

REDEFINIENDO LA SOBERANÍA, CREANDO UNA RED: LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DEL PLEBISCITO CHILENO DE 1988

ARTURO SANTA-CRUZ*

LOS PROCESOS ELECTORALES SON AHORA ACONTECIMIENTOS internacionales –y la observación internacional de elecciones (OIE), una práctica establecida en la política mundial. Así, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Mancomunidad Británica y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea la practican. Sin embargo, la observación electoral no es monopolio de organizaciones intergubernamentales (OIG). Existen varias organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto a nivel doméstico como internacional, que están también activamente involucradas en esta tarea; el Centro Carter, el Grupo Jurídico de Derechos Humanos Internacionales (en adelante Grupo Jurídico) y la Oficina de Washington sobre América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés), son tres ejemplos conocidos.

Pero la institucionalización de la OIE es reciente. Hace 15 años, ninguna de las OIG arriba mencionadas monitoreaba sistemáticamente elecciones. Curiosamente, sin embargo, las ONG han observado elecciones regularmente desde comienzos de los años ochenta. Surge entonces la pregunta sobre por qué la OIE ha figurado tan prominentemente en poco más de una década y, aún más, de si ha sido el caso que las OIG han seguido a las ONG al aventurarse en esta práctica.

Estas cuestiones son relevantes porque se refieren a la cuestión de la cambiante noción de soberanía estatal. En el moderno sistema de estados, los asuntos relacionados con la política doméstica han sido considerados tradicionalmente fuera del ámbito de la acción internacional. Así, por ejemplo, en el periodo de la posguerra, el artículo 2 (7) de la Carta de la ONU –el cual establece que la organización y sus estados miembros no pue-

* Agradezco a Peter Katzenstein, Valerie Bunce, Matthew Evangelista y Kathleen O'Neill, así como a tres evaluadores anónimos, sus comentarios a versiones anteriores de este artículo.

den intervenir “en asuntos que están esencialmente dentro de la jurisdicción doméstica de cualquier Estado”– ha sido la referencia obligada al considerar las elecciones nacionales. De esta manera, en 1988 el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, señaló que su organización “no envía observadores a elecciones” en estados soberanos.¹

Se podría argumentar que debido a que la ONU se involucra en procesos electorales sólo si ha recibido una solicitud en tal sentido por el gobierno del Estado que los organiza, la soberanía legal internacional estatal no es comprometida.² Pero lo anterior a su vez plantea la pregunta de por qué este tipo de peticiones han proliferado sólo recientemente. La respuesta más común a esta cuestión se refiere al fin de la Guerra Fría.³ De acuerdo con este razonamiento, el fin de la confrontación bipolar hizo posible el surgimiento de la OIE. Sin embargo, esta perspectiva ignora dos hechos importantes: 1) que la OIE antecede el fin de la Guerra Fría, y 2) que los actores no estatales fueron fundamentales para su normalización.⁴

Este artículo trata sobre un caso fundacional en el proceso de normalización de la OIE: el plebiscito chileno de 1988. La experiencia chilena permite aclarar las dos cuestiones ignoradas por la explicación habitual. Considero este caso a la luz de la estructura normativa del hemisferio occidental, la cual, argumento, tuvo un papel importante tanto en él como en la eventual normalización de la OIE.⁵ Este ensayo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección presento mi planteamiento general sobre la estructura normativa del continente, la soberanía estatal y

¹ Citado en David Stoelting, “The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 28, 1992, p. 372.

² Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 22.

³ Cf. Heraldo Muñoz, “A New OAS for the New Times”, en A. F. Lowenthal y G. F. Treverton (eds.), *Latin America in a New World*, Boulder, Westview, 1994, y Gregory H. Fox y Brad R. Roth (eds.) *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁴ Ciertamente para 1988 la política de Mijail Gorbachov había cambiado el contexto internacional, por lo que hasta cierto punto se podría argumentar que el fin de la Guerra Fría y la redefinición de la soberanía coinciden en el caso chileno. Sin embargo, como lo ilustra la primera sección de este artículo, el largo proceso que lleva a la consolidación de la OIE como norma internacional, y por tanto el reconocimiento pleno de una nueva noción de soberanía estatal, se inicia desde los años sesenta.

⁵ Es importante enfatizar aquí la importancia de que la práctica en cuestión se haya vuelto rutinaria. Al no tratarse de un caso de intervención excepcional por parte de las grandes potencias (como la redacción de la Constitución japonesa por parte de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, o la organización misma de elecciones, como sucedió en Nicaragua a principios del siglo XX), la OIE tiene un impacto cualitativamente diferente en la redefinición de la soberanía estatal.

la OIE. En la segunda reconstruyo el proceso que culminó en la observación internacional masiva del plebiscito chileno de 1988. En ella primero introduzco el contexto político del que surgió el plebiscito, enfatizando tanto la actuación de los actores externos, como la respuesta del gobierno a la presencia de observadores extranjeros. En segundo término, considero en detalle el trabajo desarrollado por dos de las más influyentes delegaciones de observadores a Chile: la del Grupo Jurídico y la del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés).

I. LA ESTRUCTURA NORMATIVA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL, LA OIE Y LA SOBERANÍA ESTATAL

La combinación de factores sistémicos y domésticos en las Américas creó un ambiente particularmente conducente al surgimiento de la OIE en el hemisferio. Significativamente, sin embargo, la OIE surgió en una región delimitada de las Américas: América Latina. Con esto no quiero sugerir que la región fuera autocontenida a este respecto. América del Norte, y específicamente Estados Unidos, desempeñó un papel crucial en el surgimiento de la OIE en América Latina. No afirmo, tampoco, que estos dos subcontinentes sean dos regiones naturalmente independientes. De hecho, durante el siglo XIX Estados Unidos sirvió como modelo para los nacientes estados latinoamericanos, los cuales frecuentemente estaban dispuestos a adoptar las instituciones republicanas de su vecino del norte. Lo importante es subrayar los factores que pudieron haber hecho de las Américas un (sub)sistema internacional único, y la interacción que creó las dos regiones distintivas dentro del hemisferio. Estas dos cuestiones, las *Américas* como región, y *América Latina* dentro de las Américas, constituyen la estructura normativa que hizo *posible* el surgimiento de OIE.

La primera de las dos cuestiones, las *Américas* como región, está estrechamente relacionada con lo que ha venido a ser conocido como la “idea del hemisferio occidental” (IHO). Ya en 1813 Thomas Jefferson había escrito que los gobiernos que serían formados en los estados emergentes “serán gobiernos *americanos*, los cuales ya no estarán involucrados en los incesantes conflictos de Europa. Las naciones europeas constituyen una división del globo *aparte*, sus particularidades las hacen parte de un *sistema distinto*[...] América tiene un hemisferio para sí misma”.⁶ De acuerdo

⁶ Citado en Wilfrid Hardy Callcott, *The Western Hemisphere: Its Influence on United States Policies to the End of World War II*, Austin, University of Texas Press, 1968, p. 14. Énfasis añadido.

con Arthur Whitaker, la afirmación de Jefferson fue “el primer florecimiento” de la IHO.⁷

Por IHO Whitaker se refiere a “la proposición de que los pueblos de este hemisferio se encuentran en una relación especial unos de otros, la cual los separa del resto del mundo”.⁸ Significativamente, la percepción de “estar aparte del resto del mundo” no necesariamente implica la existencia de una comunidad de intereses entre los estados de las Américas. En efecto, implícita en esta “relación especial” se encuentra la interacción no sólo de los estados del nuevo mundo, sino también de sus dos principales subregiones —una relación que la mayoría de las veces ha estado permeada por el conflicto. La IHO, pues, no ha sido sinónimo de instituciones de cooperación como la OEA o el Banco Interamericano de Desarrollo. Como Whitaker mismo señaló, “la distinción entre la idea y sus diversas expresiones políticas[...] debe siempre tenerse en mente”.⁹

Así, considero la IHO en tanto estructura normativa como la interacción dialéctica de las Américas como región, y de las dos regiones claramente distinguibles dentro de ellas. Al producir y reproducir tanto los valores fundamentales —y frecuentemente contradictorios— que unen la región, como un orden social de los miembros del hemisferio, la interacción dio lugar a una idea distintiva de la soberanía estatal. Y fue precisamente esta idea de soberanía la que hizo posible que la OIE emergiera en la Américas antes que en ninguna otra parte. Esto fue así porque el entendimiento compuesto de la soberanía en las Américas tenía dos elementos constitutivos: gobierno representativo (y posteriormente derechos humanos, hablando en términos generales) y no intervención. Así, por ejemplo, en un mismo artículo de la Carta de la OEA se señala que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”, al tiempo que se establece que “el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados”. Fue la siempre presente tensión entre estos dos componentes del entendimiento regional de la soberanía, un entendimiento que evolucionó durante más de un siglo, la que permitió a los estados del hemisferio embarcarse en la OIE desde 1962, con misiones sin precedentes por parte de la OEA a Costa Rica y la República Dominicana.¹⁰ A final de cuentas, pues, OIE es acerca de la soberanía estatal.

⁷ Arthur Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954, p. 29.

⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰ Sobre el surgimiento de la OIE véase Arturo Santa-Cruz, “Constitutional Structures,

Adoptando una perspectiva constructivista, concibo la soberanía como un componente estructural del sistema internacional, uno que ha sido producido y reproducido conjuntamente por la práctica de actores estatales y no estatales.¹¹ Como elemento estructural, la soberanía no dicta el comportamiento a seguir, sino que forma la identidad y los intereses de los estados. Aún más, la soberanía no tiene bases propias. Es lo que la estructura constitucional que subyace en la existencia de los estados hace de ella; sin estas bases, la soberanía es un recipiente vacío, incapaz de proveer las bases para la acción estatal. En última instancia, la soberanía está constituida por la legitimidad –por la legitimidad entendida como “la creencia normativa de un actor de que una regla o institución debe ser obedecida”.¹² Pero la soberanía es también parcialmente maleable. Digo parcialmente porque, siendo un elemento estructural, por definición no es completamente maleable –al menos dentro de ciertos periodos. Siendo un constructo social, sin embargo, sigue siendo plástica –también por definición. Así, como ha escrito Cynthia Weber, “los privilegios y competencias legítimas de los estados son notablemente diferentes en los siglos XVII, XIX y XX.”¹³

La OIE es una manera por medio de la cual la soberanía ha cambiado gradualmente. Su efecto en la construcción de la soberanía es sencillo: los derechos reconocidos de los estados son ahora explícitamente delimitados por un elemento internacional. Como el secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali lo expresó en 1992: “La soberanía de los estados debe ser considerada a la luz de la soberanía de los derechos humanos.”¹⁴ Y gracias a la labor de varias organizaciones de observación, el derecho a elecciones libres y justas fue ampliamente reconocido desde principios de la década de los noventa como un derecho humano. Significativamente, sin embargo, este cambio en el entendimiento sistémico de los derechos humanos y la soberanía tuvo sus orígenes, como lo noté anteriormente, en las Américas, donde la OIE resonaba en la estructura normativa del continente: la IHO.

Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring”, *International Organization*, vol. 59, núm. 3 (por aparecer).

¹¹ Arturo Santa-Cruz, *Un debate teórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2000, pp. 132-133.

¹² Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics,” *International Organization*, vol. 53, núm. 2, 1999, p. 381.

¹³ Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State, and Symbolic Exchange*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 2.

¹⁴ Citado en *Inter-American Dialogue, Convergence and Community: The Americas in 1993*, Washington, 1992, p. 31.

Todavía más, fue en la Américas donde las ONG empezaron a observar elecciones sistemáticamente. Así, WOLA inició el monitoreo de elecciones en 1978, enviando observadores a Bolivia. Dos años más tarde, esta ONG observó las elecciones en Guyana, en 1981 el proceso electoral en Honduras y en 1983 observadores asociados con esta organización estadounidense estuvieron presentes en Argentina. Ese mismo año el Grupo Jurídico estableció su Proyecto de Observación Electoral, trabajando conjuntamente con activistas en los estados objetivo. En 1984 WOLA y el Grupo Jurídico observaron juntos las elecciones en Nicaragua y en Uruguay;¹⁵ el segundo también monitoreó las elecciones en Granada ese mismo año, así como las que se llevaron a cabo en El Salvador y Guatemala en 1985. El trabajo pionero de estas organizaciones fue –en parte– posible por el discurso continental sobre derechos humanos y democracia.

Y fue sólo con la entrada de las ONG en la OIE como esta práctica se hizo real (en el sentido de ser llevada a cabo de una manera comprensiva), como la soberanía fue parcialmente redefinida al hacer de los procesos electorales hechos internacionales, y que una Red de Defensa Transnacional de OIE surgió.¹⁶ Paso ahora a considerar en detalle un caso fundacional en este proceso.

II. EL PLEBISCITO CHILENO DE 1988 COMO UN HECHO INTERNACIONAL

Aproximadamente mil observadores internacionales estuvieron presentes en el plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988.¹⁷ Éste se llevó a cabo de acuerdo con la Constitución de 1980, la cual había sido creación de la junta (cuyos miembros habían derrocado al gobierno democráticamente electo de Salvador Allende en 1973). De acuerdo con la nueva legislación, el general Augusto Pinochet fue nombrado presidente de la república por un periodo de ocho años, pero en algún momento, antes del fin de ese lapso, el gobierno debía realizar un plebiscito en el cual se le pediría al electorado que aceptara o rechazara al candidato presidencial del gobierno. La victoria del “Sí” significaría entonces que el candidato guberna-

¹⁵ International Human Rights Law Group y Washington Office on Latin America, *From Shadow into Sunlight: A Report on the 1984 Uruguayan Electoral Process*, Washington, International Human Rights Law Group/Washington Office on Latin America, 1985.

¹⁶ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

¹⁷ Alan Angell, “International Support for the Chilean Opposition, 1973-1989: Political Parties and the Role of Exiles”, en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 193.

mental estaría en el poder otros ocho años, después de los cuales se llevarían a cabo elecciones con varios candidatos. El triunfo del “No,” por otra parte, significaba que Pinochet permanecería en el poder por un año más, y tendría que convocar a elecciones con varios candidatos antes de que su periodo expirara. Después de 15 años de gobierno militar, era obvio que, como el ministro del Interior del régimen dijo, “las grandes fuerzas mundiales se interesaban por el plebiscito”.¹⁸ Pero era más que eso. Juan Ignacio García, jefe de la (independiente) Oficina del Servicio Electoral en esa época, fue más preciso en su apreciación: “el [...] chileno es emblemático en el sentido de ser el primer caso tan apoyado por observaciones internacionales”.¹⁹

El vasto interés internacional en lo que de otra manera sería considerado un asunto doméstico contrasta con el aislamiento del régimen militar —Chile era un paria en la comunidad internacional. Así, por ejemplo, poco después del golpe una miríada de estados rompió relaciones diplomáticas con Chile y, unos años más tarde, el dictador filipino Ferdinando Marcos, uno de los pocos líderes estatales que se encontraba en buenos términos con el gobierno militar (aparte de los líderes militares del Cono Sur), canceló una visita del presidente chileno a Manila —cuando Pinochet ya estaba a bordo del avión.²⁰ De manera similar, cuando los miembros del gabinete viajaban al extranjero, tenían que hacerlo con la mayor discreción.²¹

Por supuesto que la junta resentía este trato. Así, por ejemplo, después de que en 1977 la ONU condenara —por cuarto año consecutivo— las violaciones a los derechos humanos en Chile, Pinochet organizó una “consulta nacional” en la cual pedía que los votantes contestaran “Sí” o “No” a la siguiente afirmación: “Frente a la agresión internacional desatada en contra del gobierno de nuestra Patria, respaldo al residente Pinochet en su defensa a la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país.”²² Así, mientras que el gobierno chileno se sentía amenazado por

¹⁸ Sergio Fernández, *Mi lucha por la democracia*, Santiago, Editorial Los Andes, 1997, p. 268.

¹⁹ Entrevista con Juan Ignacio García, Santiago, Chile, 7 de agosto de 2001.

²⁰ Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar*, Santiago, Grijalbo-Mondaori, 2001, p. 383.

²¹ Ricardo Lagos, “El plebiscito de 1988: una jornada inconclusa”, en Matías Tagle (ed.), *El plebiscito del 5 de octubre de 1988*, Santiago, Corporación Justicia y Democracia, 1995, p. 59.

²² Tratando de inducir el voto de una manera no muy sutil, el cuadro para elegir “Sí” contenía una bandera chilena, en tanto que el del “No” era sólo un cuadro negro. Patricio Aylwin, *El reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del no*, Santiago, Ediciones B, 1998, p. 142. Los resultados oficiales de la consulta fueron: 75% Sí, 23% No, y el resto nulos y en blanco. Americas Watch Report, *Chile: Human Rights and the Plebiscite*, Nueva York, 1988, p. 19.

el mundo exterior y recurría al artificio de la soberanía regularmente, su oposición política veía en la comunidad internacional un aliado al cual recurrir a fin de restablecer la democracia y el respeto a los derechos humanos en el país. Carlos Huneeus, un académico y ex miembro del Comité Técnico por el No en la campaña del plebiscito de 1988, observó: “la lucha contra la dictadura se había internacionalizado” mucho tiempo antes. Todavía más, y en un tono más pragmático: “nosotros [la oposición] habíamos ya asumido que sin apoyo internacional [...] no llegábamos a ninguna parte”.²³

Sin embargo, al régimen pinochetista le preocupaba su reputación internacional y, por lo tanto, no negaba la legitimidad del discurso sobre derechos humanos. Como David Forsythe ha notado: “las élites latinoamericanas, no menos que las norteamericanas, aceptaron en lo abstracto la validez de los principios democráticos y de derechos humanos”.²⁴ Por eso después del golpe de 1973 el régimen militar permitió la visita del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, posteriormente, a mediados de los ochenta, estuvo de acuerdo con que la ONU enviara un visitador especial sobre derechos humanos.²⁵ Existía una especie de esquizofrenia en la manera en que el gobierno chileno, por una parte, reconocía la legitimidad de los derechos humanos y, por la otra, los violaba constantemente.²⁶ Así, el régimen empezó a jugar la carta de la soberanía en relación, precisamente, con cuestiones de derechos humanos, afirmando que cualquiera que denunciara su situación en Chile era un traidor.²⁷ Por eso, para cuando el tema de los observadores extranjeros llegó en 1988, la cuestión de la soberanía estaba ya superada. Como lo puso Genaro Arriagada, vocero del Secretariado Ejecutivo del Comando por el No: “en el caso nuestro el tema de la soberanía está ya resuelto, porque se había planteado a propósito del tema de los derechos humanos. En consecuencia, el punto, la discusión en Chile, cuando llega esto, ya está como pasada de moda”.²⁸ Pero consideremos el contexto en que el plebiscito se llevó a cabo con más detalle.

²³ Entrevista con Carlos Huneeus, Santiago, Chile, 3 de agosto de 2001.

²⁴ David Forsythe, “The United States and The Organization of American States”, *Human Rights Quarterly*, vol. 13, núm. 1, 1991, p. 76.

²⁵ Entrevista con Genaro Arriagada, vocero del Secretariado Técnico por el “No”, Santiago, Chile, 9 de agosto de 2001.

²⁶ Stephen Ropp y Kathryn Sikkink, “International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala”, en Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 181.

²⁷ Entrevista con Arriagada.

²⁸ *Ibid.*

El camino al plebiscito

La campaña para el plebiscito de 1988 se inició el 30 de agosto. Ese día, los comandantes en jefe de las fuerzas armadas se reunieron para nominar al candidato del gobierno para el siguiente periodo presidencial de ocho años. Como se esperaba, el elegido fue el general Augusto Pinochet. Era la tercera ocasión en que el régimen militar recurría a las urnas.²⁹ Esta vez, sin embargo, la naturaleza del proceso era sustancialmente diferente.³⁰

Para empezar, en esta ocasión el marco legal del proceso electoral fue establecido con suficiente anticipación. Así, cuando los comandantes se reunieron para designar al candidato gubernamental, estaban actuando de acuerdo con el artículo transitorio 27 de la Constitución de 1980, la cual establecía que los comandantes de las fuerzas armadas se deberían reunir por lo menos 90 días antes de que concluyera el gobierno de Pinochet (en marzo de 1989) a fin de proponer al país a la persona que ocuparía la presidencia durante el siguiente periodo constitucional, a la cual los ciudadanos podrían, a su vez, en un plebiscito que tendría lugar no antes de 30 días y no después de 60, aceptar o rechazar. Pero, fundamentalmente, el plebiscito de 1988 era diferente de los anteriores dos ejercicios electorales porque contaba con un registro electoral.

A pesar de las apariencias, la apertura del registro electoral, el 25 de febrero de 1987, sería fundamental para el desarrollo del plebiscito. Digo que a pesar de las apariencias porque las condiciones no parecían especialmente promisorias cuando el registro fue reabierto. Así, por ejemplo, no era muy alentador el hecho de que Pinochet encabezara las listas electorales, al recibir la credencial número uno, puesto que fue el primer chileno en acudir a las mesas de empadronamiento.³¹ Como Arriagada ha observado: "a los opositores ese símbolo les incomodaba: ese día, la historia electoral del país se reiniciaba con la inscripción de quien había ordenado quemar los registros electorales en 1974".³² Aún más, a principios de 1987 los partidos opositores no pretendían participar en el plebiscito. En su lugar, proponían elecciones libres. Pero no era sólo la oposición la que rechazaba el plebiscito. Por ejemplo, en marzo de 1987 un grupo de personalidades establecieron el Comité por Elecciones Libres (CEL). Sin embargo, tanto la oposición como los grupos de la sociedad civil empezaron a

²⁹ Las otras dos fueron la consulta nacional de 1978 y el plebiscito constitucional de 1980.

³⁰ Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000, p. 560.

³¹ Cavallo *et al*, *op. cit.*, p. 756.

³² Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza: Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, p. 232.

convocar a la ciudadanía a registrarse –independientemente de la naturaleza del acto electoral que eventualmente se llevara a cabo. Las fuerzas opositoras se fijaron una meta de seis millones de electores registrados para el día de la votación.³³

Así, el esfuerzo más conspicuo en la campaña de registro fue el llevado a cabo por la Cruzada por la Participación Cívica (CIVITAS). Formada en marzo de 1988 bajo el liderazgo de Mónica Jiménez –miembro de CEL–, CIVITAS era una fundación privada, no partidista, de grupos laicos pertenecientes a la Iglesia católica. Su misión era doble: el registro de votantes y la educación cívica. No promovía el “Sí” o el “No”, se limitaba a inculcar valores cívicos. A pesar de que durante los meses inmediatamente posteriores a la apertura del registro electoral los ciudadanos no acudieron masivamente a empadronarse, las cosas empezaron a cambiar a mediados de 1987. El 10 de junio, la Conferencia Chilena de Obispos Católicos emitió un llamado a empadronarse a fin de que “no haya un solo chileno no registrado en el Registro Electoral y ninguno que no vote cuando llegue el momento”.³⁴ Con el lanzamiento de la Cruzada, el proceso de registro adquirió impulso.

Los donantes extranjeros, tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), desempeñaron un importante papel al apoyar a CIVITAS y otras organizaciones cívicas. Así, por ejemplo, USAID otorgó financiamiento por un millón doscientos mil dólares al Centro Interamericano para la Asistencia y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el cual proporcionó recursos a algunos de los programas educativos de CIVITAS.³⁵ De manera similar, después de que el gobierno se negó a poner a disposición de aquellos que no los tenían los medios para costearse las cédulas de identidad (las cuales eran necesarias para que los ciudadanos pudieran registrarse para votar), el Fondo Nacional para la Democracia (NED) otorgó recursos a fin de que ningún ciudadano se quedara sin cédula por falta de dinero.³⁶ La Fundación Ford también financió un programa de registro de votantes en 1988.³⁷ La Cruzada estuvo involucrada en estos y otros proyectos destinados a promover la asistencia masiva a las urnas.

³³ Aylwin, *op. cit.*, p. 334.

³⁴ Citado en International Human Rights Law Group *et al.*, *Chile: The Plebiscite and Beyond*, Washington, 1989, p. 34.

³⁵ Washington Office on Latin America, *Chile's Transition to Democracy*, Washington, 1989, p. 28.

³⁶ International Human Rights Law Group *et al.*, *op. cit.*, p. 112.

³⁷ Entrevista con Jeffrey Puryear, Washington, DC, 7 de diciembre de 2001. Puryear fue enviado a Chile por la Fundación Ford poco después del golpe de 1973.

De esta manera, la participación ciudadana centrada en aspectos electorales se mantuvo durante 1987 y 1988; los movimientos sociales tradicionales se incorporaron al movimiento cívico y político de manera tardía.³⁸ Sería la interacción entre organizaciones cívicas tales como CIVITAS y CEL, con los partidos de oposición, la que constituiría la respuesta más eficaz al régimen.³⁹ Así, por ejemplo, CIVITAS colaboró con CEL para realizar un conteo rápido independiente, el cual sería crucial el día del plebiscito, y ambas organizaciones trabajaron con observadores internacionales.⁴⁰ Pero los impresionantes resultados de este esfuerzo conjunto eran ya evidentes el día en que Pinochet fue nominado y el registro electoral cerró. El 30 de agosto de 1988, 7 435 913 personas se habían registrado para votar —más de 90% de todos los chilenos mayores de 18 años. La meta inicial de seis millones de electores registrados había sido pues ampliamente superada.⁴¹

Aún más, para el 30 de agosto la oposición había decidido participar en el plebiscito. Fue en enero de 1988 cuando los grupos opositores abandonaron su demanda de elecciones libres, y aceptaron participar en el plebiscito. La campaña por el “No” se inició a principios de febrero, luego de que la mayoría de los partidos opositores constituyeran la Concertación por el No, y decidieran utilizar las leyes electorales a fin de contar con apoderados (representantes) en las mesas de votación el 5 de octubre.⁴²

La decisión de participar en el plebiscito no había sido fácil de tomar para las fuerzas democráticas. Reconocían, sin embargo, que en los dos últimos años el contexto político, social y legal había empezado a cambiar. Así, por ejemplo, en 1986 se promulgaron las “leyes políticas,” las cuales se constituirían en el marco legal del plebiscito.⁴³ También en 1986 Pinochet sufrió un fallido atentado que, al proyectar una imagen violenta de la oposición, le permitió al régimen recuperar la iniciativa política.⁴⁴ De esta manera, en noviembre de 1987 el Partido Demócrata Cristiano anunció que participaría en el plebiscito si no se celebraban elecciones libres, y en ene-

³⁸ ECO Taller de Análisis, diciembre de 1988, Santiago, p. 4; Philip Oxhorn, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995, p. 248.

³⁹ Eugenio Tironi, *El régimen autoritario: para una sociología de Pinochet*, Santiago, Dolmen Ediciones, p. 135.

⁴⁰ National Democratic Institute for International Affairs, *Chile's Transition to Democracy: The 1988 Presidential Plebiscite*, Washington, 1988, p. 28.

⁴¹ Aylwin, *op. cit.*, p. 334.

⁴² Arraigada, *op. cit.*, p. 242; Huneeus, *op. cit.*, p. 585.

⁴³ Entre éstas estaban la Ley Orgánica del Registro Electoral, la Ley Orgánica relativa a los Partidos Políticos, y la Ley Orgánica sobre el Voto Popular y Escrutinio. National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁴ Oxhorn, *op. cit.*, p. 78.

ro de 1988 exhortó a los ciudadanos a votar por el "No".⁴⁵ 14 partidos políticos, reconociendo que el momento político favorecía los designios del régimen, pronto decidieron unir fuerzas y enfrentarlo en el plebiscito bajo la denominación de Comando por el No.⁴⁶ Como Ricardo Lagos, hoy presidente de Chile y entonces importante líder socialista del Comando ha observado: "la Concertación por el NO era distinta a una coalición política electoral convencional, ya que estaba unida en contra del SI y a favor de la democracia".⁴⁷ Esto es, los 16 partidos que eventualmente conformaron el Comando fueron capaces de coincidir en una demanda básica: la gente debe tener la opción de elegir democráticamente a su presidente en una elección con múltiples candidatos en 1989.

Con las fuerzas opositoras formalmente en el juego electoral, Pinochet inició una metamorfosis a principios de 1988. Dejó de ser el general del puño de hierro y empezó a actuar como cualquier político. Aparecía en actos públicos vestido de civil y proyectando una imagen de abuelo protector. Simultáneamente, las colonias marginales fueron objeto de un torrente inusual de obras públicas y otro tipo de favores con fines electorales.⁴⁸ Anteriormente, durante el segundo semestre de 1987, Pinochet había reconfigurado su gabinete, instalando lo que un miembro de la junta llamó "el gabinete de proyección." Su propósito era garantizar la continuación del régimen por lo menos hasta 1997, cuando, de acuerdo con la Constitución de 1980, se llevarían a cabo elecciones con múltiples candidatos.⁴⁹ Así, el ministro del Interior Sergio Fernández reafirmó "el compromiso del Gobierno y de las Fuerzas Armadas y de Orden con el triunfo del Sí".⁵⁰

A mediados de 1988, con la campaña de registro a pleno vapor y la unidad de la oposición haciéndose cada vez más fuerte, el Comando por el No se había convertido en una organización sólida, constituida por algunos de los mejores políticos y académicos de Chile (más al respecto abajo). El Comando se dotó de una estructura compleja y bien articulada, consistente en un Comité Directivo de seis miembros, con Patricio Aylwin como su vocero, y un Secretariado Ejecutivo, encabezado por Genaro Arriagada.

⁴⁵ Huneus, *op. cit.*, p. 584.

⁴⁶ Manuel Antonio Garretón, *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*, Cuadernos de Difusión, Santiago, Flacso, 1988, p. 17. La Concertación por el No finalmente aglutinaría a 16 partidos.

⁴⁷ Lagos, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁸ J. Nef y Remonda Bensabat, "Chilean Plebiscite: Exit Pinochet?", *International Perspectives*, vol. 18, núm. 1, 1989, p. 19; Arturo Valenzuela y Pamela Constable, "The Chilean Plebiscite: Defeat of a Dictator?", *Current History*, vol. 88, 1989, p. 129.

⁴⁹ Cavallo *et al.*, *op. cit.*, p. 765.

⁵⁰ Citado en Aylwin, *op. cit.*, p. 346.

En el interior del Secretariado existían, entre otras instancias, el Comité Técnico, el cual estaba a cargo de las encuestas de opinión y de la estrategia de campaña, y el Comité Creativo, dedicado a la planeación de la imagen y de los eslóganes de la campaña por el “No”; fue dentro de este Comité donde el inteligente y exitoso estribillo “¡la alegría ya viene!” de la campaña por el “No” fue acuñado.⁵¹

Como Aylwin ha señalado, a fin de prevenir que se llevaran a cabo actos fraudulentos el día del plebiscito, el Comando por el No tomó tres tipos de precauciones: “a) equipos de apoderados en las mesas receptoras de sufragios; b) sistemas de escrutinios generales, paralelos a los oficiales, y c) presencia importante y significativa de observadores internacionales”.⁵² Cuando el día llegó, el Comando fue capaz de contar con apoderados en casi todas las mesas de votación —más de 22 000. Éste no fue un logro menor. Cuando se inició la campaña, muchos ciudadanos comunes no querían ser identificados con las fuerzas opositoras.⁵³ Por eso para Carlos Portales, entonces miembro de la Comisión Internacional del Secretariado Técnico y hoy miembro de la Cancillería chilena, el haber cubierto prácticamente todas las urnas con apoderados “fue lo mejor que se hizo” (por parte del Comando).⁵⁴

El Comando fue también capaz de instalar un Centro de Cómputo Central, en el cual llevó a cabo un conteo paralelo, en tanto que el CEL realizó un conteo rápido. Significativamente, actores externos tuvieron también un papel importante en esta tarea. La idea de contar con resultados desagregados por mesa de votación, en lugar de resultados consolidados, fue de un especialista llevado a Chile por el NDI, Glenn Cowan. Como recuerda Arriagada,

Cowan hizo unas presentaciones aquí que fueron muy decisivas para nosotros, llegó y dijo “miren, ustedes no tienen que concentrarse en el recuento final[...] porque simplemente ahí lo que les pasa es que les cortan la luz, se cae el sistema computacional y ustedes se quedan sin nada, y en consecuencia la única manera que ustedes lo pueden hacer es llegar y tener una información completamente desagregada al más mínimo nivel, que es la mesa electoral”, y entonces nosotros organizamos eso.⁵⁵

⁵¹ *Ibid.*, p. 354.

⁵² *Ibid.*, p. 357.

⁵³ Valenzuela y Constable, *op. cit.*, p. 130.

⁵⁴ Entrevista con Carlos Portales, Santiago, Chile, 7 de agosto de 2001.

⁵⁵ Entrevista con Arriagada. Véase también Barbara Gamarekian, “Foreign Affairs: How U.S. Political Pros Get out the Vote in Chile”, *New York Times*, 18 de noviembre de 1988, p. B6.

La decisión por parte de la oposición de llevar a cabo un conteo paralelo tenía que ver con su deseo de prevenir que le pasara lo que acababa de ocurrir en México, donde el sistema se “cayó” la noche de las elecciones presidenciales.⁵⁶

Pero para el liderazgo del Comando la “mejor garantía” contra el riesgo de fraude era la presencia de observadores internacionales.⁵⁷ Es por eso por lo que existía una Comisión Internacional trabajando dentro del Comité Técnico. La Comisión, como Aylwin ha señalado, “logró importantes contactos a nivel internacional, gracias a los cuales la oposición democrática chilena era aceptada como interlocutor válido no sólo en países amigos, sino también en organismos internacionales como la OEA, la ONU y el Parlamento Europeo”.⁵⁸ La solidaridad internacional con la causa de la oposición era crucial. Como Arriagada ha observado: “un factor fundamental de poder con que contaba la oposición era el respaldo y la solidaridad de la opinión pública internacional y de la mayor parte de los gobiernos de Europa y de América Latina y del Norte, lo que contrastaba con el aislamiento del régimen militar”.⁵⁹

La activa solidaridad internacional con la oposición chilena estuvo acompañada por una profundización notable del cambio de la política estadounidense hacia Chile iniciado en 1985, con la llegada del embajador Harry Barnes. Así, por ejemplo, el Congreso aprobó un millón de dólares para NED destinados al Comando, y en diciembre de 1987 Washington impuso sanciones económicas a Chile.⁶⁰ Conforme el plebiscito se acercaba, se hacía más evidente que aun uno de sus más fervientes aliados, Ronald Reagan, abandonaba a Pinochet. En este contexto, el *New York Times* informó que “el líder chileno [Pinochet] evita el más mínimo contacto con Harry G. Barnes, Jr., el embajador estadounidense, quien es un protagonista del la política del gobierno de Reagan de promover el regreso a la democracia [en Chile]”.⁶¹ Así, organizaciones de derechos humanos tales como Americas Watch y WOLA elogiaron el endurecimiento de la política de Washington hacia Santiago —y el ministro del Interior Fernández después se quejaría de que “no había duda de dónde estaban las simpatías de Washington”.⁶²

⁵⁶ Huneeus, *op. cit.*, p. 171.

⁵⁷ Aylwin, *op. cit.*, p. 358-359.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 359.

⁵⁹ Arriagada, *op. cit.*, p. 220.

⁶⁰ Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *Elusive Friendship: A Survey of U.S.-Chilean Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 95.

⁶¹ *New York Times*, 11 de diciembre de 1987, “Chile’s Leader Takes to Task Foreign Foes”.

⁶² Fernández, *op. cit.*, p. 262. Cf. Americas Watch Report, *op. cit.*, p. 203.

Esta política estadounidense de poner más énfasis en la democracia continuó hasta el día del plebiscito. Así, probablemente sintiendo la presión del extranjero, pero también la de casa, el régimen militar levantó el estado de emergencia una semana antes de la nominación de Pinochet; y, al día siguiente, declaró el fin del exilio, permitiendo que 430 chilenos regresaran a su país y se unieran a las fuerzas que trabajaban por el “No”.⁶³ El ambiente en el cual la oposición iniciaría su breve campaña formal parecía favorable.

La campaña por el “No” fue ciertamente un éxito. Tan sólo un par de meses antes de que se iniciara, el Comando recibió los resultados de una encuesta confidencial llevada a cabo por el centro de investigación Flasco, con la asistencia del especialista estadounidense Peter Hart. Los resultados indicaban que 27.6% de los votantes favorecían el “No”, 25.8 el “Sí” y 33.3% de los electores no habían tomado una decisión todavía.⁶⁴ El diseño y desarrollo de la campaña era entonces crucial para convencer al tercio del electorado indeciso. Y, en esta tarea, Arriagada ha notado “el rol fundamental que [...] jugaron los intelectuales”, particularmente los del área de las ciencias sociales.⁶⁵ Esto no era, sin embargo, una novedad en la política chilena. Se había iniciado desde fines de los setenta, y condujo, de acuerdo con Edgardo Boeninger —él mismo un intelectual y figura central en la transición chilena—, a la “modernización de la política” a mediados de los ochenta.⁶⁶ En el contexto de la campaña para el plebiscito, los intelectuales chilenos “proveyeron nuevas ideas, información, técnicas y consejo. Y convencieron a los políticos de que valía la pena que los escucharan”.⁶⁷

Como en la campaña en general, los intelectuales chilenos que trabajaban dentro del Comité Técnico —la mayoría de los cuales tenían sólidos contactos foráneos— desempeñaron un papel muy destacado en la *franja* de la oposición.⁶⁸ Así, el apoyo que fundaciones extranjeras otorgaron a los intelectuales chilenos, además de la asistencia política explícita que los grupos cívicos y políticos recibieron del extranjero, se convirtió en un importante (mas no decisivo) factor en el éxito de la campaña por el “No”. Como Alian Angell ha notado: “se puede decir que el apoyo internacional a la

⁶³ Fernández, *op. cit.*, p. 271; Valenzuela y Constable, *op. cit.*, p. 130.

⁶⁴ Arriagada, *op. cit.*, p. 253.

⁶⁵ Genaro Arriagada, “Tres lecciones del 5 de octubre”, en Matías Tagle, *El plebiscito del 5 de octubre de 1988*, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁶ Jeffrey Puryear, *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 131.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 153.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 142. La franja era el espacio gratuito diario de 30 minutos en televisión al cual ambas opciones tenían derecho.

transición chilena a la democracia fue de mayor importancia que el apoyo a cualquier otra transición democrática en los países latinoamericanos”.⁶⁹

Y en este aspecto los observadores internacionales fueron especialmente relevantes. No que ellos fueran actores importantes en la transición chilena (sólo los chilenos lo fueron), pero su papel fue significativo –y conspicuo. Juan Ignacio García, jefe del Servicio Electoral, ha observado que en los meses anteriores al plebiscito, él se reunió con cerca de 1 500 personas relacionadas con las misiones de observación. Para él, la dimensión internacional fue “absolutamente fundamental” en el proceso electoral chileno de 1988.⁷⁰ Así, por ejemplo, el 4 de agosto los senadores estadounidenses Edward M. Kennedy y Richard Lugar formaron el “Comité para apoyar las elecciones libres en Chile”. El Comité trabajó “con y a través de” el Grupo Jurídico y fue codirigido por los ex presidentes estadounidenses Jimmy Carter y Gerald Ford.⁷¹ De manera similar, aproximadamente al mismo tiempo 110 diputados (*representatives*) estadounidenses enviaron una carta a Pinochet solicitando que su gobierno “cooper[ara] con los observadores internacionales”.⁷² En el mismo tenor, la Asociación Parlamentaria Internacional por la Democracia organizó el mayor contingente de observadores internacionales, con más de 300 miembros.⁷³

Pero a diferencia de la labor de las fundaciones externas que apoyaban instituciones de investigación chilenas, las actividades de las ONG involucradas en la OIE eran más abiertamente políticas y, por lo tanto, algunas veces hostiles al régimen militar. Sus acciones fueron manifiestas en varios ámbitos, algo que el gobierno probablemente no agradecía particularmente. Así, por ejemplo, la Vicaría de la Solidaridad, establecida por la Iglesia católica en los setenta, se convirtió en un punto de reunión para los observadores internacionales. Como monseñor Sergio Valech, de la Vicaría, recuerda: “los observadores internacionales pasaban constantemente por la Vicaría[...] no sólo por el plebiscito, sino por conocer la situación que se vivía en el país[...] era siempre un ir y venir de personas”.⁷⁴ De manera similar, como se sugirió arriba, había un constante flujo de observadores por las oficinas del Servicio Electoral. De hecho, la amabilidad de su

⁶⁹ Angell, *op. cit.*, p. 196.

⁷⁰ Entrevista con García. Véase también Shirley Christian, “Foreigners to Observe Plebiscite in Chile”, *New York Times*, 18 de septiembre de 1988, p. A6.

⁷¹ Pronunciamiento del senador Edward M. Kennedy en la conferencia de prensa en que se anunció el establecimiento del U.S. Committee for Free Election in Chile, 4 de agosto de 1988. En los archivos del autor.

⁷² Carta fechada el 15 de julio de 1988. En los archivos del autor.

⁷³ “Plebiscito: cita para más de 300 parlamentarios del mundo”, *Fortín Mapocho*, 28 de septiembre de 1988, p. 4.

⁷⁴ Entrevista con monseñor Valech, Santiago, Chile, 7 de agosto de 2001.

jefe para con los observadores internacionales lo convirtió en “una persona no totalmente aceptable para el gobierno”.⁷⁵

No sin fundamento, en efecto, el gobierno percibía a los observadores internacionales como aliados de las fuerzas opositoras. La delegación de WOLA es un ejemplo de ello. Se esforzó por mantener su imparcialidad, y exhortó a todos los observadores internacionales a “mantener su credibilidad como testigos imparciales absteniéndose de tomar partido y de intervenir en un proceso en el que sólo los chilenos tienen derecho de participar”.⁷⁶ Sin embargo, WOLA no era completamente bienvenida por el gobierno porque había expresado abiertamente su desacuerdo con que se llevase a cabo un plebiscito en lugar de elecciones libres. El de NDI es un caso similar. Como Kenneth Wollack, su vice-presidente ejecutivo en aquel tiempo, señala: “sentimos que legítimamente podíamos apoyar el ‘No’ porque era un voto por la democracia, no era un voto por un candidato. Entonces, apoyamos a la campaña por el ‘No’”.⁷⁷ Como era de esperarse, un *Documento sobre antecedentes políticos de Chile*, preparado por la embajada chilena en Washington, afirmaba que los fondos externos que fluían a la oposición, destinados a la educación cívica y la observación electoral, entre otras actividades, constituían una especie de “intervencionismo extranjero”.⁷⁸

No cabía duda que para la oposición el apoyo externo era crucial. Mucho antes de que el plebiscito se llevara a cabo, Aylwin declaró que “habiendo registros electorales, un pueblo organizado y viniendo observadores del mundo entero a presenciar el acto, no va a ser posible que realicen un fraude burdo como el del año 80”.⁷⁹ El sentir de Aylwin era compartido por muchos. Así, por ejemplo, Jiménez recuerda que “para nosotros, los observadores internacionales eran una guardia y una protección”.⁸⁰ Para Portales, “los observadores eran como una garantía de que [...]no iba a haber trampas”.⁸¹ Arriagada explica la función de los observadores extranjeros con más detalle:

⁷⁵ Entrevista con García.

⁷⁶ Washington Office on Latin America, *General Pinochet: Yes or No. The Chilean Plebiscite-5 October 1988*, Washington, 1988, p. 24.

⁷⁷ Entrevista con Kenneth Wollack, Washington, DC, 7 de diciembre de 2001. Sin embargo, NDI se dividió en dos equipos: uno que apoyaba la campaña por el “No”, y otro que fue la misión de observación. Como Wollack reconoció en entrevista, probablemente existía un “conflicto de intereses”.

⁷⁸ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 39. Véase también Americas Watch Report, *op. cit.*, p. 203.

⁷⁹ Aylwin, *op. cit.*, p. 332. Énfasis añadido.

⁸⁰ Comunicación electrónica, 13 de septiembre de 2001.

⁸¹ Entrevista con Portales.

la función más importante es una función que no se puede confesar casi, que es la siguiente, de que si uno tiene un aparato como teníamos nosotros a nivel de cada mesa, la única manera de romper ese esquema, es entrar por la fuerza a los recintos de votación e impedir el acta, porque el objetivo nuestro era el acta, entonces la única manera es disparar, entrar, disparar al cielo, y desaparecer todo y terminó la cosa, pero eso es muy difícil hacerlo cuando uno tiene observadores extranjeros[...] Entonces la práctica de la violencia, hace que sea denunciable por el observador internacional, en consecuencia no es tanto el problema administrativo de votos buenos, malos, sí, no, sino que es el hecho de que hay un tipo ahí que está y que dice, y lo peor es que mucha de esa gente son políticos de bastante coraje, y en consecuencia un dictador tendría que meterlos en un *charter*, en un avión, echarlos en medio de un escándalo mundial, de manera tal de que la sola presencia de ellos adentro es una garantía[...] un seguro[...] Esa función es inestimable.⁸²

Los observadores extranjeros estaban perfectamente concientes de su papel y, aún más, no consideraban su presencia en Chile como intromisión alguna. Para ellos, el derecho a elecciones libres era un derecho humano fundamental que trascendía las fronteras. Como Adolfo Suárez —el ex presidente español que tuvo un papel central en la transición de su país y fungió como colider de la delegación de NDI— lo expresó en el reporte de la misión:

El reciente plebiscito chileno, aunque formalmente un asunto interno que cae dentro de los derechos soberanos de Chile, también tenía una dimensión internacional de la mayor relevancia. El viejo principio del derecho internacional clásico respecto a la no intervención en los asuntos internos de otros estados está gradualmente disminuyendo en importancia; por lo tanto, la comunidad internacional no puede ser indiferente a la lucha por la libertad, los derechos humanos, y el estado de derecho.⁸³

El gobierno chileno reconoció la validez de los argumentos sobre derechos humanos; por lo tanto, no rechazó las actividades de observación de las ONG presentes en el país. Arriagada acepta que el régimen poseía “cierta sensibilidad respecto a la situación internacional”,⁸⁴ y monseñor Valech nota que, en parte “debido a las Naciones Unidas” y su trabajo previo en Chile en el campo de los derechos humanos, el gobierno chileno

⁸² Entrevista con Arriagada. Véase también Christian, *op. cit.*

⁸³ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. v.

⁸⁴ Entrevista con Arriagada.

permitió el ingreso al país de los observadores.⁸⁵ El régimen militar desarrolló entonces lo que Larry Garber llama una “actitud esquizofrénica”. En sus palabras:

El gobierno ahí [en Chile] se negaba a reconocer “observadores”, utilizando en su lugar el término de “testigos” para referirse a nuestra presencia. Al mismo tiempo, el gobierno no nos impedía realizar nuestro trabajo, y como era costumbre en los ochenta, en realidad tenía una actitud esquizofrénica hacia los observadores: por una parte frecuentemente ayudaban a los observadores en sus tareas, pero al mismo tiempo eran bastante suspicaces de la supuesta simpatía que los observadores suscitarían en los partidos de oposición.⁸⁶

El gobierno chileno ciertamente no puso obstáculos a los observadores extranjeros. Así, por ejemplo, tanto el Grupo Jurídico como NDI reconocieron la cooperación de funcionarios públicos.⁸⁷ De manera similar, Jiménez no recuerda que las delegaciones internacionales hayan tenido problemas con el gobierno.⁸⁸ Esto no quiere decir que el régimen hubiera simpatizado con los observadores, pero parecía considerarlos como algo con lo que tenía que vivir. Para Jeffrey Puryear, el gobierno permitió la presencia de observadores externos porque sentía que “existían ciertas reglas del juego, las cuales no deben por lo general ser violadas”.⁸⁹ Oscar Godoy, del CEL, considera que el ministro de Asuntos Externos de aquella época, Ricardo García, “tenía una actitud abierta, quería que el plebiscito fuera lo más transparente posible”. Y recuerda que la víspera del acto electoral, cuando García fue a su casa (habían sido compañeros universitarios), en donde “un grupo de personas de Estados Unidos y otros políticos y gente del Centro de Estudios Públicos (un centro de investigación al que Godoy pertenecía) estaban analizando una encuesta electoral, él [García] estaba muy contento de estar en contacto con los observadores políticos”.⁹⁰ De manera similar, la embajada chilena en Washington, más allá de algunas disputas retóricas con el Grupo Jurídico (más sobre esto abajo), también cooperó con los observadores.⁹¹ El ex embajador Hernán Felipe Errázuriz, de hecho, no sólo no recuerda haber tenido problema alguno con los observa-

⁸⁵ Entrevista con monseñor Valech.

⁸⁶ Comunicación electrónica, 15 de noviembre de 2001.

⁸⁷ International Human Rights Law Group, *Supplemental Report on the Chilean Electoral Process*, Washington, 1988, p. 1; National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁸ Comunicación electrónica, 13 de septiembre de 2001.

⁸⁹ Entrevista con Puryear.

⁹⁰ Entrevista con Oscar Godoy, Santiago, Chile, 9 de agosto de 2001.

⁹¹ International Human Rights Law Group *et al.*, 1989, p. ii.

dores, sino que, por el contrario, recuerda haberles proporcionado la información necesaria.⁹²

El gobierno chileno autorizó la presencia de observadores extranjeros en calidad de turistas (es decir, no les concedió el estatus de observadores); sin embargo, los lincamientos gubernamentales para estos “turistas” les permitían explícitamente involucrarse en actividades de observación electoral.⁹³ Esta situación ambigua era el reflejo del predicamento que el gobierno enfrentaba respecto al monitoreo del plebiscito. En un nivel, la tradición democrática chilena, junto con la estructura normativa continental (la IHO), hacían difícil para el régimen militar simplemente rechazar la OIE. Sin embargo, la idea de contar con observadores extranjeros no les agradaba en absoluto a muchos dentro del régimen militar. Por ejemplo, José Toribio Merino, miembro de la junta, rechazaba tajantemente la presencia de observadores extranjeros en Chile.⁹⁴ Pero por otra parte estaban aquellos que, privilegiando la transparencia del plebiscito por sobre cualquier otra consideración, preferían tener observadores. Consideraban que amarrar las manos del régimen era la mejor estrategia –tanto por razones de principios como pragmáticas. Como señaló Arriagada, los que dentro del régimen creían que iban a ganar apoyaban la presencia de observadores por motivos estratégicos, “y para los que creían que iban a perder [dentro de los que apoyaban el régimen] era preferible que se lo dijeran los extranjeros al régimen militar”.⁹⁵

Éste era el ambiente general en el que las actividades de los observadores internacionales del plebiscito chileno de 1988 transcurrieron. En las siguientes dos secciones considero en más detalle el trabajo de las dos organizaciones que llevaron a cabo el trabajo más consistente en vistas al plebiscito: el Grupo Jurídico y NDI.

El Grupo Jurídico

El Grupo Jurídico es una organización no partidista establecida en 1978, con sede en Washington. Su misión es “promover y proteger los derechos humanos alrededor del mundo a través del derecho internacional en la

⁹² Entrevista con Hernán Felipe Errázuriz, Santiago, Chile, 8 de agosto de 2001. Como se señaló, esto es confirmado en el reporte del Grupo Jurídico, el cual nota que “la embajada de Chile en Washington ha sido muy servicial”. International Human Rights Law Group *et al.*, 1989, p. 76.

⁹³ García, entrevista, Santiago, Chile, 7 de agosto de 2001.

⁹⁴ Fernández, *op. cit.*, pp. 263-264.

⁹⁵ Entrevista con Arriagada.

materia”.⁹⁶ Como señalé anteriormente, el Grupo Jurídico empezó a observar elecciones en 1983; el siguiente año publicó las *Pautas para la observación internacional de elecciones*. Elaboradas por Larry Garber, quien por ese entonces era el director del Proyecto de Observación Electoral del Grupo Jurídico, las *Pautas* establecían la racionalidad de la participación de la organización de derechos humanos en la observación electoral. Notan que “desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el derecho a la participación política en el gobierno propio ha sido reconocido como un derecho humano fundamental”.⁹⁷

De manera similar, un reporte posterior del Grupo Jurídico señala que “cuando el derecho a la participación política es negado, otros derechos básicos se encuentran en peligro”, y afirma que “el Grupo Jurídico cree que el derecho a elecciones periódicas y genuinas debe ser monitoreado de la misma manera y en el mismo grado que otros derechos básicos que son monitoreados por organizaciones internacionales”.⁹⁸ Hacer explícita la relación entre derechos humanos y asuntos electorales fue una importante innovación conceptual en el surgimiento de la OIE entre ONG internacionales. La mayoría de los grupos de derechos humanos a principios de los ochenta no participaban en la observación electoral.

Le pregunté a Garber sobre el origen de la idea de enmarcar la observación electoral en términos de derechos humanos; respondió: “en aquel tiempo, creíamos que presentar la observación electoral como una tarea de derechos humanos dotaría a esta nueva empresa de legitimidad adicional. Sin embargo, el acontecer rápidamente superó estas consideraciones, y antes de mucho tiempo, es decir, un par de años después de que las *Pautas* habían sido publicadas, las dos cuestiones estaban entrelazadas en el sentido de que todos entendían que el monitoreo electoral tenía un contexto ‘político’”.⁹⁹ Para Thomas Carothers, experto en “promoción de la democracia” en el Carnegie Endowment for Peace y anteriormente servidor público en el Departamento de Estado, Garber fue una de “las pocas personas clave” que dieron un empuje importante a la observación electoral a principios de los ochenta, con las labores que desarrolló en el Grupo Jurídico. Efectivamente, Garber se distanciaría de la comunidad tradicional de derechos humanos para involucrarse más en la “promoción de la democracia” en general y en la observación electoral en particular.¹⁰⁰ Así, en la época del plebiscito chileno, Garber fungía como consultor en jefe

⁹⁶ International Human Rights Law Group *op. cit.*, 1987, cuarta de forros.

⁹⁷ Larry Garber, *Guidelines for International Election Observing*, Washington, 1984, p. 1.

⁹⁸ International Human Rights Law Group *et al.*, *op. cit.*, 1989, p. 1.

⁹⁹ Comunicación electrónica, 15 de noviembre de 2001.

¹⁰⁰ Thomas Carothers, entrevista, Washington, 7 de diciembre de 2001.

para procesos electorales de NDI, y fue él quien redactó el informe final de esa organización.

El trabajo del Grupo Jurídico en Chile se inició en agosto de 1987, cuando envió una misión de trabajo para “observar y examinar las condiciones que afectan la justeza del plebiscito y el grado en se podría esperar refleje la voluntad libre e informada del pueblo chileno”.¹⁰¹ El Grupo Jurídico consideraba que “la comunidad internacional tiene un papel que jugar en fomentar la celebración de elecciones consistentes con los estándares internacionales”.¹⁰² En el caso específico de Chile, consideraba que “el papel de los observadores es reportar el consenso del pueblo chileno tal como ellos evalúan el proceso plebiscitario, ser testigos del proceso de restauración democrática, e informar a la comunidad internacional con relación al esfuerzo chileno de realizar el derecho de participación política”.¹⁰³ Aún más, al estar presentes en un país autoritario durante un periodo de transición, los observadores del Grupo Jurídico también intentaban “proveer de apoyo moral a aquellos que temen que participar en un ejercicio electoral pueda acarrearles consecuencias indeseables”.¹⁰⁴

En noviembre de 1987 el Grupo Jurídico publicó su *Reporte sobre el proceso electoral chileno*, el cual contenía el análisis y las recomendaciones hechas por la primera misión. En abril de 1988 envió un segundo grupo de trabajo, y en septiembre-octubre emplazó una delegación de ocho miembros en Santiago.¹⁰⁵ Dada la experiencia del Grupo Jurídico en la observación electoral en general, y en el caso chileno en particular, no es de sorprender que el Comité bipartidista para apoyar las elecciones libres en Chile le pidiera servir como consejero.¹⁰⁶

En un reporte preliminar, el Grupo Jurídico notó que, aunque el gobierno chileno justificaba la celebración de un plebiscito en lugar de elecciones con varios candidatos en términos de los supuestos peligros que el país enfrentaba, “el sistema interamericano[...] no [reconocía] tal defensa[...] La práctica en las Américas ha sido el prohibir virtualmente todas las restricciones al derecho de participar en una elección genuina, y en especial restricciones tan amplias como las que [estaban]

¹⁰¹ International Human Rights Law Group, *op. cit.*, 1988, p. 3.

¹⁰² International Human Rights Law Group, *op. cit.*, 1987, p 47.

¹⁰³ International Human Rights Law Group, *et al.*, *op. cit.*, 1989, p iii.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 3. El Grupo Jurídico envió esta delegación conjuntamente con otras tres organizaciones: Danish Center for Human Rights, Netherlands Institute of Human Rights y Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights.

¹⁰⁶ IHRIG News Release, 4 de agosto de 1988; International Human Rights Law Group *et al.*, *op. cit.*, 1989, pp. 24-25.

en efecto en Chile”.¹⁰⁷ En otro reporte, el Grupo Jurídico argumentaba que, “de acuerdo con la práctica contemporánea, particularmente en América Latina, el gobierno debe permitir la observación internacional del ejercicio electoral que se avecina y del contexto en el que el proceso se desenvuelve”. Pero también observó que, “en tanto que la oposición chilena ha dado una entusiasta bienvenida a los observadores internacionales del plebiscito, el gobierno chileno ha adoptado una actitud más ambivalente”.¹⁰⁸

La actitud ambivalente del gobierno tenía que ver en parte con una carta enviada por el embajador chileno en Washington al Grupo Jurídico en respuesta a su reporte de agosto de 1987. El Grupo Jurídico le había hecho llegar al gobierno chileno una versión preliminar del reporte, solicitándole sus comentarios. En su respuesta, el embajador Errázuriz señaló que “cualquier respuesta oficial dotaría de legitimidad no merecida a un documento que prejuzga e intenta sembrar duda sobre un evento electoral que todavía no se lleva a cabo”.¹⁰⁹

Sin embargo, las relaciones entre el Grupo Jurídico y la embajada mejorarían después. Así, un reporte subsiguiente de la ONG observaba tanto que el gobierno chileno había “continuado un diálogo con el Grupo Jurídico durante todas las etapas del proyecto”, como que la embajada chilena en Washington había sido “muy servicial”.¹¹⁰ Todavía más, el reporte reconocía que el régimen militar “no había puesto limitantes a los miembros de la delegación respecto a los lugares a que éstos podían viajar o con quien podían entrevistarse”.¹¹¹ El gobierno estaba pues cumpliendo tanto con la larga tradición democrática chilena, como con los principios hemisféricos. Pero también razones pragmáticas entraban en juego al permitir la presencia de observadores internacionales en el proceso electoral. Como se observaba en un reporte posterior al plebiscito del Grupo Jurídico, “funcionarios gubernamentales y líderes de partidos progubernamentales cándidamente admitieron ante la delegación de septiembre del Grupo Jurídico que la presencia de observadores internacionales dotaría de credibilidad al resultado del plebiscito en caso de que la victoria del ‘Sí’ fuera estrecha”.¹¹²

¹⁰⁷ International Human Rights Law Group, *op. cit.*, 1987, p. 15.

¹⁰⁸ International Human Rights Law Group, *op. cit.*, 1988, p. 20.

¹⁰⁹ International Human Rights Law Group, *op. cit.*, 1987, p. i.

¹¹⁰ International Human Rights Law Group, *et al.*, *op. cit.*, 1989, p. 76.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 3-4.

¹¹² *Ibid.*, pp. 55-6.

NDI

Creado en 1983 como parte del NED, el cual había sido establecido ese mismo año por el Congreso estadounidense, NDI es una organización semigubernamental afiliada al Partido Demócrata. Inició su trabajo relacionado con Chile en 1985; en mayo de ese año patrocinó una conferencia sobre "Democracia en América del Sur", en Washington, a la que asistieron líderes de partidos políticos de Chile y otros países latinoamericanos. Un año después, NDI y dos partidos políticos venezolanos organizaron otra conferencia. Esta vez se llevó a cabo en Caracas, y el tema fue la transición chilena a la democracia.¹¹³ Significativamente, los partidos que asistieron a Caracas representaban un amplio espectro político, de izquierda a derecha. La diversidad ideológica de la conferencia, ha señalado Wollack, entonces vicepresidente ejecutivo de NDI, intentaba ser "un mensaje al gobierno chileno de que había una especie de apoyo 'de pared a pared', desde los conservadores hasta los socialistas, a la transición democrática en Chile".¹¹⁴

El siguiente año, en abril, el presidente de NDI, Brian Atwood, y Curtis Cutter, un consultor, visitaron Chile, y en mayo NDI invitó a cuatro chilenos a participar en la misión de la organización a las elecciones legislativas en Filipinas. Pero la formalización del trabajo de NDI en lo concerniente específicamente al plebiscito empezó en julio de 1987, cuando envió una misión para colaborar con organismos de la sociedad civil y de la oposición en el establecimiento de una campaña para fomentar el registro de votantes. Así, en noviembre, NDI contribuyó en la organización de un seminario al que asistieron no sólo líderes políticos y sociales chilenos, sino también consultores políticos de Alemania Occidental, Canadá, España, Estados Unidos, Filipinas y Venezuela.¹¹⁵

Como Wollack recuerda, "después de la campaña de registro, el esfuerzo se concentró en el Comando por el No, y NDI trabajó muy cerca de éste en cuestiones relacionadas con encuestas, medios, organización y aun proveyéndole apoyo financiero".¹¹⁶ Arriagada señala que el Comando solicitó a NDI "consejo sobre cómo conducir una campaña, pues en el país no habíamos tenido ninguna en 17 años".¹¹⁷ Pero además de su participación política más evidente en la campaña del plebiscito, durante 1988 NDI permaneció activo en otras actividades de "promoción de la democracia", tales como la provisión de fondos para la educación cívica y la observación

¹¹³ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁴ Entrevista con Wollack.

¹¹⁵ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁶ Entrevista con Wollack.

¹¹⁷ Entrevista con Arriagada.

de elecciones, así como la administración de la mayor parte del millón de dólares que el Congreso había autorizado para Chile.¹¹⁸

Con el plebiscito más próximo, NDI envió un equipo a Chile en agosto para prepararse (a pesar de que la fecha exacta aún no se sabía, dado que la Constitución de 1980 establecía que el candidato fuera conocido por lo menos 90 días antes del término del gobierno de Pinochet, en marzo de 1989; sin embargo, era del conocimiento público que el plebiscito estaba cercano). Durante el viaje de preparación de agosto, NDI le *informó* al gobierno chileno de su próxima misión de observación.¹¹⁹ La respuesta oficial fue positiva. Como Wollack declaró al diario *El Mercurio*: “Aunque no hemos sido invitados por el gobierno, se nos ha informado que si queremos venir a ver cómo se desarrolla la próxima elección somos bienvenidos.”¹²⁰ Pero la respuesta gubernamental era más que solamente hospitalidad distante. Existía en ella cierta ambivalencia permisiva, casi lúdica. Como Wollack recuerda:

Ellos [los del gobierno] dijeron: son bienvenidos para venir en calidad de turistas, pero era un juego que estaban jugando, nos aceptaron, nos dijeron, “si quieren venir”, y nosotros hicimos nuestros propios gafetes [como observadores], para que pareciera más oficial. Y había ocasiones en que íbamos a las mesas de votación y los militares nos decían: “¿porqué están aquí?”, y nosotros les decíamos: “estamos observando el proceso”. Y ellos nos decían: “no existen los observadores aquí, pero si quieren regresar como turistas no hay problema”. Entonces nos íbamos a una cuadra, regresábamos, y decían: “¿por qué están aquí?” “Somos turistas” [y respondían] “entonces está bien, pueden pasar”. Entonces había un poquito de juego en todo esto.¹²¹

En contraste, la oposición al régimen era más directa. Durante la referida visita de agosto, NDI recibió una carta de Sergio Molina en la cual se manifestaba: “El Comité por Elecciones Libres (CEL) da la bienvenida a la delegación del NDI la cual cree demuestra el apoyo internacional para la realización de un plebiscito justo y libre.”¹²² La oposición política estaba interesada en tener un plebiscito justo y libre, así como estaba preocupada por la legitimidad del proceso. Esto es, el Comando también tenía interés en la credibilidad de los resultados –aun si la opción por el “No” perdía. Y en este asunto, las misiones de observadores internacionales, como la de

¹¹⁸ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 7. Énfasis añadido.

¹²⁰ En *ibid.*, p. 71.

¹²¹ Entrevista con Wollack.

¹²² National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 70.

NDI, tenían un importante papel que desempeñar. Wollack recuerda que Arriagada le dijo que, si Pinochet ganaba limpiamente, la oposición quería que NDI dijera simplemente eso: que el gobierno había ganado sin robarse el proceso, con el fin de evitar violencia en las calles.¹²³ Wollack dice que los observadores de NDI lo hubieran hecho: “estábamos preparados para decir: ‘esta elección no fue robada’, a pesar de que criticáramos el concepto del plebiscito mismo. Así que ésa era una posibilidad, [aunque] no una posibilidad que nosotros deseáramos”. Así, el principal papel de la delegación de NDI, de acuerdo con Wollack, era “demostrar a las autoridades chilenas que íbamos a estar observando”.¹²⁴ En su calidad de vigilante, así como de proveedor de asistencia técnica, NDI fue bastante exitoso.¹²⁵

El día del plebiscito, la delegación de 55 miembros de NDI se dividió en 13 equipos, se diseminó a lo largo de Chile y realizó sus labores con entusiasmo. Algunos de sus miembros de hecho parecen haber actuado con demasiado entusiasmo. Wollack recuerda que cuando él y otros en la delegación se enteraron de que en algunos sitios de votación se estaban formando filas muy largas, pensaron que algunas personas no iban a poder votar.

Entonces nos pusimos histéricos, te diré, era el gran asunto durante la mañana[...] entonces nos dirigimos, Suárez y yo, todos nos fuimos en masa a ver al jefe del Servicio Electoral, Juan Ignacio García, quien jugó un papel muy decente[...] y Larry Garber, que estaba en nuestro equipo, pensó que estábamos exagerando, “hay que esperar”, decía, y no le hacíamos caso, queríamos entrar, estábamos preocupados; entonces enfilamos a la Comisión Electoral. Fue una experiencia aleccionadora, que a partir de entonces probablemente no repetiríamos[...] exigimos que la Comisión anunciara que todas las personas en fila podrían votar. Y Juan Ignacio dijo: “bueno[...] por que no esperamos”[...] al final hizo el anuncio, pero regresamos a las casillas tres horas después y no había colas. Todo había funcionado bien.¹²⁶

En su reporte final, NDI concluyó que “el plebiscito se llevó a cabo de

¹²³ De acuerdo con Wollack (entrevista), Arriagada le dijo que si la violencia estallaba, eso se convertiría en un obstáculo para la batalla de largo plazo que las fuerzas democráticas estaban llevando a cabo.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Arriagada, *op. cit.*, 1998, p. 259; Jeffrey Puryear, *Building Democracy: Foreign Donors and Chile*, Nueva York, Columbia University, 1991, p. 11; Washington Office on Latin America, *U.S. Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama*. Trabajo preparado para la conferencia *U.S. Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama*, 19 de enero de 1990, Washington, p. 22.

¹²⁶ Entrevista con Wollack.

una manera justa y ordenada".¹²⁷ También reconoció que a pesar de que su delegación

había superado los confusos mensajes enviados por el gobierno chileno respecto a su presencia[...] Al final de cuentas no se pusieron restricciones sobre quién podía visitar Chile como observador ni sobre los lugares que podrían visitar los observadores, o a quiénes podrían entrevistar estando en el país. De hecho, algunos altos funcionarios gubernamentales informalmente reconocieron la presencia de la delegación, y colaboraron con sus actividades al informar a los mandos militares y funcionarios del interior que equipos de observadores visitarían sus regiones. A pesar de que los representantes gubernamentales no aceptaron reunirse formalmente con la delegación, los líderes de ésta se reunieron en privado con funcionarios de la Cancillería.¹²⁸

El 5 de octubre de 1988 la participación de los electores alcanzó el 97%. La opción por el "No" obtuvo 54.7% y la del "Sí", 43.0%. Al día siguiente, el colider de la delegación Adolfo Suárez fue interrogado sobre qué le diría a Pinochet si tuviera una reunión con él; respondió: "No me atrevería a decirle nada al señor Pinochet[...] ¡Ya lo ha hecho el pueblo de Chile!"¹²⁹ Como testigos de la voz de los chilenos, el ex presidente español y otros observadores internacionales habían en efecto enviado un mensaje a Pinochet y otros líderes estatales. Como Suárez mismo escribió en el prefacio del informe de NDI: "la falta de libertad y la violación sistemática de los derechos humanos se han convertido en transgresiones al derecho internacional que justifican acciones por parte de la comunidad internacional". Las elecciones nacionales estaban en efecto convirtiéndose en procesos que sólo "formalmente son un asunto interno que cae dentro de los derechos soberanos" de los estados.¹³⁰

CONCLUSIONES

El plebiscito chileno de 1988 se convirtió en un referente importante para la historia de la OIE. Fue el primer proceso electoral en el hemisferio occidental al que acudieron numerosos observadores internacionales independientes, lo que marcó el surgimiento de una red de defensa transnacional —con la consecuente redefinición de la soberanía estatal. Aún más, la au-

¹²⁷ National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 1.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 88.

¹³⁰ *Ibid.*, p. v.

sencia de la OEA, la cual, como señalé, había observado elecciones desde comienzos de los sesenta, significó la transferencia de la fuerza impulsora de la OIE de una OIG hacia las ONG con orientación internacional. Este cambio era significativo porque, al dar un nuevo impulso a la OIE, las ONG contribuyeron a su eventual institucionalización. Como Garber señala, las actividades de monitoreo de las ONG desde inicios de los ochenta fueron “esenciales” para institucionalizar su práctica en las OIG.¹³¹

Pero esta institucionalización tendría lugar más tarde, después de las elecciones nicaragüenses de 1990. Lo que era claro en 1988, sin embargo, es que el caso chileno se había convertido en un punto de convergencia para una red de activistas. Como el informe de la NDI observaba: “existe ahora un cuerpo de líderes políticos alrededor del mundo quienes están comprometidos con el pueblo chileno en su lucha por un futuro democrático”.¹³²

El hecho de que en el plebiscito chileno convergieran por primera vez una miríada de organizaciones de observación no gubernamentales (y semigubernamentales) estaba indudablemente relacionado con la estructura normativa de las Américas. Sin la IHO, lo más probable es que la OIE no hubiera surgido de manera sistemática en el continente antes que en cualquier otro lugar –y asimismo lo más probable es que el caso chileno no hubiera sido fundacional. Pero, visto a la distancia, ahora que las elecciones nacionales se han convertido en hechos internacionales, y que el significado de la soberanía estatal se ha modificado parcialmente como resultado de este proceso, el significado tanto de la IHO como de la observación del plebiscito chileno de 1988 debe ser evidente.

¹³¹ Comunicación electrónica, 15 de noviembre de 2001.

¹³² National Democratic Institute for International Affairs, *op. cit.*, p. 67.