



El acompañamiento electoral politizado de los “observadores” de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Europa y Asia Central

Las misiones de observación electoral organizadas a medida de Estados de vocación totalitaria como Rusia son buscadas por países de América Latina como Cuba, Nicaragua y Venezuela que intentan camuflarse tras las formas de la democracia para obtener legitimidad internacional.



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 Comunidad de Estados Independientes o “Commonwealth of Independent States” (CEI/CIS) es una organización intergubernamental compuesta por 9 de las 15 exrepúblicas soviéticas, con la excepción –entre otros- de los 3 estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, que nunca se han unido a la Comunidad¹. Se creó el 8 de diciembre de 1991, mediante los **Acuerdos de Belovezh**, que significaron el final de la Unión Soviética. Estos acuerdos fueron firmados por los líderes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia; posteriormente, el 21 de diciembre de 1991, con la **Declaración de Almaty**², ocho estados más (Moldavia, Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán) confirmaron su intención de unirse a la CEI y aceptar la desaparición del Estado soviético. Desde su inicio, la CEI tuvo dos objetivos: el primero fue promover lo que se denominó un “divorcio civilizado” entre los ex países soviéticos; el segundo, promover la integración entre los nuevos Estados independientes.

Las Misiones de la CEI sobre el terreno. Metodología.

En materia electoral, la finalidad de la organización consiste en la asistencia relativa al desarrollo de los procesos electorales de los países miembros de la CEI. Los miembros del Consejo

¹ Georgia y Ucrania actualmente no son miembros de la organización. Turkmenistán es miembro asociado.

² Declaración de Almaty, de 21 de diciembre de 1991. <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4744>.

“Las diferencias metodológicas en la monitorización de elecciones de las misiones que despliegan sobre el terreno la OSCE-ODIHR y la CEI (y la CIS-EMO), revelan falta de independencia e imparcialidad de la CEI y CIS-EMO, así como la carencia de concreción, exhaustividad y rigor en sus evaluaciones y recomendaciones. Extrañamente, los informes de las Misiones de la CEI suelen mantener un tono positivo sobre los procesos electorales en los que resultan victoriosos los candidatos oficialistas y/o prorrusos, lo que revela falta de sistematicidad e imparcialidad, a lo que se añade la existencia de una base jurídica más idílica que práctica, además de poco precisa.”

de Jefes de Estado (Órgano supremo de la CEI) son a la vez los representantes de la organización para su país, lo que confiere al representante la posibilidad de movilizar en su país un mínimo de 50 observadores, o la posibilidad de representar a la organización en los medios de comunicación de su país. Habitualmente, el miembro del Alto Consejo se reconoce en su país como autoridad en las instrucciones o la realización de monitorización de las elecciones.

Entre los procesos electorales en los que ha intervenido la organización desde su creación hasta el día de hoy, podemos enumerar entre otros, las Elecciones parlamentarias en la República de Kazajistán 2004; elecciones presidenciales en Ucrania 2004; elecciones parlamentarias en Kirguistán 2005; elecciones parlamentarias en Moldavia 2005; elecciones de alcalde en la ciudad de Kishinev (Moldavia) 2005; elecciones municipales en Estonia 2005; elecciones parlamentarias en Azerbaiyán 2005; elecciones parlamentarias en Transnistria 2005; referéndum sobre la independencia en Transnistria 2006³, etc. y otras muchas, hasta la fecha.

El apoyo electoral de Rusia a las elecciones en las antiguas repúblicas soviéticas está determinado por los objetivos de la política exterior del Kremlin. Rusia comenzó a preocuparse de la influencia que estaba adquiriendo la observación electoral de la OSCE/ODIHR⁴ tras la celebración de elecciones como las de Bielorrusia, Kirguistán o Kazajistán, a raíz de lo cual empezaron a aumentar las críticas del Kremlin al papel de las misiones de esta organización. Concretamente, desde las revoluciones de color acaecidas en muchos países en 2003 y 2004 frente a los candidatos prorrusos, Rusia ha venido acusando incesantemente a la observación electoral practicada por la OSCE de ejercer una interferencia excesiva en sus asuntos internos, y ha criticado la observación electoral de la ODIHR con el fin de minar su independencia, eficacia y sus mandatos de observación. En concreto, Moscú no sólo ha incrementado sus acusaciones de “doble rasero” contra las misiones OSCE y sus exigencias de reformar los mandatos y composición de las misiones de la OSCE, sino que el Kremlin también ha tratado reiteradamente de impedir que la ODIHR lleve a cabo su actividad de observación electoral en determinados países⁵. Junto a todo ello, Rusia está imponiendo restricciones presupuestarias a las misiones de la OSCE, generando un riesgo adicional y concreto para el rol de la OSCE en el terreno de la observación electoral en el continente europeo y Asia Central⁶.

Asimismo, la CEI cuestiona y critica la propia existencia y razón de ser del Informe Preliminar de la ODIHR, que es sin duda la piedra angular de la metodología de observación de la OSCE. Como consecuencia de estas discrepancias, Rusia adoptó en un documento oficial de septiembre de 2007 unos nuevos principios básicos para la observación electoral de la OSCE⁷ con el

fin de modificar y condicionar la observación realizada por esta organización. Entre estos nuevos principios figuraban:

- La exigencia por parte de la misión de someter su informe preliminar sobre el desarrollo del proceso electoral, antes de hacerlo público, a las autoridades estatales que acogen el proceso electoral observado y al Consejo Permanente de la OSCE.

- Otras de las medidas contempladas en el citado documento hacen referencia a la exigencia de restringir el número de observadores a 50 y limitar considerablemente su período de observación.

Sin embargo, ambas propuestas encontraron el rechazo frontal de la OSCE, pues violarían flagrantemente la necesaria independencia de sus misiones y, de asumirse por la OSCE, le harían perder su calificativo de misiones de “observación electoral” strictu sensu, les restaría eficacia⁸ y erosionaría gravemente su credibilidad.

Al mismo tiempo que trataba de socavar el fundamental rol que desempeña la OSCE, la Comunidad de Estados Independientes comenzó a diseñar su propio método de observación, que está descrito en la *Decisión sobre la práctica de trabajo de la Misión de observadores de la CEI en las elecciones presidenciales y parlamentarias, así como referendums en los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, de fecha 10 de abril de 2009, ciudad de Ashgabat*, y desarrolló estándares propios para la monitorización de elecciones. Si bien aparentemente esta metodología y estándares podrían ser adecuados para la observación de elecciones democráticas, sin embargo, para corroborar su validez y efectividad, resulta obligado examinar la operativa de la organización en el terreno de la práctica electoral.

En primer lugar, hay que constatar que algunos de los parámetros de la monitorización de elecciones de la CEI -incluidos en los documentos reseñados- no se cumplen estrictamente en la práctica de la organización; sirva como ejemplo el relativo a los días de despliegue de la organización, que suele ser inferior a los 30 días, pues no siempre realiza una observación de largo plazo; en la mayoría de ocasiones, las actividades de monitorización de la CEI comienzan 15 días antes de la jornada electoral⁹.

La Organización de monitorización electoral de la CIS-EMO

En octubre de 2022, en una reunión de jefes de Estado de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en la que además se aprobó la *Convención sobre Estándares de Elecciones Democráticas, Derechos Electorales y Libertades en los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes*, se creó la Organización de Monitorización Electoral – Comunidad de Estados Independientes (CIS-EMO), como una organización no gubernamental internacional que tendría la tarea de encargarse de la monitorización de elecciones en los países de la CEI. CIS-EMO está registrada en Rusia desde septiembre de 2003, y su órgano principal es el Consejo Supremo. Actualmente son miembros de CIS-EMO representantes de Polonia, Rusia, Alemania, Francia, Grecia, Kirguistán, Moldavia, Bielorrusia, Armenia, Estonia o Letonia¹⁰.

La CIS-EMO viene enviando observadores a los países miembros del CEI desde su creación, habiendo validado sus misiones procesos electorales que, sin embargo, han sido duramente

3 <https://cis.minsk.by/>
4 DUNAY, P., “The OSCE in crisis”, Instituto de Estudios de Seguridad, Chaillot paper nº 88, abril 2006, París, p.69.
5 MARCHESANO, F., “Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR”, OSCE Yearbook, 2014, Baden-Baden 2015, pp. 263-274. Disponible en: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/14/Marchesano-en_S.pdf
6 *Ibidem*.
7 Delegación de la Federación Rusa, *Basic Principles for the organisation of OSCE observation of national elections, Food for Thought*, mayo 2007, PC.DEL/458/07.

8 POPESCU, N., *Observing Russia's elections*, European Council on Foreign Elections, 2007. Disponible en: http://www.ecfr.eu/article/commentary_observing_russias_elections/
9 Vid. *inter alia*, elecciones Armenia 2017: <http://old.e-cis.info/page.php?id=25888>
10 <https://en.odfoundation.eu/a/874,the-statement-the-cis-emo-is-a-threat-to-the-monitoring-of-elections-in-ukraine/>

“Mientras que la OSCE despliega una metodología comprehensiva, global y altamente cualificada, con misiones plenamente independientes, autónomas e imparciales, por el contrario la CEI tiene un alcance y una capacidad de influencia muy limitadas por su acusado alineamiento con los intereses geoestratégicos del Kremlin, lo que la lleva a emitir informes finales de valoración de los procesos electorales habitualmente favorables a los candidatos prorrusos.”

criticadas por otras organizaciones de observación electoral¹¹. Las conexiones y la dependencia funcional y orgánica que existen entre la estructura política de la CEI y esta Organización resultan más que evidentes, lo que nos obliga a extender nuestras conclusiones sobre la CEI al rol que vienen desempeñando las Misiones de la CIS EMO como parte de la política exterior del Kremlin.

Las misiones de la CEI y CIS EMO sobre el terreno

Como ejemplo de lo anterior, debemos citar las conclusiones opuestas que han presentado las Misiones CEI (apoyadas por las Misiones de la CIS-EMO) y las Misiones OSCE, en un número muy alto de procesos electorales donde se desplegaron ambas misiones, tales como las elecciones celebradas en Rusia en 2004, Bielorrusia 2004, Ucrania 2004, Kirguistán 2005, Tayikistán 2006, Uzbekistán 2007, Bielorrusia 2012, etc. -por poner algunos ejemplos.

Lo mismo ocurrió en las presidenciales celebradas en la República de Uzbekistán en octubre de 2021, en las que la CEI concluyó que fueron unas elecciones abiertas y democráticas; así, según el secretario ejecutivo de la CEI, jefe de la misión de la CEI en estas elecciones, Sergei Lebedev, las elecciones fueron reconocidas como válidas, todos los candidatos tuvieron las mismas oportunidades y, en definitiva, fueron unas elecciones competitivas. *“Todos los candidatos tuvieron la oportunidad de presentar sus programas, reunirse con los votantes. Todas las oportunidades fueron iguales”*¹². Mientras que, por el contrario, los observadores de la OSCE/ODIHR concluyeron -en su informe preliminar- que las elecciones presidenciales del 24 de octubre demostraron que las reformas recientes, que gradualmente habían ido introduciendo mejoras, aún no habían resultado en un ambiente genuinamente pluralista; y que, además, las amplias restricciones sobre las libertades fundamentales y sobre el derecho de sufragio pasivo siguieron siendo contrarias a los compromisos de la OSCE¹³. Para la OSCE, estas elecciones no fueron sino una nueva decepción de Tashkent ante la comunidad internacional. Las elecciones fueron ganadas -como estaba previsto- por el presidente Shavkat Mirziyoyev por un amplio margen, al lograr más del 80% de los votos; algo improbable en regímenes verdaderamente democráticos.

Las diferencias metodológicas en la monitorización de elecciones de las misiones que despliegan sobre el terreno la OSCE-ODIHR y la CEI (y la CIS-EMO), revelan falta de independencia e imparcialidad de la CEI y CIS-EMO, así como la carencia de concreción, exhaustividad y rigor en sus evaluaciones y recomendaciones. Extrañamente, los informes de las Misiones de la CEI suelen mantener un tono positivo sobre los procesos electorales en los que resultan victoriosos los candidatos oficialistas y/o prorrusos¹⁴, lo que revela falta de sistematicidad e imparcialidad, a lo que se añade la existencia de una base jurídica más idílica que práctica, además de poco precisa.

11 Entre otros ejemplos, según los expertos de la Open Dialog Foundation, en las elecciones de Ucrania de 2012, la organización CIS-EMO buscó distorsionar el seguimiento objetivo del proceso electoral para legitimar los resultados favorables a los círculos gobernantes de la Federación Rusa.

12 <https://report.az/en/region/head-of-cis-mission-assesses-presidential-elections-in-uzbekistan/>

13 <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/502203.pdf>

14 WHITE, S., *Russia's Authoritarian Elections*, University of Glasgow, Routledge, Abingdon, 2012.

A todo ello se añade una cuestión de máxima gravedad, que erosiona y prácticamente elimina un requisito fundamental que resulta imperativo de toda misión de observación electoral “strictu sensu”: la independencia; esta deficiencia deriva, entre otras cuestiones, del hecho de que los informes preliminares emitidos por las misiones de la CEI deben ser comunicados a las autoridades del país observado antes de su publicación, lo que lamina radicalmente su independencia funcional.

Conclusiones

Consecuencia de lo expuesto, debemos concluir que las misiones de la CEI (y de la CIS EMO) no reúnen los requisitos de la verdadera “observación electoral”¹⁵; las misiones de la CEI deben quedar degradadas al grupo de misiones de acompañamiento electoral “intervenido” o politizado¹⁶ y, por tanto, sus informes no pueden ostentar ni la validez, ni la exhaustividad ni la credibilidad que sí tienen los informes de las misiones de observación electoral “strictu sensu”, como es el caso de las misiones de la OSCE, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE).

Mientras que la OSCE despliega una metodología comprehensiva, global y altamente cualificada, con misiones plenamente independientes, autónomas e imparciales, por el contrario la CEI tiene un alcance y una capacidad de influencia muy limitadas por su acusado alineamiento con los intereses geoestratégicos del Kremlin, lo que la lleva a emitir informes finales de valoración de los procesos electorales habitualmente favorables a los candidatos prorrusos, y alejados de la imparcialidad, profesionalidad y neutralidad que requieren los informes de las genuinas misiones de observación electoral.

Muy al contrario, el objetivo del Kremlin es que estas misiones de la CEI fortalezcan, respalden, otorguen legitimidad y avalen las victorias de aquellos candidatos prorrusos en los países donde se despliegan; es decir, apoyan a los candidatos y regímenes que, además, son claramente los países menos favorables a la democracia; demostrando que la única finalidad de estas misiones es permitir que los candidatos más favorables a Putin, y que propugnan regímenes autoritarios o menos democráticos, puedan seguir aferrados al poder para seguir protegiendo los intereses políticos de Moscú. Por ende, podemos afirmar que estas misiones lo que persiguen es expandir el autoritarismo y las elecciones no competitivas y no democráticas. Misiones que pretenden contener la expansión democrática y el desarrollo de

15 Vid. definición de “observación electoral” en la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones” (2005), en PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “Un índice de observación electoral de alcance universal”, *Demoamlat*, 2022.

16 Vid. clasificación de Misiones de monitorización de elecciones en PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “La “observación” electoral de la OEA vs. el “acompañamiento” de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”, *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, vol. 75, 2017, págs. 127-148

“Aquellos Estados menos propensos y favorables a la democracia, a la competencia electoral, a la alternancia, como son los casos actualmente en el continente americano de Cuba, Nicaragua o incluso, Venezuela, están interesados en invitar a las misiones de monitores de la CEI para poder obtener una mínima -aunque falsa y adulterada- legitimidad internacional, un respaldo y aval por parte de estas misiones intervenidas y politizadas, para utilizar sus conclusiones con el único fin de aparecer ante la comunidad internacional como regímenes que desarrollan elecciones democráticas y gozar de apoyo internacional; cuando lo cierto y verdad es que aquellos países que invitan a los observadores de la CEI y que la CEI avala y respalda en sus informes electorales son aquellos Estados menos comprometidos con la democracia, menos interesados en celebrar elecciones libres y transparentes, más preocupados en perseguir y acosar a los disidentes, a los partidos de oposición, a fin de poder aferrarse al poder”

elecciones cada vez más libres y transparentes en el continente europeo y en Asia Central. En definitiva, como han destacado Rouvinski y Milanese, se trata de “misiones desde y para regímenes autoritarios”¹⁷.

Este peligro que lleva aparejado el uso politizado e intervenido de estas misiones de monitorización de elecciones (que no observación) que Rusia viene desplegando en Europa y Asia, desde hace varios años se está extendiendo por América Latina¹⁸. Aquellos Estados menos propensos y favorables a la democracia, a la competencia electoral, a la alternancia, como son los casos actualmente en el continente americano de Cuba, Nicaragua o incluso, Venezuela, están interesados en invitar a las misiones de monitores de la CEI para poder obtener una mínima -aunque falsa y adulterada- legitimidad internacional, un respaldo y aval por parte de estas misiones intervenidas y politizadas, para utilizar sus conclusiones con el único fin de aparecer ante la comunidad internacional como regímenes que desarrollan elecciones democráticas y gozar de apoyo internacional; cuando lo cierto y verdad es que aquellos países que invitan a los observadores de la CEI y que la CEI avala y respalda en sus informes electorales son aquellos Estados menos comprometidos con la democracia, menos interesados en celebrar elecciones libres y transparentes, más preocupados en perseguir y acosar a los disidentes, a los partidos de oposición, a fin de poder aferrarse al poder, como antiguos dictadores que -actualmente- en vez de dar golpes de Estado, han encontrado en este uso torticero de la monitorización electoral el mejor modo de celebrar elecciones contrarias a las normas internacionales sobre elecciones democráticas y de controlar de forma autoritaria todos los resortes del poder. Y, en definitiva, de seguir apoyando a regímenes autoritarios que celebran elecciones fraudulentas, frente a la incontenible y deseable expansión de sistemas democráticos verdaderamente comprometidos con la celebración de elecciones libres, transparentes y genuinas.

17 ROUVINSKI V. y MILANESE, J.P., “Los observadores electorales de Rusia en América Latina: misiones desde y para regímenes autoritarios”, *DemoAmlat*, 2022.
18 Ibidem.

