



Un índice de observación electoral de alcance universal

El vínculo entre Estados y misiones de observación electoral es determinante para las democracias electorales, definidas en función de estándares internacionales que garantizan los procesos electorales justos, transparentes, libres, con integridad.



Víctor C. Pascual Planchuelo

"Doctor en Derecho internacional público y Máster en Observación y Asistencia Electoral Internacional por la Universidad de Valencia. Completó asimismo un Curso de Especialización en el Ejercicio de la Abogacía en la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid; además, es Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

Ejerce como profesor de Derecho internacional público y Derecho de la Unión Europea en diferentes Universidades, como la Universidad de Comillas y la Universidad Internacional de La Rioja. Ha compaginado sus tareas académicas con la actividad profesional de abogado ejerciente, asesor legal y consultor internacional, habiendo trabajado para diversas organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, la UE o la OSCE. También cuenta con una amplia experiencia en el terreno de la observación electoral, como observador a corto y largo plazo y coordinador en países tales como México, Honduras, Tanzania, Senegal, Ucrania, Bosnia Herzegovina, Uzbekistán, etc., y en materia de asistencia electoral como senior election adviser en la Misión de la OSCE en Kosovo.

Por último, tiene numerosas publicaciones en materia de derechos humanos y, especialmente, sobre derechos políticos y observación electoral internacional. Entre sus trabajos en este ámbito, podemos destacar: "La observación electoral de la Unión Europea como mecanismo para la promoción de los derechos humanos", "The role of EU election observation missions in the prevention and resolution of electoral conflicts" o el más reciente titulado "From the right to political participation to an emerging right to democracy through the action of the United Nations and the international election observation"."

La medición de la democracia ha sido objeto de estudio de docentes e investigadores del ámbito de las Ciencias Políticas, las Ciencias Jurídicas y la Sociología. Por otro lado, la calidad de la democracia electoral, es decir, el modo en que se celebran las elecciones y su grado de aproximación a la consideración de elecciones plenamente democráticas, libres y transparentes y genuinas, también se ha erigido en una materia ampliamente abordada por la doctrina científica.

Medición de la democracia

En lo que respecta a lo primero -la calidad de la democracia-, son diversas las propuestas y parámetros que tratan de analizar y evaluar la calidad democrática de los sistemas políticos. Entre algunas de las herramientas de medición más conocidas se puede destacar el **Democracy Index (ID)**, que clasifica a los países en cuatro niveles de democracia: a) *democracias plenas* (sistemas democráticos que celebran elecciones genuinas); b) *democracias imperfectas*, en aquellos países que tienen elecciones justas y libres, donde también se respetan las libertades políticas y civiles básicas, pero que a su vez presentan deficiencias relevantes en materia de cultura política democrática, participación popular, corrupción o gobernanza; c) los *regímenes híbridos* serían aquellos sistemas que pretenden ofrecer una apariencia democrática, pero en los que los resultados electorales no son confiables; y d) los *regímenes autoritarios* o dictaduras.

Otra conocida herramienta es el Índice Freedom House (FH), cuya evaluación deriva de un análisis cualitativo compuesto por puntuaciones e índices de categorías que evalúan el estado de derechos políticos y libertades civiles.

En América Latina, en concreto, existen varios informes que proponen mediciones con respecto al desempeño de los procesos de transición y consolidación democrática, así como de la actitud de la ciudadanía ante la democracia. Se encuentran, entre otros, el “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina –IDD-Lat–”, financiado por la fundación Konrad Adenauer, que lleva a cabo un análisis comparativo de la evolución de las instituciones y de las sociedades, así como del comportamiento de las autoridades con relación al avance democrático de cada país. El informe “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2004; y el “Latinobarómetro”, un estudio de opinión pública en 18 países de América Latina y el Caribe sobre cuestiones relacionadas con la democracia en el continente.

La democracia electoral

Una cuestión diferente del concepto de “democracia” y de la medición de la calidad de la democracia es el concepto de “democracia electoral”. La “democracia electoral” implica el desarrollo de un proceso electoral de conformidad con estándares internacionales expresamente relativos a las etapas que conforman el ciclo electoral, es decir, equivale al derecho a elecciones libres y justas, lo que se traduce en que las elecciones deben ofrecer una serie de garantías, salvaguardas y derechos para que podamos entender como justo, transparente, libre y, en definitiva, democrático, un proceso electoral.

Se trata de conceptos distintos, aunque conexos. De hecho, puede haber países que celebren elecciones más o menos libres y justas, es decir, que puedan ser consideradas democracias electorales, pero que, sin embargo, adolezcan de los otros requisitos que son necesarios para alcanzar la calificación de “democracia”. La democracia en sentido amplio tiene un alcance mayor al de las elecciones, pues implica la materialización de toda una serie de derechos subjetivos y formas de organización política y separación de poderes que difieren entre los Estados y que son concebidas de forma distinta en algunas sociedades.

Medición de la democracia electoral

En el terreno específico de la “democracia electoral” también se han desarrollado diversas herramientas para la medición de la calidad de las elecciones. Una de las más recientes que merece ser destacada es el **Electoral Integrity Project (EIP)**, que se ha centrado en tres temas principales: si las elecciones cumplen los estándares internacionales de integridad electoral; qué sucede cuando las elecciones no cumplen estos estándares; y qué se puede hacer para resolver estos problemas. Existen otras variadas propuestas académicas que tienen como finalidad medir la calidad democrática de los procesos electorales, y que comparten la idea de que la medición de la calidad electoral debe basarse principalmente en el cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones democráticas, establecidos por los tratados internacionales que los Estados han ratificado y que por tanto los vinculan jurídicamente.

En este ámbito de evaluación de los estándares internacionales para elecciones democráticas, el mecanismo de control más relevante del cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones democráticas por los Estados observados lo constituyen las misiones de observación electoral¹.

El concepto de “observación electoral”

En este punto, resulta fundamental delimitar con precisión el concepto de “observación electoral” para evitar su confusión con otras figuras

1 PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “From the right to political participation to an emerging right to democracy through the action of the United Nations and the international election observation”, *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 25, 2021, pp. 39-69.

afines. Su definición más completa y comprehensiva la encontramos en la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”, aprobada en 2005 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con el consenso de veintinueve organizaciones internacionales especializadas en observación de elecciones (algunas son la ONU, la OEA, UE y la OSCE), tanto intergubernamentales como no gubernamentales, y que constituye un hito para la observación electoral internacional por cuanto recoge un conjunto acordado de principios básicos para el desarrollo de las actividades de observación internacional de elecciones. La declaración de principios es exhaustiva y abarca 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.”

La Declaración de Principios se puede considerar el instrumento básico que establece el marco más profesionalizado y la metodología más adecuada para el desarrollo de la observación internacional de elecciones. Conviene destacar aquí, en síntesis, algunos de los principios esenciales que deben reunir las misiones de observación electoral (MOEs). 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, económicos 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.

Siguiendo a Ayoub², esta conceptualización detalla los requisitos que debe reunir la “observación electoral internacional”: Recogida de información sistemática; análisis imparcial y profesional de dicha información; elaboración de conclusiones acerca del proceso electoral; Conformidad a los estándares internacionales para elecciones; la “observación electoral” debe proporcionar recomendaciones dirigidas a mejorar la integridad y la efectividad del proceso electoral; la misión debe ser independiente; no interferencia de la observación electoral en los procesos observados.

2 AYOUB, A., “La observación electoral internacional: una aproximación conceptual”, en VV. AA, *Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.

“La “democracia electoral” implica el desarrollo de un proceso electoral de conformidad con estándares internacionales expresamente relativos a las etapas que conforman el ciclo electoral, es decir, equivale al derecho a elecciones libres y justas, lo que se traduce en que las elecciones deben ofrecer una serie de garantías, salvaguardas y derechos para que podamos entender como justo, transparente, libre y, en definitiva, democrático, un proceso electoral.”

“Democracy Index (ID), que clasifica a los países en cuatro niveles de democracia: a) democracias plenas (sistemas democráticos que celebran elecciones genuinas); b) democracias imperfectas, en aquellos países que tienen elecciones justas y libres, donde también se respetan las libertades políticas y civiles básicas, pero que a su vez presentan deficiencias relevantes en materia de cultura política democrática, participación popular, corrupción o gobernanza; c) los regímenes híbridos serían aquellos sistemas que pretenden ofrecer una apariencia democrática, pero en los que los resultados electorales no son confiables; d) los regímenes autoritarios o dictaduras”

De aquí, podemos extraer los principios básicos que deben estar presentes en la actividad genuina de observación electoral: 1) Exhaustividad. 2) Independencia. 3) Neutralidad. 4) Cientificidad, y 5) Observación procedimental. Entre estos, a pesar de la necesaria concurrencia de todos estos principios para poder calificar a una misión como “observación electoral”, debemos destacar uno cuya importancia sobresale por encima del resto, pues conforma una parte importante del núcleo central de la observación electoral, sin cuya presencia, la observación electoral deja de poder ser calificada como tal, la *independencia*.

La independencia es el requisito “sine qua non” de la observación electoral internacional genuina. Independencia del gobierno anfitrión, independencia del organismo electoral del país observado, 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 conclusiones sobre el proceso electoral observado, sin interferencia de 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 principios o sub-requisitos 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”, sino que será considerada como una actividad de menor rango y alcance.

En definitiva, la definición contenida en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones aglutina los requisitos y principios que caracterizan a la observación electoral, por lo que la citada declaración constituye el marco general de referencia al que debe ajustarse toda misión de observación electoral internacional. En consecuencia, las metodologías de monitorización de elecciones que no ajustan su praxis a estos parámetros o requisitos no pueden ser calificadas como “observación electoral” estricto sensu, lo que nos habilita para diferenciar la “observación electoral” de aquellas otras actividades de monitorización de elecciones que no se ajustan a los rasgos y caracteres enunciados por esta definición.

El Índice de Observación Electoral de Transparencia Electoral

Una vez definido nuestro concepto, y volviendo a la medición de la democracia electoral, cabe mencionar que una herramienta que analice cómo los Estados aceptan o se relacionan con las verdaderas misiones

de observación electoral sería de gran interés para evaluar también el grado de calidad democrática de las elecciones. En concreto, una herramienta que examine el grado de apertura que tienen los sistemas electorales a la observación electoral nacional o internacional, cómo opera la administración electoral en relación a estas misiones de observación, qué barreras enfrentan los observadores para realizar su labor en los distintos países o qué tipo de monitorización electoral es permitida por las autoridades del país, etc. constituiría un nuevo enfoque, una perspectiva innovadora que, además de servirnos como elemento complementario de análisis de la calidad democrática del sistema y de las elecciones celebradas en un país, nos revelaría cómo las autoridades del país interactúan con el creciente papel e influencia de las misiones de observación electoral en la monitorización de las elecciones.

Esta es la interesante aportación que el equipo de Transparencia Electoral, encabezado por su director, Leandro Querido, y el líder de la investigación, Jesús Castellanos, han materializado gracias a un brillante trabajo que los ha llevado a concebir una nueva herramienta metodológica que permite evaluar el estado de la observación electoral en cada país de la región: el Índice de Observación Electoral de América Latina y el Caribe 2016-2021. Este índice no pretende medir la calidad democrática de las elecciones, sino que se centra en medir la actitud del Estado observado en las elecciones que se han celebrado en el país durante el período 2016-2021 para con las diferentes misiones de observación electoral invitadas y presentes en el terreno. Para tal fin, el índice consta de seis variables objeto de análisis: 1. Calidad democrática de la administración electoral; 2. Modalidad de observación electoral u otro tipo de monitoreo o veeduría; 3. Barreras significativas a la observación electoral; 4. Ámbito de la observación electoral (nacional y/o subnacional); 5. Tipo de observación electoral (corto, mediano o largo plazo); y 6. Impacto de la observación electoral.

Con arreglo a los resultados que arroja el informe, se presenta una jerarquización de los países de América Latina, según la puntuación obtenida de la situación de la observación electoral. En la primera categoría, **“observación electoral plena”**, el informe posiciona a los 6 países del continente que mantienen una postura más favorable y colaboradora con las misiones de observación electoral (Bolivia (29), Ecuador (29), Perú (28), Colombia (27), Costa Rica (27) y Panamá (27)), de un máximo de 30 puntos. En segundo lugar, tenemos el grupo de países catalogados como **“observación electoral con déficits”**, en los que encontramos a El Salvador (24), Guatemala (24), Brasil (23), México (23), República Dominicana (23), Honduras (21) y Paraguay (21), también de un máximo de 30. Más preocupantes son los casos calificados como **“observación electoral débil”**, en el que se incluye a Chile y Uruguay con 8 puntos de 30, y a Argentina con 7 puntos del máximo de 30. Por último, quedan englobados bajo la denominación de **“observación electoral fallida”** a los 3 países más alejados de los parámetros democráticos del continente, Nicaragua, Venezuela y Cuba con tan sólo 3 puntos de los 30 posibles.

Asimismo, el índice establece como valor promedio de la situación actual de la observación electoral en América Latina un 18,84 (sobre un máximo de 30), lo que indica que, a nivel continental, la actitud de los Estados frente a la observación electoral en la región sigue presentando déficits importantes.

En la última sección del informe, se desarrolla un sucinto estudio de algunos casos (Ecuador, El Salvador, Argentina y Venezuela), en los que se explica con mayor detalle la asignación de la puntuación en su relación con la actividad de observación electoral.

Este índice aporta una información muy relevante sobre la voluntad democrática de las autoridades estatales respecto de las misiones de observación electoral y otras misiones afines, y sobre su compromiso con el cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones democráticas. Por ende, se trata de una herramienta nueva e interesante que puede abrir nuevas vías de investigación y análisis sobre la observación electoral y su impacto en la democracia electoral.

No obstante, a mi juicio, los apartados más delicados del informe y que son claves para la precisión de la herramienta son, en primer lugar, determinar qué organizaciones internacionales realizan verdaderamente “observación electoral” (variable 2 del índice), cuáles desarrollan “acompañamiento” o cuáles son organizaciones de observación politizada; y, en segundo término, otra cuestión especialmente compleja consiste en la medición del impacto de la observación electoral en el país (variable 6 del índice), habida cuenta que este impacto posee múltiples perspectivas y matices, que obliga a examinar y medir desde sí se han cumplido las recomendaciones previas de las misiones de observación para la mejora del sistema electoral, hasta el grado de desarrollo de la democracia electoral en cada uno de los países, pues no todos ellos reciben el mismo número de recomendaciones, ni todas las recomendaciones son de la misma trascendencia.

Clasificación de las misiones de monitorización electoral

Respecto a lo primero, la proliferación de organizaciones internacionales que desarrollan en el plano internacional actividades de monitorización de elecciones hace necesario intentar clasificar estas organizaciones en base al tipo de observación o monitorización, la duración de su despliegue o la independencia con la que actúan. Tal y como he efectuado en publicaciones previas³, una propuesta sucinta de categorización de las organizaciones que desarrollan actividades de monitorización electoral podría ser la siguiente:

1º En primer término, la “observación electoral” en sentido estricto debe circunscribirse a la acción de aquellas misiones que denominaremos de **“observación electoral integral”** u **“observación electoral strictu sensu”**. Estas Misiones, que se ajustan a los elementos de la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional, se caracterizan por observar la totalidad del proceso electoral, desplegándose en el país observado con bastante antelación a la jornada electoral, mediante un equipo de observadores a largo plazo, que analizan, entre otras cuestiones, 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. Esta observación electoral integral también implica la llegada de un contingente de observadores a corto plazo que se despliegan en el país días antes de la jornada electoral y que observan el desarrollo de la votación y todos los aspectos más técnicos y formales del procedimiento, así como la transmisión de resultados, la agregación y tabulación de resultados y su publicación. Todo ello, bajo la coordinación y control de un Equipo Central, radicado en la capital del país que analiza el marco legal electoral del país, la administración electoral, el contexto político, los medios de comunicación, el equilibrio de los contendientes, etc. Una vez consolidados todos los datos obtenidos de la evaluación sobre el terreno de todos estos parámetros, el Equipo Central, el día después de la jornada de votación, emite un informe preliminar, de alto valor político para la validación de las elecciones; y un informe final comprensivo de todos estos aspectos dos meses después de la jornada electoral. En este grupo, englobamos a las misiones de la Unión Europea (UE), Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Africana (UA) y la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés).

2º En el segundo grupo, podemos incluir otras modalidades de monitorización electoral que, sin embargo, no analizan de forma sistemática todos los parámetros enunciados en el párrafo anterior. Se trata de misiones que desarrollan una observación electoral parcial, de corto plazo, que calificamos como **“misiones de acompañamiento electoral”**, pues realizan una monitorización formal y sustancial de algunas fases del proceso electoral. Son misiones que no observan (en un sentido estricto) sino que se limitan a realizar un acompañamiento puntual, no sistemático, del proceso y que están especialmente centradas en la jor-

nada de votación. Bajo este paraguas del acompañamiento electoral, encontramos misiones con metodología avanzada y con gran especialización técnica, que pretenden llamar la atención sobre algunos aspectos específicos del proceso de votación, sugerir mejoras del proceso, pero sin evaluar el ajuste del conjunto de elementos que integran el proceso electoral a los estándares internacionales para elecciones democráticas (como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL), junto a otras misiones que monitorizan el proceso con una menor exhaustividad y sistematicidad, y con una metodología más limitada.

3º El último grupo de misiones son aquellas que desarrollan un **“acompañamiento electoral intervenido”**, lo que se produce en aquellos casos en los que la monitorización del proceso electoral está distorsionada por la permanente o relevante interferencia de las autoridades del Estado que celebra elecciones, con el ánimo de condicionar su autonomía y sus conclusiones. Esta interferencia se puede producir en algunas o en todas las diversas fases del proceso electoral. Son misiones instrumentalizadas, de corto plazo, que sólo persiguen validar de forma subjetiva y sin fundamento técnico un proceso electoral. A pesar de ello, es justo indicar que simultáneamente pueden introducir consideraciones técnicas de cierta relevancia en el plano electoral. Pero, en definitiva, se trata de misiones que han perdido un elemento clave de toda misión de observación, la independencia, y sin esta cualidad, la misión no puede alcanzar ni el calificativo de “misión de observación electoral” ni tampoco el de “acompañamiento electoral”. Estaríamos en presencia de “misiones de acompañamiento electoral intervenido”, que son justamente las misiones más peligrosas y dañinas para la confianza de la población en el proceso electoral así como para la credibilidad de la verdadera observación electoral; puesto que se trata de misiones que están intervenidas por las autoridades del país anfitrión con el objetivo de legitimar un resultado electoral que seguramente no se ajusta a los estándares internacionales para elecciones democráticas. Sentado lo anterior, y volviendo a la herramienta creada por Transparencia Electoral, la variable 2 podría profundizar con mayor detalle en esta clasificación de las misiones de monitorización electoral para la asignación de la puntuación en cada caso, si bien lo cierto es que este tipo de consideraciones ya se tomaron en consideración de alguna manera por el equipo liderado por Jesús Castellanos.

Para finalizar

Resulta de especial interés la herramienta creada por Transparencia Electoral para medir la relación que los Estados mantienen con las misiones de observación y acompañamiento electoral que se despliegan para monitorizar sus procesos electorales. Esta herramienta aporta un elemento complementario a las mediciones de la democracia electoral de cada país, pues se trata de un elemento que evidencia si el Estado anfitrión es favorable a estas misiones, a las verdaderas misiones de observación electoral y a las misiones de acompañamiento, si se facilita su labor, así como si las autoridades del Estado tienen en cuenta sus recomendaciones e informes; y también se aborda la interacción de las autoridades del país con las misiones de acompañamiento electoral intervenido, que tienen como objetivo la búsqueda de una legitimación torticera de un proceso electoral irregular. En consecuencia, el Índice de Observación Electoral proporciona una valiosa información sobre la voluntad democrática de las autoridades del Estado, de su apertura, transparencia y disposición a mejorar los parámetros y elementos más relevantes de sus elecciones, al objeto de profundizar en el carácter democrático de sus procesos electorales y cumplir adecuadamente los estándares internacionales para elecciones democráticas.

Sería importante plantear y conveniente exportar esta herramienta al continente europeo y otros ámbitos geográficos. Los informes de observación de la OSCE, la UE, la UA y la SADC nos aportan una base exhaustiva y sólida para el desarrollo de este índice fuera de Latinoamérica, en concreto, en Europa, África y algunos países de Asia. Sería una empresa interesante que nos ayudaría a profundizar en el análisis de la democracia electoral en otros rincones del planeta.

³ PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “La «observación» electoral de la OEA vs. El «acompañamiento» de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”, *Revista América Latina Hoy*, vol. 75, pp.127-148.