13) y la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de democracia directa, se ha convertido en una referencia mundial debido a que su configuración -sobre todo en lo relativo al diseño institucional- ha sido moldeado a través de los años en torno a una conducta: la desconfianza.

Porque se desconfía de que el Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias, organice procesos electorales basados en los principios de certeza, legalidad, independencia, igualdad, imparcialidad y objetividad, hemos decidido encomendar la función

electoral administrativa a un órgano constitucionalmente autónomo calificado como extra poder separado de los poderes clásicos del Estado.

Porque se desconfía de que el órgano legislativo resolverá los conflictos electorales a partir de criterios técnicos jurídicos es que hemos adoptado un modelo de justicia electoral mediante el cual el conflicto se resuelve ante tribunales, y más aún, tribunales electorales especializados. De esa manera, en primer lugar, garantizamos que las controversias sean resueltas conforme a los principios de constitucionalidad y legalidad, no en base a criterios discrecionales de oportunidad y negociación política y, en segundo lugar, no exponemos al Poder Judicial a cuestionamientos políticos-partidistas (Orozco Henríquez 2010, 76).

Es esa misma desconfianza la que, en parte, ha producido el desarrollo actual de la figura de observación electoral en América Latina, en la medida que su visibilidad en los procesos electorales de la región equivale a garantía de elecciones correctas y legítimas (Thompson 2008, 37). En el presente escrito pretende-

mos hacer conciencia sobre su importancia, evolución, características y principales desafíos.

Desarrollo histórico

La doctrina coincide en ubicar los inicios de la observación electoral en Moldavia para el año 1857 (Galván 2015, 19) (Carrillo y Valdés, 2019) en el marco de una supervisión de países extranjeros en cumplimiento de compromisos firmados en tratados internacionales. Esa primera misión estuvo integrada por representantes diplomáticos de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía.

Posteriormente, durante el periodo de descolonización que se produjo principalmente en África y el Sudeste Asiático después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desplegó reiteradamente misiones de observación electoral que tenían como objetivo colaborar en el asentamiento de las bases institucionales de la democracia en el contexto de formación de nuevos Estados que desconocían dicho sistema político (Valverde 2017, 752). De manera que se avalara la celebración de elecciones creíbles y por lo tanto garantizar la legitimidad de origen de los primeros gobernantes de estas nacientes naciones.

Los orígenes de la observación electoral latinoamericana se ubican en Costa Rica y República Dominicana, específicamente en el año 1962, a cargo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde 1962 hasta 1978, las misiones desplegadas por la OEA eran esporádicas, apenas un total de 12 misiones de observación. La realidad cambia a partir de 1978 cuando en América Latina se inicia el periodo de transición desde regímenes autoritarios a regímenes democráticos conocidos como la tercera ola democrática, el despertar de la larga y trágica noche que precedió la democracia (Zovatto 2017, 65).

Estas misiones tenían -más bien- un carácter simbólico y presencial con el propósito esencial de inhibir el fraude electoral, disuadir a los principales actores políticos para que no alteraran la voluntad popular y legitimar la organización de las elecciones (Valverde 2007, 1073). Es decir, la observación electoral en una primera fase de desarrollo estaba determinada en función de objetivos puramente políticos (Román Jáquez 2021, 472), transitar hacia la democracia y posteriormente consolidarla. La histórica desconfianza que nubló nuestras naciones requería la presencia de organismos internacionales de manera que estos refrendaran que la calificación de la elección realizada por las organizaciones nacionales competentes, era un reflejo real de la voluntad popular.

Con la consolidación de la democracia en la región, la legitimidad política de los procesos electorales siguió siendo un punto de interés, pero los organismos internacionales comenzaron a enfocarse de igual forma en la calidad de los procesos electorales. Es por esto que en 1991 nacieron iniciativas como la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), una entidad no gubernamental creada por los organismos electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) y por los organismos electorales de América del Sur (Protocolo de Quito). Es decir, organizaciones puramente técnico-electorales compuestas por profesionales, expertos y expertas, los cuales intercambian información, experiencias y buenas prácticas (cooperación horizontal) entre los distintos organismos electorales en materia electoral para así fortalecer la democracia desde su vertiente técnica.

Lo propio sucedió con la OEA produciendo un giro en la metodología de sus misiones de observación creando en el año 2006 el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO). Adoptaron una metodología estandarizada para la observación rigurosa y sistemática de los comicios, agregando grupos de especialistas encargados de analizar distintas particularidades del sistema electoral y del propio desarrollo del proceso electoral (tecnología, género, financiamiento, etc.). La profesionalización se produce como consecuencia de que, si bien ya no se presentaba la necesidad de legitimar los procesos electorales, nos encontramos ante nuevos retos que, sin la debida atención, podrían mermar considerablemente la legitimidad de los procesos electorales y consigo la democracia.

Estos retos están relacionados con la transparencia de los recursos utilizados por las candidaturas y las organizaciones políticas, la equidad en la contienda electoral y el desarrollo de las campañas electorales, el correcto desenvolvimiento de la justicia electoral, la aplicación de la tecnología electoral, la participación política de la mujer, entre otros temas. Para afrontar estos retos la OEA ha elaborado distintos manuales que les permiten redactar informes de observación que recogen un diagnóstico lo más acabado posible sobre las mejoras que pudieran aplicar los países tras la celebración de sus comicios. Estos informes tienen tal relevancia en nuestros sistemas políticos que son considerados como fuentes del Derecho, en la medida que los órganos electorales de la región elaboran proyectos de reformas al régimen electoral alimentados con las recomendaciones plasmadas en los informes rendidos por las misiones de observación.

Características

La evolución de las misiones de observación electoral al plano técnico ha traído consigo un cambio en cuanto a quién observa, desde dónde se observa y qué se observa. Es decir, como bien hemos visto, en sus inicios la observación electoral era una actividad puramente internacional, sin embargo, ha habido un considerable desarrollo de lo que comúnmente se denomina como "observación electoral doméstica", permitiendo la intervención a título de observadores de la ciudadanía en la fiscalización de los procesos electorales, incluso más allá de los comicios generales. Los tentáculos de la observación se han expandido a procesos tan diversos como los mecanismos de participación directa, tal como las consultas ciudadanas de revocatoria de mandatos.

En cuanto a quién, y desde dónde se observa, la práctica generalmente aceptada es que la acreditación de la observación electoral se realice a través de organismos públicos internacionales como OEA, ONU y la Unión Europea o a través de organizaciones no gubernamentales como Transparencia Electoral, Centro Carter, entre otras. Sin embargo, hay países como Argentina y Chile donde no hay tradición de observación electoral internacional. En el caso específico de Argentina, es a partir del año 2011 que la Cámara Nacional Electoral reguló y permitió la posibilidad de ejercer la observación electoral (Galván 2015, 20) a cargo únicamente de la sociedad civil argentina, denominándose como acompañamiento cívico.

En República Dominicana desde hace un buen tiempo se permite la acreditación de observadores electorales domésticos a partir de organizaciones no gubernamentales como Participación Ciudadana, conjuntamente con los observadores internacionales y los denominados visitantes extranjeros. En cuanto a las diferencias entre la observación doméstica y la internacional, se suele reconocer las ventajas de la doméstica en cuanto a la capacidad que tiene de cubrir mayor espacio geográficamente.

te (Thompson 2008, 53). Además, ofrece una mayor experticia en cuanto al conocimiento del ordenamiento jurídico electoral vigente y el escenario político bajo el cual se desarrolla el proceso electoral, elementos que deben tenerse en cuenta al momento de realizar un análisis del sistema electoral a la luz de la celebración de las elecciones generales. Sin embargo, también se reconoce que la observación internacional tiende a tener un mayor efecto en la opinión pública nacional e internacional en el contexto de elecciones muy reñidas o donde existan dudas sobre la calidad, regularidad y certeza del proceso (Román Jáquez 2021, 477) debido a que la observación doméstica se le imputa a menudo tener sesgos, por la preferencia político-electoral de sus integrantes (Thompson 2008, 53) que son parte activa del proceso electoral cuando ejercen su voto a favor de las candidaturas que están en juego.

En lo relativo a qué se observa, la observación electoral, sea doméstica o internacional, se ha expandido a todo tipo de procesos democráticos y a diversas fases dentro de esos procesos. Históricamente las misiones estaban circunscritas a las elecciones presidenciales, pero con el tiempo el tipo de elección a observar ha sido diversificado. En ese sentido, la observación electoral se ha desplegado en procesos electorales en los cuales está en juego la elección de otras posiciones. Un ejemplo de ello son las misiones de observación acreditadas para las elecciones municipales de Paraguay en 2021 o las parlamentarias de Perú en 2020.

Dentro de esos mismos procesos, la observación no se limita a lo acontecido en la jornada electoral, sino que se analizan fases del calendario electoral relacionadas con actividades como la inscripción de candidaturas, acciones que se producen mucho antes del día de la votación. De hecho, organizaciones como Transparencia Electoral realizan un Índice de Observación Electoral en América Latina donde califican a los países de la región entre aquellos con (i) observación electoral plena; (ii) observación electoral con déficit; (iii) observación electoral débil; y (iv) observación electoral fallida. Una de las variables a utilizar para la categorización es la denominada "Tipo de observación electoral" indicando el lapso de desarrollo de la observación, pudiendo ser: a) de corto plazo (el día de la jornada de votación o pocos días antes de ésta); b) mediano plazo (varias etapas del proceso como la campaña electoral); y c) largo plazo (que incluye una gran parte de las fases que componen el calendario electoral). Lo anterior da cuenta de la importancia que los organismos técnicos especializados le dan a la observación electoral más allá de la jornada electoral.

También cabe mencionar que la observación se ha expandido a la celebración de procesos de selección interna de candidaturas en las organizaciones políticas, en la medida en que algunos países le han encargado a la administración electoral la tarea de organizar los procesos de selección de candidaturas tales como las primarias. Un ejemplo de ello es la misión de observación desplegada por UNIORE para las primarias celebradas en República Dominicana en 2019.

A lo anterior tenemos que agregar los cada día más comunes mecanismos de participación directa que se celebran en la región como una forma complementaria de la democracia representativa, justamente como consecuencia de la crisis de representación que vive nuestro continente (Zovatto 2019, 170). Las consultas populares, los plebiscitos y las revocatorias de mandatos forman parte de los calendarios electorales. Reconociendo las diferencias existentes entre una elección de autoridades y los mecanismos de democracia directa en el año 2022 la OEA elaboró un manual que contiene los criterios técnicos para la

correcta observación de este tipo de procesos, lo que pone de relieve la expansión y profesionalización de la observación electoral en nuestros tiempos.

Desafíos

En el marco de la XV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) celebrada en Santo Domingo los días 1 y 2 de noviembre de 2021, el presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de México, Lorenzo Córdova, expresaba que se tornaba necesario repensar el rol y el alcance de la observación electoral -particularmente la internacional- bajo el contexto actual que se encuentra la región. Explicaba que, además de las funciones técnicas tradicionales, era necesario considerar a la observación electoral como un mecanismo de construcción y fortalecimiento de la democracia, de modo que se convierta en un espacio de acompañamiento y cierre de filas de las autoridades electorales con otras autoridades electorales. Es decir, entiende que, además de ser espacios de exigencia para los órganos de la función electoral para que hagan bien su trabajo, debe significar también contextos de exigencias y costos en el ámbito internacional para los actores políticos que sean desleales con las reglas de la democracia.

Entiende que la finalidad política de la observación electoral de contribuir a la preservación de los sistemas democráticos debe volver a ser prioridad, no porque las autoridades electorales vayan a ser cómplices del poder y alterarían la voluntad popular como sucedió constantemente hace varias décadas, sino porque los informes del estado de la democracia en América Latina, publicados por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional,) han evidenciado una peligrosa tendencia de deterioro en la calidad de nuestras democracias, con actitudes cada vez más autoritarias, destacando particularmente el ataque por parte de los gobiernos a los órganos electorales, poniendo en peligro su independencia y financiamiento.

En países como Brasil, El Salvador, México y Perú se han registrado ataques cada vez más feroces contra los miembros de los órganos que componen la función electoral, denunciando fraudes incluso antes de ser celebradas las elecciones, poniendo en peligro la integridad de los procesos electorales, debilitando el Estado de derecho y alimentando las crisis de legitimidad de las instituciones democráticas.

Otro de los desafíos a los cuales se enfrenta la observación electoral tiene que ver con la "falsa observación" que muchas veces se disfraza para confundir y, con sus acciones, debilita la credibilidad de quienes sí ejercen debidamente esta función. Muchos países de la región tienen cierta flexibilidad en cuanto a los requisitos exigidos para acreditarse como observador, permitiendo que personalidades no aptas puedan desplegarse como tal.

La doctrina ha llamado la atención sobre este tema en varias ocasiones al señalar que la presencia de observadores provenientes de organizaciones partidarias internacionales o regionales y de parlamentos regionales, tienden a tener un perfil mucho más político que técnico electoral (Valverde 2007, 1080). Estas misiones o personalidades, más que acudir a un certamen electoral para recolectar sistemáticamente información sobre el mismo con el propósito de emitir un análisis fundamentado sobre su adecuación e integridad, concurren a los comicios para certificar la victoria de la candidatura ganadora en caso de pertenecer a su grupo/ideología o denunciar un fraude inexistente cuando los resultados no favorecen al grupo político con el cual simpatiza.

Esto resulta muy peligroso en la medida que debilita la legitimidad de las misiones, limitando la capacidad que estas tienen de defender al órgano electoral de los ataques que precisamente Lorenzo Córdova señala y, por lo tanto, impiden de convencer a la ciudadanía sobre lo que sus informes señalan.

Un último reto a destacar es la creciente necesidad de intervenir de manera directa en los procesos electorales. Uno de los principios cardinales de la observación electoral es la imparcialidad. Sin embargo, con frecuencia la observación electoral ha tenido que cumplir con la función de mediador, pasando de ser un actor externo, a uno activo y decisivo del proceso. Históricamente, dichas situaciones se han presentado como una alternativa viable, mas no deseable. Recordemos la mediación del ex embajador canadiense John Graham, quien fue parte de la misión de observación desplegada por la OEA en las elecciones presidenciales de República Dominicana en 1994. Su mediación, conjuntamente con otros actores nacionales, fue clave para resolver la crisis política que provocó el fraude en dichos comicios.

Recientemente -en años consecutivos- la OEA ha tenido que recurrir a esta mediación y/o intervención directa en el proceso electoral, que como bien he dicho no es tan deseada. Por ejemplo, en el año 2019, respondiendo a una solicitud del Gobierno de Bolivia, se realizó una auditoría al cómputo oficial de las elecciones, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia que tuvo como consecuencia la rendición de un informe que señaló la imposibilidad de validar los resultados de la elección y la recomendación de celebrar otro proceso electoral con nuevas autoridades (Memorias DECO 2019).

En el año 2020, atendiendo una solicitud del órgano de gestión electoral en República Dominicana, coincidente con peticiones del gobierno, distintas candidaturas y organizaciones políticas, la OEA realizó una auditoría sobre el proceso de voto automatizado para identificar la o las causas de su fallo. (Memorias DECO 2020).

Por último - experiencia de la cual puedo dar testimonio debido a que participé como observador electoral- en el año 2021, la OEA tuvo que sentarse en una mesa de diálogo con el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Ecuador y las candidaturas que conforme los resultados oficiales se contendrían por el 2do lugar y así pasar a la segunda vuelta. Una de esas candidaturas denunciaba que se había cometido un fraude en su contra y que debía realizarse un recuento de los votos a nivel nacional, situación que posteriormente fue zanjada con la mediación de la observación electoral y que produjo como recomendación la emisión de un reglamento que dé uniformidad a los procedimientos de escrutinio y revisión de actas con inconsistencias.

Todas estas experiencias –insistimos- muy recientes, muestran los desafíos a los que se han enfrentado las misiones de observación electoral, teniendo que poner en funcionamiento una función poco deseable como es la de mediar en los conflictos electorales y así evitar crisis políticas-electorales de mayor envergadura.

Conclusiones

La observación electoral es una figura que forma parte de la definición de democracia en América Latina. Hoy día es casi improbable considerar la celebración de elecciones justas y limpias sin haber permitido la presencia de observadores electorales, tanto internacionales como domésticos. Países como Nicaragua, Venezuela o Cuba dan cuenta de ello. Sin lugar a dudas la presen-

cia de estas misiones obliga a los órganos electorales a realizar de una forma más transparente, eficiente y eficaz las labores que le han sido encomendadas dentro de la función electoral, lo que contribuye a que estos aprendan de sus propios errores y que tomen notas de las buenas prácticas que se desprenden de las experiencias comparadas que señalan los informes de observación emitidos por organismos técnicos-profesionales.

Su profesionalización y expansión debe verse como una oportunidad de robustecimiento de los sistemas electorales, en la medida que podemos aplicar buenas prácticas no solamente a la celebración de elecciones presidenciales, sino a todo tipo de elección y proceso democrático. Ya sea de democracia representativa o ejercicios de democracia directa. Incluso las propias organizaciones políticas se benefician de esta actividad ya que pueden profesionalizar y dotar de legitimidad los procesos de selección interna de candidaturas, el momento de mayor importancia de las organizaciones políticas debido a que su principal objetivo es la conquista del poder por la vía electoral.

En resumidas cuentas, la observación electoral debe ser cuidada, profundizada y profesionalizada, para que continúe siendo una de las tantas armas que tenemos a la mano los demócratas para defender este sistema político, bajo la convicción de que es el único sistema que permite el desarrollo del ser humano en un ambiente de plena libertad.

