

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2015707790>

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EUROPEA EN AMÉRICA LATINA. UN ANÁLISIS DE 15 AÑOS DE RECOMENDACIONES (2000-2014)

European election observation in Latin America.

An analysis of 15 years of recommendations (2000-2014)

Xabier MEILÁN

Universitat de Girona

✉ xabier.meilan@gmail.com

Domenico TUCCINARDI

Consultor electoral independiente

✉ domenico@tuccinardi.com

BIBLID [1130-2887 (2015) 70, 77-90]

Fecha de recepción: 20 de septiembre del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 18 de marzo del 2015

RESUMEN: Este artículo estudia las recomendaciones realizadas en los informes finales de las misiones de observación electoral enviadas por la Unión Europea a América Latina durante quince años (2000-2014), considerando su implementación como un indicador empírico del impacto de dichas misiones. El análisis revela cómo, a pesar de que la Unión Europea ha expresado como condición para el envío de una misión que el país anfitrión haya implementado las recomendaciones, no es infrecuente que sucesivas misiones enviadas a un mismo país las reiteren y que en el balance final los problemas persistentes sean más numerosos que las deficiencias abordadas satisfactoriamente. Esta circunstancia reclama una revisión de los mecanismos para formular las recomendaciones, así como de los medios más adecuados para promover su implementación en el período postelectoral.

Palabras clave: observación electoral; recomendaciones; Unión Europea; integridad electoral.

ABSTRACT: This article analyses the recommendations for improvement of elections made in the final reports of observation missions deployed by the European Union to Latin America over a 15-year period (2000-2014), taking the implementation of recommendations as an empirical

indicator of the observation missions' impact. The analysis reveals that it is not infrequent that EU missions reiterate recommendations when they return to a country to observe another election, and that persistent problems turn out to be more numerous than shortcomings being satisfactorily resolved. This circumstance asks for a review of the mechanisms to formulate recommendations as well as for the search of the most adequate means to promote their implementation during the post-election period.

Key words: electoral observation; recommendations; European Union; electoral integrity.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las misiones de observación electoral han sido uno de los instrumentos más visibles de la política exterior de la Unión Europea desde que ésta inaugura este tipo de actividades en 1993 con el envío de un equipo de veedores a las primeras elecciones de la era postsoviética en la Federación Rusa. Desde entonces hasta finales de 2014, la Comisión Europea ha enviado 146 misiones de observación electoral internacional a cuatro continentes (todos, menos la propia Europa, donde la Unión Europea cede esta tarea a la OSCE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). De esas 146 misiones, 23 se han desplegado en América Latina, es decir, aproximadamente el 15% o una de cada seis².

A lo largo del tiempo, las misiones de observación electoral de la Unión Europea (en adelante, MOE-UE) han evolucionado desde unas labores en gran medida improvisadas y ceñidas a la detección del fraude durante la jornada electoral hacia una tarea cada vez más profesional, codificada en una metodología estricta, de largo plazo y con la intención explícita de tener un impacto en todo el ciclo electoral, que se inicia al comienzo del mandato ejecutivo o legislativo que inauguran las elecciones y que culmina con la celebración y adjudicación de los siguientes comicios.

El progresivo interés de la Unión Europea en tener un impacto en el proceso general de democratización del país anfitrión se manifiesta con notable claridad en las recomendaciones emitidas por las MOE-UE. Las recomendaciones pueden ser esbozadas

1. Los autores agradecen 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. Para un listado completo de las misiones de observación desplegadas por la Unión Europea hasta la fecha, que permite consultar los informes finales de las mismas, véase la página del Servicio Europeo de Acción Exterior. Hemos excluido del cómputo total las llamadas misiones de expertos (*Election Expert Missions*), ya que no comparten muchas de las características de las misiones de observación electoral habituales: integradas por un número reducido de analistas (entre 1 y 5), no realizan observación directa en la jornada electoral, no están encabezadas por un eurodiputado, no hacen declaraciones públicas y sus informes finales no se divulgan de manera sistemática. Por los mismos motivos, especialmente porque sus informes no siempre son de carácter público y no podemos hacer un análisis sistemático de los mismos, hemos excluido del cómputo las llamadas misiones de seguimiento de las recomendaciones (*Election Follow-up Missions*) y las misiones de evaluación (*Election Assessment Missions* o *Election Assessment teams*) y de apoyo electoral y a la democracia (*Democracy and Election-Support Missions*), que tampoco divulgan de manera sistemática sus informes finales.

en el informe preliminar, divulgado uno o dos días después de la jornada electoral, pero se desarrollan plenamente en los informes finales. Dichos informes los suelen presentar en rueda de prensa el observador jefe, que es siempre un miembro del Parlamento Europeo, y el jefe adjunto, un técnico contratado por la Comisión Europea, en una visita de retorno al país anfitrión que tiene lugar entre uno y tres meses después de la conclusión de las elecciones.

Las recomendaciones son el principal legado de una misión de observación electoral, dado que propician y promueven la mejora de futuros procesos electorales. Fruto de una observación estructurada y del diálogo con las autoridades electorales y políticas del país y otras instituciones relevantes de la sociedad civil, las recomendaciones son una hoja de ruta de reformas democráticas para el ciclo que se abre entre el final de una elección y la celebración de la siguiente, y abren la posibilidad de que la Unión Europea ofrezca ayuda técnica y financiera para desarrollarlas. De hecho, las instituciones de la Unión Europea en el extranjero (delegaciones y embajadas de los países miembros) tienen el encargo de dar seguimiento a las recomendaciones, de acuerdo al Marco Estratégico y Plan de Acción de la UE de 2012.

Este artículo tiene como objeto explorar la evolución de las recomendaciones realizadas por la UE en América Latina, a través del análisis empírico de los informes finales de las 21 MOE-UE enviadas a la región desde 2001. En época reciente, una parte de la literatura académica ha cuestionado la consecución de los objetivos democratizadores de la observación electoral, consecuencia de su supuesta incapacidad para prevenir el fraude electoral (Kelley 2011; Hyde 2013). Por el contrario, otros autores destacan la evolución de la observación hacia una forma de asesoramiento basada en el derecho internacional público y ya no enfocada en exclusiva en la jornada electoral. Esta evolución explicaría la emergencia de las recomendaciones como el elemento que más contribuye al desarrollo político del país anfitrión (Björnlund 2004; Tuccinardi *et al.* 2012). La producción académica, sin embargo, ha sido unánime en la dificultad de obtener evidencia empírica sólida sobre el impacto de la observación, e incluso de lo problemático que es acercarse al fenómeno desde una perspectiva cuantitativa que incluya pruebas de significación estadística realizadas con mediciones no subjetivas.

Este artículo propone el análisis de las recomendaciones a través de un sencillo indicador objetivo de la eficiencia de las misiones de observación de las MOE-UE. Aunque la no implementación de una recomendación efectuada puede ser producto de muchos factores, tan variados como la ausencia de voluntad política, el desacuerdo entre los actores políticos nacionales relevantes o la simple falta de tiempo, no cabe duda de que si las recomendaciones de una misión cayesen en el vacío de manera reiterada no podría hablarse en modo alguno de que sus objetivos democratizadores se han cumplido. En otras palabras, creemos que se ha de considerar el cumplimiento de las recomendaciones como una condición necesaria, aunque no suficiente, de un impacto real. Además de la sencillez de esta operacionalización del éxito de una misión, este indicador está inscrito en numerosos textos oficiales de la Unión Europea y resultaría difícil sostener que la falta de éxito de las recomendaciones ha pasado desapercibida a quienes han promovido u organizado la observación electoral. De hecho, no resulta aventurado

pensar que haya sido precisamente la preocupación por la eficacia de las misiones la que explique su progresivo número y formalización, así como el énfasis con el que los informes se refieren a ellas en los últimos años, como veremos a continuación.

Para echar luz sobre las recomendaciones, analizaremos en primer lugar cómo las distintas instituciones comunitarias que han emitido comunicaciones sobre observación electoral (fundamentalmente la Comisión Europea, pero también el Consejo y el Parlamento) han ido subrayando y modulando a lo largo del tiempo el papel de las recomendaciones. En segundo lugar, veremos cuál ha sido la evolución de las recomendaciones realizadas en América Latina en cuanto a número, organización y objeto. A continuación, observaremos con particular detalle las recomendaciones realizadas en los países a los que se han enviado misiones en ocasiones sucesivas, para determinar si éstas se han cumplido o no. Por último, a la luz del resultado de nuestro análisis, proponemos estrategias para promover el cumplimiento de las observaciones.

II. EL PARADIGMA DE RECOMENDACIÓN

El primer documento oficial sobre observación electoral de la Unión Europea es la Decisión del Consejo 9262/98. Este documento define las directrices de la observación en las etapas iniciales de la Unión Europea en este terreno, fijando las condiciones mínimas para su realización y un código básico de conducta, pero no menciona aún las recomendaciones. Para encontrar una mención a éstas, habrá que esperar hasta la Comunicación de la Comisión Europea sobre Asistencia y Observación Electoral de la Unión Europea (2000). La Comunicación rechaza explícitamente una evaluación de un proceso electoral con los parámetros de «libre y transparente», entendiendo que la labor de observación no se debe limitar a un veredicto sumario de este tipo, sino que ha de ser fundamentada y matizada. En este contexto de rechazo de una evaluación simplista es donde por primera vez se menciona la necesidad de elaborar recomendaciones para procesos futuros para que la observación sea más eficaz.

Posteriormente, las dos ediciones del «Manual de Observación Electoral de la Unión Europea» (2002 y 2008) hacen también referencia a las recomendaciones. La primera edición identifica el informe final como el lugar para las recomendaciones y destaca dos características de las mismas: que sean «meditadas» (*well-considered*) y claramente presentadas, y que no se refieran al sistema electoral, sino que vayan más bien encaminadas a «mejorar los procedimientos administrativos, el entorno de campaña, y los derechos políticos y humanos en el contexto del sistema electoral existente» (p. 113). De acuerdo a la primera edición del Manual, una misión ha de estar preparada para explicar el fundamento de las recomendaciones y detallar los pasos prácticos para su implementación.

La segunda edición del Manual llega más lejos al subrayar la importancia de las recomendaciones. En primer lugar, convierte la posibilidad de que se implementen las posibles mejoras del proceso recomendadas por la misión de observación en un criterio para enviar o no una misión de observación electoral (p. 100). Como características de las recomendaciones se subraya su carácter «constructivo», basado en ejemplos

concretos y con referencia al informe final. Se incluyen también detalles de orden práctico con respecto a las mismas: se debe hacer una reunión con actores políticos del país anfitrión entre dos y tres meses después de concluida la Misión para discutir las y evaluar la posibilidad de que la Comisión destine ayuda y consejo técnico para implementarlas (p. 102). Las recomendaciones son finalmente definidas como una parte «crucial» del informe final (p. 178).

La importancia concedida a las recomendaciones en la segunda edición del Manual coincide, por otra parte, con la que la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR), de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), ya concedía a las recomendaciones en las primeras ediciones de sus manuales³. Documentos como la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005) y la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por Organizaciones Ciudadanas (2012), firmados por numerosas organizaciones internacionales activas en el campo de la observación, consagran también las recomendaciones como un componente imprescindible de cualquier misión de observación.

El último hito relevante en la evolución del paradigma de las recomendaciones ha sido el compromiso del Consejo Europeo de hacer un seguimiento sistemático de las mismas y garantizar su efectiva implementación. Tal objetivo se define en el Marco Estratégico y Plan de Acción de la UE, del Consejo Europeo, que reparte la responsabilidad de cumplir el objetivo entre varias agencias e instituciones (el propio Consejo, la Comisión, los Estados miembros y el Servicio Europeo de Acción Exterior), fijando como fecha el final de 2012. En mayo de 2012, el Grupo de Coordinación Electoral del Parlamento Europeo (*European Parliament's Election Coordination Group*, ECG) extendió su mandato de observación electoral para que incluyese el seguimiento de elecciones y actividades generales de apoyo a la democracia. Después de alcanzar este compromiso, la Comisión Europea inició el envío de misiones de seguimiento de recomendaciones (*Election Follow-up Missions*), de las cuales se han enviado cuatro hasta la fecha: Malawi (2012), Bolivia (2013), Mozambique (2013) y Egipto (2014).

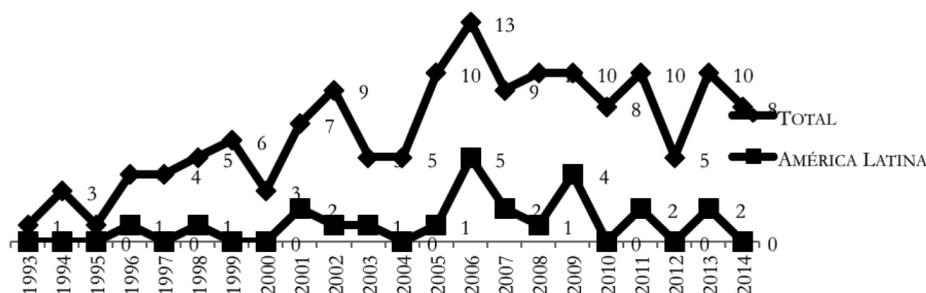
III. LAS MOE-UE DE AMÉRICA LATINA (2000-2014)

Entre 2000 y 2014 la Unión Europea ha enviado veintiuna misiones de observación electoral a diez países de América Latina, nueve de ellas a Norte-Centroamérica y el Caribe (México, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador y Haití) y doce a América del Sur (Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela y Paraguay). En líneas generales, hay una tendencia a incrementar el número de misiones en América Latina, que alcanza sus picos en 2006 (cinco misiones) y 2009 (cuatro), aunque hay años posteriores a estos en los que no se envía ninguna misión a la región (en 2010, 2012 y 2014). Catorce

3. Véase *The OSCE/ODHIR Election Observation Handbook*, second edition (1997). Varsovia: OSCE.

de las veintiuna misiones fueron de observación de elecciones generales, en las que se incluyeron al menos las elecciones presidenciales y legislativas. De los restantes siete casos, cuatro fueron elecciones presidenciales o legislativas (no ambas al tiempo) y tres elecciones constituyentes o referendos.

FIGURA I
 MISIONES DE OBSERVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR AÑO (1993-2014)



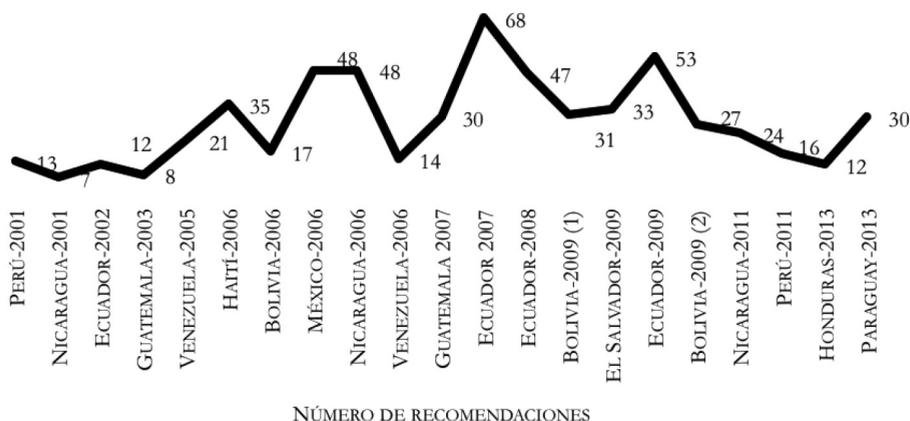
Fuente: Elaboración propia.

Seis de los diez países han sido anfitriones de MOE-UE más de una vez: Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela. Estos seis últimos países son las mejores fuentes para saber en qué medida se aplicaron las recomendaciones después de ser sugeridas, o bien si se repitieron en misiones sucesivas.

A continuación se verá si la creciente formalización y relevancia de las recomendaciones en documentos oficiales de la Unión Europea se refleja en la práctica, por encima de la variedad de países y de sistemas políticos a los que se han enviado las misiones, que abarca desde algunas de las autoridades electorales mejor dotadas de recursos económicos y humanos del mundo, como el Instituto Federal Electoral mexicano (hoy, Instituto Nacional Electoral), hasta órganos de gestión electoral prácticamente creados para las elecciones observadas, como es el caso de Haití en 2006. Se verá también si se da mayor relevancia e importancia a las recomendaciones independientemente de la composición de las MOE-UE, encabezadas por parlamentarios europeos de distinto origen ideológico-partidista y gestionadas en su día a día por equipos heterogéneos de consultores contratados por la Comisión Europea, que aunque tienen una relación permanente con los servicios de ésta mientras dura la misión, son autónomos en sus decisiones y en la elaboración de los informes que emiten.

IV. ESTRUCTURA Y NÚMERO DE LAS MISIONES

FIGURA II
 NÚMERO DE RECOMENDACIONES DE LA MOE-UE DE AMÉRICA LATINA (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia.

Como ilustra la Figura II que precede a estas líneas, en los últimos 15 años ha habido un aumento sostenido del número de recomendaciones emitidas por misiones de observación electoral de la Unión Europea, que alcanza sus picos en los años 2007 (elecciones a la Asamblea Constituyente de Ecuador) y 2009 (elecciones generales de Ecuador).

El análisis de la serie temporal de recomendaciones revela tres períodos: el primero, entre los años 2001 y 2003, las recomendaciones son un mero capítulo del informe final, presentado de manera muy narrativa, sin apenas subsecciones o clasificación.

El segundo, después de la primera edición del «Manual de Observación Electoral de la Unión Europea» en 2002, en particular después de las MOE-UE de Venezuela 2005, el número de recomendaciones empieza a crecer y se sitúa habitualmente por encima de las 15 o 20 por cada misión. Las recomendaciones en esta etapa siguen ocupando el último capítulo de los informes finales, pero se alargan, numeran y clasifican en unas subsecciones que se van estandarizando progresivamente en categorías fijas: partidos políticos y candidatos, sistema electoral, administración electoral, censo de población y padrón electoral, procedimientos de voto, publicación de resultados, medios de comunicación y resolución de quejas y apelaciones, entre otros. Las recomendaciones se convierten así en una especie de sumario final de conclusiones, y muchas son extraídas literalmente del cuerpo del informe final.

En una tercera etapa, a partir de la Misión de Observación del Referéndum Constituyente de Bolivia en 2009, las recomendaciones se presentan en un cuadro que detalla la sección o aspecto al que se refiere (marco legal, administración electoral, padrón, medios de comunicación, etc.), una descripción en la que se puede especificar si se

considera esencial o deseable, y el destinatario de la recomendación, es decir, la institución a la que le cabe la responsabilidad de implementar los cambios (Poder Ejecutivo o Legislativo, órgano de gestión electoral, partidos políticos, etc.). En esta tercera etapa, el cuadro también puede incluir un número variable de campos, como el instrumento internacional que motiva la recomendación, las posibles mejoras adicionales para una implementación satisfactoria, la disposición de la Unión Europea a participar en la realización de la recomendación y los plazos en los que se consideraría razonable llevarla adelante.

Vemos, en resumen, cómo la trayectoria vital de las recomendaciones de las MOE-UE muestra que con el paso de tiempo han ido creciendo en número y estructura, siendo sus componentes identificados cada vez con una mayor claridad, probablemente con el objetivo de hacer más diáfano su propósito y facilitar su cumplimiento.

Una primera evaluación de las recomendaciones nos revela que algunas de ellas se repiten con notable regularidad, como las relativas a la actualización y depuración del censo electoral, la unificación en un solo cuerpo legal de la legislación electoral, el establecimiento de sanciones para el incumplimiento de las normas de campaña o la mejora de la educación al votante. ¿Significa esto que las MOE-UE repiten sus recomendaciones de manera litúrgica sin que esto tenga efecto alguno en la práctica?

V. ¿SE REPITEN LAS RECOMENDACIONES?

El análisis de los informes finales de las MOE-UE de Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Bolivia, países a donde acudieron MOE-UE en al menos dos ocasiones, nos sirve para evaluar hasta qué punto son implementadas las recomendaciones de las misiones de observación electoral o si repiten mecánicamente sus recomendaciones en sus sucesivas visitas a un país cuando éstas no se aplican.

No es fácil determinar hasta qué punto ha influido la UE en el hecho de que una recomendación se implemente. Cuando una recomendación no se repite en un retorno sucesivo a un país de una misión de la UE, nada permite descartar que no haya sido la autoridad electoral, algún partido o cualquier otra de las instancias a las que se puede dirigir una recomendación quien haya decidido «*motu proprio*», promover o realizar la reforma sugerida.

Más que evaluar el impacto de una MOE-UE, sin embargo, es importante el hecho de la implementación de la recomendación en sí, entre otras razones porque, como se ha visto, éste es un requisito general para el envío de una misión de observación electoral y porque forman parte del diálogo político de largo plazo de la UE con el país anfitrión. Además, nos fijaremos especialmente en la persistencia del problema, es decir, en aquellos casos en los que las recomendaciones se repiten en ocasiones sucesivas, lo que nos indica que, por el motivo que sea, no se han cumplido.

V.1. *Nicaragua*

La Comisión Europea envió MOE a tres elecciones generales (presidenciales y legislativas) de Nicaragua en tres ocasiones: 2001, 2006 y 2011. En las tres ocasiones,

los informes finales de las misiones de observación dieron cuenta de problemas persistentes: las carencias de la ley electoral y el hecho de que dificulte la emergencia de nuevos partidos, la necesidad de un código electoral exhaustivo que no deje sin regular aspectos importantes del proceso electoral, priorizar la profesionalidad por encima de la afiliación política de los candidatos a formar parte del Consejo Supremo Electoral o la urgencia de hacer que el padrón de votantes sea inclusivo, accesible y fiable.

De 2006 a 2011, sin embargo, el número de recomendaciones se redujo de 48 a 24. Las menciones a recomendaciones pasadas en el informe final de 2011 se reducen a los casos en que éstas no han sido realizadas, por ejemplo, en cuanto a la reforma de la ley de partidos políticos, cuya resistencia a renovar se deplora (véase p. 4), al marco legal en su conjunto, a la depuración del padrón de votantes, los procedimientos de quejas y apelaciones o de totalización de resultados, entre otros (p. 9). En el caso de Nicaragua, los informes de 2006 o 2011 no mencionan explícitamente ningún avance con respecto a las recomendaciones de misiones anteriores.

V.2. Ecuador

Ecuador es el país de América Latina en el que más veces han estado presentes las misiones de observación electoral de la Unión Europea, un total de cuatro (en 2002, 2007, 2008 y 2009). Al ser elecciones muy distintas (presidenciales y parlamentarias en 2002, una Asamblea Constituyente en 2007, un referendo constitucional en 2008 y unas presidenciales y parlamentarias en 2009), las tres últimas de las cuales se celebraron en un corto espacio de tiempo, la oportunidad de cambios vinculados a las recomendaciones es menor de lo que el número de misiones indica a priori. El número de recomendaciones creció de 12 a 68 entre 2002 y 2007, y luego declinó hasta 47 en 2008, para volver a aumentar hasta 53 en 2009.

En 2007, cuando la MOE-UE retorna por primera vez al país, se celebra una elección muy distinta a la del 2002 y se hacen muchas más recomendaciones. De las 68 recomendaciones, hay fundamentalmente 3 que se repiten con respecto a 2002: la necesidad de designar, formar e informar de su selección a los miembros de las juntas receptoras de voto; la conveniencia de simplificar y armonizar el sistema electoral ecuatoriano, de manera que no haya grandes diferencias en la forma de emitir el voto en elecciones diferentes y no se produzca un número elevado de votos nulos; y la revisión de la norma que impide votar a los electores que a las cinco de la tarde están haciendo cola.

Asuntos a los que la MOE-UE hizo referencia en 2002, pero ya no en 2007, son la conveniencia de establecer una cuota de candidatas femeninas, la necesidad de un sistema de gestión electoral más descentralizado en el que los órganos electorales provinciales tengan mayor autonomía, el uso de la tinta indeleble para evitar el voto múltiple, el pago a los miembros de mesa y el recuento de votos en la oscuridad. Se entiende, por tanto, que no haciendo mención a estos problemas la MOE-UE reconoce que han sido superados por una mejor práctica o por el Estatuto Electoral de 2007.

Hay, también, muchas recomendaciones nuevas, que son casi todas las contenidas en los apartados de empadronamiento de electores, inscripción y registro de candidatos y

partidos políticos, voto en el extranjero, tabulación y anuncio de resultados, fortalecimiento del marco legal, sanciones administrativas y judiciales, impugnaciones y apelaciones, campaña electoral, medios de comunicación... En Ecuador se hace evidente que con el paso del tiempo las MOE-UE han aumentado el número y el detalle de las recomendaciones.

En años subsiguientes, la MOE-UE dirá explícitamente que se reiteran muchas de las sugerencias, pues es evidente que no ha transcurrido el tiempo suficiente para implementar muchas de ellas. Así se hace en 2008, cuando la MOE-UE formula 47 recomendaciones, la inmensa mayoría de las cuales ya se habían hecho el año anterior. De estas recomendaciones, dos ya se habían hecho en 2002, las relativas a la formación de miembros de juntas receptoras de voto y el permiso para votar a quienes están haciendo cola a las cinco de la tarde, pero no la simplificación y armonización del sistema electoral que ya se había repetido en 2007, que en esta elección no tiene sentido al ser solamente un referéndum. Entre las recomendaciones nuevas con respecto al 2007, destacan las 6 del apartado de referendos, que sugieren una regulación más precisa de este tipo de comicios. Por último, en 2009 la MOE-UE emite 33 recomendaciones esenciales y 20 deseables, la gran mayoría de las cuales ya se habían formulado en 2007 y 2008.

V.3. Venezuela

La Comisión Europea envió dos MOE-UE a Venezuela en el espacio de dos años para acompañar dos procesos electorales de carácter diferente, las parlamentarias de 2005 y las presidenciales de 2006. De un año a otro, el número de recomendaciones se reduce en 7 (de 21 a 14), pero la clasificación de las mismas se mantiene (en cinco apartados: generales, marco legal, administración electoral, sistema automatizado de voto y medios de comunicación). De las 14 recomendaciones de 2006, apenas 3 se pueden considerar nuevas: la ampliación arbitraria del horario de votación, el uso de una tinta indeleble de mejor calidad y la prioridad de los mecanismos sancionadores de delitos y faltas electorales.

En otros casos, se matizan recomendaciones ya existentes en 2005, por ejemplo, la suspensión de la publicidad institucional (las cadenas⁴ estuvieron más limitadas que en 2005, cuando fueron criticadas) y el uso de recursos públicos para ciertas candidaturas; se pasa de animar a la participación de observadores a decir que no se debe limitar el número de posibles observadores; se matiza también el uso de «captahuellas»⁵ (se aceptan técnicamente, pero se recomienda que se sometan a la aceptación de la población, que

4. Se conoce como «cadenas» a la retransmisión simultánea por todos los medios audiovisuales (radio y televisión), tanto públicos como privados, de mensajes de especial importancia emitidos por miembros del Poder Ejecutivo. Durante las elecciones de 2005 en Venezuela fueron muy frecuentes las del presidente Hugo César Chávez. Aunque la figura de la cadena está prevista por ley en muchos países latinoamericanos (y, en particular, en Venezuela, desde décadas atrás), la MOE no las consideró justificadas por la importancia o urgencia del mensaje transmitido.

5. El «captahuellas» es un dispositivo electrónico que identifica a los electores por sus huellas digitales. Su uso estuvo rodeado de gran polémica en Venezuela, especialmente en la elección de 2005, debido a que los partidos de oposición denunciaron su posible uso para violar el secreto de voto.

se tengan en todos los colegios electorales, que se evalúe su coste económico y que se los acompañe de la tinta indeleble como salvaguardia contra el voto múltiple); y se pide mantener las auditorías permanentes, como continuación de la capacitación de técnicos de los partidos en el sistema electoral y como modo de incrementar la confianza en el sistema.

Entre los problemas no solucionados desde 2005 que la MOE-UE destaca está la inexistencia de un marco legal único para las elecciones (que, en opinión de la MOE-UE se podrían solventar con un nuevo Reglamento General o Ley Orgánica de Elecciones). Por otro lado, la MOE señala «importantes mejoras» en 2006, como «la elección de miembros de mesas de votación mediante un sorteo público auditado por los partidos políticos; el aumento del número de mesas electorales en las que se contaron los comprobantes de voto, y la realización de auditorías en las que participaron técnicos de partidos políticos y grupos de observadores internacionales». También se destacan mejoras cuantitativas y cualitativas del sistema automatizado de voto y el avance, como hemos dicho ya, que supuso la drástica reducción de cadenas, sobre todo las presidenciales, con respecto a 2005.

V.4. *Guatemala*

Una misión de observación electoral de la Unión Europea retornó en 2007 para unas elecciones parlamentarias y presidenciales en Guatemala, después de una primera estancia en 2003. En ese período el número de recomendaciones pasaron de 8 a 30. Entre esas 30 sólo hay cuatro que de manera idéntica o matizada ya estuvieran en 2003, a saber, la necesidad de un documento de identidad único; la importancia de mecanismos de información pública que fijen quién tiene derecho a recibir una copia del censo de votantes; la existencia de un registro de quejas electorales; y la conveniencia de reforzar la información al votante, especialmente indígena.

El informe final de 2007, pues, recoge pocas de las recomendaciones ya formuladas cuatro años antes, pero sólo por lo que respecta a la utilización de lenguas indígenas en la información al votante dice explícitamente que se ha mejorado con respecto al pasado.

V.5. *Bolivia*

Tres MOE-UE visitaron Bolivia, una en 2006 y dos en 2009. Los procesos observados han sido muy distintos: elecciones a la Asamblea Constituyente y referendos autonómicos en 2006, referéndum constituyente en la primera MOE-UE de 2009 y elecciones generales y referendos autonómicos en la segunda misión de 2009. El número de recomendaciones pasó de 17 en 2006 a 31 y 27, respectivamente, en las dos misiones de 2009.

El informe final de la primera MOE-UE de 2009 reconoce dos cambios importantes relacionados con recomendaciones de 2006: la producción de un nuevo padrón electoral simplificado y la promulgación de un reglamento de observadores nacionales. De las 17 recomendaciones de 2006 muy pocas se repiten: la necesidad de que el CNE cree

un documento nacional único, la interrupción de la práctica de depurar del censo a los electores que no ejerzan su derecho a voto, el impedimento de difundir propaganda institucional durante la campaña, la publicación de información al votante en lenguas originarias y la accesibilidad de las mesas de votación.

En los 11 meses que median entre la primera y la segunda elección observada en 2009, el número de recomendaciones se reduce en sólo 3. El informe final reconoce avances importantes, tales como la realización de un nuevo padrón electoral biométrico o la implementación por vez primera del voto de los bolivianos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales. También identifica tres de las recomendaciones, casi todas las cuales estaban ya en el informe de 2009, como las más importantes: modernización del Registro Civil; limitación de los gastos e ingresos de los partidos políticos, y neutralidad de los medios de comunicación, especialmente de los estatales.

TABLA I
 MENCIÓN A LA PERSISTENCIA Y MEJORA DE LAS RECOMENDACIONES
 EN LOS INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
 DE LA UNIÓN EUROPEA QUE RETORNAN A PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	NICARAGUA			ECUADOR				VENEZUELA		GUATEMALA		BOLIVIA		
	2001	2006	2011	2002	2007	2008	2009	2005	2006	2003	2007	2006	2009a	2009b
NÚMERO	7	48	24	12	68	47	53	21	14	8	30	17	31	27
PERSISTENTES		4	5		3	Sí (sin cuantificar)	Sí (sin cuantificar)		11		4		5	3
MEJORA EXPLÍCITA		0	0						4		1		2	2

Fuente: Elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

En sus repetidas visitas a los países de América Latina donde se han celebrado misiones de observación previamente, las misiones de la Unión Europea han incrementado en la mayoría de los casos el número de las recomendaciones efectuadas. Ha ocurrido en cinco de los nueve casos analizados: Nicaragua 2006, Ecuador 2007, Ecuador 2009, Guatemala 2007 y Bolivia 2009a. Además, en todos estos casos se ha subrayado explícitamente un mayor número de problemas persistentes que de mejoras con respecto al pasado. Con independencia de cuál haya sido la causa de tal circunstancia, difícil de determinar y que implicaría un conocimiento muy preciso de decisiones de las autoridades electorales de los países anfitriones, a menudo basadas en decisiones de carácter no público, el balance de la implementación indica una mejora limitada de los problemas señalados como consecuencia de la evaluación que hayan hecho las MOE-UE. Esta circunstancia se ha producido a pesar del reciente criterio

que fija la probabilidad de que se implementen las recomendaciones para decidir si se despliega o no una MOE-UE.

Como colofón a este análisis, se sugieren algunas posibles mejoras para que las recomendaciones cumplan cabalmente el objetivo que se les atribuye en el «Manual de Observación Electoral de la Unión Europea», es decir, ser «constructivas», «basadas en ejemplos concretos» y «presentadas de manera realista, asumiendo que existe la voluntad política de mejorar el proceso electoral antes de elecciones futuras».

En los últimos años se ha detectado un gran crecimiento del número de recomendaciones. En paralelo a su incremento, las recomendaciones se han hecho cada vez más breves y abstractas, y muchas veces no identifican con claridad el problema que tratan de resolver ni las alternativas que existen para solucionarlo. Para mejorar la posibilidad de que las recomendaciones sean llevadas a la práctica se sugiere, en primer lugar, que se reduzca su número a las de mayor importancia político-estratégica, especificando con detalle cuál es el problema que tratan de resolver y exponiendo las alternativas que existen para solucionarlo. Además, las recomendaciones deben hacer referencia siempre que sea posible a las obligaciones internacionales que los países anfitriones firman, la buena práctica internacional o las leyes nacionales que las justifican.

En segundo lugar, se sugiere que en el proceso de elaboración de recomendaciones, el equipo central de cada MOE-UE consulte con la Comisión, la Delegación de la Unión Europea en el país anfitrión y los distintos actores de la sociedad civil a los que van dirigidas las recomendaciones para comprobar su voluntad de apoyarlas e implementarlas, incluida la posibilidad de facilitar apoyo técnico y financiero. Dichas consultas podrían tener lugar después de la celebración de las elecciones, cuando ya se conozcan los nuevos cargos elegidos y antes de que la MOE-UE se retire del país. Lo importante no es tanto el seguimiento formal de las recomendaciones, sino su inserción en el proceso político del país como elemento de diálogo y reformas. En ese contexto, las recomendaciones tienen que generar un debate que ha de formar parte de un proceso político interno, aun cuando dicho debate esté enmarcado en los compromisos internacionales firmados por el país anfitrión. Las recomendaciones, además, deben ser asumidas de manera clara y explícita por los interlocutores nacionales, que han de sentirse identificados con su contenido y formulación.

Por último, las MOE-UE han de tratar de mantener el interés de las recomendaciones elaboradas por una MOE-UE más allá del período puramente electoral. Para ello sería de gran interés que estableciesen lazos de cooperación duraderos con organizaciones de observación nacional. Estas organizaciones no sólo pueden hacer seguimiento y evaluación de las recomendaciones de los internacionales cuando éstos ya han abandonado el país, sino que también pueden ejercer la presión política necesaria para que se cumplan las recomendaciones sin provocar los celos por el respeto a la soberanía nacional a los que siempre se arriesgan las misiones de observación internacional. En algún caso, de hecho, pueden ser organizaciones nacionales de la sociedad civil quienes sean receptoras directas del apoyo técnico o financiero si está en sus manos promover e implementar algunas de las recomendaciones. En América Latina, esto sería deseable y factible en áreas como la de medios de comunicación y el seguimiento del gasto de los partidos políticos.

Sea cual sea la estrategia que se adopte para mejorarlo, el impacto de las recomendaciones es uno de los grandes desafíos de la observación, y podría hacer que se

cuestionase por qué seguir realizándola en la forma actual si no experimenta una mejora en este aspecto en años venideros.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BJÖRNLUND, Eric. *Beyond free and fair: monitoring elections and building democracy*. Washington D. C.: Johns Hopkins University Press, 2004.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 2012. En línea: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf. Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2014.
- EUROPEAN PARLIAMENT'S DIRECTORATE GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT. *Following-Up on Recommendations of EU Election Observation Missions*, 2012. En línea: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT\(2012\)457117_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT(2012)457117_EN.pdf). Fecha de consulta: 10/09/2014.
- EU ANNUAL REPORT ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY IN THE WORLD IN 2012. *Thematic Reports*. En línea: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209431%202013%20INIT>. Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2014.
- EU ANNUAL REPORT ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY IN THE WORLD IN 2012. *Country reports*. En línea: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209431%202013%20ADD%201>. Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2014.
- EUROPEAN PARLIAMENT PLENARY SESSION IN STRASBOURGON. *Joint Debate on Human Rights: Annual Report on Human Rights and Democracy in The world and Review of the EU's Human Rights Strategy*, 12 de diciembre, 2012. En línea: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017931%202012%20INIT>. Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2014.
- HYDE, Susan D. *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. Ithaca, Nueva York: Cornell University, 2011.
- KELLEY, Judith G. *Monitoring Democracy. When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- SIDA. *Handbook for European Union Election Observation Missions*. Suiza: The Swedish International Development Cooperation Agency, 2002. Disponible en http://www.needsproject.eu/files/Handbook_EUEOM_EN.pdf.
- SIDA. *Handbook for European Union Election Observation*. Suiza: The Swedish International Development Cooperation Agency, 2008 (segunda edición). Disponible en http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition_es.pdf.
- TUCCINARDI, Domenico y BALME, Franck. Citizen Election Observation Towards a New Era. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 2013, 12 (1): 94-99.
- TUCCINARDI, Domenico; BALME, Franck y MCCORMACK, Gillian. The Evolution of Election Observation in the European Union: From Fraud Prevention to Democracy Support. En *IDEA International, The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*, 2012. En línea: <http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/index.cfm>. Fecha de consulta: 10 de marzo, 2015.
- VV. AA. *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, 2005. En línea: http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/declaration-of-principles_en.pdf.