



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

PASCUAL PLANCHUELO, Víctor CARLOS
LA «OBSERVACIÓN» ELECTORAL DE LA OEA VS. EL «ACOMPañAMIENTO» DE
UNASUR EN LAS RECIENTES ELECCIONES DE VENEZUELA

América Latina Hoy, núm. 75, 2017, pp. 127-148

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30851154006>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA «OBSERVACIÓN» ELECTORAL DE LA OEA VS.
EL «ACOMPANIAMIENTO» DE UNASUR
EN LAS RECIENTES ELECCIONES DE VENEZUELA
*OAS electoral observations vs. UNASUR accompaniment
in the last elections in Venezuela*

Víctor CARLOS PASCUAL PLANCHUELO
Universidad Complutense de Madrid, España
✉ victorcp@ucm.es

Fecha de recepción: 3 de septiembre del 2014
Fecha de aceptación y versión final: 19 de febrero del 2017

RESUMEN: La observación electoral se ha convertido en un ejercicio esencial para el desarrollo de la democracia electoral. La proliferación de organizaciones que monitorizan elecciones obliga a distinguir entre la genuina actividad de «observación electoral» de otras actividades similares, tales como el «acompañamiento electoral». La independencia es un elemento esencial que deben respetar las misiones genuinas de observación de elecciones. La falta de independencia las transforma en misiones de «observación electoral intervenida», las cuales adolecen de una menor credibilidad y fiabilidad. Así, los últimos procesos electorales celebrados en Venezuela nos aportan la base fáctica necesaria para diferenciar las misiones de observación de la OEA de las misiones de acompañamiento de UNASUR.

Palabras clave: observación electoral; independencia; observación intervenida; monitorización de elecciones; acompañamiento electoral.

ABSTRACT: Electoral observation has become an essential exercise for the development of electoral democracy. The proliferation of organizations monitoring elections makes necessary to distinguish real «election observation activities», from other similar activities, such as «electoral accompaniment». Independence is an essential element that must be respected by true electoral observation organizations. Accordingly, the lack of independence in some of these organizations transforms them into «intervened electoral observation» actors, downgrading its credibility and reliability. Hence, the last electoral processes that have taken place in Venezuela, provide the necessary factual basis to distinguish OAS election observation missions, from UNASUR accompaniment missions.

Key words: electoral observation; independence; intervened observation; election monitoring; electoral accompaniment.

I. INTRODUCCIÓN¹

En las últimas décadas, la observación internacional de elecciones se ha erigido en una herramienta esencial e insustituible para el desarrollo de la democracia electoral. Actualmente, la expansión de la observación electoral tiene alcance casi universal; multitud de organizaciones están dispuestas a observar elecciones por todo el mundo y a difundir sus evaluaciones ante la comunidad internacional y nacional (Kelley 2012).

Como apunta Hyde (2011: 3), «particularmente desde el final de la Guerra Fría, las normas internacionales han cambiado tanto que se espera que los líderes políticos celebren elecciones y que busquen el escrutinio internacional de sus elecciones mediante la invitación de observadores electorales internacionales». Como consecuencia, hoy en día, las misiones de observación electoral son invitadas a observar cuatro de cada cinco procesos electorales nacionales (Hyde 2011).

En términos generales, estas misiones tratan de garantizar que los procesos electorales celebrados se lleven a cabo de acuerdo a las normas y estándares internacionales para «elecciones democráticas». Sin embargo, en la sociedad internacional actual es tal la proliferación de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan actividades de monitorización de elecciones² que resulta fundamental diferenciar cuáles de estas misiones desarrollan una genuina tarea de «observación electoral» de otras actividades que no pueden ser consideradas como tal. Esta diferenciación constituye un fundamento técnico indispensable para otorgar la relevancia y el impacto que merecen a los informes de cada una de las misiones de monitorización de elecciones que operan sobre el terreno.

Para dotar de mayor consistencia y aplicación práctica a este artículo, vamos a centrar nuestro análisis en las recientes elecciones celebradas en la República de Venezuela, por la singular relación que las autoridades de este país han mantenido con diferentes misiones de monitorización de elecciones en las dos últimas décadas. Desde la victoria electoral de Hugo Chávez en 1998, se han celebrado multitud de procesos electorales y referenda en el país que, en muchos casos, han sido observados por misiones de observación electoral internacional que han avalado mayoritariamente la limpieza de los comicios. No obstante, las elecciones de 2005 marcaron un punto de inflexión en la relación de las autoridades venezolanas con la observación electoral internacional. Las graves acusaciones de Chávez a las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) con ocasión de dichas

1. El autor agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

2. Con el término «monitorización electoral» aludimos de forma neutra a las actividades consistentes en la «observación», «monitorización» o «verificación» de elecciones, sin entrar a valorar el grado de exhaustividad, autonomía o especialización técnica de dichas misiones.

elecciones, a raíz de la publicación de informes ligeramente críticos con el desarrollo del proceso electoral en el país, llevaron al mandatario venezolano a tomar la decisión de no invitar a estas dos organizaciones a observar los procesos electorales que se celebrarían en Venezuela en los años 2012 y 2013.

Este trabajo tratará de evidenciar que, desde un enfoque jurídico, pueden extraerse conclusiones fundamentadas sobre cada una de las modalidades de monitorización de elecciones. No obstante lo cual, el autor tratará de enriquecer y contrastar estos resultados con datos empíricos y aportaciones descriptivas que vendrán a complementar el enfoque utilizado. En definitiva, en el presente artículo se llevará a cabo un examen comparativo entre la organización, la estructura y el régimen jurídico de la observación electoral de la OEA y el acompañamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desde una perspectiva eminentemente legal.

II. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA «OBSERVACIÓN ELECTORAL»

El concepto de «observación electoral» se viene utilizando indistinta e incorrectamente para referirse a todas las actividades de «monitorización de elecciones»; sin embargo, el concepto de «observación» tiene rasgos específicos que lo deben distinguir de otras figuras afines, como el «acompañamiento». Por lo tanto, en este trabajo utilizaremos como concepto genérico el término de «monitorización electoral», bajo el cual quedarán englobados tanto la «observación electoral» como el «acompañamiento electoral», conceptos ambos que serán descritos y delimitados con precisión en los siguientes párrafos.

Sentada la anterior premisa, en primer lugar resulta necesario proceder a definir el concepto de «observación electoral». No encontramos en la doctrina internacionista muchas definiciones del concepto central de nuestra investigación. Entre las más conocidas aproximaciones al concepto de «observación electoral», podemos recurrir a la conceptualización proporcionada por International IDEA³, que constituye además una de las primeras definiciones que existen al respecto. Para esta institución, la observación electoral suele definirse como la «búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida» (International IDEA 1997).

Por su parte, en el trabajo de los profesores Castro-Rial, Trillo y Jarillo (2005), encontramos que la «observación electoral» supone la presencia de observadores seleccionados por las distintas organizaciones que acuden a observar las distintas fases del proceso electoral con el fin de concluir un informe final que evalúa el conjunto del proceso, consistiendo su objetivo último en determinar si las autoridades del país han respetado los diversos parámetros para considerar que las elecciones han sido «auténticas» o «genuinas».

3. Organismo internacional gubernamental, único en su género, que desde su fundación en 1995 ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos.

No obstante, la definición más completa del concepto de «observación electoral internacional» se recoge en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones –suscrita en la sede de las Naciones Unidas, el día 27 de octubre de 2005, por las organizaciones internacionales más representativas y especializadas en el ámbito de la observación de elecciones, tanto intergubernamentales (entre las cuales, la ONU, la OEA, UE y la OSCE) como no gubernamentales–, que abarca exhaustivamente todos los aspectos de la observación internacional de elecciones:

La observación electoral internacional es: la recogida de información sistemática, global y ajustada sobre las leyes, los procesos e instituciones relativas al desarrollo de elecciones y otros factores relativos al ambiente electoral, un análisis imparcial y profesional de dicha información; y la elaboración de conclusiones acerca del proceso electoral observado en base a los más elevados estándares en la veracidad de la información y la imparcialidad de análisis. La observación electoral internacional debería, si es posible, proporcionar recomendaciones dirigidas a mejorar la integridad y la efectividad del proceso electoral, sin interferir ni obstaculizar dichos procesos. Las misiones de observación electoral internacional consisten en esfuerzos organizados de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para desarrollar su actividad de observación electoral internacional (ONU 2005).

Esta Declaración de Principios, que goza de amplia aceptación a nivel mundial, se puede considerar como el instrumento básico que establece el marco dentro del cual ha de desarrollarse la observación internacional de elecciones. Por ello, conviene destacar aquí algunos de los principios esenciales que deben reunir las misiones de observación electoral (MOE) (es decir, aquellas misiones que realizan observación conforme a los términos y principios que aquí se recogen) (Ayoub 2008: 33). Entre otros, la Declaración dispone:

- La observación debería abarcar el período preelectoral, el día de las elecciones y el período postelectoral.
- Las comprobaciones han de suministrar un punto común de referencia fáctica para todas las personas interesadas en las elecciones, incluidos los contendientes políticos.
- La observación ha de orientarse hacia los procesos, sin mostrar interés en ningún resultado en particular.
- Las misiones no deben permitir la participación de ninguna persona que no esté libre de todo conflicto de intereses políticos, económico o de otra índole.
- Las misiones no deben aceptar financiación ni apoyo de infraestructura del gobierno del país cuyas elecciones se están observando.
- La decisión de organizar una misión internacional de observación de elecciones no implica el reconocimiento de que el proceso electoral en cuestión sea creíble.

De la anterior definición podemos inferir que los principios básicos que deben estar presentes en la actividad genuina de observación electoral son los siguientes: 1) exhaustividad; 2) independencia; 3) neutralidad; 4) cientificidad; y 5) observación

procedimental. A pesar de la necesaria concurrencia de todos estos principios contenidos en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones para poder calificar a una misión como «observación electoral», debemos destacar que hay uno cuya importancia –a nuestro juicio– sobresale por encima del resto, sin cuya presencia la observación electoral deja de poder ser calificada como tal: la independencia.

III. LA INDEPENDENCIA DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL

En un ámbito como el de los procesos electorales, tan susceptible de recibir presiones e interferencias políticas, la independencia de la misión es la garantía de su imparcialidad y objetividad.

La independencia es un requisito *sine qua non* de la observación electoral internacional genuina; independencia del gobierno anfitrión, independencia de los Estados que integran la misión de observación, independencia de actores económicos, políticos o sociales; concretamente, este principio básico y esencial debe revestir, al menos, las siguientes modalidades: (1) independencia para «observar» y operar en el terreno libremente, sin coacciones ni cortapisas; (2) independencia en la protección legal de bienes y personas que componen la misión; las inmunidades e inviolabilidad de que gozan los observadores y sus bienes es una garantía más de esta necesaria independencia; (3) independencia para componer la misión de observación según criterios técnicos propios, y sin influencias; (4) independencia para poder alcanzar y publicar conclusiones sobre el proceso electoral observado, sin interferencia de autoridades nacionales y actores externos; (5) independencia para emitir recomendaciones a las autoridades del país observado para mejorar su democracia electoral.

Estos cinco tipos de «independencia» son fundamentales e irremplazables para poder calificar a una misión como una verdadera «misión de observación electoral». Si alguno de estos subrequisitos no está presente, la tarea y funcionalidad de la misión se verá menoscabada hasta el punto de que dicha actividad no podrá ostentar el calificativo de «observación electoral» –siguiendo la definición aportada–, sino que habrá de ser considerada como una actividad de menor rango y alcance, quedando catalogada, según el término que acuñamos, como «observación electoral intervenida».

Para arrojar mayor claridad sobre la tesis que defendemos en este artículo, analizaremos dos organizaciones internacionales de monitorización de elecciones que operan en el continente americano: la OEA y UNASUR. Debo hacer constar que el análisis que realizo únicamente persigue una finalidad académica consistente en diferenciar, desde un punto de vista jurídico, la «observación electoral» de otras actividades de monitorización de elecciones, como puede ser la «observación electoral intervenida», el «acompañamiento electoral» u otros modelos híbridos, que no deben calificarse estrictamente como «misiones de observación electoral», sino adoptar otra denominación para evitar confusiones.

De igual modo, la calificación de alguna de estas organizaciones como «observación electoral intervenida» en el presente artículo no implica un rechazo global a la labor de

monitorización electoral que desarrolla dicha misión; sólo se trata de constatar deficiencias para promover cambios jurídicos y metodológicos en este tipo de organizaciones para que la independencia de la misión pueda ser adoptada como principio básico de aquellas. Para aportar una visión global y detallada de cada una de las misiones, además de la metodología de «monitorización» de estas misiones, se analizarán brevemente sus orígenes, estándares de observación y valoraremos el impacto de estas misiones en la promoción de la democracia electoral en los recientes procesos electorales celebrados en Venezuela.

IV. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA

IV.1. *Orígenes y evolución de la observación electoral de la OEA*

En los años 50 la creciente inestabilidad y amenazas a la democracia en la región dieron un ímpetu a los países para fortalecer la democracia representativa. En 1959, los Estados miembros de la OEA aprobaron la «Declaración de Santiago», que renovó el compromiso en la región con la democracia representativa y declaró esta forma de gobierno como necesaria para alcanzar la paz. La declaración incluyó la realización de «elecciones libres» como uno de los requisitos para alcanzar una democracia representativa efectiva. En la misma reunión, el gobierno nicaragüense de Anastasio Somoza solicitó al Consejo de la OEA considerar el desplazamiento de observadores para las elecciones nacionales; la propuesta nicaragüense fue la primera, en el contexto de la OEA, que mencionó la observación electoral internacional como una herramienta legítima para la defensa de la democracia (Boneo *et al.* 1998: 1075).

La OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Durante los primeros años, asignó una elevada prioridad a la promoción de la democracia y a los esfuerzos de pacificación, especialmente, en América Central (Beigbeder 1994: 231). Tras el asesinato en 1961 del general Rafael Leónidas Trujillo Molina, presidente de la República Dominicana, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Ese mismo año, la OEA observó elecciones en Costa Rica y pronto se desplazaron otras misiones a Honduras (1962), Nicaragua (1963) y Bolivia (1966) (Boneo *et al.* 1998: 1075). Entre 1962 y 1984 hubo misiones de observación en 20 elecciones en nueve países miembros de la OEA —en la República Dominicana (1961, 1966, 1970, 1978), Costa Rica (1962, 1966, 1970, 1978, 1982), Honduras (1963, 1981), Nicaragua (1963), Bolivia (1966), Ecuador (1968), Guatemala (1970, 1980), Panamá (1978), El Salvador (1980, 1982, 1984) (Garber 1984)—, pero fueron misiones de breve duración y de alcance limitado, con grupos reducidos liderados con figuras políticas y personalidades de prestigio en el continente, que asistían al país anfitrión a título personal. Fue la «primera generación» de las misiones de observación de la OEA. En general no hubo críticas con respecto al desenlace de las elecciones, pero sí hubo fraudes o irregularidades, como por ejemplo en Nicaragua en 1963. Con el avance de sistemas autoritarios en los años sesenta y setenta, esas misiones, como es previsible, decrecieron en número (Nolte 1998).

Esta situación cambiaría radicalmente con el proceso electoral nicaragüense de 1989-1990. Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada, y marcaron el precedente para la «segunda generación» de la observación electoral de la OEA (Nolte 1998). En esta etapa de observación, las misiones fueron mucho más ambiciosas que las anteriores en cuanto al tamaño y alcance, incluyendo un análisis más integral de diversos temas relacionados con la calidad de un proceso electoral. Desde 1990, la observación electoral de la OEA se ha convertido en una herramienta común y habitual en la mayoría de los procesos electorales celebrados en el continente.

La adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en 2001 significó un nuevo hito de la observación electoral internacional en el continente. La Carta destaca la importancia de las misiones de observación electoral (MOE) de la OEA como un instrumento de consolidación democrática.

Finalmente, el avance hacia una «tercera generación» de MOE de la OEA se materializó con el desarrollo de una metodología sistematizada y de naturaleza más técnica y profesionalizada. A través de ella se busca realizar una observación exhaustiva de los procesos electorales en base a los estándares articulados en documentos tales como la CDI.

IV.2. Las Misiones de Observación Electoral de la OEA

El objetivo central de la observación electoral de la OEA es verificar si todo el proceso electoral se desarrolla de acuerdo a las normas internacionales y constitucionales vigentes. Hay dos tipos estándar de misiones de observación electoral de la OEA (Zela 1993: 76-77); de un lado, las misiones de largo plazo (que son las más frecuentemente desplegadas por la organización en los últimos años) abarcan todas las fases del proceso electoral, desde el registro de votantes y la inscripción de candidatos hasta la votación, el escrutinio y la proclamación oficial de los resultados (Nolte 1998: 674). De otro, las misiones de corto plazo que tienen como objetivo observar el acto electoral mismo y la fase final de la campaña electoral; este tipo de misiones de corta duración son menos habituales en la actualidad, pero sí se utilizaron en algunas elecciones en el pasado, como fueron los casos de Honduras (1993), Venezuela (1993), Panamá (1994) y en la República Dominicana (1994) (Nolte 1998: 674).

Por otro lado, en este mismo plano operativo, el proceso de puesta en marcha y despliegue de una MOE de la OEA se desarrolla normalmente de acuerdo a los siguientes pasos (Beigbeder 1994: 231):

- La mayoría de las solicitudes para el envío de misiones de observación electoral son remitidas directamente al Secretario General de la OEA.
- El Secretario General aprueba la solicitud, sin la previa aprobación por un organismo de la OEA.
- El Secretario General informa al Consejo Permanente de las solicitudes recibidas de los gobiernos para la participación de la OEA en la observación de los procesos electorales.

- El Consejo Permanente autoriza la financiación de una operación específica, mediante el presupuesto de la Unidad de Promoción de la Democracia.
- Se negocian y se firman acuerdos formales por la Secretaría General de la OEA y las autoridades del gobierno, definiendo los «Privilegios e Inmunidades de los observadores de la OEA» en determinado proceso electoral y las «Relaciones entre las autoridades electorales del país y los observadores de la OEA».
- La Secretaría de la OEA realiza los preparativos necesarios para las misiones, incluyendo la selección de participantes.
- El Secretario General prepara un informe de cada misión y lo presenta en el Consejo Permanente.

En lo que concierne a la estructura, en el ámbito de la observación electoral, destacan especialmente la Secretaría de Asuntos Políticos y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO). La misión de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) es contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados miembros, en particular, al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo. El DECO, por su parte, desarrolla y mantiene un servicio permanente y profesionalizado de observación y asistencia técnica electoral para los países miembros, con el objetivo de mejorar y consolidar procedimientos y buenas prácticas.

IV.3. Estándares de observación electoral

Los estándares electorales internacionales (Comisión Europea 2007) son normas internacionales vinculantes y no vinculantes que proporcionan una base jurídica sólida para la evaluación de los procesos electorales, y cuyo correcto cumplimiento pondría de manifiesto el desarrollo de elecciones democráticas. Estos estándares se han ido plasmando y proclamando por voluntad de Estados y organizaciones internacionales en diversos convenios internacionales y regionales, así como en acuerdos políticos y documentos comprensivos de buenas prácticas electorales.

Los estándares que la OEA utiliza en sus misiones de observación pueden ser estándares universales (artículo 21 DUDH⁴ y artículo 25 PIDCP⁵), de ámbito nacional o, incluso, de alcance continental. Estos estándares de observación electoral, podemos encontrarlos recogidos en varios textos. Entre los tratados y convenciones con fuerza vinculante, destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de las Mujeres (1948); entre los documentos no vinculantes jurídicamente, sobresalen la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta Democrática Interamericana (2001) y la Declaración de Principios de Observación Electoral Internacional (2005).

4. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

En consonancia con estos tratados y textos internacionales, la OEA ha determinado con gran detalle los siguientes estándares de observación para unas elecciones democráticas:

- 1) voto universal y equitativo
- 2) inscripción/registro civil
- 3) registro electoral
- 4) acceso a centro de votación
- 5) emisión del voto
- 6) integridad preferencias del votante
- 7) registro exacto de las preferencias del votante
- 8) derecho postulación cargos públicos
- 9) igualdad en seguridad
- 10) igualdad oportunidades
- 11) libertad de prensa e información
- 12) libertad de asociación, asamblea, expresión y movimiento
- 13) frecuencia elecciones regulares para altos cargos nacionales
- 14) irreversibilidad de resultados electorales⁶

Estos parámetros serán analizados y evaluados por la mayoría de las MOE OEA en sus observaciones y en sus informes, lo que pone de relieve que la OEA efectivamente tiene unos estándares muy definidos y una metodología especializada y precisa para el desarrollo de sus actividades de observación electoral. Sin embargo, para analizar el grado de independencia de la OEA respecto a las autoridades del Estado anfitrión, el punto en el que debemos centrar nuestro análisis es el relativo a los acuerdos suscritos por la OEA y los Estados miembros para la observación de elecciones, concretamente, en relación a las últimas elecciones observadas por esta organización en Venezuela.

IV.4. Los acuerdos entre la OEA y los Estados miembros para la observación de sus procesos electorales. El caso de Venezuela 2006

Los términos para el desarrollo y despliegue de una misión de observación electoral de la OEA se recogen en un acuerdo o «memorándum de entendimiento» firmado con las autoridades del país miembro. En el caso de las elecciones presidenciales celebradas en Venezuela el 3 de diciembre de 2006, observadas por una MOE OEA, el acuerdo recogió entre otras las siguientes disposiciones:

Artículo 2: La MOE/OEA mantendrá los principios de imparcialidad, objetividad e independencia estricta en la conducta de su mandato.

6. SECRETARÍA GENERAL OEA, SECRETARÍA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO).

Artículo 11: La MOE/OEA será dirigida por un jefe de misión, que en su calidad de Representante del Secretario General de la OEA, podrá hacer comentarios públicos sobre el proceso electoral, así como emitir informes, como resultado de la observación in situ de este proceso.

Como podemos apreciar, el acuerdo de la MOE protege desde un punto de vista formal la independencia de la misión; además, la autonomía del jefe de Misión para emitir informes y efectuar valoraciones sobre el proceso electoral observado no se encuentra constreñida (al menos, sobre el papel) por interferencias de las autoridades del país observado.

En consecuencia, la independencia de la MOE OEA está salvaguardada por el propio acuerdo suscrito con las autoridades del país anfitrión. Ello constituye una garantía básica para que la MOE OEA pueda ser calificada como «misión de observación electoral *stricto sensu*».

IV.5. Conclusiones y balance observación electoral OEA

Surgida en el contexto de la Guerra Fría y, sustancialmente puesta al servicio de la promoción de la democracia representativa al estilo occidental y capitalista, con objeto de detener la propagación del comunismo, la OEA se ha ido paulatinamente despojando de ese sesgo político proestadounidense para consolidarse como una organización especializada y profesionalizada en el ámbito de la observación electoral, no exenta de politización, pero en el que el componente técnico-electoral actualmente prevalece sobre otras consideraciones políticas. Desde un punto de vista político, con la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las misiones de observación electoral, la OEA se ha situado en el primer plano de importancia en el continente americano (Jarillo 2006: 143), dentro del ámbito de protección de los derechos humanos. A mi juicio, no puede negarse la importante contribución de la OEA al desarrollo democrático del continente americano. De hecho, por primera vez en la historia de las Américas, todos los Estados miembros activos de la OEA tienen elecciones periódicas (Muñoz-Pogossian 2008).

Las misiones de observación electoral de la OEA observan la totalidad del proceso electoral, desplegándose en el país examinado con bastante antelación a la jornada de votación, mediante un equipo de observadores a largo plazo, que analizan el registro de votantes y candidatos, la administración electoral territorial, los medios de comunicación, el desarrollo de la campaña electoral, la financiación de los partidos políticos, los programas de educación cívica y todos aquellos aspectos relevantes para el correcto desarrollo del proceso electoral. Por tanto, podemos concluir que –de conformidad con la base jurídica de la misión y el acuerdo con el país anfitrión– la observación electoral de la OEA se realiza sin interferencias directas del Estado anfitrión.

Sin embargo, ello no obsta para que la misión pueda ser objeto de presiones políticas de los países que componen la organización o del propio país observado; en tal caso, si la misión de la OEA perdiera su «independencia» por estas presiones, dejaría de poder

calificarse «misión de observación electoral» para devenir en una «misión intervenida»; no obstante, en términos generales, podemos concluir que la actividad que desarrolla la OEA en materia de monitorización de elecciones sí debe calificarse como observación electoral *stricto sensu* por cuanto que su base jurídica, sus fundamentos teóricos, la metodología empleada y la propia experiencia práctica de sus misiones en estos más de 50 años de existencia lo avalan.

En suma, la contribución de la OEA para el desarrollo de la democracia en el continente americano es inestimable y no tiene parangón en esta región. Sin embargo, esta valoración positiva no puede hacernos olvidar los muchos desafíos y aspectos a mejorar que debe poner en marcha la observación electoral de la OEA para optimizar su contribución al desarrollo democrático del continente. La propia exdirectora interina del DECO de la OEA, Betilde Muñoz-Pogossian (2013), sintetizaba en los siguientes términos los múltiples retos a que se enfrenta la observación electoral de la OEA:

La observación electoral de la OEA ha identificado falencias y problemas recurrentes relacionados con la limpieza de las elecciones que hacen relevante el desplazamiento masivo de observadores. Adicionalmente, el efecto acumulado de la decreciente confianza electoral de los ciudadanos hace necesaria la presencia de la observación electoral tanto en la etapa pre-electoral como en el día de la elección. El acceso a los medios de comunicación, o la regulación de campañas y otros aspectos estructurales de una elección, también son relevantes para el funcionamiento de la democracia (Muñoz-Pogossian, 2013).

Es por todo lo anterior que la observación electoral debe consolidar un enfoque que resguarde no solo la limpieza, sino también la inclusividad y competitividad de las elecciones, asumiendo los nuevos retos a partir de la presencia de Misiones de Observación de largo plazo para observar aspectos como el acceso a medios de comunicación, la participación de hombres y mujeres y el financiamiento de las campañas, a fin de tener elecciones cada vez más democráticas.

V. EL ACOMPANIAMIENTO ELECTORAL DE UNASUR

V.1. *Orígenes de la monitorización de elecciones de UNASUR*

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una organización internacional regional creada en 2008 a instancia, entre otros mandatarios latinoamericanos, del presidente venezolano Hugo Chávez, como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. La irrupción de UNASUR en el campo de la observación electoral en América Latina ha desencadenando efectos políticos de gran alcance. A día de hoy, la experiencia de monitorización de elecciones de la organización sigue siendo escasa; sus misiones continúan siendo de corta duración, no comprensivas de todo el proceso electoral y sus contingentes de «acompañantes» tampoco son muy numerosos.

V.2. *Las Misiones de Acompañamiento Electoral de UNASUR*

El Consejo Electoral de UNASUR (creado en agosto de 2011) despliega misiones de acompañamiento electoral a requerimiento del Estado miembro que organiza el proceso electoral con el acuerdo de su autoridad electoral. Con tal finalidad, las autoridades electorales del Estado solicitante tramitan, a través de la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR, todo lo relacionado con el alcance, integración y cobertura de la misión de observación y acompañamiento electoral.

El Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR afirma en su artículo 1 que:

El Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una instancia de consulta, funcional y técnica, de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento en materia electoral, promoción de la participación ciudadana y de la democracia en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR.

El Consejo Electoral de UNASUR está integrado por las máximas autoridades de los órganos autónomos electorales, de conformidad con la legislación de cada Estado miembro, que son los organismos o instituciones estatales con competencia electoral. Sus miembros actúan en el seno del Consejo Electoral con autonomía y en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Las actividades de acompañamiento electoral de la misión concluyen con la presentación de un informe a las autoridades electorales del Estado solicitante y a la institucionalidad de UNASUR. Como podemos apreciar, en los propios documentos de UNASUR ya se habla de «acompañamiento» electoral, y no de «observación».

V.3. *Estándares de observación electoral UNASUR*

De conformidad con los acuerdos entre UNASUR y los organismos electorales de los países donde se han desplegado misiones de monitorización de la UNASUR, los estándares de «acompañamiento» electoral con los que opera esta organización son los siguientes: 1) Tratado Constitutivo de UNASUR; 2) Legislación nacional del Estado observado; 3) Reglamento General de Elecciones del CNE; 4) Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR⁷, y Criterios y Normativa para la Observación y Acompañamiento Electoral de los procesos electorales de UNASUR, aprobados por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, en Bogotá, el 11 de junio de 2012.

A pesar del contenido formal de estos documentos, su lectura parece arrojar ciertas dudas sobre la funcionalidad de estos parámetros y estándares, pues adolecen de cierta generalidad y no suelen ser utilizados por la UNASUR de forma sistemática y exhaustiva para la evaluación de los procesos electorales. Además, como veremos a continuación,

7. En línea: <http://www.unasursg.org/uploads/11/c9/11c9ff629a509a34179f0e5ce2a8354b/Estatutos-Consejo-Electoral.pdf>.

la operatividad de estos estándares se encuentra limitada por la prevalencia del respeto absoluto a la soberanía estatal, y por los propios condicionantes que se autoimponen en las misiones de acompañamiento (que no observación) de la UNASUR.

V.4. Acuerdos de UNASUR con organismos electorales competentes para el acompañamiento electoral internacional.

Antes del despliegue de una misión de acompañamiento electoral de UNASUR, y siempre tras la invitación del Estado anfitrión, la organización internacional formaliza un acuerdo con el organismo electoral competente para regular el alcance y estructura de la misión, las obligaciones y derechos de los acompañantes (que no «observadores») en el proceso electoral, así como el papel de las autoridades electorales y el modo de difusión de los informes.

Las misiones de acompañamiento de UNASUR suelen ser de corto plazo, centradas específicamente en la monitorización de la jornada de votación, sin analizar en detalle los períodos preelectoral ni postelectoral; además, se trata de misiones habitualmente de tamaño reducido encabezadas por un jefe de Misión, debiendo ser todos sus integrantes propuestos por la representación de cada Estado miembro de UNASUR ante el Consejo Electoral.

Entrando en el análisis de los acuerdos de la UNASUR con las autoridades electorales nacionales, sirva como ejemplo el acuerdo alcanzado entre UNASUR y Venezuela para el acompañamiento de sus elecciones de octubre de 2013; en este documento que transcribimos a continuación podemos apreciar cierta interferencia del Estado en la tarea de monitorización electoral a desarrollar por la organización; concretamente, el artículo 15 del Acuerdo entre el Consejo Nacional Electoral de Venezuela (CNE) y UNASUR disponía:

El Jefe de la Misión será el único vocero oficial de la Misión y en su calidad de representante de UNASUR, podrá hacer comentarios generales sobre el proceso electoral. Sus comunicaciones públicas darán cuenta de las actividades realizadas y evitarán las valoraciones subjetivas sobre las etapas del proceso electoral en forma previa a la presentación del informe al CNE (CNE 2012).

A mayores, una prueba aún más clara de la implicación del Estado anfitrión en la tarea de la UNASUR la encontramos en el artículo 16 del Acuerdo Venezuela-UNASUR, cuando afirma:

Una vez concluido el acto de votación y conocidos los resultados electorales, la Jefa o Jefe de Misión entregará un informe preliminar a la Presidenta del CNE sobre la actividad de Acompañamiento. [...] Posteriormente, la Jefa de Misión podrá hacer pública una síntesis objetiva del resultado de la experiencia de Acompañamiento. Asimismo, entregará copia del Informe a la Secretaría General de UNASUR y a la Presidencia *pro tempore* de UNASUR (CNE 2012).

Como podemos apreciar, la misión de UNASUR debe entregar a la CNE, de manera previa a la difusión pública, un informe preliminar sobre la actividad de acompañamiento desarrollada con el conjunto de las conclusiones alcanzadas sobre el proceso electoral.

Al mismo tiempo, el artículo 15 recoge la imposibilidad del jefe de Misión de efectuar valoraciones sobre el proceso electoral con anterioridad a la presentación del informe al CNE. De esta forma, el acuerdo parece otorgar gran capacidad de control al Estado anfitrión sobre el devenir de la misión y la publicación de los informes; las interferencias de las autoridades del Estado anfitrión en la labor de «acompañamiento» electoral de la misión de UNASUR resultan directas, socavando sustancialmente su «independencia» y alejándose radicalmente de los rasgos y caracteres que definen el concepto de «observación electoral». Desde el momento en el que la misión pierde el elemento de la independencia, deja de poder caracterizarse como misión de observación electoral, razón por la cual las misiones de acompañamiento electoral de UNASUR quedarían encuadradas en otra modalidad de monitorización de elecciones que hemos denominado «observación electoral intervenida».

V.5. Del concepto de «acompañamiento» y sus diferencias con la «observación»

A diferencia de otras organizaciones, como la OEA, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o la UE, que sí realizan labores de observación electoral *stricto sensu*, la UNASUR admite públicamente que no realiza «observación» propiamente dicha, sino que reconoce llevar a cabo una actividad de «acompañamiento electoral».

Para arrojar aún más luz sobre las sustanciales diferencias existentes entre ambas actividades de monitorización de elecciones, resulta ilustrativa la respuesta que el expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter envió al expresidente venezolano Hugo Chávez, a fin de declinar la invitación de aquel para que el Centro Carter⁸ «acompañara» el proceso electoral venezolano de 2012. Según el comunicado del Centro Carter:

El concepto de acompañamiento difiere del concepto de observación. El propósito del acompañamiento es el de invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica mientras que el propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, de forma de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales.

Esta respuesta del expresidente Carter contiene una brillante definición del concepto de «observación», distinguiéndola de la actividad de «acompañamiento». Este

8. Organización internacional no gubernamental especializada en la observación internacional de elecciones, y que goza de gran prestigio y profesionalidad en el continente americano.

último consiste en una actividad más limitada y reducida que la «observación». De hecho, siguiendo el comunicado transcrito, la «observación» es una actividad independiente, neutral y autónoma, que evalúa el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, y sin interferencia de las autoridades del país que celebra elecciones; por el contrario, el «acompañamiento» no ostenta el alcance cuantitativo ni cualitativo que engloba el término «observación», pues se limita a «invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica».

V.6. Conclusiones y balance del «acompañamiento electoral» de la UNASUR

Como consecuencia de lo expuesto, podemos colegir que la actividad de «acompañamiento electoral» (que no de «observación») de la UNASUR constituye una modalidad específica de monitorización de elecciones, alejada del concepto genuino de «observación electoral», por cuanto que el alcance de sus actividades de monitorización resulta más limitado que el de la «observación» *stricto sensu*; y además, se trata de un actividad «intervenida»⁹, debido a la relevante intromisión de las autoridades del Estado en su labor de monitorización.

Estas misiones «intervenidas» suponen un riesgo para la integridad electoral (Norris 2014) debido a que su actividad de monitorización proporciona la apariencia de ser producto de un análisis objetivo, imparcial, profesional e independiente; sin embargo, la realidad no es tal, pues –como hemos apuntado– su labor de monitorización está intervenida por las autoridades del Estado observado, de manera que las autoridades gubernamentales podrán controlar y manejar los informes resultado de las actividades de la MOE antes de su publicación, teniendo la capacidad de modificar o suprimir deficiencias observadas en el proceso, e incluso pudiendo alterar el alcance de sus conclusiones o reorientar sus recomendaciones.

Sentado lo anterior, esto no implica que denostemos toda la labor de UNASUR; lo que sí se confirma es que una organización internacional que desarrolla un «acompañamiento electoral» e «intervenido», por la metodología empleada o por la carencia del elemento de la independencia en el desarrollo de sus actividades de monitorización, no puede ser confundida en ningún caso con aquellas otras misiones que se catalogan como «misiones de observación electoral».

El análisis jurídico-formal efectuado sobre los acuerdos de las diferentes organizaciones internacionales con las autoridades del país y las conclusiones apuntadas en relación a la independencia o dependencia de las misiones será refrendado en el epígrafe siguiente por el examen de la actuación de monitorización sobre el terreno de las misiones de acompañamiento electoral de la UNASUR con ocasión de las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en el país en 2012 y 2013.

9. Aun cuando nos refiramos al «acompañamiento electoral», utilizamos en ocasiones el concepto «observación electoral intervenida» para una mejor comprensión.

VI. EL ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE 2012 Y 2013 EN VENEZUELA

El 7 de octubre de 2012 se celebraron elecciones presidenciales en las que 18 millones y medio de venezolanos eligieron a su presidente para el período 2013-2019. Suponía un adelanto de dos meses respecto a lo habitual debido al cáncer contra el que el presidente Chávez luchaba desde junio de 2011 (Abellán Artacho 2012).

Estas elecciones presidenciales en Venezuela no contaron con la presencia de observadores internacionales de la OEA ni de la UE, dado que estas organizaciones no recibieron la habitual invitación del gobierno venezolano. Por el contrario, sí fue invitada y acudió en su primera «misión de acompañamiento electoral» la recién creada UNASUR, lo que se interpretó como un cambio trascendental en la posición del gobierno de Caracas respecto a procesos electorales anteriores.

El resultado de las elecciones volvió a dejar el poder en manos del oficialismo: Chávez fue reelegido para un cuarto mandato consecutivo, con un 55,07% de los sufragios emitidos frente a los 44,31% alcanzados por Henrique Capriles. La contundencia del resultado a favor de Chávez eliminó cualquier conato de duda o sospecha sobre la transparencia del proceso electoral, si bien se generaron algunas acusaciones sobre presuntas irregularidades.

Posteriormente, en 2013, se produjo la muerte del presidente Hugo Chávez Frías, lo que desencadenó un nuevo proceso electoral presidencial en Venezuela. Se abría una nueva etapa de incertidumbre e inestabilidad en el país suramericano. La victoria del heredero de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, por el 50,66% de los votos frente al 49,07% logrado por el candidato opositor, Henrique Capriles, fue impugnada por este último. A diferencia de lo acontecido en las elecciones de octubre de 2012, Capriles denunció un supuesto fraude en los comicios y multiplicó los esfuerzos para vigilar la limpieza del proceso en el mayor número posible de colegios electorales del país.

La división que se produjo como consecuencia del cuestionamiento de la validez de los comicios por el candidato opositor, así como por la beligerancia del candidato oficialista, provocó una ola de violencia en el país entre partidarios de ambas facciones. Tras el agravamiento de la situación política, finalmente Maduro aceptó el recuento de los votos en algunos estados del país, lo que finalmente pareció avalar la limpieza del resultado electoral. No obstante, las sospechas sobre la falta de transparencia del sistema y las acusaciones hechas por la oposición sobre el control partidista de algunas instituciones claves del Estado por parte de las autoridades persistieron, provocando una elevada desconfianza hacia el sistema político y electoral.

A pesar de ello, y de que Capriles bajó la intensidad de su posición política, el líder opositor reiteró la ilegitimidad de los resultados que dieron como vencedor a Nicolás Maduro, lo que condujo al cuestionamiento del proceso por la mitad de la población venezolana.

Este proceso electoral de 2013 tampoco contó con la observación electoral ni de la OEA ni de la UE, por decisión del gobierno venezolano; por segunda vez, sólo acudió una misión de acompañamiento de la UNASUR. En la delicada coyuntura que atravesaba

el país, el acompañamiento de la UNASUR concluyó con la emisión de la siguiente declaración el día siguiente a las elecciones presidenciales:

La Misión Electoral de UNASUR saluda al pueblo venezolano por el espíritu cívico y democrático demostrado en ocasión del acto electoral del día 14 de abril.

En base a lo acordado con el Consejo Nacional Electoral (CNE), la UNASUR ha sido testigo de un amplio ejercicio de ciudadanía y libertad por parte del pueblo venezolano.

La actividad cumplida por la Misión de Acompañamiento será objeto de un informe que será entregado a la presidencia del Consejo Nacional Electoral (CNE).

En relación a los resultados electorales Oficiales dados a conocer el día de ayer, la Misión de Acompañamiento Electoral de la UNASUR declara –tal como lo sostuvo desde su instalación en el país– que dichos resultados deben ser respetados por emanar del Consejo Nacional Electoral (CNE), única autoridad competente en la materia de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales de la República Bolivariana de Venezuela. Todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario que solicite alguno de los participantes del proceso electoral, deberán ser canalizados y resueltos dentro del ordenamiento jurídico vigente¹⁰.

Como puede apreciarse, la valoración efectuada por la UNASUR venía a validar –como si de un acto de fe se tratara, «por emanar del Consejo Nacional Electoral (CNE)»– los resultados electorales sin una sólida argumentación que justificara tales conclusiones legitimadoras de la victoria oficialista, a pesar de las persistentes críticas, denuncias y sospechas de fraude efectuadas por los candidatos de la oposición.

En consecuencia, la UNASUR no emitió conclusiones fundamentadas a partir de las cuales se pudieran legitimar los resultados. Su respaldo al resultado electoral, aun careciendo de una labor exhaustiva y sistemática de «observación», venía a sugerir cierta subordinación a las autoridades electorales del país. Por tanto, la UNASUR no consiguió tener ninguna credibilidad entre las filas de la oposición venezolana, y además no sirvió para prevenir el conflicto postelectoral que se estaba precipitando. La falta de sistematicidad, exhaustividad y precisión en los resultados publicados sobre el proceso electoral ensombreció su papel en el contexto electoral reseñado y generó todo tipo de dudas e incertidumbres sobre su imparcialidad.

Sin entrar a valorar la limpieza o no de este proceso de 2013, no se puede sino concluir que si las elecciones de 2013 en Venezuela hubieran contado con la presencia de las misiones de «observación» de la OEA y de la UE –no de acompañamiento, sino de observación–, como había sido habitual en Venezuela hasta las elecciones de 2006, se habría reducido probablemente el alcance de la crisis. La misión de observación electoral habría «observado» íntegramente las diferentes fases del proceso electoral; habría emitido un informe técnico e imparcial destacando las deficiencias o avances del proceso, y habría evaluado el cumplimiento de estándares internacionales para elecciones

10. En línea: <http://www.avn.info.ve/contenido/unasur-saluda-esp%C3%ADritu-c%C3%ADvico-y-democr%C3%A1tico-venezolanos-presidenciales>.

democráticas. Dichas conclusiones técnicas y fundadas habrían servido para que la comunidad internacional y los propios organismos internacionales hubieran adoptado una posición ante la crisis venezolana, bien apoyando al chavismo y reconociendo la victoria de Maduro, o bien respaldando la impugnación de la oposición y deslegitimando con consistencia los resultados publicados por el organismo electoral.

En este sentido, la actitud del gobierno chavista de rechazar a la OEA y a la UE, de invitar al Centro Carter como un mero acompañante de las elecciones, así como de contar únicamente con UNASUR en sus primeras misiones internacionales de acompañamiento electoral, generó graves dudas sobre la limpieza de estas elecciones por parte de los diferentes actores nacionales e internacionales. Situación de tensión, sospechas y polarización que se repitió con ocasión de las últimas elecciones legislativas de 6 de diciembre de 2015, que en este caso dieron la victoria en la Asamblea Nacional a la oposición, la Mesa de Unidad Democrática (MUD), y que también fueron avaladas por la única misión desplegada en el país, la UNASUR¹¹, pero que igualmente careció de una justificación técnica exhaustiva y consistente.

En definitiva, constituye sin duda una mala noticia que los últimos procesos electorales monitorizados por misiones de «observación» de la UE y la OEA en Venezuela fueran las presidenciales de 2006, y que las autoridades de Caracas no hayan invitado a observar ni a la OEA ni a la UE en las elecciones de 2012, 2013 o 2015. Las graves acusaciones de Chávez a estas dos misiones con ocasión de las elecciones de 2005 –tras la publicación de sendos informes de observación parcialmente críticos con el proceso y claramente independientes de las autoridades del Estado–^{12,13} evidenciaron la deplorable manera en la que el expresidente venezolano encajaba las evaluaciones negativas sobre algunos aspectos de su sistema electoral y político. El informe de la OEA tras las elecciones de 2005 fue calificado de «sucio» por el presidente Chávez; informe en el que, entre otras cosas, se expresaba preocupación por la desconfianza de los venezolanos hacia las autoridades electorales. Chávez también denostó a la misión de la UE que observó igualmente los comicios, manifestando que los observadores europeos actuaron «alineados con el imperio y con los partidos europeos de la extrema derecha»¹⁴. Sin embargo, contrariamente a lo denunciado por Chávez en esta ocasión, en anteriores citas electorales habitualmente observadas por la OEA y la UE, parece ser que estas organizaciones no actuaron como «marionetas del imperio» ni de la extrema derecha europea, ni tampoco sus informes fueron «sucios» cuando ambos organismos internacionales legitimaban una tras otra las sucesivas victorias chavistas.

11. En línea: http://www.eluniversal.com/noticias/politica/unasur-destaco-transparencia-elecciones-venezuela_83334.

12. En línea: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=199&MissionId=253>.

13. En línea: http://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2005/venezuela/index_en.htm.

14. En línea: <http://www.europapress.es/00069/20060207035040/venezuela-chavez-califica-documento-sucio-informe-oea-elecciones-diciembre.html>.

Eludir los beneficiosos efectos que la observación electoral internacional produce, y ha producido, en multitud de ocasiones en Venezuela, evidencia cierto desvarío autoritario en los gobernantes venezolanos; genera, además, una elevada desconfianza en la oposición que siempre ha contado con esta garantía de observación independiente del proceso, y pone de manifiesto la escasa receptividad de las autoridades de Caracas a escuchar las críticas constructivas de estas misiones, cuya contribución a la mejora de la democracia electoral es incuestionable.

Resulta indudable que la presencia de una MOE de la UE o de la OEA (de las misiones de observación genuinas e independientes) hubiera constituido un fundamento sólido y razonado para los actores electorales, gracias al informe emitido por su actividad exhaustiva y comprehensiva de observación. Por el contrario, la ausencia de una observación creíble dejaba al país a merced de las partes que pugnaban por el poder político; situación que provocó en 2013 y sigue produciendo hoy efectos muy nocivos y deslegitimadores del sistema político y de los procesos electorales celebrados.

VII. CONCLUSIONES

Como consecuencia de lo expuesto, no cabe sino evidenciar que el «acompañamiento electoral» debe situarse en un nivel inferior de validez y fiabilidad entre las actividades de monitorización electoral. Debido tanto a su falta de independencia frente a las autoridades del país anfitrión, como al carácter parcial y no exhaustivo de su acción de monitorización, el «acompañamiento electoral» constituye una actividad limitada, condicionada e intervenida.

Si en un mismo proceso electoral concurren diversas misiones encargadas de observar o monitorizar las elecciones, es factible que dichas misiones puedan alcanzar conclusiones diferentes e, incluso, contradictorias respecto al grado de transparencia o ajuste a estándares internacionales. Las divergencias metodológicas y la mayor o menor independencia de las misiones pueden conducir a que mientras una organización internacional genuina de observación electoral, por ejemplo, la OEA, concluya que el proceso electoral no se ha desarrollado conforme a los estándares internacionales para elecciones democráticas; por otro lado, y ante ese mismo proceso, una misión de «acompañamiento electoral» puede emitir su informe confirmando la validez del proceso, avalando la victoria del candidato oficial y otorgando la necesaria legitimidad a las autoridades. En estos casos, ¿qué misión resulta ser más fiable desde el punto de vista técnico para emitir una evaluación objetiva del proceso electoral?

Ante el interrogante planteado, creemos que este artículo aporta algunos elementos de juicio. Se ha situado el «acompañamiento electoral» de UNASUR en un nivel inferior al de la observación electoral genuina desarrollada por las misiones de la OEA, así como también de la UE y de la OSCE. Ello no obsta para que seamos también conscientes de que, incluso, en la labor de verdadera «observación electoral» que desarrollan estas misiones pueden existir ocasionalmente presiones políticas o intentos de erosionar la independencia con la que nace la misión. La diferencia estriba en que mientras que en estas misiones de «observación» ese posible menoscabo de su independencia proviene de

fuentes externas a la misión, y son en muchos casos eludibles; en el caso de las misiones de «acompañamiento electoral», la misión ya nace debilitada, mermada y cercenada, dado que viene condicionada por la falta de independencia que la base legal analizada le confiere así como por el excesivo poder de las autoridades nacionales sobre el alcance y la autonomía de la propia misión.

El objetivo último consiste en poner de relieve que los informes emanados de las misiones de «acompañamiento electoral» (como la UNASUR) deben tener un alcance más limitado y un impacto más reducido que los informes de las MOE genuinas de observación electoral (como la OEA). En consonancia con ello, las conclusiones del «acompañamiento electoral» deben quedar relegadas a un segundo plano, y deben dejar paso a las más especializadas, imparciales, neutrales e independientes conclusiones recogidas en los informes de observación electoral de las misiones «genuinas».

De igual modo, la preferencia de las autoridades de algunos países por el despliegue sobre el terreno de estas misiones de «acompañamiento electoral», en detrimento de las más cualificadas misiones genuinas de «observación electoral», pone en tela de juicio si existe un verdadero compromiso de dichas autoridades en el desarrollo real de la democracia electoral en el país.

En definitiva, el «acompañamiento electoral» no es sino una monitorización captidisminuida, distorsionada y opuesta al concepto de «observación electoral» independiente propiamente dicho. De ahí que podamos concluir que una misión de monitorización de elecciones, desprovista del elemento de la independencia –en los términos que hemos desarrollado a lo largo de este escrito– no puede alcanzar el nivel de fiabilidad e imparcialidad de una misión genuina de «observación electoral». Esto se debe a que la independencia de la misión constituye un elemento esencial de la observación electoral; independencia que, además, es necesaria para evitar que la citada misión pueda convertirse en un peligroso instrumento sometido al poder político.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN ARTACHO, Pedro. Venezuela, elecciones presidenciales. *Más poder local*, 2012, vol. 10: 34-35.
- AYOUB, Ayman. La observación electoral internacional: una aproximación conceptual. En VV. AA. *Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*. Valencia: Ediciones del CEPS, 2008.
- BEIGBEDER, Yves. *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*. London: Springer, 1994.
- CARROLL, David y DAVIS-ROBERTS, Avery. The Carter Center and Election Observation: An obligations- Based Approach for Assessing Elections. *Election Law Journal*, 2013, vol. 12 (1): 87-93.
- CARTER CENTER. *Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana*. Atlanta: Carter Center, 2006.
- CASTRO RIAL GARRONE, Fanny; TRILLO DE MARTÍN- PINILLOS, Eduardo y JARILLO ALDENUEVA, Álvaro. *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*. Madrid: Instituto

- Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, 2005.
- CNE. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE VENEZUELA. Acuerdo entre el CNE de la República Bolivariana de Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre el Acompañamiento Internacional Electoral para las elecciones presidencial de 7 de octubre de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA. *Compendium of International standards for Elections*. Bruselas: Comisión Europea, 2007.
- GARBER, Larry. *Guidelines for International Election Observing*, International Human Rights Law Group. Washington, 1984.
- GOTT, Richard. *Hugo Chávez y la revolución bolivariana*. Madrid: Foca, 2006.
- HYDE, Susan. International Dimensions of Elections. En BROWN, N. *Dynamics of Democratization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011a.
- HYDE, Susan. *The Pseudo-democrat's Dilemma: why Election Observation Became an International Norm*. Cornell: Cornell University Press, 2011b.
- JARILLO ALDENUÉVA, Álvaro. *El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea*. Madrid: UNED, 2006.
- KELLEY, Judith. *Monitoring democracy: When International Election Observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- KORNBLITH, Miriam. Elecciones y referendos en Venezuela. En MAIHOLD, G. *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*. Madrid: Iberoamericana, 2007.
- LÓPEZ MAYA, Margarita. Las insurrecciones de la oposición en 2002 en Venezuela. En MAIHOLD, GÜNTHER. *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*. Madrid: Iberoamericana, 2007.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Observación electoral internacional y voto electrónico: el caso de Venezuela. En AA. VV. *Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*. Valencia: Ediciones del CEPS, 2008.
- MORÓN, Guillermo. *Breve Historia contemporánea de Venezuela*. México: Fondo Cultura Económica, 1994.
- MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde. *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Washington: Secretaría General de la OEA, 2008.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. ¿Para qué sirve observar las elecciones? Los retos de la observación internacional, 2013, en línea: <http://www.condistintosacentos.com/para-que-sirve-observar-las-elecciones-los-retos-de-la-observacion-internacional/>.
- NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NOLTE, Detlef. La observación internacional de las elecciones. En NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México DF: Fondo de cultura económica, 1998.
- NORRIS, Pippa. Are there global norms and universal standards of electoral integrity and malpractice? Comparing public and expert perceptions. *Challenges of Electoral Integrity*. Madrid, 2012: 4-6.
- NORRIS, Pippa. *Why electoral integrity matters*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- NORRIS, Pippa; FRANK, Richard y MARTÍNEZ I COMA, Ferrán. *Advancing electoral integrity*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- ONU. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*. Nueva York: ONU, 2005.

- PEELER, John. La desconsolidación de Venezuela. En MAIHOLD, GÜNTHER. *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*. Madrid: Iberoamericana, 2007.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA, SECRETARÍA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO). *Criterios para la observación electoral: Un manual para las Misiones de observación electoral de la OEA*. Washington, 2008.
- ZELA, Hugo. La OEA y la observación electoral. *Análisis Internacional*, 1993, vol. 7: 76-77.