

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

Carlos F. Lusverti

Resumen

La Carta Democrática Interamericana establece el derecho de los pueblos a la democracia y sus elementos y componentes esenciales. Entre esos elementos están los procesos electorales, los cuales tienen características propias y la observación electoral (internacional y doméstica) con una doble dimensión como garantía del derecho de los pueblos a la democracia y también derecho de las personas.

Palabras clave: elecciones, observación electoral, no-intervención, derechos

Abstract

The Inter-American Democratic Charter establishes the people's right to Democracy and its elements and essential components. Such element is the electoral processes, which have their own characteristics and the electoral observation (both international and domestic) has two dimensions as guarantee people's right to democracy and also as individual right.

Key words: elections, electoral observation, non-intervention, rights

Introducción

El sistema interamericano ha desarrollado una intensa actividad en materia de promoción democrática, derivado de las convulsiones y golpes de estado que han asolado la región. La ola democratizadora de los ochentas permitió la instalación de gobiernos democráticos cuyos procesos requerían de cooperación electoral incluida la observación electoral. Poco después el panorama cambió en cuanto a la consolidación de esas democracias ya el problema no era superar un pasado autoritario sino demostrar las virtudes de la democracia, entre ellas que la democracia significa solamente elecciones libres¹ pero también respeto de los derechos humanos y desarrollo.

En los años recientes, gobiernos electos democráticamente (legitimidad de origen) han torcido su desarrollo perdiendo esa legitimidad originariamente democrática pervirtiendo las formas de la democracia para vaciarla de contenido. En este contexto la convicción, no sólo hemisférica, sino global por la institucionalidad democrática como un elemento íntimamente vinculado a la garantía de los derechos humanos ha cristalizado en la práctica consecuente que a tal respecto con sus aciertos y desaciertos más políticos que jurídicos y en muchos casos con muy poco apego por los estándares en materia de derechos humanos por los órganos políticos en la Carta Democrática Interamericana. De manera que se hace la descripción de unos elementos mínimos más que una definición de democracia; la Carta rompe con el paradigma de que la democracia es solamente elecciones o legitimidad de origen.²

¹ CASAL, Jesús, *Los derechos humanos y su protección* UCAB Caracas 2006 Pág. 21-22

² CHAVERO, Rafael en "La carta democrática interamericana. Elementos esenciales" en *Venezuela ¿en democracia?* UCAB 2012 Pág. 18

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

La Carta vincula la protección de los derechos humanos con la garantía de la democracia representativa, dicha vinculación estaría reflejada en: (1) el derecho de los pueblos a la democracia -Art. 1; (2) el respeto de los derechos humanos como elemento esencial de la democracia -Art. 2; (3) la consideración de los derechos sociales y la libertad de expresión y opinión como elementos esenciales para el ejercicio del sistema político -Art. 4; (4) reconocimiento de la democracia como condición para el efectivo ejercicio de los derechos humanos -Art. 7 (5) la relación indisoluble entre democracia y estado de derecho, como requisito para la vigencia de los derechos humanos -Arts. 3 y 4. De manera que el esquema previsto en la Carta podría definirse como sigue:

- a) El derecho de los pueblos a la democracia y sus elementos y componentes esenciales
- b) La relación de la democracia con los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza
- c) Defensa y Fortalecimiento de la institucionalidad democrática
 - 1. Medidas de asistencia para prevenir rupturas del orden democrático a solicitud del propio Estado afectado
 - 2. Medidas colectivas para el restablecimiento de la democracia
 - 3. Procesos electorales como mecanismos de consolidación o restablecimiento de la institucionalidad democrática; y
 - 4. Promoción de la cultura democrática.

Nuestro recorrido será precisamente por dos de estos aspectos de la Carta (relación de la democracia con los derechos humanos y procesos electorales). Considerando la celebración de elecciones como un elemento y componente central de la democracia, será analizado desde la perspectiva de los derechos humanos, en particular, de los derechos políticos

previstos en los instrumentos interamericanos y la doctrina y jurisprudencia de la Corte y Comisión Interamericana.

A partir de lo cual estudiaremos uno de los mecanismos de consolidación y restablecimiento de la democracia que contribuye con la salvaguarda de los elementos centrales de la idea de elecciones libres y auténticas tal como lo plantean la Carta y los instrumentos Internacionales sobre derechos como lo es el mecanismo de la observación electoral para determinar sus caracteres y principios esenciales. Luego se analizará un problema vinculado al mecanismo de observación, especialmente con el principio de no-intervención y a la luz de los elementos expuestos proponer algunas soluciones conceptuales.

La Carta Interamericana Democrática y su contexto en el marco de la Organización de Estados Americanos y la protección de los derechos humanos

La Carta Interamericana Democrática (CID) viene a ser el resultado de diversos procesos y experiencias³ en el sistema interamericano (y en el mundo) que terminaron por llevar a un cambio de paradigma, primero con el alcance de los principios de soberanía y no-intervención, y con ello de la forma democrática de gobierno y su inescindible relación con los derechos humanos, el desarrollo y el estado de derecho⁴.

³ Una relación sobre cómo han sido las experiencias de la comunidad internacional respecto a la democracia puede verse en RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista* Catarata, España 2005. Igualmente en BONEO, Horacio, CARRILLO, Manuel y VALVERDE, Ricardo "La observación (internacional y nacional) de las elecciones" en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* 2da Ed. México 2007. Igualmente NOLTE, Detlef "Observación internacional" en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* Capel/IIIDH San José, 1998 1ª Edición.

⁴ Ver Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23 Párrafo 8

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana reconoce formalmente que los pueblos de la Américas tienen derecho a la democracia⁵, y que la democracia representativa es la “base del estado de derecho, requiere de la celebración de ‘elecciones periódicas, libres, justas’ y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.”⁶ Que se refuerza y profundiza con la participación de la ciudadanía. Al mismo tiempo que es obligación de los gobiernos promover y defender la democracia; para lo cual les corresponde también la obligación de “organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.”⁷

Sobre la relación entre democracia y sistema interamericano de derechos humanos en el marco de la OEA, ha tenido especial oportunidad de pronunciarse la Corte, al señalar que:

142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana (...) En dicho instrumento se señala que: [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía

⁵ Sobre la elaboración del Derecho a la democracia puede verse AGUIAR, Asdrúbal *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos.*, Colección Estudios Jurídicos Nº 87, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008. pp. 17-37.

⁶ Carta Democrática Art. 2 y 3

⁷ Ídem Art. 1 y 23

del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”⁸

En este contexto deben incluirse dos instrumentos clave como lo son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que reconocen no sólo los derechos políticos sino que califican a las elecciones como “populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”⁹ para que el ejercicio de dichos derechos sea efectivo.

La Corte Interamericana ha señalado, en cuanto a la naturaleza de los derechos políticos como derechos humanos que:

“159. En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que “no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005

⁹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Art. XX La convención usa la expresión “elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” Art. 23.1.b

detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible”¹⁰

“108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”

“140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005

libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.”

“195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.”¹¹

De lo anterior, se desprende respecto a las condiciones de los procesos electorales que estas deben ser justas para poder asegurar los derechos políticos, y no ser gestionadas como una mera formalidad. Por ello “la justicia de las elecciones depende de su apego a la constitución, leyes y normativas”¹² electorales que garanticen “competencias justas entre competidores en igualdad de condiciones”¹³, en fin respetuosas de los derechos humanos, lo que a decir de la Corte significa que:

“149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente 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. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005

¹² CAPRILES, Ruth “Elecciones: ¿libres, justas y universales?” en *Venezuela ¿en democracia?* UCAB 2012 Pág. 92

¹³ Ídem

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

(universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), *la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.*¹⁴

Al interpretar entonces la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en su marco la Carta Democrática Interamericana, terminaría por reconocerse a ésta última como parte del “corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos” en los siguientes términos:

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales (Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta Democrática Interamericana (artículos 2, 3 y 6); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman contra Estados Unidos Mexicanos de fecha sentencia de 6 de agosto de 2008. Párrafo 162 (Cursivas nuestras)

25) de 1993; Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3); y Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul” (artículo 13), propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”

La misma Carta, es entonces parámetro de Convencionalidad, cuando se evalúa desde la óptica de los derechos políticos protegidos tanto por la Declaración como la Convención, con respecto a nuevas formas de participación, lo que incluye el desarrollo del derecho como una dimensión de la obligación de garantía:

“207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la

sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.”¹⁵

A partir de lo cual resulta que frente a los derechos políticos y la consideración de las elecciones como parte del marco que garantiza dichos derechos, tendríamos:

- 1) Que existe un derecho humano a la participación política que se desdobra en el derecho al sufragio pasivo y activo, que debe ser universal, igual y de voto secreto;
- 2) Que dicho derecho requiere como parte del conjunto de responsabilidades estatales la organización de elecciones que aseguren las condiciones de periodicidad, libertad y autenticidad.
- 3) Todo derecho, impone al Estado en ejecución de sus deberes de respecto y garantía una serie de obligaciones negativas y positivas, para sus autoridades y terceros, conforme lo ha determinado la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana, para el caso de los derechos políticos involucra directamente a los procesos electorales, la conducta de las autoridades, la relación de los derechos políticos con otros derechos (libertad de expresión e información, asociación, reunión, movimiento, acceso a la justicia/recurso judicial efectivo, igualdad ante la Ley, debido proceso/garantías judiciales) y las posibilidades de otras formas de participación.

La tensión entre las responsabilidades sobre protección internacional de los derechos humanos (Incluidos los derechos políticos) y los principios principio de no-intervención, igualdad y soberanía estatal

¹⁵ Ídem

Ahora bien, las organizaciones internacionales han asumido dentro de sus propósitos declarados¹⁶, entre otros, la cooperación, la paz, la seguridad internacionales, y en este marco, respeto a los derechos humanos bajo principios de igualdad, arreglo pacífico de controversias y no intervención en asuntos internos de otros Estados¹⁷. En particular, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se define como una organización internacional cuya finalidad es “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.”¹⁸ Estableciendo a renglón seguido una prohibición expresa: “intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros.”¹⁹ Misma que aparece en varias ocasiones más a lo largo de la Carta²⁰, lo que refleja una preocupación por el deber de no-intervención como correlativo de un derecho de soberanía negativo.²¹

Junto a este rígido principio de no-intervención coexisten los propósitos de promover y consolidar la democracia representativa, promover, el desarrollo económico, social y cultural y erradicar la pobreza crítica como obstáculo al pleno desarrollo democrático. Así como con los principios de respeto por el derecho internacional, la buena fe, solidaridad y respeto sin discriminación de los derechos fundamentales.

¹⁶ Ver Carta de las Naciones Unidas (1945) Art. 1

¹⁷ Ídem Art. 2

¹⁸ Carta de la OEA reformada según el "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993 Art. 1

¹⁹ Ídem

²⁰ Ídem Art. 2.b; 3.b; 3.e y 19

²¹ Al respecto de este punto y su relación con los derechos humanos puede verse VARGAS CARREÑO, Edmundo “El principio de no intervención y su vigencia en el derecho internacional del siglo XXI” en *Derecho y seguridad internacional Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados* UNAM México 2005

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

De manera que existe claramente una tensión entre el principio de no intervención y otros principios y propósitos de la OEA; tensión que también existe en otros ámbitos con respecto, en particular, a los derechos humanos.²²

El principio de no-intervención, de acuerdo con las elaboraciones de la Corte Internacional de Justicia, forma parte de la costumbre internacional a partir del concepto generalmente aceptado de la igualdad soberana de los Estados, se deduce por un lado, que tienen el derecho a decidir libremente en su jurisdicción sobre sus asuntos internos; y que los demás estados tienen prohibido intervenir directa o indirectamente, en los asuntos internos de otros.²³ Mismo que ha quedado recogido en numerosos instrumentos universales y regionales.²⁴

Dicha tensión queda plasmada en la Carta Democrática, respecto al ámbito electoral en general, y en particular a la observación internacional de elecciones en los siguientes términos:

“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 (...) Las misiones de observación

²² Ver Carta de Naciones Unidas Art. 2.7 (principio de no intervención) en función de los Art. 1, 55 y 56 (reconocimiento, promoción y respeto de los derechos humanos) Carta de la Organización de la Unidad Africana (1963) sustituida más recientemente Acta de la Unión Africana (2000) Art. 2 (propósitos) y Art. 4 (principios).

²³ Corte Internacional de Justicia. Sentencia de 1984. Caso Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua. Nicaragua contra Estados Unidos. Párrafo 207 y siguientes. “202. The principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference; though examples of trespass against this principle are not infrequent, the Court considers that it is part and parcel of customary international law”

²⁴ Ídem Párrafo 203-205

electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado.”²⁵

Esto no resulta una novedad pues se trata de una práctica establecida por la OEA.²⁶

Algunos comentarios de la Carta respecto de este problema, indican que:

“Hay un cierto equilibrio dialéctico entre los conceptos (que antaño parecían excluyentes), de promoción de la democracia y no intervención, definido originalmente este último por la propia Carta de la OEA como la prohibición a todos los Estados de “intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro” y, más adelante, como el derecho de todo Estado a “elegir sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse de la forma que más le convenga.

Como bien lo señaló el Comité Jurídico Interamericano, el equilibrio se logra al entender que el corazón de la organización se basa en el ejercicio efectivo de la democracia, que según las voces de la Carta Democrática

²⁵ Carta Democrática Interamericana Art. 24 y 25

²⁶ resolución AG/RES. 991 (XIX-O/89), “Derechos humanos y democracia-Observación electoral” Para una revisión de estas prácticas en el ámbito de la OEA puede verse ARRIGHI, Jean Michel en “El papel de la Organización de los Estados Americanos en la Defensa de la Democracia” También en OEA “Mejores Prácticas en Observación Electoral de la OEA, 2004-2007” (2008) “OEA : 50 años observando elecciones en las Américas” (2012) MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y ÁLVAREZ VELOSO David “La responsabilidad de observar: repensando la Observación Electoral de la O E A” En Congreso Internacional Latin American Studies Association (2013)

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

Interamericana corresponde a un derecho de los pueblos de América y una obligación de sus gobiernos.”²⁷

La observación electoral como garantía de las elecciones auténtica, libres y justas

La observación electoral puede definirse, desde su dimensión internacional y en términos amplios como “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”²⁸ con miras a buscar legitimidad en el proceso electoral²⁹. Otra definición más genérica, refiere que es la “actividad orientada a mirar con atención y recato, examinar atentamente, o advertir y reparar sobre una parte, o todo, el proceso de cualquier forma de elección.”³⁰

Otra definición apunta a un sentido similar y refiere que “es el conjunto de esfuerzos realizados por organizaciones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, del país en el que se realiza una elección o de cualquier otro u otros que muestren interés, destinados a monitorear y evaluar el carácter y desarrollo de una elección.”³¹

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) ha formulado la siguiente definición de observación electoral:

²⁷ DE LA CALLE, Humberto “Reflexiones de los Estados miembros sobre la Carta Democrática Interamericana” En *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones* OEA. Washington 2003

²⁸ BONEO, Horacio “Observación Electoral Internacional” en *Diccionario electoral* CAPEL/IIDH Tomo II pág. 885.

²⁹ Ídem

³⁰ VEGA, Rudecindo: “Participación ciudadana y observación electoral”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997. Pág. 117 Citado por NÚÑEZ VARGAS, Eduardo en “Observación Electoral Internacional” en *Diccionario electoral* CAPEL/IIDH Tomo II pág. 911

³¹ NÚÑEZ VARGAS, Eduardo Op. Cit.

“la integración deliberada de información relacionada con el proceso electoral y la formulación de juicios informados sobre la conducción de ese proceso partiendo de la información recabada, por personas que no están autorizadas para participar en el proceso y cuya intervención en actividades de mediación o asistencia técnica no debe poner en riesgo sus responsabilidades de observación.”³²

Finalmente tenemos la definición de la OEA que indica que se trata de un “procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral. El objeto de la observación es el proceso.”³³

Estas definiciones ponen el acento en un elemento clave: se trata de mirar/observar/monitorear un proceso electoral. Propondremos la siguiente definición operativa donde destaco por un lado, la referencia al “proceso electoral” porque es algo más amplio que elección ya que se trata de todo el proceso y su conjunto de actos como hemos visto más arriba. Por otro lado, independientemente del verbo, usado resulta claro que se trata de la acción que realiza un tercero imparcial y distinto de los actores involucrados directa o indirectamente en el proceso electoral que al mismo tiempo no debería tener autoridad sobre dichos actores, con la finalidad de obtener información sobre dicho proceso, compararla con un estándar y emitir una opinión que puede ser pública o privada.

³² IDEA “International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections” Pág. 56 (2005)

³³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos* Pág. 10 Washington 2008

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

Aquí habría que destacar dos diferencias claves entre la observación internacional y la doméstica o nacional.³⁴ La primera debe cuidar que la acción “observar” no implique conceptos de autoridad para evitar caer en el ámbito de la tensión con el principio de no-intervención cosa que para la observación doméstica es indiferente, y puede denominarse incluso supervisión, fiscalización o examen, por cuanto se trata de un mecanismo de control popular a la acción estatal de organizar y administrar procesos electorales, por lo que podríamos incluso hablar de un derecho propio de la ciudadanía a la rendición de cuentas o una manifestación del derecho de participación política.³⁵ La otra tiene que ver con la publicidad o no de los resultados de la observación. En el caso de la dimensión internacional estará vinculada por los acuerdos que se celebren para autorizarla, mientras que en el caso de la doméstica, quedaría en principio librada a un problema de libertad de expresión y normas de la legislación internas.³⁶

Ambas formas de observación tendrían en común apuntar a la legitimidad de los procesos electorales, y por ende, a la revisión de los conceptos mínimos que los mismos deben cumplir en los términos de la normativa aplicable sea esta de origen constitucional, legal o internacional. Para salvaguardar otras condiciones del equipo de observación, y en consecuencia la legitimidad de los resultados o conclusiones que puedan presentar observadores domésticos e internacionales deben cumplir en principio con un mandato de

³⁴ Una comparación entre ambos sistemas de Observación Electoral se puede ver en BONEAO, Horacio Op. Cit.

³⁵ Sobre este particular puede verse MEDINA, Percy “La Sociedad Civil y la Participación Ciudadana” en *XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* IIDH 2006. Igualmente OJESTO MARTINEZ PORCAYO, José Fernando “El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México” en *Revista Mexicana de derecho Electoral* México 2012

³⁶ Por ejemplo, cuando la legislación regula este mecanismo de observación doméstica podría establecer restricciones a los observadores electorales para pronunciarse antes, durante y después del proceso electoral o someter sus informes a revisión previa por el ente que administra el proceso electoral so pena, cuando menos, de negar acreditación para futuros eventos. La compatibilidad de dichas medidas con la libertad de expresión e información es discutible, pero ello excede nuestras pretensiones en este trabajo.

imparcialidad, y en muchos casos regirse por normas de conducta o códigos éticos de las organizaciones que promueven la observación.³⁷

La Observación electoral en el contexto de los derechos y obligaciones internacionales de los Estados

Como queda claro, existe una serie de limitaciones derivadas de la tensión anotada entre el principio de no intervención y las acciones internacionales para cooperar en determinadas acciones de garantía democrática, si se le considera a ésta desde una perspectiva estatal. A texto expreso la Carta Interamericana establece como requisito a la observación electoral, la necesidad de contar con invitación del Estado concernido, como ocurre aun con otros mecanismos de derechos internacional de los derechos humanos, por ejemplo las visitas de los mecanismos de protección como relatores o la propia Comisión Interamericana. Sin embargo no establece una invitación condicionada:

“En esencia, se trata de comprometer a la OEA, desde el ángulo del asesoramiento y la asistencia, en la tarea de asegurar la celebración de elecciones libres, dejando naturalmente en cabeza de cada Estado la responsabilidad de organizarlas y llevarlas a cabo. *Por esta razón, corresponde al Estado miembro solicitar misiones de observación electoral, pero es la OEA la que dicta los principios y las normas que las rigen, a fin de garantizar su eficacia e independencia.* El capítulo logra un

³⁷ Sobre este particular puede verse International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Código de Conducta para Observadores Electorales, Estocolmo 1997; Consejo de Europa, Manual para observadores electorales, 1997; Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, 7 de julio de 2005; Declaración y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones 27 de octubre de 2005 que destaca como principios la imparcialidad, integridad, obediencia y no obstrucción.

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

equilibrio ponderado entre la independencia de los Estados y el papel de la OEA en orden a buscar la transparencia de los procesos electorales.”³⁸

Esta solicitud/invitación tiene, a nuestro juicio, una doble finalidad, de un lado reconocer el principio de no intervención, pero a la vez matizarlo. Por otro lado, a partir del valor Político que la Observación misma tiene y podrían derivarse las siguientes conclusiones:

- a) La invitación es clave para asegurar la coordinación y posibilidades de observación real;
- b) La ausencia de la invitación revela más que la propia visita; y
- c) Aunque no tenga una valor de garantía propiamente dicho en función de que “Las autoridades nacionales son las que garantizan y protegen esta libertad, y los observadores son más bien testigos de esa voluntad.”³⁹ hay un relevante efecto Político en dicha presencia que impulsa a la autoridad estatal a accionar o a comportarse con apego al estándar internacional.
- d) Finalmente otro tanto se deriva del valor de las observaciones de dicha misiones para los efectos del trámite de peticiones ante mecanismos internacionales. Así por ejemplo la Comisión Interamericana ha recogido los resultados de la Observación electoral internacional y doméstica en el sentido de evaluar el alcance de los procesos electorales en el marco de los derechos políticos.⁴⁰ En su oportunidad la Comisión destacó:

³⁸ DE LA CALLE, Humberto Op. Cit Pág. 285 (Cursivas nuestras)

³⁹ Véase por ejemplo la opinión de HUU DONG, Nguyen “Funciones y límites de la observación electoral” en *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI México*, 1999

⁴⁰ Ver al respecto COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS “Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú” OEA/Ser.L/V/II.106 2 junio 2000. También en Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, 2001, Capítulo X, párrafo 14

“70. La Comisión comparte plenamente la calificación final efectuada por la Misión de Observación Electoral de la OEA, en el sentido que “de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado como libre y justo”, así como también la afirmación de la Defensoría del Pueblo respecto a que, “en un mundo globalizado como el actual la democracia representativa y el respeto al derecho de participación política no pueden entenderse al margen de lo dispuesto por los tratados sobre derechos humanos”. Para la Comisión Interamericana, el proceso eleccionario que ha tenido lugar en Perú constituye claramente una interrupción irregular del proceso democrático a que se refiere la Resolución 1080, adoptada en 1991 por la Asamblea General de la OEA.”⁴¹

De manera que la CIDH, al evaluar el cumplimiento de estándares en materia de derechos políticos y elecciones ha hecho uso de los resultados de los informes de las misiones de observación electoral.⁴²

Pero estos mecanismos tampoco son garantía de éxito, es necesario que las misiones de observación electoral no sólo sean imparciales sino que lo parezcan y además, es necesario “generar confianza no sólo con las autoridades sino con otras fuerzas sociales”⁴³, entre otras cosas, porque la observación suele producirse en contextos de conflicto grave o post

⁴¹ Ídem Párrafo 70 y 71

⁴² Un detalle de los estándares en materia de derechos políticos y elecciones de la CIDH puede verse en COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990, Capítulo 1

⁴³ HUU DONG, Nguyen “Funciones y límites de la observación electoral.” Op. Cit.

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

conflicto, e incluso en contextos de resultados ajustados o comprometidos.⁴⁴ Un ejemplo de ello ocurrió en Honduras, en el contexto de la crisis previa al golpe de Estado contra Manuel Zelaya, éste había invitado a la OEA como observadora de la consulta electoral que desató el conflicto, dando como resultado que la OEA fue identificada como un actor pro Zelaya, aunque la misión fue retirada “el daño a la credibilidad e imparcialidad de la OEA estaba hecho.”⁴⁵

La tensión entre principio de no-intervención y protección de derechos humanos parece haber sido resuelta al incorporar la previsión en la propia Carta⁴⁶, como se refirió arriba, en términos de la consideración de la democracia como derecho⁴⁷ en el texto de la CDI. Sin embargo, como hemos visto no es una cuestión de referirlo simplemente en la formalidad de un texto sino que es algo que atiende a la práctica.

En el ámbito electoral y en cuanto a la consideración de las misiones de observación electoral, parece haber resistencia al respecto, en particular por el empeño en no denominar a los observadores internacionales como tales. Así ocurre en países como México⁴⁸ o

⁴⁴ Ver AAVV “Resultados electorales ajustados: Experiencias y lecciones aprendidas” en *Cuadernos CAPEL Nro. 52*, IIDH Costa Rica 2008

⁴⁵ LEGLER, Thomas en *La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Una reflexión desde la academia y la sociedad civil* Pág. 43 IDEA. Lima 2011

⁴⁶ VARGAS CARREÑO, Edmundo Op. Cit. Pág. 54 opina que esta es una solución en sentido general que equilibra la protección de los derechos humanos sin vulnerar el principio de no intervención.

⁴⁷ DE LA CALLE, Humberto Op. Cit.

⁴⁸ Sobre el origen de la figura del “invitado internacional” en México puede verse ALCOCER, Jorge “La Observación internacional de procesos electorales. La experiencia Mexicana en 1994” en *El papel del derecho internacional en América La soberanía nacional en la era de la integración regional México, 1997* y CARRILLO POBLANO, Manuel “El instituto federal Electoral Fomenta la Observación Electoral Profesional e independiente” en *Derecho y Cultura 11-12 México 2003* y POZAS HORCASITAS, Ricardo “El proceso de apertura y la observación electoral en México” en *El camino de la democracia en México, México 1998* MURAYAMA, Ciro, “La Observación Electoral en México” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral México 2012*

Carlos F. Lusverti

Venezuela⁴⁹ donde son llamado Invitados extranjeros o acompañantes internacionales, respectivamente.

Si analizamos la “observación electoral” (doméstica o internacional) como una medida de garantía de los derechos políticos en función de verificar las condiciones electorales, entonces parecería que la tensión queda resuelta a favor de la observación en cuanto derecho, pero no deja de ser un punto siempre presente el de la imparcialidad.

Conclusiones

La Carta Democrática Interamericana mantiene la tensión entre el derecho a la democracia en el marco de los derechos humanos, y las posibilidades de la observación electoral como garantía tanto individual como colectivamente de parte de la comunidad internacional, para garantizar ese derecho de los pueblos (y las personas) a la democracia.

La Democracia es más que realizar elecciones, y a su vez las elecciones van más allá del simple acto de votar. Involucran todo un proceso destinado a respetar y garantizar derechos políticos y otros derechos del electorado y de quienes aspiran al ejercicio de cargos de elección popular.

Existen suficientes elementos para considerar que las preocupaciones en materia de derechos humanos vinculados con los derechos políticos y la celebración de elecciones no constituyen espacios reservados por la soberanía, sino que son objeto de legítima preocupación de la comunidad regional e internacional de estados. La práctica consistente de la OEA durante los últimos años así lo revela, al igual que la de los organismos especializados como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que confirma

⁴⁹ Pese a que la Ley Orgánica del Poder Electoral Art. 33.14 y 66.7 refiere a los Observadores/as nacionales e internacionales el Consejo Nacional Electoral usa la terminología “acompañantes internacionales” en el Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales Art. 471 y siguientes.

Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana

cómo ocurre en otras regiones que el quebrantamiento del estado de derecho y la democracia vienen de la mano con graves violaciones de derechos humanos.

Consideradas las elecciones como parte integrante del derecho político previsto en los tratados, las mismas deberían beneficiarse del tratamiento que dispensa el derecho internacional de los derechos humanos; en consecuencia, no cabrían objeciones de soberanía a los mecanismos tendentes a garantizar las elecciones en los términos previstos por los Tratados y la Carta Interamericana Democrática, Sino que más bien existiría la responsabilidad, y por lo tanto el deber de los Estados, a través de sus autoridades electorales y diplomáticas, de gestionar en los términos de la Carta no sólo las misiones de observación electoral sino promover la observación local o doméstica.

De otro lado, existen condiciones y requisitos que son propios también de las misiones de observación electoral (domésticas o internacionales) para que puedan ser efectiva garantía de legitimidad del proceso electoral, la imparcialidad no sólo formal sino también la percepción que sobre ella tengan los actores sociales, es clave para el éxito de la observación y las posibilidades que sus recomendaciones de mejora dirigidas a reformar el sistema electoral, partidos políticos, instituciones del Estado, medios de comunicación, etc., puedan ser adoptadas.

Los Estados, individual y colectivamente, estarían obligados a prestar apoyo para garantizar el derecho a elecciones justas, organizando elecciones de acuerdo a estos parámetros, solicitando el apoyo internacional necesario, autorizando las misiones institucionales, prestándoles el apoyo local necesario, no obstaculizando el ejercicio del derecho de observación doméstica. Todo ello como parte de una garantía internacional colectiva de los

Carlos F. Lusverti

derechos humanos en general y políticos en particular, tanto en su dimensión individual como el derecho de los pueblos a la democracia.