

# OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES<sup>1</sup>

## I. Concepto

La observación electoral suele definirse como la búsqueda sistemática de información sobre un *proceso electoral*, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida (International IDEA, 1997).

Esa popular definición enfatiza uno de los objetivos más usuales de la observación electoral: la legitimación de un *proceso electoral*. El propósito de la evaluación es el de llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse como “libre y equitativo”, para usar uno de los conceptos más frecuentes en materia de observación. A veces se califica ese concepto, definiendo al proceso como “parcialmente” o “razonablemente” libre y equitativo. La Mancomunidad Británica prefiere legitimar a los *procesos electorales* indicando que los mismos se han ajustado a la voluntad popular.

La necesidad de *legitimidad* puede ser interna, como sucede en casos en los cuales la desconfianza del electorado hace que una respetada opinión externa sea valiosa. Pero puede también ser externa. En algunos casos la realización periódica de *elecciones* libres y equitativas es una condición para el reconocimiento y aceptación internacional de un régimen (como en el caso de la admisión al Consejo de Europa). En otros, la evaluación puede ser utilizada para definir la asignación de la asistencia al desarrollo (como en los casos de los países en los cuales esa asistencia está vinculada con procesos de *democratización* y con el respeto por los derechos humanos).

Sin embargo, la legitimación de un *proceso electoral* no es el único objetivo de la observación, y otros actores pueden tener otros propósitos al solicitarla o realizarla. Así, por ejemplo, los partidos de oposición no suelen estar particularmente interesados en la legitimación del proceso. Después de todo, la mejor prueba de que un *proceso electoral* se ha llevado a cabo sin *fraude* o *manipulación* es el triunfo de la oposición. En relación a la oposición, uno de los principales propósitos de la observación es la consolidación de la confianza en el proceso. Ello tiene aún más importancia en el caso de las *elecciones de apertura* luego de un período de *autoritarismo* o de partido único, en el cual los partidos de oposición son débiles, carecen de experiencia y tienen una desconfianza profunda en el régimen. La observación internacional de ese tipo de procesos ha sido útil en desarrollar confianza y asegurar la participación en el proceso de los partidos de oposición. Estos también confían en que la observación limitará las posibilidades de *fraude*. Este argumento es válido, aún cuando frecuentemente exagerado en el caso de misiones de observación de dimensiones reducidas. Sólo las misiones de largo plazo, con adecuados recursos, tienen una posibilidad efectiva de tener impacto sobre eventuales *fraudes* y manipulaciones.

En el contexto latinoamericano de los últimos años, uno de los propósitos importantes de la observación ha sido el intercambio de experiencias. Tal es, por ejemplo, el propósito básico de las actividades de observación técnica de los *organismos electorales* integrantes de los Protocolos de Tikal y Quito, discutidos en la siguiente sección.

La observación electoral tiene algunos otros posibles propósitos sobre los cuales no hay consenso: la posibilidad de contribuir a la resolución de conflictos o a la solución de problemas técnicos. Las organizaciones que se encuentran en un país desarrollando observación pueden también mediar (como lo hacen con frecuencia las misiones del Centro Carter) o proporcionar asistencia (lo que es usual en el caso de las misiones de largo plazo de las Naciones Unidas). El argumento en favor de esa combinación de propósitos es que las tres actividades tienen un objetivo último común. El argumento opuesto recuerda las posibilidades de un conflicto de intereses entre esos tres objetivos. ¿Como podría una organización que ha prestado asistencia técnica a un *proceso electoral* evaluarlo imparcialmente? En su definición de observación electoral, IDEA considera que las funciones de mediación y asistencia, aunque a veces inevitables, no deben tener magnitud capaz de poner en riesgo el objetivo principal de evaluación.

## **II. Observación Electoral Internacional: actores e historia**

Las primeras *elecciones* sujetas a la *observación electoral internacional* fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. Sin embargo, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Se verificaron entonces varios plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versailles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

*Naciones Unidas*: La participación de las Naciones Unidas en observación electoral se remonta a las *elecciones* de 1948 en Corea, pero sólo adquirió significación en el período de decolonización (las décadas de 1950 y 1960). Las operaciones de Naciones Unidas seguían un patrón común. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una *elección*, *plebiscito* o *referéndum*. Esa decisión era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso. La primera misión del Consejo de Tutela que incluyó un componente electoral tuvo lugar en Togo en 1956, entonces bajo administración británica. Las Naciones Unidas efectuaron alrededor de treinta misiones entre 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aún en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos.

Aún cuando las elecciones de Namibia en 1989 corresponden formalmente a la categoría de decolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convierten en una categoría en sí misma. El Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, según la sigla en inglés) llegó a tener 8,000 personas,

incluyendo unos 2,000 empleados civiles, 1,500 policías y 4,500 militares. Alrededor de 1,800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2,500 contrapartes en 358 lugares de votación. La relación de cinco observadores por *mesa de votación* no ha sido igualada desde entonces, y difícilmente lo sea en el futuro.

Hay tres aspectos de UNTAG que rara vez son destacados. En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación de condiciones para una *elección* libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, así como contactos directos con los votantes. Las oficinas políticas de UNTAG también desarrollaron una red de contactos con actores relevantes. Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones. En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aún cuando el éxito de Namibia puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica, Mozambique) o fue utilizada para explicar el fracaso de otras (Angola).

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

*Organización de los Estados Americanos (OEA)*: La OEA ha venido observando *elecciones* desde los primeros años de la década de los sesenta. Luego del asesinato en 1961 del General Rafael Leonidas Trujillo Molina, presidente de la República Dominicana, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990 la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las *elecciones* en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada. Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

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

*Mancomunidad Británica:* Otra organización que ha efectuado una contribución significativa a la observación electoral ha sido la Secretaría de la Mancomunidad Británica, creada en 1965 para coordinar relaciones entre los países que alguna vez formaron parte del Imperio Británico. Como en el caso de la OEA, la Mancomunidad está expresamente orientada a la promoción de la *democracia*. La Declaración de Harare de 1991 define el apoyo de la organización a “procesos e instituciones democráticas que reflejen las circunstancias nacionales, al imperio de la ley y la independencia del Poder Judicial, y a un gobierno justo y honesto.” Las primeras observaciones electorales encaradas por la Mancomunidad tuvieron lugar en Guyana y Gibraltar a poco de su creación. Sin embargo, su primera misión de envergadura fue la observación de las *elecciones* que resultaron en la independencia de Zimbabwe en 1980. El éxito de la operación de Zimbabwe fue seguido el mismo año por una criticada operación en Uganda, después de lo cual la Mancomunidad suspendió las operaciones de observación por casi 10 años. Las mismas se retomaron en 1990, impulsadas por la Declaración de Harare, y la Mancomunidad ha estado presente desde entonces en la mayor parte de las *elecciones* desarrolladas en sus estados miembros.

*Centro de Asesoría y Promoción Electoral:* Otro importante actor en materia de observación electoral en América Latina es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los *organismos electorales* de América Latina, y tienen el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los *organismos electorales* cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación, cuyo énfasis mayor ha estado en América Latina, por vía de la acción del IIDH/CAPEL, es un instrumento que va orientado a analizar la organización de los *procesos electorales* desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los *sistemas electorales* y de los mismos *organismos electorales*.

*Instituciones europeas:* El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace ya muchos años. Comenzaron a observar *elecciones* más recientemente, en la década del noventa. El Consejo de Europa, definido por Yves Beigbeder (1994) como un “club exclusivo de las democracias europeas”, requiere que sus miembros celebren *elecciones* por *voto secreto* a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la *elección* de sus gobiernos. Como consecuencia de

este requerimiento, la participación del Consejo en observación electoral se relaciona usualmente con los pedidos de membrecía o de status de observador en el Consejo. Luego del colapso de la Unión Soviética, el Consejo de Europa observó *elecciones* en la República Democrática de Alemania, Hungría, Rumania, la República Federal Checoslovaca, Bulgaria, Albania, Polonia, Croacia, Estonia, Lituania y Eslovenia.

Por su parte, el Consejo Europeo, que incluye a las cabezas de gobierno o de estado electas en los países de la Unión Europea, decidió en 1991 prestar su apoyo a los derechos humanos y a la *democracia*. Comenzó sus tareas con la observación del referendo constitucional de 1992 en Madagascar, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas. Desde entonces, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la Unión Europea han observado *elecciones* importantes, como las de Sudáfrica, Mozambique y Nicaragua. Han ido asumiendo un papel de creciente importancia en el ámbito de la observación electoral, incluyendo una participación masiva en las *elecciones* de 1998 en Cambodia.

La OSCE, creada en 1973, considera a la *democracia* como el único sistema válido de gobierno para sus países miembros. En la reunión sobre la dimensión humana de la OSCE en Copenhague se definieron en detalle los prerequisites básicos para la *gobernabilidad* democrática. Al poco tiempo, la OSCE estableció la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (conocida por ODIHR, según la sigla en inglés), con oficinas centrales en Varsovia. La ODIHR ha desarrollado importantes actividades de observación y asistencia electoral, con un papel de liderazgo en el caso de los países del Este de Europa y de la Mancomunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética. Otra rama de la OSCE, la Asamblea Parlamentaria con sede en Copenhague, ha participado también con frecuencia en *elecciones* en la región.

*Organizaciones no gubernamentales internacionales:* Varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la *democracia*. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber *Guía para la Observación Internacional de Elecciones*. Tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), creados en los primeros años de la década del ochenta por el Fondo Nacional para la Democracia, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de observación. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (conocida como IFES, según la sigla en inglés) es probablemente la mayor de las instituciones prestatarias de asistencia técnica y también ha organizado un cierto número de misiones de observación. Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Librementemente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores, que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros Jefes o ex-Jefes de Estado. En América Latina, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) suele organizar misiones integradas por altos *funcionarios electorales* de la región, como parte de sus funciones de Secretaría de los Protocolos de Tikal y Quito. Esas actividades han ayudado

a establecer una efectiva red entre las organizaciones electorales y ha ayudado a transferir lecciones y experiencias entre los países de la región.

Las organizaciones mencionadas más arriba son sólo algunas de las principales, y el listado no hace justicia a otras organizaciones de importancia. Las *elecciones* de importancia internacional suelen atraer un considerable número de organizaciones. Las elecciones de Nicaragua en 1996 constituyen un buen ejemplo de la cantidad de organizaciones que pueden llegar a estar presentes en un caso interesante. Ocho de las organizaciones mencionadas en los párrafos anteriores enviaron misiones: la OEA (117 observadores), la UE (94), el Centro Carter (56), el Instituto Nacional Republicano (27), el IFES (25), el Instituto Nacional Democrático (9) y CAPEL (23). Había también observadores acreditados por 22 embajadas, por 19 parlamentos o gobiernos locales, por 10 *partidos políticos* extranjeros, por cinco instituciones religiosas, por seis organizaciones electorales, y por 48 organizaciones de otro tipo. A ellos se agregaron alrededor de 5,000 observadores de grupos domésticos de observación no partidarios y entre 30,000 y 50,000 fiscales, representando a los 23 *partidos políticos*, cuatro alianzas y 55 grupos de participación popular que intervenían en la *elección*.

### **III. Observación Electoral Nacional: una breve y rica historia**

Es probable que la *observación nacional de elecciones* comenzara simultáneamente con la introducción de *elecciones* competitivas. La presencia de fiscales o representantes de los *partidos políticos* es común en todos los países con tradición democrática, aún en casos de instituciones electorales consolidadas y que gozan de confianza. Las razones para su participación van más allá de la evaluación del *proceso electoral*. Los representantes de los partidos sirven para evitar manipulaciones, para mostrar a los votantes la capacidad organizacional del partido, y para proveer a los partidos con información sobre la participación de los votantes y los *resultados electorales*. Otra presencia usual es la de los periodistas, que desarrollan actividades semejantes a las de los observadores, como por ejemplo la investigación de casos de *manipulación* o el desarrollo de encuestas de diverso tipo. A pesar de la importancia y número de representantes de partidos y de la prensa, no se las discutirá aquí. El tema de interés en relación al tema del artículo es el surgimiento, en muchos países, de un nuevo tipo de observador: las organizaciones nacionales no partidarias de observación electoral.

Uno de los primeros ejemplos de *observación electoral nacional* es el del Movimiento Nacional de Ciudadanos por Elecciones Libres (conocido por NAMFREL, según la sigla inglesa) en las *elecciones* presidenciales de 1986 en Filipinas. Tanto la escala como el impacto del esfuerzo de esa observación son destacables. NAMFREL reclutó, entrenó y desplegó a aproximadamente 500,000 voluntarios para observar lugares de votación en todo el archipiélago filipino durante la *jornada electoral*. Su informe contradujo los resultados oficiales que daban la victoria al Presidente Ferdinand Marcos y puso en marcha una serie de protestas que concluyeron con el exilio de Marcos tres semanas después de la *elección*. Otro ejemplo temprano, en América Latina, fue la observación del *plebiscito* chileno de octubre de 1988. La difusión por parte de los observadores de dos proyecciones independientes de resultados, basadas en adecuadas muestras (conteos rápidos) ayudaron a convencer al gobierno a reconocer su derrota. Otro ejemplo en la

región fueron las elecciones panameñas de 1989, en las cuales la información recogida y los resultados proyectados por un grupo independiente de observación permitió al Presidente Carter denunciar el *fraude* llevado a cabo por el gobierno del Presidente Manuel Noriega.

También se desarrollaron grupos de observación nacional en Europa Oriental y en África, luego de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría. Los grupos nacionales de observación tuvieron un papel destacado en Albania (Sociedad para Elecciones Libres y Cultura Democrática); Bulgaria (Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas) y Rumania (Asociación Pro Democracia). En África pueden también encontrarse grupos nacionales de observación en Benín (Grupo de Investigaciones y Estudios sobre el Desarrollo Económico y Social); Burundi (Grupo de Observadores Independientes); Kenya (Unidad Nacional de Observación Electoral); Malawi (Comité de Asuntos Públicos); Namibia (Consejo de Iglesias) y Zambia (Comité de Coordinación de la Observación Electoral en Zambia).

En prácticamente ningún caso los observadores tienen autoridad para intervenir en caso de detectar irregularidades. Pueden transmitir información a las autoridades electorales y denunciarlas públicamente si no toman acciones correctivas, pero su capacidad de corregir irregularidades se limita a la autoridad moral que puedan tener. Una excepción es Sudáfrica, donde la Comisión Electoral Independiente creó una Dirección con la función exclusiva de monitorear y evaluar las elecciones de 1994. Los monitores de esa Dirección, reclutados en su mayor parte de organizaciones no gubernamentales, podían investigar violaciones al Código de Conducta o a los procedimientos establecidos y tenían algún grado de autoridad para corregir esas violaciones.

El Instituto Nacional Democrata (conocido como NDI, según su sigla inglesa) ha sido especialmente instrumental en su apoyo a la organización e implementación de grupos de observación nacional. Muchas de las operaciones mencionadas en los párrafos previos han contado con su cooperación. El NDI también trabaja con frecuencia con *partidos políticos* y ha publicado recientemente un manual titulado: “Como observan las elecciones las organizaciones domésticas: una guía de A a Z.”

En la mayor parte de los casos, los observadores nacionales son de carácter opositor, y esa puede ser su principal limitación. Pero han probado con frecuencia su imparcialidad al ayudar a un gobierno ganador a reclamar la *legitimidad* de su victoria. Un caso conocido es el de la confirmación de la victoria del partido de gobierno en Bulgaria por parte de la Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas. Por otra parte, los observadores demasiado cercanos al gobierno suelen despertar sospechas, ya que no hay razones para suponer que la oposición pueda manipular las *elecciones*.

#### **IV. Formación de grupos de observación nacionales**

Hay tres alternativas para la formación de grupos de observación nacional: partir de una organización existente; crear una nueva organización, o establecer una coalición entre varias organizaciones. La ventaja de las organizaciones ya existentes es la posibilidad de utilizar recursos ya disponibles por la organización, que pueden ser considerables. Así,

por ejemplo, la Unión Nacional de Maestros en México pudo contar con la participación de sus miembros en todo el país, y con el apoyo de sus oficinas centrales y regionales. La desventaja, con todo, es que las organizaciones existentes tienen historias que pueden ser utilizadas para atacarlas, a pesar de la pureza de sus intenciones o de la imparcialidad de sus esfuerzos de observación.

La formación de una nueva organización puede requerir un tiempo considerable, y su infancia es un período de considerable incertidumbre. Salvo que la organización se desarrolle con mucha anticipación, los problemas de puesta en marcha pueden limitar su capacidad de observar el proceso pre-electoral. En el mencionado caso de NAMFREL en las Filipinas, las actividades de organización comenzaron 30 meses antes de las *elecciones*, lo que hizo posible el reclutamiento de un número tan grande de observadores. Pero en la mayor parte de los casos los nuevos grupos sólo empiezan a trabajar unos pocos meses antes de las *elecciones*. El liderazgo de la organización debe concentrarse en obtener financiación, establecer un Consejo de Dirección adecuado, y organizar la red de observación. Ello lleva en general a una excesiva concentración en la observación de los eventos durante la *jornada electoral*. La ventaja, con todo, es que la creación de una adecuada imagen de imparcialidad es más fácil para una nueva organización.

Establecer coaliciones de varios grupos es un enfoque frecuente. En Zambia, seis organizaciones no gubernamentales formaron el Comité de Observación de Elecciones en Zambia. En Malawi, el Comité de Asuntos Públicos fue formado por organizaciones religiosas de distintos credos. Varias organizaciones se unieron en Bangladesh para crear la *Alianza para la Observación de Elecciones Equitativas*. El reclutamiento de observadores es más sencillo para las coaliciones, ya que pueden utilizar las redes de las organizaciones participantes. También pueden ayudar a crear una imagen de imparcialidad si incluyen a un conjunto “balanceado” de organizaciones. Sin embargo, las diferencias en características y estilos gerenciales puede traer dificultades. En general, aún cuando es esencial que las coaliciones tomen decisiones por métodos democráticos, es importante que exista un claro liderazgo.

Los observadores domésticos tienen varias ventajas sobre los observadores internacionales. En primer lugar, conocen bien el país y el contexto político. Tienen redes de información de difícil o imposible acceso para observadores internacionales. Hablan los lenguajes locales, conocen las costumbres y pertenecen a la comunidad. Es más sencillo entrenar a observadores nacionales en materia del *proceso electoral* que entrenar a observadores internacionales sobre la cultura y el contexto político del país donde se efectúa la observación.

En segundo lugar, el costo de los observadores nacionales es sólo una fracción del de los internacionales. Los observadores nacionales requieren un mínimo de transporte, ya que suelen vivir en la vecindad de los lugares de observación. El costo en Mozambique de un ambicioso programa para desplegar observadores de los *partidos políticos* fue de solamente USD 30 por observador, incluyendo reclutamiento, entrenamiento y transporte interno.

Los observadores internacionales normalmente requieren viaje internacional, viáticos y otros costosos servicios como traducción. El costo promedio puede ser 200 veces superior al de los observadores nacionales. La diferencia de costos afecta naturalmente al número de observadores que puede ser desplegado. Una operación internacional en la que participen 50 observadores es usualmente considerada como numerosa, y un caso como el de Namibia con casi 2,000 observadores es un evento excepcional. En cambio, es enteramente normal que una operación nacional involucre a miles de observadores. El número de observadores tiene un profundo impacto en la exhaustividad de la observación y en el enfoque metodológico a utilizar, como se discutirá en secciones subsiguientes.

Por último, los observadores internacionales tienen mayor impacto fuera del país que dentro del mismo. Así, por ejemplo, la misión de la Unión Europea en las elecciones nicaragüenses de 1996 no incluía a figuras conocidas, y su informe no recibió mayor atención por parte de la prensa nicaragüense. Aún cuando es probable que el informe de la misión haya tenido influencia en Bruselas, no contribuyó en forma significativa a proveer de *legitimidad* interna al *proceso electoral*. Una misión de observación internacional puede necesitar una figura muy conocida –como el Presidente Carter– para atraer la atención de la prensa y tener un considerable impacto interno.

Por su parte, los observadores nacionales pueden establecer un Consejo de Dirección con personalidades nacionales respetadas y tener así un impacto interno significativo. Pero rara vez atraen un interés externo equivalente al de los observadores internacionales.

Con todo, la observación nacional no está exenta de problemas. Con frecuencia, los grupos de observación nacional son coaliciones relativamente débiles de pequeñas organizaciones regionales, que encuentran dificultades en establecer criterios uniformes. También suelen sufrir algunos de los problemas característicos de la observación internacional, como una concentración excesiva en los eventos de la *jornada electoral*. Predican la imparcialidad, pero no siempre la practican. En la mayor parte de los casos los grupos de observación tienden a ser parciales hacia la oposición, aún cuando algunos gobiernos han aprendido a organizar grupos de observación más cercanos a sus propias posiciones.

Aún cuando la comparación detallada entre observación internacional y nacional se efectuará más adelante, vale la pena señalar que la observación nacional presenta considerables ventajas. La observación internacional de *elecciones* debe ser redefinida en forma de complementar y reforzar los esfuerzos nacionales. Las misiones internacionales en gran escala sólo deben utilizarse en unos pocos casos especialmente justificables.

## **V. La observación aconsejable: enfoques ideales**

El Código de Conducta para la Observación Ética y Profesional de Elecciones de IDEA (IDEA, 1997) define algunos de los principios que deben ser respetados en la práctica de la observación electoral. Los observadores deben respetar la *soberanía* de los países en los cuales se realiza la observación y su tarea debe ser exhaustiva y minuciosa. Aún cuando hay muchos enfoques diferentes, la mayor parte de ellos puede clasificarse en tres tipos

básicos, que buscan respetar en diferentes maneras los principios de exhaustividad, minuciosidad y respeto por la *soberanía*.

El primer tipo de enfoque puede denominarse como el “modelo ideal de observación de largo plazo” y corresponde aproximadamente al utilizado por las Naciones Unidas, la OEA, la Unión Europea y la OSCE en casos importantes. Se trata de un enfoque costoso, que requiere la presencia de un número importante de observadores durante largos períodos. Se busca la observación directa de los eventos relevantes, y se pretende lograr una completa cobertura del *proceso electoral*, tanto cronológica (seguimiento de todas las etapas del *proceso electoral*) como geográfica (presencia de observadores en las principales regiones).

La observación comienza usualmente tres o cuatro meses antes de la fecha de las *elecciones*. Luego de una misión preparatoria, se despliega un pequeño grupo de personal administrativo y sustantivo, para preparar el terreno para la llegada de observadores de largo plazo que se distribuirán regionalmente. Es necesario efectuar el despliegue de los observadores con adecuada anticipación, ya que deben construir una red de contactos a nivel local como precondition para un eficiente desempeño. Es usual que su número aumente durante el período de registro de votantes y/o durante la *campana electoral* propiamente dicha. Poco antes de las *elecciones*, llega un elevado número de observadores de corto plazo, lo que permite la visita de un porcentaje elevado de centros de votación y la ejecución de un conteo rápido, una técnica usualmente empleada en misiones importantes. Un número reducido de observadores permanece por algunos días luego de las *elecciones*, para observar el cómputo final de resultados, la asignación de escaños y otras actividades post-electorales.

En este tipo de enfoque, es necesario que los observadores de largo plazo tengan algunos conocimientos electorales y, particularmente, la capacidad de desarrollar efectivas redes de contactos. En cambio, los requerimientos en el caso de los observadores de corto plazo son mucho menores, ya que desempeñan tareas rutinarias.

El segundo enfoque podría denominarse como el “modelo ideal de observación de corto plazo” y corresponde aproximadamente a la práctica de la Mancomunidad Británica, del Centro Carter y de algunas otras organizaciones no gubernamentales. Requiere una cantidad menor de recursos, en cuanto sólo se pretende la observación directa de las últimas etapas de la *campana electoral*, de los eventos durante la *jornada electoral*, del recuento de *votos* y, en algunos casos, del registro de votantes. La información relativa a los restantes aspectos del *proceso electoral* se recoge a través de visitas periódicas y contactos con las autoridades electorales, el gobierno, los *partidos políticos* y personalidades relevantes. Algunas organizaciones establecen una pequeña oficina permanente a efectos de mantener a sus sedes informadas de la situación y programar las actividades de las periódicas misiones de corta duración.

El “modelo ideal de corto plazo” requiere considerable experiencia política y electoral en los integrantes de las misiones periódicas, y es frecuente que también se utilicen personas experimentadas en la última etapa, para compensar el menor número. La Mancomunidad

Británica, por ejemplo, suele utilizar a ex-gobernadores, parlamentarios o miembros de comisiones electorales.

El tercer enfoque usual podría denominarse como “observación de la *jornada electoral*”, en el cual los observadores realizan una breve visita, llegando unos pocos días antes de las *elecciones* y partiendo al día siguiente. Aún cuando este enfoque es responsable de los peores abusos en materia de observación, puede ser efectivo si los observadores son individuos u organizaciones con un profundo conocimiento del país, y que han seguido de cerca la evolución de la situación a través de canales indirectos. Lamentablemente, no es frecuente que ese sea el caso.

## **VI. La observación practicada: demasiado poco, demasiado tarde**

Aún cuando la mayor parte de las organizaciones que desarrollan observación proclaman su respeto por los principios de exhaustividad y minuciosidad, su práctica suele diferir considerablemente de sus principios. Siempre existen excusas para cada caso específico: las invitaciones llegan demasiado tarde; los recursos financieros no se obtienen en tiempo y en la cantidad requerida; requerimientos administrativos demoran la puesta en marcha de misiones; el reclutamiento lleva más tiempo de lo previsto, y así sucesivamente. Aún cuando las excusas suelen ser razonables y verdaderas, ello no impide que los resultados finales de la observación sean una parodia de los modelos “ideales” predicados.

En el caso de las misiones de largo plazo, es frecuente que los observadores de largo plazo lleguen solamente unas pocas semanas antes de la *elección*. Esa tardía llegada les impide observar aspectos cruciales, como el registro de votantes o de candidatos. La instalación y el despliegue en las regiones lleva buena parte del tiempo disponible y los observadores no llegan a desarrollar una efectiva red de contactos. El resultado típico es que los observadores electorales pasan la mayor parte de su tiempo en arreglos logísticos y planeando las rutas de observación de los observadores de corto plazo.

En el caso de las misiones de corto plazo, una consecuencia usual de plazos reducidos y de recursos escasos es la eliminación de las visitas periódicas durante el *proceso electoral*, que son un elemento necesario para asegurar la exhaustividad de la observación en el contexto de ese enfoque. Las visitas suelen ser reemplazadas por misiones preparatorias que se concentran en preparar el terreno y hacer los arreglos logísticos necesarios para la llegada de los observadores de corto plazo.

## **VII. Los desafíos de la coordinación**

La discusión anterior, y la mayor parte de los artículos sobre el tema, parten de la perspectiva de una observación conducida por una única organización, que lleva a cabo un ejercicio de observación integral, que va desde la recolección de información hasta su análisis y evaluación, y la posterior comunicación al público de los resultados. Sin embargo, en la práctica el número de organizaciones que desarrolla observación en un determinado país puede ser muy elevado, como en el ya mencionado caso de Nicaragua.

En esos casos, la cuestión central es el cómo lograr la exhaustividad y minuciosidad perseguidas a través de la coordinación del trabajo de varias organizaciones.

La coordinación de actividades es especialmente importante en la medida en que la observación sea concebida como “la búsqueda sistemática de información sobre un *proceso electoral* con el propósito de llegar a una adecuada evaluación de ese proceso sobre la base de la información recogida”.

En ese enfoque de la observación la búsqueda sistemática de información es el aspecto que requiere mayores recursos. Pero el subsecuente análisis de la información bruta recogida es esencial para llegar a una adecuada evaluación. Ello requiere analistas con capacidad de extraer las conclusiones adecuadas de la información en bruto, de identificar tendencias y patrones en un conjunto de hechos, de diferenciar entre irregularidades y tentativas sistemáticas de manipular algún aspecto del *proceso electoral*, y de identificar problemas subyacentes, y relacionando la *información electoral* con su contexto político y social. La siguiente actividad es la evaluación. Aunque requiere aún menos recursos que el análisis, es necesario utilizar patrones de comparación que, en la mayor parte de los casos son inexistentes, confusos, o difíciles de aplicar. La última y más importante de las actividades es la difusión de los resultados de la evaluación. Quién es el encargado de la difusión, y el momento y lugar en el cual la evaluación de la misión es difundida es tan importante como la exhaustividad y minuciosidad de la información en la que se basa esa evaluación.

Las dificultades en lograr una efectiva coordinación aumentan cuando se pasa de la recolección de información a la difusión de los resultados de la observación. Hay razones tanto teóricas como prácticas en las que fundamentar las ventajas de la coordinación entre observadores –sea nacionales, sea internacionales– en la recolección de información. Existen incluso fuertes incentivos. Trabajar en forma coordinada permite utilizar muestras más grandes y lograr una cobertura más amplia en la observación del registro de votantes o de la *jornada electoral*. También permite mejor cobertura en las restantes etapas del proceso: se puede mejorar la recolección de información de los medios de difusión, presenciar más actos de campaña, y dedicar más personas a seguir el procesamiento de quejas e impugnaciones.

Lograr una adecuada coordinación/cooperación en el análisis de los datos es mucho más dificultoso. El problema básico es que no se hace demasiado análisis, dada la limitación del tiempo disponible. Pero aún cuando se lleven a cabo en forma adecuada, diferentes analistas pueden llegar a diferentes conclusiones a partir de los mismos datos, en la medida en que no existen estándares aceptados. ¿Es aceptable un *registro electoral* con un 5% de errores? Mientras que algunos analistas pueden pensar que el nivel es muy alto, otros lo considerarán normal. El hecho de que el *proceso electoral* tiene múltiples dimensiones dificulta aún más la evaluación. Aún el simple concepto de *elecciones* “libres y equitativas” implica un juicio bidimensional. Y cada una de esas dimensiones tiene varios componentes. Por ejemplo, la dimensión “libertad” incluye al menos la libertad de expresión, de reunión, de asociación, y de movimiento; *sufragio* libre y universal; la inexistencia de obstáculos irrazonables a la postulación de candidatos; la ausencia de

miedo e intimidación; la efectiva oportunidad de emitir el *voto*; y posibilidades efectivas de un tratamiento imparcial de quejas e impugnaciones. Es enteramente posible –y legítimo– que diferentes organizaciones utilicen criterios diferentes en la evaluación. Una organización que asigna mucha importancia a aspectos del proceso que no han funcionado muy bien tendrá una opinión más negativa del *proceso electoral* que otra que prioriza aspectos que han funcionado con normalidad.

La última de las actividades del ciclo de observación –informar al público– es de lejos la más difícil de coordinar. No serán posibles informes conjuntos si las organizaciones no coinciden en su análisis y evaluación del proceso. Pero aún en los casos en los que existe pleno acuerdo, la mayor parte de las organizaciones prefiere emitir informes separados, en la medida en que ello les ayuda a consolidar la identidad organizacional. La presión para informar por separado es particularmente fuerte en el período inmediatamente posterior a las *elecciones*. Hay mucho menos interés en las más detalladas publicaciones que se emiten dos o tres meses después de las *elecciones* –raramente figuran en la lista de publicaciones de mayor venta–.

Aún en el área más propicia a la coordinación –la recolección de información– no se han logrado avances significativos. Dos organizaciones han efectuado esfuerzos para mejorar la coordinación entre observadores. Las Naciones Unidas ha desarrollado un enfoque que denomina de “coordinación y apoyo”, como una respuesta limitada a la dispersión de esfuerzos y a la tendencia a concentrarlos en la jornada de observación. El enfoque parte de establecer un “Secretariado de Asistencia Electoral” en el país en cuestión, que comienza por identificar los países y organizaciones que planean enviar observadores; convencer a los donantes de costear más observadores de largo plazo y menos de corto; y proveer apoyo logístico y técnico a los observadores que van llegando. Cuando se lo implementa con éxito, el mencionado Secretariado desarrolla un núcleo de observadores de largo plazo y organiza un “Grupo Internacional Conjunto de Observadores” buscando coordinar enfoques y compartir la información recogida. El Secretariado intenta usualmente reclutar observadores adicionales entre la comunidad internacional residente en el país, incluyendo proyectos de asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la comunidad diplomática. El diseño inicial preveía el compartir la información y el desarrollo de análisis conjuntos, pero dejaba a cada una de las organizaciones o países participantes la libertad de evaluar el proceso e informar sobre ello independientemente. El enfoque preveía discusiones conjuntas inmediatamente después de las *elecciones* que con frecuencia servían para lograr que la información fuera consistente, aún cuando proporcionada en forma independiente.

El enfoque de las Naciones Unidas fue diseñado especialmente para casos que no reciben excesiva atención internacional, en los que el número potencial de observadores es relativamente reducido. En cambio, IDEA se concentró en casos como Rusia, en los que el número de observadores es muy grande. El enfoque de IDEA se basa en proporcionar un campo neutral en el cual las organizaciones participantes pueden encontrarse en las etapas iniciales de la operación, discutir sus planes operacionales, y establecer acuerdos para aumentar la eficiencia de sus operaciones –coordinar las rutas que seguirán los observadores, utilizar formularios iguales o compatibles; reuniones de discusión en el

terreno—. IDEA ha complementado esos encuentros de coordinación con tres encuentros internacionales en los que se desarrolló una discusión general de los problemas de coordinación.

Sin embargo, el impacto de estas iniciativas ha sido limitado. Las Naciones Unidas han debido enfrentar situaciones en las cuales miembros del cuerpo diplomático o del propio PNUD han presionado para lograr informes conjuntos con evaluaciones favorables. Los arreglos de cooperación de IDEA han tenido efecto limitado, y casi exclusivamente referido al día de las *elecciones*. La experiencia sugiere que las organizaciones que hacen observación buscan evitar perder su identidad, y que consideran que los esfuerzos de coordinación tenderán a desdibujarla.

### **VIII. La práctica de la observación: sugerencias**

Como se comentara más arriba, uno de los requisitos usuales de una adecuada observación es su exhaustividad. En el modelo de observación de largo plazo, ésta puede ser definida en términos cronológicos, refiriéndose a la presencia de observadores durante la totalidad del *proceso electoral*, y en términos geográficos, en relación al despliegue de observadores en todas las regiones del país. En el caso de la observación de corto plazo, la exhaustividad se lograba a través de visitas periódicas y un amplio conjunto de entrevistas.

Sin embargo, la exhaustividad también puede ser definida en términos de las actividades que integran un *proceso electoral*, que pueden ser consideradas como los objetivos específicos de los esfuerzos de observación. Esta deconstrucción funcional del proceso de observación posibilita un análisis más detallado de los posibles enfoques metodológicos y de la necesidad de recursos. La Tabla 1 describe los posibles enfoques y los recursos necesarios para 15 objetivos usuales de la observación.

#### **Tabla 1. Posibles enfoques y recursos necesarios para observar distintas etapas del *proceso electoral***

Existencia de un contexto adecuado (“enabling environment”)

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño equipo de personas profundamente familiarizadas con la situación política y de seguridad. Una adecuada comprensión del contexto es necesaria tanto para llegar a una decisión sobre la viabilidad de la observación como para proveer de un marco de referencia que permita definir objetivos razonables para las restantes actividades electorales.

Marco legal del proceso electoral

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño grupo de expertos, que puede incluir sugerencias para posibles mejoras. El análisis debe incluir la credibilidad de las instituciones electorales, su aceptación por parte de la oposición, los arreglos organizacionales, y la selección de autoridades electorales a niveles inferiores. En ocasiones, un marco legal inadecuado, de manifiesta parcialidad, puede sugerir la conveniencia de interrumpir los esfuerzos de observación.

Definición de los límites de las circunscripciones electorales

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño equipo de especialistas sobre la compatibilidad entre los límites existentes y/o propuestos y el principio de igualdad del sufragio, en los casos en los cuales la cuestión es relevante.

#### Registro de votantes

El enfoque tradicional ha sido el de desplegar equipos de observadores que visitan los lugares en los que se efectúa el registro, en forma similar a lo que se hace la jornada electoral. Sin embargo, es mejor encarar la tarea a través del análisis por parte de expertos de los procedimientos de registro y de la distribución regional de recursos para asegurarse que no existen sesgos; evaluar la participación de los partidos políticos en la identificación de los lugares en los que se efectuará el registro; llevar a cabo análisis estadísticos del registro, incluyendo análisis de su confiabilidad; observar el proceso que siguen quejas referidas al registro; y visitas al azar a un conjunto de lugares de registro, para observar cómo se implementan los procedimientos elegidos. (Las sugerencias sobre el enfoque se basan en el supuesto de la construcción de un registro ad-hoc; los enfoques serían diferentes en caso de registros permanentes u otros procedimientos de registro).

#### Registro de partidos políticos, alianzas y candidatos

Evaluación cualitativa de los requisitos legales para la inscripción. Observación del proceso seguido en el caso de quejas específicas o de casos de intimidación de candidatos o dirigentes políticos.

#### Procedimientos imparciales para el procesamiento de quejas en el período pre-electoral

Evaluación cualitativa de los procedimientos por parte de un pequeño equipo de expertos, seguimiento de casos específicos, análisis de decisiones controversiales.

#### Educación electoral

Análisis cualitativo por parte de un pequeño grupo de expertos. Análisis de contenido de los materiales a utilizarse. Análisis de la asignación de recursos a diferentes regiones y sectores. Análisis de la participación de la sociedad civil.

#### Libertad de reunión y de movimiento

Observación directa del desarrollo de la campaña en caso de que exista un amplio despliegue regional de los observadores; y seguimiento de la reacción de las autoridades frente a denuncias e incidentes específicos.

#### Ausencia de miedo e intimidación

Seguimiento de denuncias específicas efectuadas por los individuos o partidos afectados por parte de pequeños grupos especializados, frecuentes viajes a las regiones.

#### Libertad de expresión y acceso equitativo a los medios de difusión

Evaluación cuantitativa/cualitativa por parte de un equipo de especialistas, incluyendo la evaluación de los procedimientos utilizados para la distribución del tiempo en los medios públicos y de las condiciones de acceso a los medios privados. Análisis de contenido de los medios. Seguimiento de quejas específicas.

#### Financiamiento de la campaña y uso de recursos públicos

Los procedimientos a seguir dependerán de la situación y de las regulaciones vigentes en los distintos países. En todos los casos, la evaluación debería incluir un seguimiento estrecho de las denuncias referidas al mal uso de recursos públicos.

#### Preparativos electorales

Análisis por parte de un equipo de expertos de los preparativos para las elecciones. La incompetencia y la mala organización de un proceso electoral pueden existir aún en una

elección libre y equitativa. La información sobre la adecuación de los preparativos electorales puede ayudar a distinguir entre irregularidades y fraude o manipulación.

#### Votación

Los dos enfoques usuales son:

1) Observación móvil, en la cual equipos de observadores con adecuados medios de transporte observan la apertura de una mesa de votación, visitan un número variable de centros de votación a lo largo del día, y observan el cierre de actividades y el recuento de votos en otra mesa. En este enfoque, que es típico de las misiones internacionales de observación, los observadores efectúan dos tipos de observación. Hay observación “directa” cuando los observadores visitan una mesa de votación. Hay también observación “indirecta” en cuanto los observadores preguntarán a las autoridades de la mesa y a los fiscales de los partidos sobre los problemas e irregularidades que pudieran haber ocurrido antes de la llegada de los observadores. La cobertura de la observación indirecta varía de acuerdo al momento de llegada de los observadores. En las mesas visitadas al comienzo de la jornada, la cobertura es mínima. Si la visita tiene lugar hacia el final del día, cubrirá la casi totalidad de los eventos de la jornada en esa mesa. Obviamente, la confiabilidad de la observación “indirecta” depende de la presencia de fiscales de los partidos de oposición.

2) Observación estática, en la que uno o dos observadores permanecen el día entero en una mesa de votación. Este enfoque es típico de los observadores nacionales y rara vez es practicado por misiones internacionales (casi la única excepción es Namibia). La totalidad de la observación es directa, y permite la recolección de información cuantitativa sobre un conjunto de cuestiones relevantes. Si, por ejemplo, un tema de debate ha sido la confiabilidad del registro o padrón electoral, este enfoque de observación permite la preparación de estadísticas confiables sobre el tema.

#### Recuento de votos y adición de resultados

Recuentos paralelos o conteos rápidos a partir de resultados en una muestra de mesas. Observación directa en los lugares de adición de resultados. Análisis y controles al azar de los procedimientos utilizados para la transmisión y adición de resultados de mesas.

#### Procedimientos imparciales para el procesamiento de quejas en el período post-electoral

Evaluación cualitativa de los procedimientos por parte de un pequeño equipo de expertos, seguimiento de casos específicos, análisis de decisiones controversiales.

### **IX. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades**

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

Una conclusión casi obvia es que los observadores internacionales son particularmente costosos para la mera recolección de información, con la excepción de algunas áreas en las cuales los conocimientos y la experiencia son particularmente importantes. En cambio, la observación del respeto por las libertades básicas es el típico foco de atención de los observadores de largo plazo desplegados en las distintas regiones. Sin embargo, el éxito en esta tarea dependerá de la capacidad de desarrollo de efectivas redes y contactos con sus contrapartes nacionales. Pero su principal impacto no es la recolección de información, sino más bien el hecho de que su presencia constituirá un factor disuasivo y puede contribuir en forma importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser reemplazado fácilmente por los observadores nacionales.

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

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

Otra diferencia importante entre observadores nacionales e internacionales se da en el impacto de la información que transmiten al público. Los observadores nacionales tienen su principal audiencia dentro del país, mientras que lo opuesto se da en el caso de los observadores internacionales. Es importante recordar que el impacto de la observación sobre la *legitimidad* de un proceso no siempre resulta de informes cuidadosos, escrupulosamente basados en la información recogida y analizados con cuidado y respeto por los medios masivos. Tampoco debe asumirse que cuanto mayor sea la calidad y minuciosidad de la información en la que se basa el informe, mayor será su impacto en la *opinión pública*. En demasiados casos, la *opinión pública* es efectivamente influenciada —o manipulada— por declaraciones efectuadas inmediatamente después del cierre de las mesas, y basadas más en una evaluación política global de la situación que en un detallado análisis de la información recogida por la misión. La cobertura de los medios se

basa con más frecuencia en la oportunidad de la declaración y en la imagen pública de quien la emite, que en la calidad de la información en la cual la declaración se basa. Los aspectos de difusión deben integrar el planeamiento de la misión con la misma importancia que los elementos técnicos.

La observación electoral, tanto la nacional como la internacional, continuará constituyendo una parte importante de los procesos de *democratización* en el próximo futuro. Sin embargo, las organizaciones de observación deben prever cuidadosamente sus enfoques de observación, seleccionando aquéllos que mejor se adecúan a la situación en el terreno. Ello es particularmente válido en relación a aquellos elementos del *proceso electoral* que son cubiertos mejor por equipos de expertos que por un elevado número de observadores. La revisión de los enfoques de observación es también necesaria para lograr una mejor integración entre la observación nacional y la internacional, estableciendo vínculos entre ambas que tendrán un efecto sinérgico.

La observación internacional es costosa, y su uso debe ser cuidadosamente evaluado caso por caso. Comenzó como un fenómeno basado en una situación de demanda real, como una respuesta a necesidades urgentes en situaciones difíciles. Con el pasar del tiempo ha comenzado a desarrollar algunas características de una situación de oferta: la existencia de una solicitud del país es el tema central en la decisión, y no se presta demasiada atención a la situación real en el terreno o a la necesidad efectiva de una herramienta tan costosa como la observación internacional.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones

Fraude

Legitimidad

Observación nacional de elecciones

Proceso electoral

### **Bibliografía:**

Beigbeder, Ives: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

Carothers, Thomas: "The Observers Observed" en *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Commonwealth Secretariat: *Election Observation: The Commonwealth Experience*. Commonwealth Secretariat, London, 1996.

Council of Europe: *Handbook for Observers of Elections*. Council of Europe, Strasbourg, 1992.

Ebersole, Jon M.: "The United Nations Response to Requests for Assistance in Electoral Matters", en: *Virginia Journal of International Law* 33, no. 91, 1992.

Elklit, Jorgen, and Palle Svensson: "What Makes Elections Free and Fair?", en: *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Garber, Larry: *Guidelines for International Election Observation*. International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 1990.

Geisler, Gisela: "Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards", en: *The Journal of Modern African Studies* 31, no. 4, 1993.

Goodwin-Gill, Guy: *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994.

Gould, Ron: *Reference Guide for Election Observers*. Commonwealth Parliamentary Association, London, 1994.

Gould, Ron, and Jackson, Christine: *A Guide for Election Observers*. Dartmouth, Aldershot, England, 1995.

Hanf, Theodore, et al.: *Observing Democratic Elections: A European Approach*. Arnold Bergstraesser Institute, Freiburg, 1995.

International Foundation for Electoral Systems: *How to Organize and Conduct an Election Observation Mission*. IFES, Washington, D.C., 1992.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Lessons Learnt-International Election Observation*. UN and IDEA, Stockholm, 1995.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Code of Conduct for International Observers*. IDEA, Stockholm, 1997.

Kumar, Krishna, and Ottaway Marina: *From Bullets to Ballots: Electoral Assistance to Post-Conflict Societies*. U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1997.

Mair, Stefan: *International Election Observation: One Form of Democratization Assistance*. Research Institute for International Politics and Security, Ebenhausen, 1994.

McCoy, Jennifer, et al.: "Poll-Watching and Peace-Making." *Journal of Democracy* 2, no. 4, 1991.

National Democratic Institute. *NDI Handbook: How Domestic Organizations Monitor Elections*. NDI, Washington, D.C., 1995.

Nevitte, Neil, and Canton, Santiago: "The Role of Domestic Observers." *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Organization for Security and Cooperation in Europe: *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. ODIHR, Warsaw, 1997.

Rigby, Vincent: *Les organismes qui parrainent les équipes chargées de l'observation internationale des élections*. Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1992.

Tomasevski, Katarina: *Between Sanctions and Elections: Aid Donors and Their Human Rights Performance*. Pinter, London, 1997.

Horacio BONEO

## NOTAS

- 1 Este artículo es una versión traducida y revisada del que preparara su autor para la *Encyclopedia of Elections*, editada por Richard Rose, y a ser publicada por Congressional Quarterly.