



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Muñoz-Pogossian, Betilde; Álvarez Veloso, David  
LA RESPONSABILIDAD DE OBSERVAR: REPENSANDO LA OBSERVACIÓN  
ELECTORAL DE LA OEA  
América Latina Hoy, vol. 70, 2015, pp. 55-76  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30842528004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

ISSN: 1130-2887  
DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2015705576>

## LA RESPONSABILIDAD DE OBSERVAR: REPENSANDO LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA

*The responsibility to observe: rethinking the electoral observation  
of the Organization of American States*

Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

Organización de los Estados Americanos (OEA), EE. UU.

✉ [bmunoz@oas.org](mailto:bmunoz@oas.org)

David ÁLVAREZ VELOSO

Organización de los Estados Americanos (OEA), EE. UU.

✉ [dalvarez@oas.org](mailto:dalvarez@oas.org)

BIBLID [1130-2887 (2015) 70, 55-76]

Fecha de recepción: 15 de octubre del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 19 de marzo del 2015

**RESUMEN:** Tras 53 años desplegando misiones, el siguiente trabajo reflexiona en torno a tres ideas básicas que se han establecido en relación a la naturaleza de la observación de la Organización de los Estados Americanos: el papel de las misiones electorales, la invitación previa y el despliegue masivo de observadores el día de la elección. El documento propone elementos de juicio para una necesaria discusión sobre estas ideas básicas, especialmente uno que pudiera contemplar la invitación automática para la observación internacional.

*Palabras clave:* observación electoral; misiones electorales; democracia; Organización de los Estados Americanos (OEA).

**ABSTRACT:** After 53 years deploying missions, this paper addresses on three common ideas on the nature of the electoral observation of the Organization of American States: the paper of electoral missions, the invitation required for the deployment and the deployment of large number of observers. The paper presents element for debating these consenses, particularly focused on the possibility of an automatic invitation to deploy electoral observations missions in OAS member states.

*Key words:* Electoral Observation; Electoral Missions; Democracy; Organization of American States.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Reconocida como una de las tareas esenciales que la Organización de los Estados Americanos (OEA) desarrolla para colaborar con el fortalecimiento democrático de sus miembros, las misiones de observación son instrumentos fundamentales de los procesos electorales del hemisferio. Transcurridos 53 años desde que la OEA enviara la primera observación electoral a Costa Rica, y más de 200 misiones desplegadas en la región, el siguiente trabajo reflexiona en torno a principios que han delimitado el papel y naturaleza de la observación internacional de elecciones –en este caso particular, la de la Organización de los Estados Americanos–, se pregunta sobre su vigencia y entrega elementos para la discusión sobre cómo adecuar la observación a los nuevos desafíos que, a pesar de los avances, continúan existiendo en el área electoral.

Tal como lo establece la Declaración de Principios para la Observación Internacional de elecciones, uno de los objetivos fundamentales de su despliegue es observar si el país anfitrión cumple con los elementos básicos para la celebración de elecciones democráticas y, a la vez, con la legislación nacional aplicable al proceso electoral<sup>2</sup>. Para la opinión pública, sin embargo, esta función ha estado tradicionalmente asociada con una especie de papel certificador de la elección respecto de la cual se espera un pronunciamiento sobre si el proceso se realizó de manera «justa y libre». En un contexto en donde la meta de la observación electoral internacional está cada vez menos enfocada en proveer una lectura estrictamente política de los procesos electorales para enfocarse en un análisis más complejo sobre la transparencia, inclusividad, competitividad y periodicidad, ¿es posible transformar esta concepción en torno de la observación electoral internacional?

A la par que las elecciones democráticas han evolucionado en la forma como se llevan a cabo, la observación internacional ha trasladado –sin abandonar– su preocupación principal de la limpieza del proceso a las condiciones de equidad e inclusividad en la etapa preelectoral. En efecto, mientras la demanda por observación internacional continúa aumentando, la expectativa respecto de la observación –especialmente de sectores de la oposición– es que éstas se ocupen de auscultar las condiciones que existen para competir con relativa equidad. Dado el nuevo enfoque, centrado en los ciudadanos como sujetos de derechos políticos, surge la pregunta sobre si un segundo consenso, que concentra los problemas de las elecciones en las Américas en las condiciones preelectorales, permite abandonar el despliegue de observadores durante el día de la

1. Trabajo presentado en el Congreso de LASA 2013. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

2. Los objetivos de la Observación Internacional incluyen: «La sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis». Ver [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/docs/code\\_conduct\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/code_conduct_es.pdf).

elección para focalizar el uso de recursos –y la presencia de la observación internacional– en la etapa que precede a un evento electoral<sup>3</sup>.

Reflejo del amplio consenso sobre la importancia que han tenido las misiones de observación en el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe, la Carta Democrática Interamericana reservó su Capítulo V para establecer los elementos mínimos que deben ser considerados para el despliegue de las mismas. Sus artículos 23, 24 y 25 estipulan de manera inequívoca que los Estados tienen la potestad exclusiva de permitir la asistencia electoral y solicitar el despliegue de misiones de observación. A pesar de que el envío de misiones se ha incrementado notablemente durante los últimos años<sup>4</sup>, la necesidad de la solicitud formal ha tenido consecuencias prácticas en el modelo de despliegue.

En efecto, desde 1962 cuando se envió la primera observación electoral a Costa Rica, la OEA ha desplegado misiones en 28 de los 35 Estados miembros y aunque parece existir acuerdo en que la observación colabora con el mejoramiento de la calidad de los procesos electorales, cada año se siguen celebrando elecciones en la región que no contemplan el acompañamiento electoral. De esta manera, atendiendo al principio de la no intervención, la necesidad de contar con una invitación ha sido –y continúa siendo– un tercer consenso básico sobre el cual descansa el despliegue de misiones de observación electoral de la OEA. La pregunta que aparece entonces es si existen condiciones para evaluar la invitación como condicionante última de la observación.

TABLA I  
PAÍSES DONDE LA OEA NUNCA HA DESPLEGADO MISIONES DE OBSERVACIÓN

|                |                   |
|----------------|-------------------|
| Barbados       | Brasil            |
| Canadá         | Chile             |
| Estados Unidos | Trinidad y Tobago |
| Uruguay        |                   |

Fuente: Base de Datos de misiones electorales OEA<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta los tres consensos aquí delineados, el presente documento reflexiona en torno a los aspectos clave relacionados con el objetivo de la observación internacional, evalúa la vigencia del despliegue masivo de observadores y analiza la invitación como mecanismo único para habilitar el desplazamiento de las misiones de

3. Debido al esquema de financiamiento de las MOE/OEA, este punto es particularmente relevante considerando las restricciones presupuestarias. Si bien los modelos no son incompatibles, el despliegue de especialistas implica necesariamente menor despliegue de observadores y viceversa.

4. De las 220 misiones de observación que se han desplegado desde 1962 a la fecha, la mitad se han desarrollado en los últimos 10 años.

5. Ver más en la página [www.oas.org/eomdatabase](http://www.oas.org/eomdatabase).

observación electoral (MOE). Se argumenta que mientras los desafíos pendientes en materia de organización electoral, participación ciudadana, credibilidad de los órganos electorales, entre otros, dan plena vigencia a la observación, la necesidad de contar con la invitación formal del Estado anfitrión impone límites que ya han sido superados por los instrumentos legales que sustentan el despliegue de las mismas. Se proponen elementos de juicio para una necesaria discusión sobre un nuevo consenso en la materia que pudiera considerar la invitación automática de misiones de observación electoral.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO: DE LA OBSERVACIÓN POLÍTICA A LA OBSERVACIÓN PROFESIONAL, 1962-2013

Concebida como una «asistencia técnica» al proceso electoral que Costa Rica experimentaba en el año 1962, la primera misión de observación electoral de la OEA estuvo compuesta por tres expertos en derechos humanos cuyo reporte final calificó el ejercicio y conteo de votos como un «notable ejemplo de cumplimiento de las condiciones demandadas por una democracia representativa»<sup>6</sup>. Cinco décadas más tarde, las misiones de observación electoral han movilizado a más de 5.000 observadores internacionales en todo el continente y sus reportes entregan hoy, sin abandonar el análisis sobre el día de la elección, recomendaciones cuyo objetivo es contribuir a la equidad de la contienda electoral y al fortalecimiento de los organismos electorales en el largo plazo.

De manera general, la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconoce tres etapas en la evolución de sus misiones de observación (Spehar *et al.* 2007). Desde que recibiera la primera invitación en 1962 a Costa Rica en febrero de ese año y a República Dominicana en diciembre del mismo, la primera generación de MOE se caracterizó por el acompañamiento acotado y simbólico de observadores en una región dominada por los régimes autoritarios. Su naturaleza era sin duda política, y servía como un mecanismo de apoyo a la elección por parte del mismo sistema interamericano al que pertenecían estos régimes.

En esa fecha, las misiones electorales de la OEA no tenían una estructura clara, y su segunda versión consistió en el envío, por parte del entonces secretario general, Alejandro Orfila, de los expresidentes Galo Plaza y Pastrana Borrero a observar las elecciones en República Dominicana. Un año más tarde, para las elecciones que se celebraron en Panamá, la OEA envió al expresidente de Perú, don Fernando de Belaúnde Terry, a proveer acompañamiento electoral, por lo que para esa época las observaciones se entendían básicamente como el acompañamiento que personas ilustres realizaban a una elección. En 1972 se dio un salto importante cuando Galo Plaza, secretario general de la OEA, reglamentó la forma en que el Consejo Permanente podía enviar misiones de observación electoral. En 1985, esta fórmula se consolidó y hasta hoy en día es el secretario

6. OEA. PressRelease, 1962. E-395/62.

general quien envía las misiones a pedido de los países miembros<sup>7</sup>. Durante este primer período, la OEA observó elecciones en 11 países de la región y hasta finales de la década de los años 80 se enviaron en total 25 misiones de este tipo.

Una segunda generación de misiones se inaugura con el despliegue de la observación electoral que en 1990 se desarrolló en Nicaragua (Nolte 1997). Coincidente con los cambios políticos que América Latina experimentó en la época, el fin de los régimenes autoritarios dio pie a un fuerte aumento en las solicitudes de observación, las cuales se redefinieron en tamaño (despliegue de mayor número de observadores), estructura (con especialistas ejerciendo funciones específicas en distintas áreas de interés electoral) y objetivos (enfocadas en proveer un balance de cumplimiento con normas internacionales y nacionales). Durante esta segunda generación, que se extiende hasta el año 2005, la OEA desplegó 100 misiones de observación.

Con la creación del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral en el año 2006, se dio inicio a una nueva etapa de la observación. Esta tercera generación de MOE/OEA se ha caracterizado por un aumento sustantivo de las solicitudes de despliegue, una diversificación aún mayor en el tipo de procesos electorales observados –incluyendo referéndums y elecciones locales– y el desarrollo e implementación de metodologías que complementan la observación del proceso electoral propiamente tal. Entre el año 2006 y mayo de 2013, la OEA ha desplegado 85 misiones de tercera generación.

Coincidente con el aumento de las solicitudes para el despliegue de misiones de observación, el Departamento para la Observación Electoral de la Organización comenzó en 2007 un proceso de elaboración de instrumentos que permitieran mejorar las capacidades técnicas y profesionales a través de la estandarización de sus procesos de observación. Los documentos «Manual para las Misiones de Observación Electoral» y «Criterios para la observación electoral: un manual para las Misiones de Observación electoral de la OEA» se constituyeron en las primeras guías concretas para un trabajo que, a esa fecha, la OEA venía desarrollando de manera poco sistemática por más de cuatro décadas en la región. Desde un enfoque centrado exclusivamente en el día de las elecciones, la publicación de manuales dio paso a la elaboración de metodologías inéditas que se concentran en evaluar las condiciones de equidad sobre aspectos específicos de los procesos electorales. El análisis realizado por expertos, siguiendo los lineamientos de las metodologías de medios, género y financiamiento político, se convertiría de esta forma en parte esencial del trabajo de observación<sup>8</sup>.

Teniendo como foco el ciclo electoral en su conjunto, entre los desafíos más importantes que enfrentan las misiones de tercera generación se encuentran la clarificación

7. Reseña histórica tomada del discurso del secretario general José Miguel Insulza en la Mesa Redonda «La observación electoral internacional de la OEA: progresos y desafíos» celebrada el 11 de febrero de 2013, Washington, DC.

8. Un resumen al respecto puede encontrarse en «Metodologías de observación electoral: elecciones más inclusivas y competitivas» en OEA. *OEA: 50 años observando elecciones en las Américas*, 2012, p. 10. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf).

de su vigencia *vis a vis* el enfoque de su trabajo (observación de la etapa preelectoral versus observación del día de la elección). Considerando los retos relacionados con la confianza electoral, los bajos niveles de participación electoral y la necesidad de fortalecer la presencia temprana de los especialistas que analizan aspectos de los procesos electorales en el largo plazo, la cuestión de la invitación adquiere de esta forma no solo relevancia formal, sino temporal.

### III. DE ELECCIONES «LIBRES Y JUSTAS» A ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

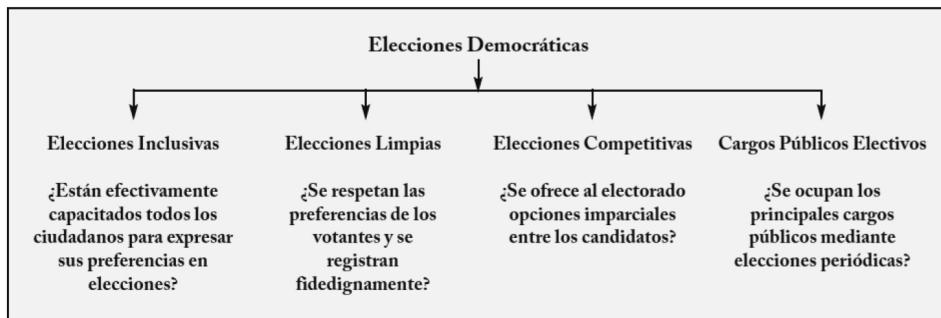
El primer consenso que se evalúa está vinculado a la función de la tarea de observación. ¿Debe enfocarse en la certificación de una elección? ¿Es necesario moverse de la evaluación de una elección «libre y justa» a una evaluación más holística de cómo se organiza y administra? Aunque basado en casos fuera de la región, Björnlund (2004) fue uno de los primeros exponentes sobre la necesidad de mirar más allá de si la elección es «libre y justa»<sup>9</sup> para conceptualizar la observación electoral como un instrumento de cooperación democrática. Tal como plantea Tuccinardi (2013), esta visión más amplia de la tarea de observación también se ve reflejada en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005) que prácticamente elimina el uso de esa forma de conceptualización para sugerir que el alcance es mucho más complejo, y tiene más aristas de lo que podría constituir catalogar una elección como «buena» o «mala».

Como se establece en el documento «Criterios para la Observación Electoral de la OEA», y reflejo del avance que ha experimentado la democracia en América Latina y Caribe durante las últimas décadas, la meta de la observación electoral de la Organización está cada vez menos enfocada en proveer una lectura política de cómo se celebran los procesos electorales. El enfoque es ahora complejo y, a partir de instrumentos que los propios Estados miembros han suscrito, se establece el concepto de elecciones democráticas a la luz de cuatro condiciones básicas.

En primer lugar, las elecciones deben ser «inclusivas», es decir, todos los ciudadanos deben estar efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral. En segundo lugar, las elecciones deben ser «limpias» o, en otras palabras, las preferencias de los votantes deben respetarse y registrarse fidedignamente. En tercer lugar, las elecciones deben ser «competitivas», es decir, que se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas. El último elemento se refiere a la periodicidad y que aquellos candidatos y candidatas por quienes se pronunció el electorado asuman efectivamente sus cargos. En suma, las elecciones son democráticas cuando son inclusivas, limpias y competitivas, y constituyen el medio de acceso a los altos cargos públicos.

9. El concepto de una elección «libre» se ve reflejado en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948) y en la Carta Democrática Interamericana. El concepto de una elección «justa» sólo es mencionado en la Carta Democrática Interamericana.

FIGURA I  
 EL CONCEPTO DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS



Fuente: *Criterios para la observación electoral: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington, DC: 2008.

TABLA II  
 DERECHOS RELACIONADOS CON PROCESOS ELECTORALES CONSAGRADOS EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERAMERICANOS

|                                                  | INSTRUMENTOS                                                      |                                                    |                                         |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                  | DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (1948) | CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969) | CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001) |
| Derechos                                         |                                                                   |                                                    | Art. I                                  |
| Derecho a la democracia                          |                                                                   |                                                    |                                         |
| Derecho a Participar en el gobierno              | Art. XX                                                           | Art. XXIII                                         |                                         |
| Elecciones periódicas                            | Art. XX                                                           |                                                    | Art. III                                |
| Elecciones libres                                | Art. XX                                                           |                                                    | Arts. III & XXIII                       |
| Elecciones justas                                | Art. XX                                                           |                                                    | Arts. III & XXIII                       |
| Sufragio universal y equitativo                  | Art. XX                                                           | Art. XXIII                                         | Art. III                                |
| Voto secreto                                     | Art. XX                                                           | Art. XXIII                                         | Art. III                                |
| Elecciones honestas                              | Art. XX                                                           |                                                    |                                         |
| Derecho a participar directamente en el gobierno | Art. XX                                                           | Art. XXIII                                         |                                         |
| Derecho al acceso al poder                       |                                                                   |                                                    | Art. III                                |
| Participación completa e igualitaria de mujeres  |                                                                   |                                                    | Art. XXVIII                             |

|                                                                                | INSTRUMENTOS                                                      |                                                    |                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                                                | DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (1948) | CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969) | CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001) |
| Sistema pluralista de partidos políticos y organizaciones                      |                                                                   |                                                    | Art. III                                |
| Derecho a la seguridad                                                         | Art. I                                                            | Art.VII                                            |                                         |
| Un sistema de financiamiento de campañas electorales balanceado y transparente |                                                                   |                                                    | Art. IV                                 |
| Una prensa libre                                                               |                                                                   |                                                    | Art. IV                                 |
| Transparencia en las actividades del gobierno                                  |                                                                   |                                                    | Art. IV                                 |
| Derecho a presentar demandas                                                   | Art. XXIV                                                         |                                                    | Art. VIII                               |
| Libertad de asociación                                                         | Art. XXII                                                         | Art. XVI                                           | Art. III                                |
| Libertad de reunión                                                            | Art. XXI                                                          | Art. XV                                            |                                         |
| Libertad de expresión                                                          | Art. IV                                                           | Art. XIII                                          | Art. IV                                 |
| Libertad de movimiento                                                         | Art. VIII                                                         | Art. XXII                                          |                                         |
| Acceso a los derechos civiles básicos                                          | Art. XVII                                                         |                                                    |                                         |
| Derecho a la igualdad                                                          | Art. II                                                           |                                                    |                                         |
| Eliminación de todas las formas de discriminación                              |                                                                   | Art. I                                             | Art. IX                                 |
| Derechos Humanos                                                               |                                                                   |                                                    | Art. III                                |
| Estado de Derecho                                                              |                                                                   |                                                    | Arts. III & IV                          |
| Libertades fundamentales                                                       |                                                                   |                                                    | Art. III                                |

Fuente: *Criterios para la observación electoral: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington, DC: 2008.

La inclusividad de una elección, por ejemplo, abarca el reconocimiento legal de la universalidad y resguardo del derecho al voto secreto. La capacidad de evaluar esta dimensión, en el marco de una misión de observación, requiere de herramientas que permitan mirar tanto el marco legal como las prácticas que existen para que todos los ciudadanos puedan acceder a este derecho. Este componente implica un trabajo de largo plazo que abarca el período que antecede al evento electoral, y requiere de herramientas rigurosas que permitan evaluar las condiciones legales existentes para votar, si existen obstáculos legales u otros para inscribirse para votar, si es correcta o confiable la información del registro electoral, si existen obstáculos legales u otros para llegar a los centros de votación o para depositar el voto, si se encuentran todos los votantes elegibles y dispuestos a votar y si están capacitados para depositar su voto de acuerdo a sus preferencias.

La limpieza, por su parte, está estrechamente vinculada al día de la elección. El tema clave es que se asegure la integridad de las preferencias de los votantes y se registren estas preferencias de forma fidedigna. Para evaluar, la observación enfoca su mirada en una serie de elementos que incluye si los ciudadanos y las ciudadanas pueden ejercer su derecho sin ninguna presión externa o miedo a represalias o si se chequean, cuentan y/o suman todos los votos de manera imparcial y exacta. La observación de este componente de las elecciones democráticas no requiere necesariamente una presencia de largo plazo, y puede observarse desplazando el contingente de observadores únicamente para el día de la jornada electoral. Este tipo de observación fue característico de las dos primeras generaciones de las misiones de observación electoral de la OEA.

Por su parte, el peso de la observación de la competitividad de las elecciones recae en las condiciones para la participación de las candidatas y candidatos en la contienda. En este componente, se evalúa que los ciudadanos tengan el derecho a postularse como candidatos para cargos públicos y puedan competir sin temer por su integridad física, en un contexto electoral en que reine la igualdad de oportunidades y en el cual se respeten los derechos básicos como la libertad de prensa, el libre acceso a la información, la libertad de asociación, reunión, expresión y movimiento. El acceso equitativo a medios de comunicación, el acceso a fondos para las campañas y el acceso del electorado a la información electoral son algunos ejemplos del tipo de elementos que deben ser evaluados por las misiones con una presencia de mucho más largo plazo que la requerida para observar la limpieza de una elección. Tomando nota de esto y con el espíritu de poder observar estos asuntos en juego en una elección, la OEA ha venido desarrollando diversas herramientas enfocadas en la observación de medios de comunicación, género, y financiamiento de campañas, entre otros.

Finalmente, la observación internacional de elecciones también implica un trabajo importante en la etapa postelectoral. La periodicidad de las elecciones, de acuerdo a lo estipulado en la ley, es uno de los elementos en juego que observan las misiones de la OEA. Sin embargo, la prioridad en el enfoque está vinculada a que aquellos por quienes el electorado votó efectivamente asuman los cargos para los cuales fueron elegidos.

Los diversos instrumentos legales suscritos por los países miembros de la OEA establecen los elementos clave de las elecciones democráticas. El asumir estos compromisos legales obliga a la observación a mirar más allá del concepto de elecciones «libres y justas» a un objetivo más integral que cubre derechos básicos de los «votantes» (inclusividad, limpieza) y el ejercicio de derechos políticos en igualdad de condiciones de los «candidatos» (competitividad, periodicidad/cargos asumidos). Este documento propone que el primer consenso ya no es válido: la observación electoral ya no observa únicamente si las elecciones son «libres y justas» dando una valoración positiva o negativa de la elección observada. Es preciso consolidar la nueva concepción de elecciones democráticas que mira más holísticamente cómo ejercen sus derechos políticos los electores y candidatos. Más aún, no tiene la función de catalogar una elección como «buena» o «mala». La observación electoral se ha venido convirtiendo en un ejercicio más completo y sofisticado entendido como una herramienta de cooperación internacional con el país receptor.

#### IV. ¿ES EL DÍA DE LA ELECCIÓN UN TEMA SUPERADO?: RETOS DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

Debido al gran número de solicitudes para el envío de observaciones electorales que experimentó la OEA en el período de las transiciones democráticas, la segunda generación de MOE ha sido tradicionalmente reconocida como la etapa de mayor auge en cuanto al número de despliegues (Boneo *et al.* 2007). El aumento de las misiones electorales durante la última década, sin embargo, sugiere que la observación continúa cumpliendo un importante papel incluso en contextos de democracias electorales consolidadas<sup>10</sup>.

TABLA III  
 NÚMERO TOTAL DE MOE/OEA POR DÉCADA

| 1962-72 | 1973-82 | 1983-1992 | 1993-2002 | 2003-2014 |
|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 12      | 7       | 23        | 66        | 115       |

Fuente: Base de datos de misiones electorales OEA<sup>11</sup>.

Sobre la base de la evolución de la observación electoral y las generaciones por las que ha transitado se puede establecer que han existido dos paradigmas o modalidades de misiones de observación. Una, que se podría llamar «tradicional», se enfoca en la detección y/o disuasión del fraude al igual que otros elementos que generan transparencia en el proceso electoral. El enfoque de esta modalidad está en la limpieza de una elección y su alcance se define alrededor del evento electoral. La segunda, una modalidad más «moderna», prioriza la observación de la calidad de la elección sobre la base del consenso más amplio que establece lo que es una elección democrática, sobre la base de los instrumentos jurídicos interamericanos aprobados por los Estados miembros.

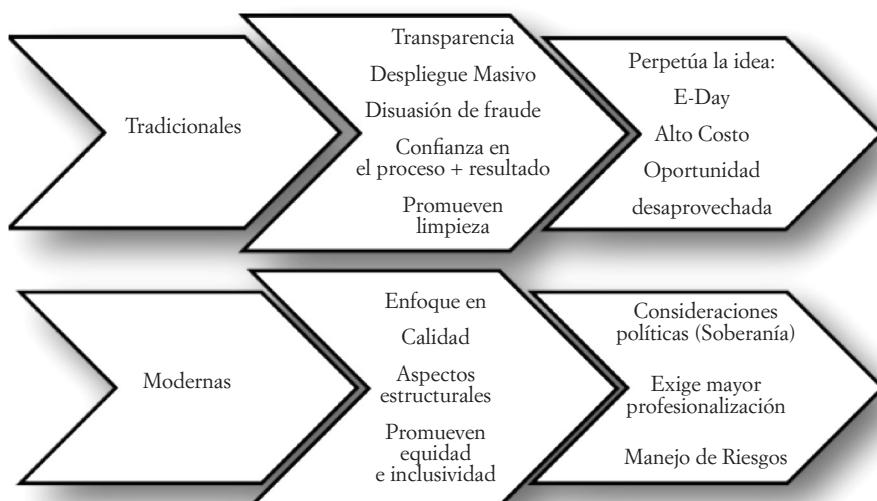
Las misiones en la modalidad tradicional se dieron en gran número durante la segunda generación de misiones de observación electoral. Estas misiones están enfocadas en un despliegue masivo de observadores en todas las provincias y estados del país observado, y apuntan a (i) generar transparencia en el proceso electoral, (ii) tratar de disuadir el fraude en las mesas o juntas receptoras de votos y (iii) generar confianza tanto en el proceso de organización de la elección como en su resultado. El enfoque de estas misiones es la limpieza de la elección.

10. Si consideramos el número de misiones de observación electoral de la OEA en sus cincuenta años de historia, no es hasta la última década en la que se producen el mayor número de despliegues alcanzando un máximo histórico de 16 el año 2006. En relación al número total de países observados, en el mismo período 8 países solicitaron por primera vez el despliegue de misiones llegando en los últimos 10 años a ser 27 Estados miembros los que alguna vez han recibido observación electoral de la Organización.

11. Para más información, [www.oas.org/eomdatabase](http://www.oas.org/eomdatabase).

¿Qué desventajas tiene la organización de tipo de misión? En primer lugar, perpetúa la idea de que la OEA solo llega el día de la elección. Al haber un despliegue masivo para la jornada electoral, la carga de la ejecución financiera, inversión humana y de tiempo se concentra en el despliegue de observadores el día de los comicios. Esto tiene, por supuesto, un mayor costo al compararlo con el despliegue de misiones más reducidas, más técnicas y más especializadas. Una desventaja adicional de mantener una modalidad puramente tradicional es que constituye una oportunidad desaprovechada de poder hacer aportes a los temas estructurales de una elección que deben ser tomados en cuenta ya que, por un lado, son precisamente los nuevos retos que enfrentan las democracias en los países de la región y, por el otro, están directamente vinculados con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Una parte importante del enfoque de derechos es entonces ignorado al adoptar esta modalidad de observación.

FIGURA II  
DOS MODALIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA



Fuente: MUÑOZ-POGOSSIAN 2013

La segunda modalidad, más moderna en su enfoque y con importantes adaptaciones para enfrentar los retos de las democracias latinoamericanas, son las que se enfocan en la calidad global de la elección. En el marco del concepto de elecciones democráticas, esta modalidad de observación valora las condiciones existentes en la etapa preelectoral, específicamente la inclusividad del proceso electoral y las condiciones de equidad en la competencia, es decir, aspectos que ya son de carácter más estructural.

Esta modalidad de observación exige un mayor nivel de profesionalización ya que deben aplicarse herramientas específicas para constatar, de manera rigurosa, cualquier brecha existente entre la norma o legislación nacional y la práctica. Las misiones de

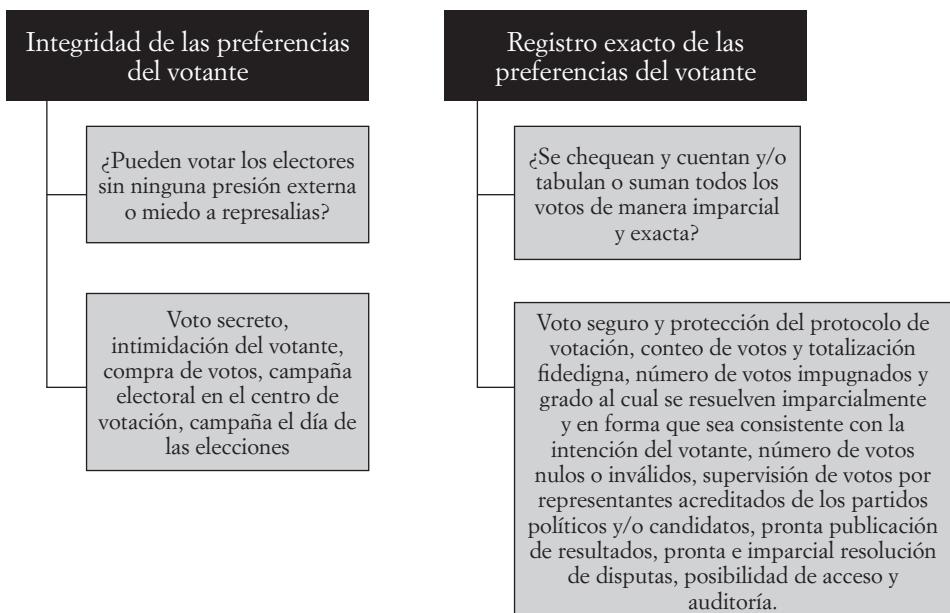
observación electoral, para blindar su credibilidad, no pueden hacer pronunciamientos relativos a la inclusividad o competitividad de una elección sin la información adecuada, deben hacerlo con solidez técnica y rigurosamente sustentada.

Si el enfoque moderno es el predominante en los modelos de observación electoral actual, significa esto que ¿la cuestión del día de la elección está superada? O dicho de otro modo, ¿se debería abandonar el modelo tradicional de observación?

#### IV.1. De la limpieza de las elecciones

Un segundo consenso que se pone a consideración en este trabajo tiene que ver con el supuesto de que las elecciones son, hoy en día, mayormente limpias. Como se estableció en la sección I de este trabajo, la limpieza de las elecciones supone dos elementos: la integridad de las preferencias del votante y el registro exacto de las preferencias del votante. En una elección democrática, los votantes deberían poder votar sin presiones externas, intimidación o miedo a represalias, por un lado, y, por el otro, sus votos deberían ser chequeados y contados y/o tabulados de manera imparcial y exacta.

FIGURA III  
 ELECCIONES LIMPIAS: ASUNTOS EN JUEGO



Fuente: *Criterios para la observación electoral: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington, DC: 2008.

Las misiones de observación electoral que han tenido lugar en la tercera generación continúan constatando situaciones de violación del derecho al voto secreto, usualmente vinculado a los locales de votación y ubicación de las mesas o juntas receptoras de voto. Igualmente, se ha observado la existencia de compra de cédulas de votación y compra de votos, prácticas que atentan directamente contra el derecho del elector de ejercer su voto de manera libre y sin presiones. Tal como se observa en la Tabla IV, la OEA continúa observando prácticas que afectan la limpieza de los procesos electorales, y que en algunos casos están tipificados como delitos. La observación, de esta manera, colabora con revelar el tema de forma pública e invita a las autoridades a tomar medidas para prevenir la existencia de estas prácticas, y promover reformas que prevengan su repetición en futuros procesos electorales.

TABLA IV  
 PROBLEMAS OBSERVADOS EL DÍA DE LA ELECCIÓN:  
 MENCIÓN EN COMUNICADOS DE PRENSA FINAL DE MOE

| MOE/MENCIÓN               | COMPRA DE VOTOS Y/O CEDULAS | TRANSPORTE/ACARREO DE VOTANTES | VIOLACIÓN AL SECRETO DEL VOTO* | VIOLENCIA | OTRAS VIOLACIONES ELECTORALES** |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------|---------------------------------|
| Paraguay 2013             | X                           | X                              |                                |           | X                               |
| Granada 2013              |                             |                                | X                              |           |                                 |
| República Dominicana 2012 | X                           |                                |                                | X         | X                               |
| El Salvador 2012          |                             |                                | X                              |           | X                               |
| Belice 2012               |                             |                                |                                |           | X                               |
| Nicaragua 2011            |                             |                                |                                | X         |                                 |
| Colombia 2011             |                             |                                |                                | X         | X                               |
| Guatemala 2011            |                             | X                              |                                | X         | X                               |

\* Incluye voto comunitario, votos marcados, voto carrusel, voto familiar y problemas con infraestructura que afectan el secreto del voto.

\*\* Incluye violaciones al silencio electoral, propaganda no permitida durante el día de la elección y otros.

Fuente: Elaboración propia en base a comunicados de prensa de la Jefatura de Misión del día después de la elección, MOE seleccionadas.

La limpieza de una elección también tiene que ver con el derecho de los electores a votar sin la presión de los activistas políticos haciendo campaña alrededor de los centros de votación. En lo concerniente al registro de las preferencias de los votantes, un aspecto importante tiene que ver con el respeto a los protocolos de votación, el conteo de votos y los mecanismos para resolver impugnaciones. Aunque pareciera que esto ha sido superado, aún reviste relevancia en las observaciones de la OEA. De hecho, en el 44% de los informes preparados por las misiones de observación electoral de la OEA

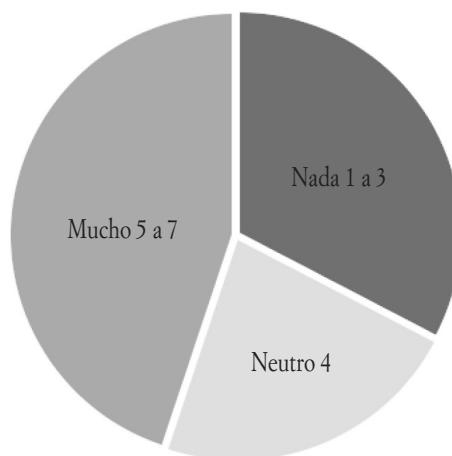
entre 2000 y 2011, el proceso de escrutinio y contabilización de resultados es señalado como un área que aún debe mejorarse.

#### IV.2. *De la confianza electoral*

Si bien la realización de un proceso electoral no garantiza la calidad de la democracia, la transparencia y claridad con la que se produce da sustento y legitimidad de origen a los gobiernos democráticamente electos. La opinión que tiene la ciudadanía respecto de sus autoridades electorales y la transparencia con la que llevan adelante las elecciones se relacionan directamente con el respaldo en el largo plazo que manifiestan de la democracia en general. De ahí la importancia para las misiones.

Aun cuando existe un relativo consenso respecto de la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno<sup>12</sup>, existe un alto número de ciudadanos que no confía en los procesos electorales. En efecto, de acuerdo al Barómetro de las Américas<sup>13</sup> en su reporte del 2010, en una escala de 1 a 7, un 35.65% de los ciudadanos de la región confiaban poco o nada en las elecciones de su país.

FIGURA IV  
 ¿HASTA QUÉ PUNTO TIENE CONFIANZA EN LAS ELECCIONES?



Fuente: LAPOP 2010.

12. Ver Latinobarómetro 2012.

13. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/free-access.php>.

Si se analiza la confianza que tienen los ciudadanos respecto de sus autoridades electorales, el panorama no parece mejorar. De acuerdo con datos recopilados por la OEA, en aquellos países donde se cuenta con datos disponibles la confianza que tienen las ciudadanas y los ciudadanos en sus órganos electorales no sobrepasa el 14%. Por el contrario, en promedio, alrededor de un 50% de los encuestados manifiestan una baja o nula confianza en las autoridades electorales.

Con todo, a la luz de la evidencia, incluso en contextos donde las autoridades gozan de extraordinaria reputación, la credibilidad de los sistemas electorales se prueba ante cada elección<sup>14</sup>. Considerando que uno de los objetivos clave de la observación internacional es colaborar, de manera positiva, a fortalecer la confianza del electorado (Kelley 2002), el desplazamiento de misiones adquiere vigencia en múltiples contextos de forma permanente.

#### IV.3. *De la participación electoral*

Aun cuando la concurrencia de las ciudadanas y los ciudadanos a las urnas no se constituye en la única forma en que se involucran en los sistemas democráticos, para los latinoamericanos el ejercicio del voto continúa siendo la principal manifestación de la ciudadanía<sup>15</sup> y a pesar que, en general, participan activamente en las elecciones, algunos indicadores sugieren que este tema constituye una preocupación vigente para las democracias de la región, y para la observación electoral internacional.

Si bien varios son los factores que pueden influir en los niveles de participación existen elementos relacionados con el perfil del votante que repercuten de manera directa en esta dimensión. Por ejemplo, de acuerdo al análisis que realiza la Universidad de Vanderbilt, uno de los factores que más afecta está fuertemente relacionado con las desigualdades socioeconómicas de los votantes. «En 2012 el 82% de aquellos en el quintil de ingreso más alto y con educación superior reportaron haber votado en las últimas elecciones, en comparación con sólo el 67% de aquellos en el quintil de riqueza inferior y sin educación formal» (Seligson, Smith y Zechmeister 2012: 57). Si consideramos que en la región un 30% de la población vive bajo la línea de pobreza y un 11,5% bajo la línea de extrema pobreza<sup>16</sup>, la desigualdad en la participación se convierte de esta manera en un factor estructural de los procesos electorales.

14. Ver por ejemplo el informe de Proyecta América para las elecciones municipales de 2012 en Chile. Ante la pregunta «Pensando en las últimas elecciones en Chile, ¿qué tan honestas fueron con respecto al conteo y reporte de los votos?», el porcentaje de las personas que calificaron de «muy honestas» o «algo honestas» disminuyó desde un 57% para las elecciones presidenciales de 2010 a un 7%.

15. Ante la pregunta «¿Cuál de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?», el votar aparece entre el 2007 y el 2011 como la cuestión más importante por sobre pagar impuesto, obedecer las leyes, participar en organizaciones sociales y otros. Ver informe Latinobarómetro 2012: 46.

16. Ver CEPAL, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Perfil\\_regionalsocial.asp?id\\_ioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Perfil_regionalsocial.asp?id_ioma=i).

Determinado por elementos como la obligatoriedad del voto, las sanciones por el no ejercicio del sufragio o el tipo de elección que se trate, el número de países que muestran una tendencia a la baja participación electoral relevan el papel de la observación como una forma de fortalecer la concurrencia del electorado a las urnas. En efecto, estas no solo se constituyen en un instrumento que aumenta la confianza del electorado sobre el propio proceso electoral –y por lo tanto promueve la participación– sino que, además, su despliegue nacional permite analizar desde una perspectiva integral aquellos elementos que podrían estar influyendo en las tasas de participación y que quedan plasmados posteriormente en los informes de las misiones. El llamado para las misiones de observación electoral es hacia la creación de herramientas que permitan documentar cómo participan estos sectores de la población a fin de formular recomendaciones de cómo asegurar su incorporación al terreno electoral.

TABLA V  
 PAÍSES CON TENDENCIA A LA BAJA EN SU PARTICIPACIÓN ELECTORAL:  
 ULTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

| PAÍS                 | AÑO ELECCIÓN | PARTICIPACIÓN (%) | INSCRITOS EN REGISTRO ELECTORAL | POBLACIÓN   |
|----------------------|--------------|-------------------|---------------------------------|-------------|
| Brasil               | 2010         | 78,50             | 135.804.433                     | 201.103.330 |
|                      | 2006         | 83,25             | 125.913.479                     | 188.078.227 |
|                      | 2002         | 79,53             | 115.254.113                     | 174.468.575 |
| Chile                | 2010         | 86,94             | 8.285.186                       | 16.746.491  |
|                      | 2006         | 87,12             | 8.220.897                       | 16.150.835  |
|                      | 2000         | 90,63             | 8.084.476                       | 15.155.741  |
| Colombia             | 2010         | 44,35             | 29.983.279                      | 44.205.293  |
|                      | 2006         | 45,11             | 26.731.700                      | 43.593.035  |
|                      | 2002         | 46,45             | 24.208.150                      | 40.349.388  |
| República Dominicana | 2012         | 70,23             | 6.502.968                       | 10.088.598  |
|                      | 2008         | 71,36             | 5.764.387                       | 8.532.541   |
|                      | 2004         | 72,84             | 5.020.703                       | 8.562.541   |
| El Salvador          | 2009         | 61,91             | 4.294.849                       | 6.030.596   |
|                      | 2004         | 66,16             | 3.442.515                       | 6.470.379   |
| Haití                | 2011         | 22,36             | 4.712.693                       | 9.719.932   |
|                      | 2006         | 59,26             | 3.533.430                       | 8.282.968   |
|                      | 2000         | 78,29             | 3.668.049                       | 7.841.574   |
| Honduras             | 2009         | 49,88             | 4.611.211                       | 7.833.696   |
|                      | 2005         | 55,08             | 3.976.550                       | 6.975.204   |
|                      | 2001         | 66,34             | 3.437.454                       | 6.249.598   |

| PAÍS      | AÑO ELECCIÓN | PARTICIPACIÓN (%) | INSCRITOS EN REGISTRO ELECTORAL | POBLACIÓN  |
|-----------|--------------|-------------------|---------------------------------|------------|
| Panamá    | 2009         | 68,57             | 2.209.555                       | 3.360.474  |
|           | 2004         | 76,90             | 1.999.628                       | 2.960.784  |
| Perú      | 2011         | 82,54             | 19.949.915                      | 29.248.943 |
|           | 2006         | 87,71             | 16.494.906                      | 27.925.628 |
|           | 2001         | 81,37             | 14.906.233                      | 26.076.958 |
| Venezuela | 2013         | 79,64             | 18.904.364                      | 28.459.085 |
|           | 2012         | 80,28             | 18.903.937                      | 28.047.938 |
|           | 2006         | 74,69             | 15.784.777                      | 25.730.435 |

Fuente: INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES).

Según este análisis, el segundo consenso, que establece que los problemas de las elecciones en las Américas ya no están en el día de la elección mayormente, sino en las condiciones preelectorales, no debe persistir. La observación electoral de la OEA ha identificado falencias y problemas recurrentes relacionados con la compra de votos, violación al voto secreto y cuestionamientos al respeto de los protocolos para la contabilización de los votos. Adicionalmente, el efecto acumulado de la decreciente confianza electoral de los ciudadanos y los niveles, también decrecientes, de participación electoral hace necesaria la presencia de la observación electoral tanto en la etapa preelectoral como también en el día de la elección.

El presente trabajo ofrece, entonces, un argumento a favor de una modalidad «híbrida» de observación electoral internacional, que incluye el modelo tradicional de observación cuyo enfoque apunta a resguardar la limpieza de una elección con elementos del modelo moderno enfocado en la calidad de la elección, apuntando a mejorar aspectos estructurales y resguardando la inclusividad y competitividad de las mismas.

## V. HACIA UN NUEVO CONSENSO REGIONAL: ¿INVITACIÓN AUTOMÁTICA PARA LA OBSERVACIÓN?

Atendiendo al principio de la no intervención en los asuntos internos, la necesidad de contar con una invitación formal para el despliegue de misiones parece ser un elemento inamovible de la observación electoral de la OEA. En efecto, mientras las transformaciones democráticas que experimentaban los Estados miembros generaron cambios concretos en la dinámica de observación, la Carta democrática consolidó a la invitación expresa como elemento básico sobre el cual descansa el envío de observadores<sup>17</sup>. Tras 53 años enviando misiones en la región, la reflexión en torno a la vigencia

17. De Acuerdo al «Manual para la Observación Electoral de la OEA», existen cinco condiciones necesarias para proceder a la aceptación de una invitación, incluyendo que el proceso electoral se

de este consenso aparece como un elemento de gran importancia para el futuro de la observación electoral.

¿Es pertinente y viable mover el actual consenso que establece que el único mecanismo que habilita el desplazamiento de misiones de observación electoral es por medio de una invitación expresa del Estado anfitrión? Si consideramos la evolución que han experimentado las misiones de observación electoral en estas cinco décadas, los cambios más sustantivos se han producido en relación a los objetivos esenciales relacionados con su desplazamiento. Mientras en su primera etapa las MOES/OEA se concibieron como instrumentos de naturaleza meramente política, con un discreto papel postelectoral y limitadas herramientas de mediación, en su versión actual el foco está centrado en el ciudadano como protagonista del proceso electoral.

Este giro, que se manifiesta en la preocupación de la observación sobre las condiciones de equidad que afectan a los procesos electorales, son reflejo de una evolución sustantiva en la concepción de los derechos políticos entendidos como derechos humanos. De esta forma, si las metodologías elaboradas a partir del año 2007 son consideradas como parte integral de la observación, los instrumentos jurídicos que determinan su existencia, regulan su funcionamiento y delimitan el accionar se han ampliado de manera sustantiva.

Ciertamente, el marco establecido en el Manual para las Misiones de Observación Electoral<sup>18</sup> y los instrumentos clave como la Carta Democrática Interamericana mantienen una vigencia central para el funcionamiento del sistema interamericano. El análisis respecto a las condiciones que afectan la igualdad de los ciudadanos frente a los procesos electorales, sin embargo, ¿no genera en la práctica una nueva jerarquía jurídica en relación a los objetivos de la observación electoral?

Un ejemplo de lo expuesto se constituye en la metodología que incorpora la perspectiva de género a las misiones de observación electoral de la OEA. En ella se establece que «Los Estados miembros han firmado y ratificado diversos tratados internacionales que contienen obligaciones vinculantes sobre su responsabilidad de buscar la igualdad de género, es decir, que las personas, indistintamente de su sexo, tengan las mismas oportunidades de participar en el desarrollo social, político, económico y cultural de sus países»<sup>19</sup>. Estos instrumentos jurídicos, que en su mayoría han sido firmados en el contexto del sistema universal, promueven en la práctica que los Estados adopten medidas efectivas para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres

---

encuentre contemplado expresamente en la regulación legal del Estado miembro, que se garanticen las condiciones de libre acceso a la información y que no existan limitaciones a la MOE/OEA. El plazo mínimo y máximo para la extensión de la invitación antes de las elecciones u otras consideraciones no están contempladas en el manual por lo que en la práctica se aceptan todas las misiones que cumplen con lo establecido en el manual, siempre y cuando se logre recaudar fondos.

18. Se refiere a los instrumentos vinculantes y no vinculantes que dan sustento jurídico a las MOES/OEA. Al respecto, ver «Manual para las observaciones electorales de la OEA».

19. OEA. «Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la OEA» (en prensa).

en igualdad de condiciones. La observación electoral que incorpora la perspectiva de género se constituye en un claro instrumento para este fin.

Sin lugar a duda, a través de la invitación, los países mantienen la potestad absoluta respecto de permitir las misiones de observación. La pregunta que asalta es, sin embargo, ¿por qué si existe un consenso general sobre la importancia que tienen la consolidación democrática, las condiciones de equidad en los procesos electorales y el respeto de los derechos políticos –entendidos como derechos humanos– sigue siendo la invitación el factor determinante de la observación?<sup>20</sup> Ciertamente, discutir alternativas a lo que aquí hemos denominado «tercer consenso» pasa necesariamente por analizar elementos que se vinculan a la doctrina del derecho internacional. La cuestión de la soberanía, sin embargo, no se agota en la invitación y se complementa con los acuerdos de procedimientos e inmunidades que se firman entre el país anfitrión y la OEA. De esta manera, aun en un escenario de invitación automática, la misión de observación requiere de firmar compromisos que en la práctica son un reconocimiento explícito de la soberanía del país observado y que ante un nuevo consenso mantendrían el espíritu de irrestricto respeto de los asuntos internos de los Estados miembros.

Los argumentos a favor de la consideración de la invitación automática son varios. En primer lugar, los aspectos estructurales vinculados a la observación de la etapa pre-electoral obligan a poder contar con el tiempo suficiente para llegar al país al momento de efectuarse la convocatoria a elecciones. En segundo lugar, está el tema de la solidaridad interamericana vinculada al objetivo, cualidad que se pierde si no hay invitación universal, es decir, si solo algunos países son sujetos de observación y otros se abstienen de beneficiarse del ejercicio. Tercero, la evolución en la naturaleza de la observación, pasando de estar únicamente enfocada en evaluar si una elección es «libre y justa» a una observación holística de la calidad de la elección por definición requiere también de oportunidad para desplazar a la observación electoral. La capacidad de planificar con eficiencia y optimizar recursos también abona a la necesidad de considerar la invitación automática. Un elemento más está vinculado a los compromisos jurídicos a nivel interamericano ya asumidos por todos los países miembros, en otras palabras, la invitación automática para la observación electoral es solo un paso más para dar vitalidad a los deberes y obligaciones que tienen estos países que son miembros de la Organización.

Vale resaltar que el único antecedente a esta propuesta es el mecanismo existente en Europa, específicamente para la Organización de Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE), cuyos 56 Estados miembros se comprometieron, desde 1990, en el Documento de Copenhague a invitar a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, ODIHR por sus siglas en inglés, a observar los procesos electorales que tuvieran lugar en sus territorios, es decir, Europa, espacio de la antigua Unión Soviética, Canadá y Estados Unidos. Este compromiso fue renovado en la Cumbre de Estambul en 1999, y sirve aún de marco de trabajo para el desplazamiento de las misiones de la OSCE-ODIHR.

20. La firma de los «acuerdos de procedimientos» y «privilegios e inmunidades» en la práctica reconocen y ratifican, más allá de la invitación, la soberanía del país anfitrión.

Sin duda, más allá de los argumentos prácticos, es vital mover la discusión hacia un consenso que goce de voluntad política y que lleve a los Estados miembros a adoptar un nuevo modelo de invitación de las misiones de observación. Es el momento pertinente para sostener una discusión con beneficiarios, actores políticos, autoridades electorales sobre si este consenso que establece que la invitación expresa del país que celebra la elección es el único mecanismo que habilita el desplazamiento de las misiones de observación electoral es todavía válido.

## VI. CONCLUSIONES

La experiencia que la Organización de los Estados Americanos ha alcanzado en 53 años de observación electoral ha planteado la inquietud de si es necesario repensar el aporte de las misiones, su alcance y su papel como instrumento de cooperación con los países receptores. El presente documento ha planteado la necesidad de examinar tres consensos básicos que enmarcan la tarea de observación de la OEA: i) la observación electoral se enfoca únicamente en si las elecciones son «libres y justas» dando una valoración positiva o negativa de una elección; ii) los problemas de las elecciones en la región ya no se dan el día de la elección sino mayormente en la etapa preelectoral, y iii) la invitación expresa del país que celebra la elección es el único mecanismo que habilita el desplazamiento de las misiones de observación electoral.

El documento concluye que es vital repensar el primer consenso. Aunque la categorización de elecciones como «libres y justas» continúa siendo relevante, hoy en día se observan una gama de aspectos vinculados al ejercicio de derechos políticos. Se llama a la consolidación de la nueva concepción de elecciones democráticas que mira más holísticamente cómo ejercen sus derechos políticos los electores y candidatos. Más aún, no tiene la función de catalogar una elección como «buena» o «mala», sino que se ha convertido en una herramienta de cooperación internacional con el país receptor.

En relación con el dilema que actualmente se enfrenta, a la luz de recursos limitados y falta de invitaciones oportunas, la OEA había venido promoviendo la visión de que los problemas ya no están vinculados al día de la elección sino más bien al proceso en su totalidad y específicamente a las condiciones en la etapa preelectoral. Prueba de este convencimiento ha sido el diseño e implementación en los últimos 5 años de metodologías que permitan hacer un análisis sistemático y riguroso de las condiciones de equidad en la competencia electoral, definida ésta como la existencia de condiciones de imparcialidad y libertad en la etapa preelectoral, el día de la elección y en la etapa postelectoral, para que los candidatos puedan participar en relativa igualdad de condiciones por un puesto público. Observar las condiciones de equidad en la competencia electoral implica necesariamente prestar atención también a las condiciones de equidad en el ejercicio de los derechos políticos.

Sin embargo, una revisión de datos emanados de las MOE/OEA revela que aún persisten problemas recurrentes relacionados con la compra de votos, violación al voto secreto y cuestionamientos al respeto de los protocolos para la contabilización de los votos. El análisis considera elementos asociados a la decreciente confianza electoral

de los ciudadanos y los niveles, también decrecientes, de participación electoral. Se argumenta que el efecto cumulativo de la persistencia de problemas con la limpieza de la elección, la baja confianza electoral, la baja participación electoral hace necesaria la presencia de la observación electoral tanto en la etapa preelectoral como también en el día de la elección. Se propone la consideración por parte de OEA de una modalidad «híbrida» que contempla elementos del modelo tradicional de observación con elementos del modelo moderno enfocados en la calidad.

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana, en sus artículos 23, 24 y 25, ha establecido que los Estados tienen la potestad exclusiva de permitir la asistencia electoral y solicitar el despliegue de misiones de observación. El trabajo parte del consenso básico, que surge del principio de la no intervención, sobre la necesidad de contar con una invitación para poder desplegar misiones de observación electoral de la OEA. Sin embargo, se proponen algunos elementos que permitan abonar a la necesaria discusión sobre si ese consenso básico pudiera cambiarse. Se sostiene que la invitación automática para la observación electoral no solo no contradice los principios y obligaciones adquiridos por los Estados miembros por vía de los tres instrumentos utilizados para la definición de una elección como democrática, sino que es apenas un paso más para dar vitalidad a los deberes y obligaciones que tienen estos países que son miembros de la Organización. Esto será, sin duda, objeto de discusión en años futuros.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BJÖRLUND, Eric. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- BONEO, Horacio *et al.* La observación (internacional y nacional) de las elecciones. En NOHLEN, Dieter *et al.* *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- CORDENILLO, Rasulabad y ELLIS, Andrew (eds.). *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*. Stockholm: IDEA, 2012.
- ELKLIT, Jørgen. What Kind of Animal is Electoral Integrity? Paper prepared for presentation at the Pre-IPSA Workshop. Madrid: Universidad Complutense, 2013.
- GLOBAL COMMISSION ON ELECTION, DEMOCRACY AND SECURITY. *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad. Septiembre, 2012.
- HUTCHESON, Derek. Elections, International Observers and the Politicisation of Democratic Values. *Europe-Asia Studies*, 2011, vol. 63:4: 685-702.  
<http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2011.566430>
- HYDE, Susan. Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion. *American Journal of Political Science*, 2011, vol. 55 (2) April: 356-369.  
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00508.x>
- KELLEY, Judith. D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation. *International Organization*, 2009, vol. 63 (4): 765-787.  
<http://dx.doi.org/10.1017/S0020818309990117>
- KELLEY, Judith. Elections Observers and Their Biases. *Journal of Democracy*, 2010, vol. 21 (3).

- KELLEY, Judith. *The Good, the Bad, and the Ugly: Rethinking Election Monitoring*. Stockholm: IDEA, 2012.
- KELLEY, Judith. *Election Monitoring: Power, Limits and Risks*. Council on Foreign Relations, 2012.
- KELLEY, Judith. *Monitoring Democracy: When International Election Monitoring Works and Why It Often Fails*. Princeton University Press, 2012.
- MCCOY, Jennifer. Challenges for the Collective Defense of Democracy on the Tenth Anniversary of the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Policy*, 2012, vol. 3 (1): 33-57. <http://dx.doi.org/10.1111/j.2041-7373.2012.00055.x>
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. La observación electoral de la OEA: retos y realidades. *Mesa Redonda sobre Observación Electoral Internacional*, febrero 11, 2013. Washington, DC (inédito).
- NOLTE, Detlef. La observación internacional de las elecciones. En ZOVATTO, Daniel *et al.* *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH/CAPEL, 1997.
- NORRIS, Pippa. Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions. *Harvard Faculty Research working paper series*, 2012.
- OEA. OEA: *Manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, DC, 2008.
- OEA. OEA: *50 años observando elecciones en las Américas*. Washington, DC: 2012.
- PASTOR, Robert. Mediating Elections. *Journal of Democracy*, 1998, vol. 9: 154-163. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.1998.0015>
- SATTERTHWAITE, Margaret. Human Rights Monitoring, Elections Monitoring and Electoral Assistance as Preventive Measures. *Journal of International Law and Politics*, 1998, n.º 30. NYU.
- SELIGSON, Mitchell; SMITH, Amy y ZECHMEISTER, Elisabeth. *La Cultura Política de la Democracia en las Américas: Hacia la Igualdad de oportunidades*. Nashville: Vanderbilt University, 2012.
- SPEHAR, Elizabeth; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y ALCONADA SEMPÉ, Raúl. *El Ciclo Electoral 2005-2007 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, 2007, disponible en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/Publicacion%20Ciclo%20Electoral.pdf>. Fecha de consulta: mayo, 2013.
- TUCCINARDI, Domenico. 2013. Repensando la Observación Electoral: Reflexiones sobre la Evolución y Convergencia de la Observación Internacional de elecciones y la Observación Ciudadana. *Congreso de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. Whasington, DC, 29-31 mayo, 2013.