

## POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL EN DEMOCRACIAS FRÁGILES O PRECARIAS

### POTENTIAL AND LIMITS OF INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSIONS IN FRAGILE DEMOCRACIES

Christina BINDER\*

**RESUMEN:** El presente artículo analiza las posibilidades y los límites de las misiones internacionales de observación electoral en democracias frágiles, invocando el acervo y la experiencia de las misiones de la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Luego de revisar los diferentes formatos y métodos utilizados por las misiones de observación electoral (MOE) y las normas internacionales relevantes para su evaluación, se esbozan de manera general las posibilidades y desafíos que tiene que enfrentar una MOE. En ese sentido se examinará la utilidad de las misiones de observación electoral en democracias frágiles, argumentando que en determinadas circunstancias, tiene sentido enviar misiones electorales a países con democracias precarias o en riesgo.

**PALABRAS CLAVE:** observación electoral internacional; Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); democracias frágiles; derecho a la participación política; misiones de observación electoral.

**ABSTRACT:** The article analyses potential and limits of international election observation missions in fragile democracies with special focus on OSCE/ODIHR election observation missions. It outlines the different formats of election observation missions, discusses the methodology employed and gives an overview of the applicable international standards. On this basis, the possibilities and challenges of election observation missions are discussed. It is argued that under certain conditions, it makes sense to observe elections also in fragile democracies.

**KEYWORDS:** International Election Observation; Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE); fragile democracies; right to political participation; Election Observation Mission's.

---

\* Catedrática de Derecho Internacional y Directora Adjunta del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de 'Derechos Humanos' de la Universidad de Viena. Catedrática de Derecho Internacional y de Derechos Humanos en la Universidad de la Bundeswehr, Munich. Contacto: <c.binder@unibw.de>. Fecha de recepción: 21 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 12 de diciembre de 2017.

## I. INTRODUCCIÓN

Las misiones electorales internacionales emprendidas en democracias frágiles, caracterizadas por la falta de pluralidad política y la opresión de la oposición, parecen particularmente cuestionables. Esto suele ocurrir en los casos en que las elecciones constituyen el principal medio para legitimar y revalidar a la élite gobernante, con lo cual las elecciones se convierten en un sofisticado mecanismo para mantener la fachada de una democracia. Especialmente en democracias frágiles, preguntarse sobre el significado y los beneficios potenciales de la observación electoral luce especialmente necesario. Ahora bien, ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones de la observación electoral en estos casos? ¿Cómo se presenta la observación o evaluación electoral desde una perspectiva jurídica, principalmente si se identifica una violación (continua) de los estándares internacionales aplicables? ¿Las misiones electorales tienen un valor agregado bajo estas condiciones o son un desperdicio de recursos? ¿Corre una organización el riesgo de legitimar elecciones no democráticas, al enviar misiones electorales ante esa incertidumbre?

El artículo intenta responder a esas preguntas, tomando como base la experticia de las misiones electorales de la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre las cuales registran algunas democracias precarias como: Turkmenistán y Uzbekistán, ubicadas en el 3er y 4to lugar del ranking publicado en el informe Freedom House 2017 y que fueron calificadas como “no libres”.<sup>1</sup> Además, la OSCE / OIDDH acumula una amplia experiencia en el campo de las misiones electorales, que suman más de 300 hasta la fecha.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Freedom House, Freedom in the World 2017, p. 16, consultado en: <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf)>.

<sup>2</sup> La misión número 300 tuvo lugar en octubre de 2015. Visite el sitio web de OIDDH, 300 Misiones de Observación Electoral de la OIDDH, disponible

Por lo tanto, esta contribución se sustenta en una comprensión empírica-realista de la democracia,<sup>3</sup> según la cual cada sistema político contiene elementos democráticos y antidemocráticos.<sup>4</sup> La democracia no se entiende en este contexto como un asunto de todo o nada, sino como un concepto gradual en que la población puede ejercer una influencia de control sobre la política y los políticos, dando a todos los ciudadanos la misma oportunidad de expresarse.<sup>5</sup> La celebración de elecciones puede no ser el único criterio para calificar un régimen como “democrático”; pero es una condición necesaria.<sup>6</sup> En palabras del ex-Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, “Si bien la democracia debe ser más que elecciones libres, también es cierto. que no puede ser menos”.<sup>7</sup>

Como parte de este estudio sobre las posibilidades y limitaciones de las misiones de observación electoral de la OSCE / OIDDH enviadas a las democracias frágiles, la Parte B explica los diferentes formatos de las misiones de observación electoral, el marco de evaluación, los estándares normativos internacionales relevantes y las posibilidades y límites fundamentales de una misión para apoyar el proceso electoral y la democracia en un país.

---

en: <<http://www.osce.org/odihr/elections/193741>>.

<sup>3</sup> LINDBERG, Staffan, *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

<sup>4</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, “The Nested Game of Democratisation by Elections”, en *International Political Science Review*, núm. 23, 2002, p. 103.

<sup>5</sup> Cfr., entre otros, LINDBERG, Staffan, *op.cit.*; así como, DIAMOND, Larry, “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation”, en Tom Farer (Eds.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defining Democracy in the Americas*, Baltimore, p. 52.

<sup>6</sup> Cfr. entre otros, LINDBERG, Staffan, *op.cit.*; SCHEDLER, Andreas, *op.cit.*; O’DONNELL, Guillermo, “Human Development, Human Rights, and Democracy”, en: Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Cullell (Eds.), *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, Notre Dame, p. 9.

<sup>7</sup> Véase, Secretario General de Naciones Unidas ANNAN, Kofi, Palabras en la Conferencia Internacional “Towards a Community of Democracies”, Varsovia, 27 de junio de 2000, Comunicado de Prensa SG/SM / 7467, consultado en: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000 /sgsm7467.htm>>.

La Parte C resalta y explora los ámbitos generales de tensión de las misiones electorales internacionales y el valor agregado de las mismas en las democracias precarias.

## II. FORMATOS DE OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y NORMAS APLICABLES

### A) MÉTODOS Y ESTÁNDARES PARA LAS MISIONES

La observación internacional de las elecciones comenzó en los años posteriores al final de la Guerra Fría, y desde entonces, ha experimentado un auge extraordinario.<sup>8</sup> Hoy en día, varias organizaciones internacionales se desempeñan activamente en el campo electoral: además de las Naciones Unidas (ONU), que ahora se centra más en el apoyo técnico para el proceso electoral, son sobre todo organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la ya mencionada OSCE / OIDDH, la Unión Europea (UE) y, más recientemente, la Unión Africana (UA) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).<sup>9</sup>

Con el transcurso del tiempo, se ha desarrollado un acceso cada vez más sofisticado de la observación de elecciones, caracterizada por la implementación de metodologías institucionales formalizadas, principalmente las de la OSCE y la UE, establecidas en los “manuales de observadores”.<sup>10</sup> La Declaración de Principios

---

<sup>8</sup> Para más detalles sobre el desarrollo histórico, véase, BINDER, Christina, PIPPAN, Christian, “Election Monitoring, International”, en: Rüdiger Wolfrum (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, 2008, para. 11.

<sup>9</sup> También participan en la observación de elecciones, organizaciones no gubernamentales internacionales como el Centro Carter, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Democracy Reporting International o la Red Asiática para Elecciones Libres.

<sup>10</sup> *Handbook for European Union Election Observation*, Bruselas, 2da. ed., 2008, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election\\_observa-](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observa-)

para la Observación Electoral Internacional, adoptada en 2005, ha facilitado que numerosas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales conozcan los principios básicos y las normas metodológicas para la observación electoral.<sup>11</sup> Del mismo modo, el comportamiento de los observadores electorales se encuentra contenido en un Código de conducta para los observadores electorales internacionales que se adjunta a la declaración. Estos documentos establecen el marco y las condiciones para la observación independiente que está comprometida con el principio fundamental de la no interferencia en el proceso político. Por otro lado, y aunque los documentos no son vinculantes, han guiado un proceso de establecimiento de estándares, en una especie de “judicialización”, a través de la cual se puede juzgar la actuación adecuada de una misión.

La metodología cada vez más sofisticada también condujo a una extensión de la duración de las misiones. Inicialmente, por ejemplo, las misiones eran de corto plazo y se centraron en la observación de los procedimientos electorales durante el día de las elecciones. Posteriormente se realizaron misiones a más largo plazo, incluyendo los períodos pre y post electorales. Actualmente, las misiones electorales siguen cada vez más el enfoque metodológico del ciclo electoral, que ve el proceso electoral más como un período permanente.<sup>12</sup> En consecuencia, el contexto político y democrático en general, así como los componentes y los factores

---

tion\_missions/documents/eu\_election\_observation\_handbook\_en.pdf; OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook*, 6ta. ed., 2010, consultado en: <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

<sup>11</sup> *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, 27 de octubre de 2005, Nueva York, consultado en: <[http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration\\_of\\_principles\\_code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration_of_principles_code_of_conduct_en.pdf)>. La Declaración ha sido adoptada entre otros, por la ONU, la OSCE, la UA, la Comisión Europea, la Secretaría del Commonwealth, IDEA Internacional, el Centro Carter e IFES.

<sup>12</sup> Cfr. UE, *Methodological Guide on Electoral Assistance*. Bruselas, 2006, consultado en: <[http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/thematic/evaluation-methodology-external-assistance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/thematic/evaluation-methodology-external-assistance_en.htm)>, S. 45ff; bzw den inhaltlich weitgehend entsprechenden UNDP, *Electoral As-*

del proceso de democratización se incluyen en la evaluación de las misiones electorales. Este enfoque, en el que las elecciones no son un evento de un día, se soporta en la premisa de que deben existir ciertas condiciones básicas para que sea posible un proceso electoral “genuino”.

Una observación electoral sin estos prerrequisitos básicos, que incluyen el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y reunión, un panorama pluralista de partidos políticos y una observación/un monitoreo el propio día de elecciones, no parece ser muy significativa. Ello también aborda las críticas que se hacen a las misiones de observación electoral que se centran demasiado en el día de las elecciones.<sup>13</sup>

## II. FORMATOS DE MISIONES ELECTORALES

Las MOE, con el equipo central, los observadores a largo (OLP) y a corto plazo (OCP), son la forma más completa y común de observación electoral internacional. El equipo central y los OLP arriban al país objeto de la observación electoral generalmente 6-8 semanas antes de las elecciones. El equipo central, que normalmente permanece en la capital,<sup>14</sup> es responsable de analizar los diversos importantes aspectos del proceso electoral, incluyendo

---

*sistance Implementation Guide*, 2007, consultado en: <<http://www.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-Guide.pdf>>.

<sup>13</sup> Véase en este sentido OSCE/ODIHR, *Election Handbook*, *op.cit.*

<sup>14</sup> El equipo central está formado por expertos que son responsables de diferentes áreas y analizan diversos aspectos relevantes para el proceso electoral. El analista político se ocupa del panorama político, de la administración del sistema electoral y sobre todo, mantiene estrecho contacto con la Comisión Electoral Central. El analista legal se enfoca en evaluar el marco legal y buscar cualquier incoherencia relacionada con la elección; y el experto en medios, es responsable de la evaluación de la cobertura de los medios, cualitativa y cuantitativamente. Dependiendo de la situación local, a veces se agregan expertas para minorías, el voto electrónico o analistas de género. El jefe adjunto de la

los políticos, jurídicos, administrativos, cobertura de los medios y otros. Los OLP se dividen en equipos de dos miembros en el país, con la finalidad de establecer contacto con las autoridades electorales locales, los representantes de los partidos, así como con las ONG y la población civil local. Los OCP llegan unos días antes de las elecciones y proceden con la observación el día de las elecciones en todo el país. Debido a su gran número,<sup>15</sup> constituyen una instancia extraordinaria para dar una imagen completa del proceso electoral y establecer si se podría estar frente a un posible fraude electoral en toda la elección. El registro predominantemente estadístico / cuantitativo del proceso electoral, el recuento de votos y la transferencia de resultados, complementan las observaciones más cualitativas de los OLP, así como los análisis del equipo central. Los resultados de la observación usualmente se publican inmediatamente después de las elecciones, en una declaración preliminar que se lleva a cabo en una conferencia de prensa. Un informe final detallado se publica unas 6-8 semanas después de las elecciones. Con base a los análisis y observaciones realizadas, se señalan los déficits y recomendaciones para mejorar el proceso electoral.

Además de la “variante estándar” previamente descrita de una misión, existen formatos modificados. Por ejemplo, las misiones de observadores “limitadas” que no incluyen observadores a corto plazo y se despliegan, específicamente, cuando no se prevén grandes problemas en las elecciones o cuando no se cumplen las condiciones básicas para elecciones libres y justas, haciendo que el observador a corto plazo carezca de sentido.

Una versión aún más limitada de una misión electoral es la Misión de Evaluación Electoral (MEE). En este tipo de misiones, los observadores a largo plazo se abstienen de participar y envían solo un equipo de expertos; por ejemplo, ese fue el caso en Turk-

---

misión coordina el equipo de expertos; él es al mismo tiempo el enlace entre los analistas y el Jefe de la Misión, quien tiene el patrocinio político.

<sup>15</sup> En las misiones OSCE / OIDDH, por lo general se despliegan entre 150 y 1300 (Ucrania 2004) observadores a corto plazo, dependiendo de tamaño del país y de otros factores.

menistán para las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2013 y 2017. En particular, las MEE, son misiones que se han desplegado recientemente en democracias establecidas / consolidadas para analizar los procesos electorales.<sup>16</sup> Este propósito surge de tener en cuenta, que si bien el valor agregado de la observación electoral en las democracias jóvenes es generalmente mayor que en las democracias consolidadas, la observación independiente también puede ser útil en las democracias establecidas, por ejemplo, para enfocarse en aspectos específicos de las elecciones o en las mejores prácticas implementadas.<sup>17</sup>

Una última y limitada misión electoral se refiere a los Equipos Expertos de Apoyo que trabajan dentro de la Misión de la OSCE en los distintos países (en el ejercicio de su mandato político) y asisten a las autoridades locales en la preparación y conducción de las elecciones, sin pronunciamientos públicos respecto al proceso. Tal misión se desplegó en Turkmenistán en las elecciones presidenciales de 2007 y para las primeras elecciones parlamentarias de 2008, ya que el marco nacional no permitía el despliegue de una misión más amplia.<sup>18</sup>

### III. MARCO DE EVALUACIÓN DE LAS MISIONES: NORMAS INTERNACIONALES

Antes de discutir los estándares internacionales que conforman el marco para una misión, se expone brevemente el marco de relación entre una misión y el país al que se envía la misión “país

---

<sup>16</sup> OSCE/ODIHR, Election Handbook, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Para más información sobre la Misión de Evaluación de Necesidades de la OSCE / OIDDH antes de las elecciones parlamentarias anticipadas de 14 de diciembre, Turkmenistán, 21 de octubre de 2008, consultado en: <[http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34496\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34496_en.pdf)>.



de acogida”.<sup>19</sup> La UE, por ejemplo, exige una invitación escrita del país de acogida como condición para enviar una misión. Del mismo modo, se firma normalmente un Memorando de Entendimiento (no vinculante) que establece los derechos y obligaciones de la misión de observación electoral, entre ellos, la no interferencia e independencia, así como las obligaciones de cooperación del país de acogida, tales como cuestiones de acreditación, acceso a la información y asuntos concernientes la seguridad. En el caso de la OSCE, por el contrario, todos sus Estados miembros se comprometen a recibir observadores electorales como parte del documento de Copenhague de 1990.<sup>20</sup> De manera que el Memorando de Entendimiento formal solo se celebrará en aquellos supuestos que justifiquen que dicho requerimiento es necesario. Concretamente, cuando estén en juego aspectos técnicos, como podría ser, el transporte de material electoral. Esta naturaleza formalmente distintiva del marco regulador de una misión se deriva en particular del hecho de que la UE solo observa elecciones en países no miembros, mientras que la OSCE generalmente envía misiones a los Estados miembros de la organización (“Estados Parte”).

Hay que destacar, por un lado, que los estándares internacionales de derechos humanos (como el derecho a participar en el proceso político) sirven como marco de evaluación para las misiones de observación electoral y, por el otro, que el documento de Copenhague de 1990 tiene un especial significado en el contexto regional de las misiones de interés de la OSCE. Estas normas constituyen el fundamento para evaluar el proceso electoral y se corresponden con una nueva comprensión de la soberanía en el derecho internacional, que atribuye cada vez más importancia a la forma en que se estableció un régimen político. Tom Franck habló en 1992 de un “derecho emergente a un gobierno democráti-

---

<sup>19</sup> Cfr. VAN AAKEN, Anne, CHAMBERS, Richard, *Accountability and Independence of International Election Observers*, 1. August 2009, consultado en: <ssrn.com/abstract=1444249>.

<sup>20</sup> *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 26 de enero de 1990, consultado en: <http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\_en.pdf>, párr. 8.

co (emerging right to democratic governance)”<sup>21</sup> y Niels Petersen 2008 hace referencia a un “derecho al surgimiento de un gobierno democrático (right to the emergence of democratic governance)”.<sup>22</sup>

#### A) ESTÁNDARES UNIVERSALES

Varios instrumentos internacionales establecen normas electorales vinculantes. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>23</sup> (DUDH), en el Artículo 21, instituyó el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, destacando que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. La DUDH, que originalmente fue adoptada mediante resolución legalmente no vinculante de la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluido dicho Artículo 21, hoy es comúnmente aceptada como derecho internacional consuetudinario con efectos vinculantes.<sup>24</sup> Aún más explícito es el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual legitima el derecho de todos los ciudadanos a participar en el proceso político, de manera equitativa, pero además, estandariza las modalidades de cómo deberían ser las elecciones: “periódicas, auténticas, mediante sufragio universal y por medio del voto secreto”.<sup>25</sup> El derecho a la participación política dispuesto en el PIDCP, se complementa con la Observación General 25/57 (1996)

---

<sup>21</sup> FRANCK, Tom, “The Emerging Right to Democratic Governance”, en *American Journal of International Law*, núm. 86, 1992, p. 46.

<sup>22</sup> PETERSEN, Niels, “The Principle of Democratic Teleology in International Law”, en *Brooklyn Journal of International Law* 34 (2008), p. 84.

<sup>23</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III) del 10 diciembre 1948.

<sup>24</sup> Cfr. ROSAS, Allan, “Article 21”, en: Gudmundur Alfredsson, Asborn Eide (Eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. Den Haag 1999, p. 431.

<sup>25</sup> Art. 25 PIDCP: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; ...”

del Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU).<sup>26</sup> Otros estándares de derechos humanos relevantes para el proceso electoral son los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación (Art. 19, 21, 22 PIDCP).

Con respecto a la participación política de ciertos grupos de la población (marginados), es preciso subrayar el papel que cumplen los tratados de derechos humanos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) de 1965, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) de 2006, con el fin de aumentar su participación en el proceso político.<sup>27</sup> Por un lado, estos acuerdos garantizan la participación no discriminatoria en el proceso electoral y por el otro, alientan a los Estados a tomar medidas especiales, no solo *de jure*, sino también *de facto*, con el propósito de salvaguardar que a estos grupos se les trate por igual en el proceso político.<sup>28</sup> Como ejemplo de tales medidas cabe mencionar la Recomendación General N. ° 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer menciona el apoyo financiero y la capacitación especial de las candidatas, así como la necesidad de establecer un sistema de cuotas.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> CDH, *General Comment No. 25/57*, 12. Juli 1996, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Arts. 7 y 8 CEDAW.

<sup>28</sup> Véase, Art. 4 CEDAW; así como la Recomendación general n. ° 23 del Comité de la CEDAW (1997), que se refiere explícitamente en el párrafo 15 a las “medidas especiales de carácter temporal”. Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>>.

<sup>29</sup> *Idem*.

B) NORMAS REGIONALES EN EL ÁMBITO DE LA OSCE

En el ámbito regional debe ponerse de relieve el documento de Copenhague de 1990<sup>30</sup>, que detalla las principales normas electorales para los Estados miembros.<sup>31</sup> El documento, como versión final de la Conferencia sobre la Dimensión Humana, celebrada en Copenhague entre el 5 y el 29 de junio de 1990, contiene normas electorales claves, así como otros principios relevantes de derechos humanos y la protección de las minorías.<sup>32</sup> Dicho documento fue suscrito por los Estados miembros de la OSCE.<sup>33</sup> Si bien el documento de Copenhague no es jurídicamente vinculante, sí lo es desde el punto de vista político. Contiene compromisos políticos que los Estados miembros de la OSCE reconocen como estándar esencial. Sin duda, los párrafos 6-8 juegan un rol decisivo en la observación electoral.<sup>34</sup> El párrafo 7 por ejemplo establece que la voluntad del pueblo sea la base para la autoridad del gobierno. Para ello los Estados participantes celebrarán elecciones libres en intervalos razonables (7.1.); permitirán que todos los escaños de

---

<sup>30</sup> Véase, *Copenhagen Document, op.cit.*, consultado en: <<http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true>>.

<sup>31</sup> Otras normas vinculantes a nivel regional se encuentran en Europa en el Art. 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos; para el ámbito americano en el Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y para África en el Art. 13 de la Carta de Banjul. Estas disposiciones corresponden en gran medida al Art. 25 PIDCP.

<sup>32</sup> Por decisión del Cumbre de la CSCE en Budapest en 1994, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) pasó a llamarse en 1995 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

<sup>33</sup> El documento de Copenhague ha sido firmado por Bélgica, Bulgaria, RFA, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, la Santa Sede, Irlanda, Islandia, Italia, Yugoslavia, Canadá, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, los Países Bajos, Noruega, Austria y Portugal, Rumania, San Marino, España, Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Turquía, la URSS, Hungría, EE.UU., El Reino Unido y Chipre.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, *Copenhagen Document*, párr. 6: “The participating states declare that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government (...)”.

por lo menos de una de las cámaras de la legislatura nacional sean cubiertos libremente por votación popular (7.2); garantizarán el sufragio universal e igual a todos los ciudadanos adultos (7.3); garantizarán que las elecciones sean por votación secreta y que los votos sean contados y registrados limpiamente, dando a conocer al público los resultados oficiales (7.4). Además, el párrafo 7.5 hace referencia al derecho de todos los ciudadanos a aspirar a puestos políticos o cargos públicos electivos, individualmente o como representantes de partidos u organizaciones políticas, sin discriminación.

El documento de Copenhague también incluye los compromisos de los Estados para establecer un marco regulatorio apropiado para la creación y el funcionamiento de los partidos políticos (7.6), para asegurar una campaña electoral libre y justa, sin intimidación o temor y sin interferencia del Ejecutivo (7.7); y también se procurará que no haya obstáculo jurídico o administrativo que impida el acceso a los grandes medios de información para todos los grupos políticos y personas que quieran participar en el proceso electoral (7.8). El párrafo 7.9 afirma la necesidad de que los candidatos elegidos ocupen debidamente sus puestos y se les permita permanecer en ellos hasta que expire el plazo de su mandato en conformidad con procedimientos democráticos parlamentarios y constitucionales. Finalmente, los Estados de la OSCE expresamente se comprometen a respaldar y a exhortar a los observadores para mejorar la calidad del proceso electoral (párrafo 8).

### C) RESUMEN

Las normas anteriormente citadas proporcionan un marco integral para evaluar el proceso electoral, las cuales se complementan con las mejores prácticas desarrolladas por la actividad electoral de las organizaciones internacionales.<sup>35</sup> Los respectivos tratados

---

<sup>35</sup> Los compromisos correspondientes y las mejores prácticas se pueden encontrar en OSCE / ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections*

han sido ampliamente ratificados por los Estados en el área OSCE / OIDDH, e incluso por democracias frágiles.<sup>36</sup> El significa que la mayoría de los Estados de la región están obligados por el derecho internacional a cumplir las disposiciones y garantías reguladas en los tratados de derechos humanos antes mencionados. Además, los 57 Estados miembros de la OSCE se han comprometido con los lineamientos establecidos en el documento de Copenhague.<sup>37</sup>

#### IV. INDICADORES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La evaluación de una elección basada en los estándares internacionales descritos, permite a las misiones de observación electoral explorar distintas vías y oportunidades para contribuir a mejorar el proceso electoral de un país.

##### A) DOCUMENTACIÓN, NORMAS Y RECOMENDACIONES

La documentación compilada por una misión respecto de un proceso electoral permite tener una idea clara del desenvolvimiento

---

*in OSCE Participating States*, Varsovia, 2003; OSCE / ODIHR, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Varsovia, 2004; OSCE/ODIHR, *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, Varsovia, 2001. Todos los documentos se pueden encontrar en: <[www.osce.org/odihhr/publications.html?lsi=true&limit=10&grp=243](http://www.osce.org/odihhr/publications.html?lsi=true&limit=10&grp=243)>.

<sup>36</sup> Véase, United Nations Treaty Collection, Human Rights, Ratification Status, consultado en: <<https://treaties.un.org/>>.

<sup>37</sup> También estados como Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistan y Ucrania aceptaron los compromisos de la OSCE y también el documento de Copenhague de 1990 en la reunión de la CSCE en Praga en enero 1992. Véase: CSCE, *Second Meeting of the Council. Summary of Conclusions. Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures. Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers*, Praga, 30.-31. enero de 1992, consultado en: <[http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142_en.pdf), para. 2 und Annex>.

de unas elecciones, por cuanto combina los componentes analíticos y empíricos de la observación. Por ejemplo, el análisis del marco electoral (político, jurídicos, entre otros) se complementa con la evaluación de su efectiva implementación. Los déficits en la legislación electoral se examinan para conocer sus consecuencias prácticas y posibles mecanismos de revisión. Por el contrario, los problemas estructurales observados permiten obtener conclusiones acerca de las carencias regulatorias (como lagunas, imprecisiones o ambigüedades en la ley), que a su vez se incorporan a la evaluación.

Los estudios se realizan tomando en consideración los estándares internacionales y los modelos de las mejores prácticas conocidas,<sup>38</sup> lo que permite evaluar el proceso electoral con mayor rigor. Especialmente en las misiones de observación electoral de la OSCE / OIDDH, existe una “ventaja comparativa”, derivada de los resultados de las misiones previas realizadas en el mismo país. Además, se cuenta con un funcionario de la OIDDH que como responsable de ciertos países, acompaña las misiones electorales en términos de contenido, lo cual facilita la evaluación al disponer de una visión más amplia de los desarrollos de un país concreto.

La utilización y comparación de informes así como las evaluaciones previas permiten un registro cabal y detallado de las tendencias determinadas de cada país. Con el establecimiento de puntos de referencia específicos en cuanto a las mejoras o al empeoramiento del proceso electoral, se facilita el análisis de caso por caso, en el entendido que una violación de los estándares internacionales mínimos, como los compromisos del documento de Copenhague en la OSCE, nunca puede justificarse. Adicionalmente, el estudio de la evolución en cada país permite la contextualización y la referencia individualizada de las tendencias, problemas y especificidades de cada país.

La documentación y el resultado presentado en los informes intermedios, preliminares y finales de una misión electoral, representa una oportunidad para la implementación y el desarrollo

---

<sup>38</sup> Ver arriba, parte B.III.

de acciones que facilitan conciliar el proceso electoral nacional con las normas internacionales. Del mismo modo, las recomendaciones específicas de la OIDDH a las autoridades nacionales para abordar problemas y debilidades indicadas en los informes pueden ser utilizadas por los Estados para superar las deficiencias identificadas.

Adicionalmente, es posible otorgar más apoyo para mejorar el proceso electoral. La OSCE / OIDDH, por ejemplo, no “solo” observa, sino que también proporciona asistencia técnica y financiera basada en la cooperación específica. Paradigmático es el análisis especializado y la revisión del marco legal que la OSCE / OIDDH realiza junto a otras instituciones como la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Dado que esta revisión se lleva a cabo mucho antes de las elecciones, los déficits se pueden detectar en una fase temprana e, idealmente, se pueden incluso mejorar.

#### B) PRESENCIA INTERNACIONAL COMO FLOTA DE DISUASIÓN “FLEET IN BEING”

Existe consenso en que el acompañamiento internacional influye en el mejoramiento de la calidad del proceso electoral: como una llamada “flota de disuasión”, donde solo la presencia de la flota o misión tiene un efecto positivo. Por lo tanto, una estrecha cooperación con las autoridades nacionales incluso en el período pre-electoral, favorece la identificación de los problemas principales y discutirlos con las autoridades responsables. Además, hay un cierto efecto de transparencia cuando, por ejemplo, se observa y rastrea el trabajo de la Comisión Electoral y se deja constancia del manejo de los tribunales en la relación a las quejas electorales. Al mismo tiempo, los observadores también actúan como personas de contacto con los partidos de oposición, las ONG y la población civil. La presencia internacional debería brindarles cierta protección para intentar fortalecer el rol de la oposición. Finalmente, la presencia generalizada de observadores a corto plazo el día de las



elecciones debería contribuir a evitar al menos algunos casos de fraude electoral.

C) (DES) LEGITIMAR EL PROCESO ELECTORAL

La documentación pormenorizada y el análisis del proceso electoral contenido en los informes anteriormente mencionados, así como el carácter multinacional de las misiones electorales en el que participan los observadores de la mayoría de los Estados miembros de la OSCE, ofrecen una considerable credibilidad a las declaraciones de las misiones. En particular, la publicación del Informe Preliminar en la conferencia de prensa después del día de las elecciones capta la atención de los medios de comunicación nacionales e internacionales. Esto debería, idealmente, presionar a las autoridades nacionales para que realicen elecciones de conformidad con las normas internacionales. Por ende, una misión tiene la posibilidad de (des)legitimar un proceso electoral. Si se determina que una elección cumple con los estándares internacionales, aumentará la confianza del público en los resultados y facilitará el nombramiento de los recién elegidos. Por el contrario, si se determina que una elección no cumple con los estándares internacionales, los resultados de una misión de observación electoral reforzarán la posición de aquellos que afirman que se ha producido un fraude electoral. Por ejemplo, en Georgia en el año 2003, Ucrania en 2004 y Kirguistán en 2005, las declaraciones de la OIDDH / OSCE en cuanto a que las elecciones no cumplieron con los estándares internacionales, robustecieron las denuncias de la oposición, lo que finalmente condujo a un cambio político pacífico del poder.<sup>39</sup> A nivel internacional, examinar las elecciones sirve para juzgar el desempeño democrático de un país. El seguimiento posterior que corresponde, (palos y zanahorias) puede considerarse más

---

<sup>39</sup> Véase también Azerbaiyán 2000, donde los resultados de las denuncias de fraude anulados parcialmente, fueron respaldados por los informes de la OSCE / OIDDH.

adelante.<sup>40</sup> En el marco de la propia OSCE, el informe final que se debate en el ámbito de su Consejo Permanente, podría impulsar que las elecciones se realicen de acuerdo con los estándares internacionales, ejerciendo presión política sobre cada país. No obstante, el requisito de consenso en el Consejo Permanente reduce esa posibilidad. En tal virtud, el seguimiento que se espera por parte por el Consejo es criticado generalmente por ser demasiado débil.<sup>41</sup>

#### IV. RESUMEN

El potencial de las misiones de observación electoral<sup>42</sup> para mejorar la calidad del proceso electoral en un país se puede resumir en tres categorías:

1. Reformas y mejoras para el futuro, donde la documentación recopilada y el análisis del proceso electoral basado en los estándares internacionales así como en las mejores prácticas, junto a las recomendaciones específicas, apoyan a las autoridades nacionales para que lleven a cabo las reformas necesarias para el mejoramiento del proceso electoral;

2. La posibilidad de operar como una flota de disuasión en sí misma: a través de la presencia internacional *per se*, ya que tiene una influencia positiva en el proceso electoral;

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, después de que la OSCE / OIDDH consideró que las elecciones presidenciales bielorrusas de 2006 no se realizaron conforme a las normas internacionales, decidió imponer sanciones a las autoridades bielorrusas, como la prohibición de visados y la congelación de cuentas bancarias (Posición común del Consejo L 101 / 6).

<sup>41</sup> Véase en este sentido, las observaciones del entonces Director de la OIDDH, Sr. Strohal, en la Reunión Suplementaria de la Dimensión Humana de la OSCE “Electoral Standards and Commitments”, 15.-16. Julio de 2004, Informe final, p.3. Consultado en: <[http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3765\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3765_en.pdf)>.

<sup>42</sup> Las misiones limitadas, que no cuentan con observadores a largo plazo y de corta duración, solo pueden cumplir sus funciones de forma restringida.

3. La posible (des) legitimación del proceso electoral mediante la publicación de los resultados de la observación, provee idóneamente el reconocimiento a nivel nacional de los elegidos o bien robustece la oposición en caso de fraude electoral y crea la oportunidad de un seguimiento apropiado a nivel internacional. Sin embargo, las posibilidades de influir de manera positiva sobre los procesos electorales están sujetas a una serie de aspectos y condiciones que se esbozan seguidamente.

## V. LÍMITES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

En primer lugar, un análisis y una observación significativa del proceso electoral en la fase previa y durante el propio día de las elecciones solo pueden tener lugar si se dan ciertas condiciones. Por ejemplo, deben estar garantizadas las libertades fundamentales de expresión y de reunión. Asimismo los candidatos y los partidos políticos de la oposición deben tener voz y, como consecuencia de ello, debe garantizarse que las campañas electorales se lleven a cabo sin interferencia de las autoridades gubernamentales, haciendo posible también la crítica de dichas autoridades.

Sin la salvaguarda de un pluralismo político no es posible contar con elecciones genuinas, precisamente porque faltaría la alternativa ofrecida a los votantes el día de las elecciones. Si el votante no puede elegir entre diferentes opciones políticas, es irrelevante que las elecciones se lleven a cabo a la perfección

Igualmente, para que sea posible contar con una observación amplia y completa, se requiere la cooperación y la voluntad política de las autoridades nacionales. En las misiones de la UE esa voluntad de cooperar está formalizada en el Memorando de Entendimiento aludido supra. En el marco de la OSCE, el fundamento de esa voluntad —que figura en el documento de Copenhague— se encuentra en la aceptación/invitación general de los Estados de

recibir observadores electorales de otros Estados miembros de la OSCE. Al respecto el párrafo 8 indica:

Los Estados participantes consideran que la presencia de observadores, ya sean extranjeros o nacionales, puede realzar el proceso electoral de los Estados en que se celebren elecciones. Por consiguiente, permitirán a observadores de otros Estados participantes de la OSCE, así como a instituciones y organizaciones privadas adecuadas que lo deseen, observar el curso de sus procesos electorales nacionales, en la medida permitida por la ley. Asimismo, contribuirán a facilitar un acceso similar a los procesos electorales de nivel inferior al nacional. Dichos observadores no interferirán en los procesos electorales.<sup>43</sup>

De este modo, los observadores electorales deben tener acceso irrestricto a las reuniones relevantes de la Comisión Electoral y a la documentación correspondiente para su debida evaluación. Específicamente se requiere la voluntad política de los responsables para la implementación de las recomendaciones de las misiones de observación electoral. Si esa voluntad política no existe, las recomendaciones de los observadores serán inútiles y carecerán de validez. De hecho, algunos Estados se han negado explícitamente a seguir las recomendaciones de la OIDDH, tal es el caso de Bielorrusia, que cuestionó en el Consejo Ministerial de Liubliana en diciembre de 2005 los métodos de trabajo de la OIDDH y señaló que no estaría sujeta a las conclusiones del informe de la OIDDH, a no ser que la OIDDH mejorara la metodología de observación electoral.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Cfr. *Copenhagen Document*, *op. cit.*

<sup>44</sup> OSCE, Consejo Ministerial, Ljubljana, 5-6. diciembre de 2005, *Interpretative Statement under Paragraph 79 (Chapter 6) of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, Anexo 2, consultado en: <[www.osce.org/conferences/mc\\_2005.html?page=16853](http://www.osce.org/conferences/mc_2005.html?page=16853)>.

En este sentido, unos meses antes de las elecciones, las llamadas Misiones de Evaluación de Necesidades (MEN, OSCE)<sup>45</sup> o Misiones Exploratorias (MEx, UE) evalúan si el despliegue de una MOE es útil, factible e incluso aconsejable a la luz de las circunstancias locales. La Unión Europea ha desarrollado un catálogo detallado de criterios para verificar si una misión de observación electoral tiene sentido.<sup>46</sup> Además de los aspectos organizativos de seguridad y logística (criterio de viabilidad), se estudia todo el marco político, institucional y jurídico de un país. Por ejemplo, una MEx explora dentro del criterio de “utilidad” si una misión electoral es una contribución constructiva al proceso electoral, si puede ayudar a reducir el fraude electoral, promover el papel de la sociedad civil, y con ello fortalecer la confianza de los actores involucrados en el proceso. En el contexto del criterio de “conveniencia”, nuevamente se verifica si existen los requisitos mínimos para una misión efectiva y creíble, si hay interés en la misión por parte de los involucrados en el proceso electoral, lo cual abarca a los responsables de la toma de decisiones nacionales, los partidos políticos y las organizaciones civiles, así como a la comunidad internacional; y además, si se puede esperar que las autoridades nacionales implementen las recomendaciones del informe final.

En caso contrario, si los requisitos para una misión electoral creíble no se cumplen, un MEN puede recomendar otro tipo de observación, como son las misiones limitadas, en lugar de enviar una misión completa. En consecuencia, varias veces se han enviado solo equipos de apoyo de expertos a Turkmenistán, y a Uzbekistán misiones limitadas, por citar un ejemplo.

---

<sup>45</sup> Cfr. OSCE/ODIHR *Election Handbook*, *op.cit.*

<sup>46</sup> Cfr. *Handbook for European Union Election Observation*, *op. cit.*, p. 92ss. Los criterios de OSCE / ODIHR son en general similares pero más cortos.

### III. TENSIONES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL

#### A) MANTENER EL DIÁLOGO VS. PELIGRO DE LEGITIMAR UNA ELECCIÓN QUE CONTRADICE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La situación parece especialmente problemática si se evidencia que antes de las elecciones, existe una clara falta de cumplimiento con las recomendaciones formuladas en misiones anteriores. Ello es significativo, sobre todo en cuanto a las restricciones a la libertad de expresión y de asociación, o en el caso de un pluralismo político limitado, que impide que los votantes realicen una elección real entre diferentes alternativas, en cuyo caso se estaría en ausencia de un proceso electoral genuino. En esta situación, el despliegue de una misión completa podría conducir a legitimar unas elecciones defectuosas, más aun si la presencia de una misión está tergiversada en los medios de comunicación nacionales. La falta de implementación de las recomendaciones<sup>47</sup> previas cuestionando la utilidad de una misión en términos de mejorar el proceso electoral y la obvia falta de voluntad política de las autoridades nacionales para hacerlo, confrontan también a la organización con los Estados miembros, ante la dificultad de justificar la importancia de la misión, los fondos y recursos utilizados, humanos, financieros y de otro tipo.

Por otro lado, existe la necesidad y la conveniencia de no aislar al país y mantener el diálogo con los responsables nacionales en la toma de decisiones, sobre todo frente a la expectativa de que las autoridades nacionales o una nueva generación de funcionarios estén dispuestos a cumplir con los estándares internacionales. El despliegue de un MEE puede ser una solución. Ciertamente, y

---

<sup>47</sup> Cfr., los informes de cada misión a Uzbekistán con recomendaciones en el sitio web de OSCE/ OIDDH, consultado en: <<http://www.osce.org/odihrelections/14681.html>>.

debido al formato limitado del MEE, algunas funciones positivas de una misión de observación internacional solo pueden percibirse de manera limitada;<sup>48</sup> no obstante, las misiones electorales procuran mantener el contacto con los responsables de la toma de decisiones nacionales (Comisión Electoral Central, etc.), evitando así el aislamiento de las democracias frágiles.

## B) NORMAS INTERNACIONALES VS. CONTEXTO NACIONAL

Una segunda incongruencia surge con respecto a las normas internacionales, cuyo incumplimiento está razonablemente justificado en el contexto nacional. Se puede acudir al ejemplo de Uzbekistán en 2009. Ese país, como parte de los tratados de derechos humanos más importantes, está obligado por el derecho internacional a las garantías contenidas en los tratados. Como miembro de la OSCE, Uzbekistán está igualmente comprometido con los compromisos establecidos en el documento de Copenhague. Por lo tanto, las normas internacionales correspondientes son plenamente aplicables a Uzbekistán y constituyen el marco para la evaluación de cada misión. En sentido contrario, las leyes uzbekas y las condiciones marco de elección violan aspectos esenciales de las normas mencionadas supra, aunque alguna de esas violaciones se han explicado en el contexto sociopolítico del sistema uzbeko<sup>49</sup>. Por ejemplo, la introducción de 15 escaños reservados para los representantes del movimiento ecologista que va en contra de las normas internacionales, se justificó por los problemas ambientales urgentes de Uzbekistán, caso del Mar de Aral, sobre todo porque faltaban partidos verdes de estilo europeo en Uzbekistán. De hecho, a las autoridades nacionales les gusta referirse al camino de Uzbekistán como un proceso de “democratización gradual”, con reformas democráticas cautelosas y la consolidación progresiva

---

<sup>48</sup> Tal es el caso de aquellas que ejercen una influencia positiva en el proceso, a través de su presencia internacional.

<sup>49</sup> Cfr., por ejemplo, entrevistas con miembros de la Comisión Electoral Central; Funcionarios de varios ministerios, profesores universitarios, etc.

de un sistema multipartidista. Esta contextualización no modifica el hecho de que el proceso electoral uzbeko viola los estándares internacionales en cuestiones fundamentales, pero puede explicar una cierta comprensión de las regulaciones nacionales. En este punto es posible construir un paralelismo con el debate relativista cultural universalista de los derechos humanos, que durante mucho tiempo dominó el discurso en ese ámbito.<sup>50</sup> Sin embargo, al menos desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, este último se ha inclinado a favor de la universalidad de los derechos humanos.<sup>51</sup> Del mismo modo, en el contexto de las elecciones, también parece problemático y difícil de aceptar un debilitamiento de los estándares internacionales en relación con las necesidades locales. Al menos debería mantenerse un “núcleo duro” de estándares, en el cual, además de los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado respectivo, formen parte los compromisos asumidos en el documento de Copenhague. De lo contrario, existiría el peligro de que todo sea justificable y por ende, no criticable.<sup>52</sup>

Ahora bien, si se deben aplicar estándares mínimos y se debe en consecuencia criticar su incumplimiento, la contextualización en los informes de las misiones electorales puede ayudar a comprender mejor las relaciones específicas del país.

---

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, NOWAK, Manfred, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden/Boston, 2003, p. 25.

<sup>51</sup> Por ejemplo, más de 170 representantes gubernamentales en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, reconocieron que los derechos humanos deberían considerarse “universales, indivisibles e interdependientes e interrelacionados”. Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, 25-06-1993, A / CONF.157 / 23, párr. 5. El debate también abarcó temas relacionados con valores asiáticos específicos, que aún no han cesado. NOWAK, Manfred, *op.cit.*, pp. 25 y ss.

<sup>52</sup> En el ámbito literario esta tensión fue elaborada por Eugène Lonesco en el contexto de la historia Rhinocéros “cristaliza en la frase, Comprendre, c’est justifier” de Bérenger, que hasta el final frente al creciente número de rinocerontes, queda el ser humano.



Después de identificar las áreas generales de tensión en las que operan las misiones electorales, ¿cuál es su valor agregado concreto?

#### IV. VALOR AGREGADO DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN DEMOCRACIAS FRÁGILES

Los posibles beneficios de las misiones electorales en las democracias débiles se discuten a continuación sobre la base de los parámetros siguientes; 1) efecto de reforma y mejora hacia el futuro, desarrollado en la Parte IV.B. 2.) el efecto de la presencia internacional *per se*; y 3.) posible (des) legitimación del proceso electoral por parte de observadores internacionales.

##### A) EFECTO DE REFORMA Y MEJORA HACIA EL FUTURO

La capacidad de las misiones electorales para contribuir a mejorar el proceso electoral en democracias precarias a través de referencias específicas de cara al futuro parece ser limitada. A menudo, las recomendaciones de la OSCE / OIDDH solo dan lugar a reformas menores, especialmente en el área técnico-administrativa y de procedimientos, y tienen en general poco impacto en el marco político y legislativo. De allí que las reformas en las democracias frágiles son de naturaleza superficial y principalmente de procedimiento, sin implicaciones profundas para el marco jurídico y político electoral. Por otro lado, y teniendo en consideración la aparente falta de voluntad política por parte de las autoridades nacionales de cumplir con las recomendaciones más elementales de la OSCE / OIDDH, el impacto positivo de las misiones electorales sigue restringido a cambios menores.

## B) FLOTA DISUASIVA-PRESENCIA INTERNACIONAL

La posibilidad de influir positivamente en el proceso electoral en democracias precarias como una flota internacional con presencia en el terreno, debe ser considerada de manera diferenciada. En primer lugar, el formato de misiones limitadas en democracias frágiles trae consigo algunas dificultades. Por ejemplo, en las misiones de evaluación electoral, la ausencia de observadores a largo plazo no permite la observación continua en las regiones, razón por la cual los efectos de la presencia internacional se mantuvo en gran medida limitada a la capital.<sup>53</sup> El día de las elecciones, la falta de observadores a corto plazo hace que sea imposible monitorear toda el área en los colegios electorales. Con respecto al posible fortalecimiento de la población civil a través de la presencia de la misión se puede afirmar de manera positiva que especialmente las organizaciones no gubernamentales se están vigorizando con la presencia internacional. El diálogo primordialmente técnico con las Comisiones Electorales, con frecuencia contribuye al menos a pequeñas mejoras.

## C) (DES) LEGITIMAR EL PROCESO ELECTORAL

El valor agregado de la posible (des) legitimación del proceso electoral a causa de las declaraciones de los observadores internacionales al criticar las elecciones como una violación de las normas internacionales, que pueden dar lugar a protestas y declaraciones de fraude por parte de candidatos de oposición injustamente derrotados a nivel nacional, tienen relativamente poca relevancia en el contexto específico de las democracias precarias, donde la oposición es casi inexistente.

Del mismo modo, la posibilidad de influencia internacional en las democracias frágiles sobre la base de los resultados de la mi-

---

<sup>53</sup> Aunque la misión intentó abarcar equipos por la mayor parte de las regiones, al menos durante algunos días, esto no pudo sin embargo, reemplazar la presencia continua de los observadores de largo plazo.

sión en el sentido del enfoque del palo y la zanahoria, es a menudo limitada. En primer lugar, el formato del MEN sin declaración preliminar reduce el efecto de publicidad directa y de presión política. La posibilidad de una presión política y diplomática sobre las democracias precarias por parte del Consejo Permanente de la OSCE se ve disminuida por el débil seguimiento del Consejo, que normalmente se circunscribe a discutir y reconocer los informes finales de una misión.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que destacar las conclusiones a veces contradictorias de los observadores electorales de varias organizaciones internacionales, las cuales merman la posible presión política sobre algunos Estados. Por ejemplo, los observadores de la CEI que participaron en las elecciones de las precarias democracias de los Estados de la ex URSS,<sup>54</sup> calificaron esos procesos como conforme a los estándares internacionales, en franca contradicción con las conclusiones centrales de la OSCE / OIDDH. Estas declaraciones permitieron a las autoridades nacionales invocar la declaración más favorable, y reducir la efectividad y el impacto de las misiones de observación electoral.

#### D) EVALUACIÓN FINAL

Debido a las condiciones del marco político y jurídico en países con democracias frágiles, los beneficios que podrían obtenerse de las misiones electorales se ven limitados. Las misiones a menudo conducen a mejoras menores en el proceso técnico y administrativo de una elección. Los impactos positivos de tal contribución no son significativos. La ausencia regular de una genuina elección, la falta de alternativas claras para los votantes en cuanto al espectro de candidatos y partidos, la ausencia de hecho de una oposición

---

<sup>54</sup> Véase por ejemplo, Uzbekistan Today, World Media on Elections in Uzbekistan, 8 de enero de 2010, consultado en: <[http://www.ut.uz/eng/news-line/world\\_media\\_on\\_elections\\_in\\_uzbekistan.mgr](http://www.ut.uz/eng/news-line/world_media_on_elections_in_uzbekistan.mgr)>. La declaración de los observadores de la CEI está a la disposición por la autora de este artículo en versión inglés.

visible y la falta en el país de voluntad política de las autoridades para llevar a cabo reformas apropiadas, reducen los efectos de las misiones electorales.

Frente a la tensión existente en las misiones electorales en democracias frágiles derivada de la disyuntiva entre mantener el diálogo, monitorear y como consecuencia de ello, correr el riesgo de legitimar una elección potencialmente problemática, la OSCE / OIDDH ha encontrado una solución adecuada mediante la introducción de formatos diversificados, como misiones limitadas, misiones de evaluación electoral y equipos de apoyo de expertos.

De hecho, el mantenimiento del diálogo con los regímenes autoritarios, semiautoritarios o de poca tradición democrática en el contexto de las misiones electorales es en cualquier caso preferible a aislarlos. Por lo tanto, el enfoque en la cooperación y el diálogo de las misiones electorales, la participación de los tomadores de decisiones nacionales *per se*, pueden verse como útil para el proceso de construcción de instituciones democráticas.<sup>55</sup> Incluso, son bienvenidas las reformas, aunque relativamente pequeñas en el proceso técnico / administrativo de las elecciones, que pudieran producirse a través del intercambio de puntos de vista con los responsables nacionales de la toma de decisiones en el marco de la misión electoral.

En general, las misiones electorales, a través de su enfoque en la cooperación, apoyan la democratización en el sentido de un enfoque ascendente, incluso en regímenes poco democráticos, en especial si se asume que la institucionalización mediante la ejecución repetida de las elecciones *per se* tiene efectos positivos. En ese sentido se puede esperar que la observación o evaluación de elecciones contribuya principalmente al proceso de democratización en un horizonte de largo plazo, entendiendo que la democracia no se trata de un “todo o nada”, sino vista como una cuestión de influencia gradual de la población en la política y en los legisladores, objetivo al cual también contribuyen las misiones electorales.

---

<sup>55</sup> Cfr., en la literatura de ciencias políticas: BAUER, Barbara, *Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie*, Frankfurt, 1998.