



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



SEXTA REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES "CÓMO FORTALECER LOS PROCESOS ELECTORALES: EL ROL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES, EL REGISTRO DE ELECTORES Y LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL"

DOCUMENTO CONCEPTUAL

Las Reuniones Interamericanas de los Autoridades Electorales intentan promover un intercambio eficaz de conocimientos, experiencias y mejores prácticas de administración electoral en la región. En particular, estas reuniones facilitan la cooperación horizontal, a fin de fortalecer en forma continua las capacidades institucionales de estos órganos y mejorar aún más el modo en que se llevan a cabo las elecciones en las Américas.

A la fecha, se han realizado cinco Reuniones Interamericanas de Autoridades Electorales. La primera se celebró en marzo de 2003 en la Ciudad de Panamá, Panamá, donde los participantes deliberaron acerca de la importancia de la existencia de consenso entre los actores políticos para implementar cambios tecnológicos y promover las reformas legales necesarias en este ámbito. En reuniones posteriores, los asistentes analizaron el uso eficaz de nuevas tecnologías en las distintas etapas del proceso electoral, compartiendo mejores prácticas destinadas a garantizar la transmisión precisa y eficiente de los resultados, entre otras cosas. En abril de 2008, en Quito, Ecuador, representantes de los organismos electorales de la región debatieron sobre cómo generar confianza ciudadana en los procesos electorales, prestando especial atención a tres temas: financiamiento político, participación electoral y tecnología.

Las reuniones más recientes, entre 2007 y 2008, fomentaron el intercambio de información y la colaboración interinstitucional, así como iniciativas concretas para fortalecer a las autoridades electorales y procurar que las elecciones sean más transparentes y participativas. Por ejemplo, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dio inicio al proyecto "Fortalecimiento del Proceso Electoral y Sistemas Registrales del Tribunal Electoral de Panamá: Implementación de un Sistema de Gestión de Calidad." Posteriormente, luego de la reunión de Quito, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú solicitaron una asistencia técnica similar.

A partir de 2008, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) comenzó a institucionalizar su proyecto de fortalecimiento de capacidades instaladas conocido como la Primera Jornada Interamericana Electoral. En la reunión

que se realizó en 2008 en Quito las autoridades electorales fueron quienes seleccionaron los temas prioritarios que debían ser tratados en el seminario de capacitación.

La Quinta Reunión Interamericana también fue un hito en términos de participación regional. Por primera vez participaron miembros de los organismos electorales del Caribe. Sus aportes pusieron de manifiesto las características comunes que unen a América Latina y el Caribe¹.

La Sexta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales que se celebrará en Ottawa, Canadá, entre el 21 y 23 de junio de 2009 abordará tres temas clave para las autoridades: el rol de los organismos electorales entre elecciones, el registro de electores y la observación electoral internacional.

- **“El rol de los organismos electorales entre elecciones”**

Los organismos electorales permanentes, se han convertido en mayoría y tienen un papel multifacético que varía en gran medida de acuerdo con su mandato legislativo específico, el cual no se limita al período electoral.

Una de las tareas principales en las que se centran los organismos electorales en el período inmediatamente posterior a una elección es el cierre del evento. Ello implica asegurarse que los resultados se tabulen, y publiquen fiel y oportunamente. También podría incluirse el procesamiento de las declaraciones financieras de los partidos en la elección, el manejo de los reembolsos, y la investigación de quejas relacionadas con posibles infracciones a la ley. Los procesos mencionados anteriormente no sólo pueden tardar varios meses sino también ser bastante complejos. Lo mismo ocurre con la necesidad de estar preparado para los comicios lo cual es particularmente importante en países en los cuales las elecciones no tienen una fecha fija y pueden ser convocadas en cualquier momento. A menudo, con el consentimiento previo del Parlamento, los organismos electorales tienen que probar y desarrollar nuevos sistemas o procedimientos, los cuales pueden ser puestos a prueba durante eventos electorales.

En algunas jurisdicciones, se otorga un mandato claro para las actividades de los organismos electorales en el período entre elecciones, tales como llevar a cabo la inscripción de votantes, mantener el registro de votantes, y asegurarse de que se cumplan los procedimientos del financiamiento político, como por ejemplo, la inscripción de entidades políticas y la asignación de subsidios anuales.

Aun cuando algunas jurisdicciones tienen el deber de educar a los electores, especialmente a aquellos grupos que se han identificado como menos propensos a votar, por lo general no llevan a cabo esta actividad en el período entre elecciones. A la luz de una disminución en los índices de participación electoral en diversos países, este

¹ En el sitio web que se indica a continuación podrá encontrar un resumen de las presentaciones y deliberaciones que tuvieron lugar en esta reunión <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/V%20Reunion%20de%20autoridades%20electorales%20final.pdf>

papel tiende actualmente a extenderse al período entre elecciones. Desde este punto de vista, es de vital importancia para algunas jurisdicciones garantizar un mayor grado de cooperación con las partes interesadas tales como los actores de la sociedad civil, educadores y los diversos sectores del gobierno para poder incrementar las posibilidades de acceso al voto e incentivar a los electores a que voten.

Otro rol crucial que cumplen los organismos electorales en el período entre elecciones consiste en implementar aquellas enmiendas legislativas propuestas por el Parlamento en materia electoral. Asimismo, en algunos casos, los organismos electorales desempeñan un papel clave al presentar recomendaciones al Parlamento para enmendar la legislación electoral con el objetivo final de mejorar su administración. De igual manera, algunos organismos electorales pueden ser consultados por los legisladores cuando se plantean reformas electorales. Estos procesos permiten a los representantes adoptar una legislación sobre la base de una asesoría técnica sólida de parte de los organismos electorales para garantizar que ésta pueda ser implementada a tiempo para la próxima elección y que contemple consideraciones administrativas.

Por último, aun cuando algunos organismos electorales poseen un mandato legislativo internacional explícito, un buen número de agencias electorales llevan a cabo diversas actividades internacionales. Éstas van desde asistir a conferencias y eventos internacionales a compartir y aprender mejores prácticas, recibir a delegaciones extranjeras, ofrecer asesoría técnica a otros organismos, ya sea en forma bilateral o en el contexto de misiones de asistencia electoral. El alcance de estas actividades depende en gran medida de la capacidad de cada organismo electoral.

- **"Fortalecimiento de los Procesos Electorales: El Registro de Electores"**

El registro de electores consta de los nombres y demás información correspondiente a todas las personas habilitadas para votar, y en algunos casos puede incluir a ciudadanos temporalmente inhabilitados, los cuales se conservan en una sección especial del registro. Ésta es una herramienta dinámica que va cambiando a medida que se inscriben otros ciudadanos o modifican su información, como por ejemplo, el lugar de residencia. Cuando se aproxima una elección, se cierra el registro y se imprime un listado donde aparecen todos los ciudadanos con derecho a votar en ese momento. Este nuevo listado es el padrón electoral.²

Contar con un padrón electoral fidedigno y de fácil acceso es de vital importancia para promover la confianza ciudadana y minimizar cualquier duda que pudiese haber sobre que los resultados reflejen la voluntad del electorado. La exactitud de la información puede ayudar a evitar que una persona vote dos veces y contribuir a la planificación eficaz de las elecciones, entre otras cosas.³ En muchos países, el organismo electoral es el órgano encargado de la inscripción de votantes, lo cual puede llevarse a cabo

² Urruty, Carlos Alberto, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, International IDEA, 2007, p. 467 - 468.

³ López Pintor, Rafael "Depuración de los registros electorales", presentación efectuada durante el Primer Seminario Interamericano de Capacitación Electoral organizado conjuntamente por OEA-IFE-FLACSO-IDEA, México D.F., noviembre de 2008.

durante una elección y/o en el período entre elecciones, y de actualizar el padrón electoral. Además, estos organismos electorales informan a los electores acerca de la necesidad de que actualicen su información.

Un análisis de la literatura sobre este tema sugiere que hay diferentes tipos de registros electorales, los cuales pueden clasificarse conforme a cuatro criterios: 1) inscripción obligatoria versus voluntaria; 2) actualización continua de listas versus listas elaboradas para cada elección; 3) la inscripción entendida como responsabilidad del Estado versus deber ciudadano; y 4) registros de votantes específicos versus la no existencia de un registro electoral.⁴ Cada país escoge el tipo de registro sobre la base de consideraciones políticas, históricas y sociales específicas; por lo tanto, ninguno es necesariamente mejor que otro.

Lista de países que cuentan con registros electorales automáticos y por solicitud⁵

Registro electoral automático	Registro electoral por solicitud
Argentina	Antigua y Barbuda
Colombia	Anguilla
Costa Rica	Aruba
Cuba	Bahamas
Ecuador	Barbados
El Salvador	Belice
Honduras	Bermuda
Nicaragua	Bolivia
Panamá	Brasil
Perú	Canadá
Venezuela	Islas Caimán
	Chile
	Domínica
	República Dominicana
	Guyana Francesa
	Guadalupe
	Guatemala
	Guyana
	Haití
	Jamaica
	Martinica
	México
	Paraguay
	Puerto Rico
	San Vicente y las Granadinas
	Santa Lucía
	Trinidad y Tobago
	Estados Unidos de América
	Uruguay

⁴ Rafael López Pintor y María Gratschew, Promedio de participación electoral desde 1945, Inscripción electoral y democracia inclusiva: Análisis de las prácticas de inscripción a lo largo del mundo, IDEA Internacional, 2002, pág. 25.

⁵ Urruty, Carlos Alberto, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. IDEA internacional, 2007, páginas 474-476.

La relación entre los registros electorales y los civiles constituye otro aspecto fundamental de los procesos electorales. Debido a que el derecho a votar y a ser elegido depende de ciertos requisitos confirmados por el registro civil, entre los cuales cabe mencionar la nacionalidad, el lugar de residencia y la edad, la exactitud de esta información es de vital importancia.⁶ La OEA ha puesto especial énfasis en los innumerables retos que implica asegurar la precisión de los registros electorales y civiles.

Uno de los mecanismos empleados para detectar imprecisiones y limitaciones es someter los registros electorales a una auditoría. Si bien las auditorías no permiten "certificar" un registro electoral, éstas pueden, sin embargo, proporcionar un buen diagnóstico acerca de la calidad del registro de electores y las repercusiones en los procesos electorales. El resultado de este trabajo consiste en hallazgos y recomendaciones, las cuales permiten a los organismos electorales mejorar el proceso de registro de votantes, produciendo un registro electoral más preciso. Otra herramienta importante que le ha permitido a la OEA evaluar los registros civiles y electorales ha sido la observación electoral internacional. Entre los problemas que ha podido identificar la OEA, cabe mencionar los referidos a los procesos para organizar el padrón electoral (alfabético versus residencial), inconvenientes en el flujo de información entre los registros civiles y electorales, falta de acceso a la información y esfuerzos insuficientes por eliminar del padrón los nombres de votantes que han fallecido o que no tienen derecho a votar.

No obstante, no todos los desafíos relacionados con la precisión y funcionalidad de los registros electorales están relacionados con aspectos técnicos. En América Latina, flujos importantes de migración (regional e internacional) afectan los registros de electores debido a que los ciudadanos en tales circunstancias no siempre se excluyen a sí mismos de la lista.⁷ Asimismo, cuando una persona cambia de domicilio dentro de un mismo país, pero a un distrito electoral diferente, por lo general debe dar aviso al organismo correspondiente para que este cambio se vea reflejado en el registro de electores, sin embargo esto no ocurre con frecuencia. A raíz de lo anterior, la representación ciudadana por distrito se vuelve inexacta.

Por otra parte, de acuerdo con UNICEF, las estimaciones más recientes, correspondientes al período 1996-2006, indican que el 11% de los niños menores de cinco años en América Latina y el Caribe no está registrado.⁸ Ello implica que un número importante de futuros ciudadanos ya está excluido, y que si la situación se mantiene, se verán privados de ejercer su derecho a votar. Los desafíos anteriormente mencionados son sólo algunos y seguramente se identificarán otros a través del intercambio de experiencias en esta reunión.

⁶ Urruty, Carlos Alberto, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, IDEA Internacional, 2007.

⁷ Carolina Perelli, Cómo mejorar los registros electorales, presentación efectuada durante el Primer Seminario Interamericano de Capacitación Electoral organizado conjuntamente por OEA-IFE-FLACSO-IDEA, México D.F., noviembre de 2008.

⁸ UNICEF, La situación de los niños en América Latina y el Caribe 2008, página 36.

- **“Fortalecimiento de los procesos electorales: Observación Electoral Internacional”**

Las Misiones de Observación Electoral (MOE) Internacionales se han convertido en un instrumento esencial para la promoción y defensa de la democracia en el Hemisferio. Desde 1960, la OEA ha observado más de 120 elecciones, aunque los acontecimientos más importantes han ocurrido en el transcurso de los últimos 15 años. En la actualidad, las conclusiones emanadas de las diversas MOEs desplegadas por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA revelan que los Estados Miembros de la OEA han mejorado considerablemente sus procesos electorales. Asimismo, los Estados Miembros han ido reconociendo cada vez más el rol legítimo que cumple la observación electoral internacional.⁹

La observación electoral internacional ha ido evolucionando en forma paralela y estrechamente relacionada con las transformaciones políticas y culturales que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. Al comienzo, las misiones de observación electoral internacionales eran simbólicas y muy limitadas en cuanto a tiempo y alcance.

Durante la transición de regímenes autoritarios a sistemas democráticos experimentada por un importante número de países de la región, las misiones de observación electoral internacionales cobraron especial relevancia: acompañar estas transiciones que se consolidaban mediante la celebración de elecciones libres para ocupar los principales cargos públicos, y otorgar un mayor grado de legitimidad a estos procesos. Estas misiones eran más ambiciosas que las primeras y el día de la elección era el aspecto principal del proceso electoral a ser observado.

Con el establecimiento de las democracias, las elecciones se convirtieron en un elemento más para la consolidación de los sistemas y los organismos electorales iniciaron un proceso de profesionalización. En esta etapa, el día de la elección ha dejado de ser el elemento más importante del proceso observado. Hoy en día, las misiones también centran su atención en la existencia de condiciones justas y equitativas para participar en una elección. Entre los aspectos más relevantes que ahora están siendo considerados cabe mencionar el papel que desempeña el gobierno en las campañas políticas, el financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación, entre otros.

En este sentido, durante la primera generación de misiones de observación electoral internacionales no había una metodología estandarizada. Sin embargo, actualmente, diversas organizaciones incluyendo a la OEA han promovido la estandarización de su metodología de observación, en un esfuerzo por consolidar, profesionalizar y mejorar constantemente su eficacia.¹⁰

⁹ Dante Caputo, Más allá de la democracia electoral: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos – Ciclo electoral 2005 - 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA, Panamá 2007.

¹⁰ Elizabeth Spehar, La Organización de los Estados Americanos y la Observación Electoral: Avances y lecciones aprendidas en el ciclo electoral 2005 - 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA, Panamá 2007.

En 2006, conforme con la Carta Democrática Interamericana, y demás instrumentos jurídicos interamericanos, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones, la OEA desarrolló una metodología rigurosa para determinar de manera objetiva, imparcial y transparente, que una elección cumple con los estándares establecidos por los instrumentos jurídicos internacionales.¹¹

La metodología de la OEA para evaluar los procesos electorales tiene como punto de partida una definición del concepto de elecciones democráticas. Esta definición toma en consideración cuatro condiciones básicas: que las elecciones son inclusivas, que se está brindando a todos los ciudadanos por igual la oportunidad de ejercer su derecho; que son limpias, garantizando que las preferencias de los electores son respetadas y registradas fielmente; que son competitivas, ofreciendo al electorado una alternativa para escoger entre distintos candidatos; y que son continuas y periódicas, asegurándoles la autoridad a aquellos funcionarios electos por el período preestablecido en que estén en ejercicio.¹²

A diferencia de los años que siguieron a las transiciones democráticas, cuando el día de la elección era el principal aspecto a ser observado, la OEA pone actualmente especial énfasis también en la existencia de condiciones equitativas que permitan la participación y el acceso justo, como factores esenciales para realizar una evaluación integral del proceso electoral y a fin de contribuir al fortalecimiento del sistema electoral.

En efecto, las misiones de observación internacionales deberían entregar recomendaciones con el objetivo de mejorar los sistemas y procesos electorales. El Punto 4 de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones señala que: "la observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos [...]".

Por otra parte, la experiencia demuestra que las recomendaciones emanadas de las misiones de observación electoral no siempre son puestas en práctica. A menudo ocurre que cuando la misión regresa para observar la próxima elección, muchas de las debilidades que se detectaron todavía persisten. Ello se debe indudablemente al hecho de que las autoridades electorales no siempre cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios, o con el tiempo y apoyo para implementar las recomendaciones. Frente a esta realidad, desde 2008 y por primera vez, la OEA ha hecho un esfuerzo por ofrecer sus buenos oficios para implementar las recomendaciones contenidas en sus informes de MOE, si así le fuere solicitado. Actualmente, se están llevando a cabo proyectos en este tema en tres países: Bolivia, Guatemala y Paraguay.

¹¹ Munck, Gerardo L., *Cómo sistematizar las prácticas: Criterios y métodos para la observación electoral en el ciclo electoral 2005 - 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA*, Panamá 2007.

¹² Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), *Métodos para la observación de elecciones: Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, DC, 2007.

Cabe destacar que los Estados Miembros de la OEA reunidos en Medellín, Colombia en junio de 2008 aprobaron además la Resolución 2422 de la Asamblea General en la cual se solicita a “la Secretaría General que brinde asistencia a los Estados Miembros que así lo soliciten para la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.” Contribuir al mejoramiento de los sistemas y procesos electorales es sin duda una tarea muy importante para instituciones tales como la OEA.