

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. en Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE GRADO

Manuscrito Científico

**Misiones de Observación Electoral en la Organización de los Estados Americanos
y en Transparencia Electoral. La participación de una ONG transnacional**

**Electoral Observation Missions in the Organization of American States and in Electoral
Transparency. The participation of a transnational NGO**

Autora: MENSIO, Paula

Legajo: RIN 01211

Tutor: Andrés Pereira

Córdoba, 27 de noviembre

1 Índice

Lista de Acrónimos	3
Resumen	4
Introducción	5
Método	15
Diseño	15
Participantes	16
Instrumentos	16
Análisis de Datos	17
Resultados	17
Metodología y criterios de observación electoral utilizados por la OEA y Transparencia Electoral	18
Recomendaciones de la OEA y Transparencia Electoral al finalizar una Misión de Observación Electoral. Casos Colombia y México 2018	25
Similitudes y diferencias entre las recomendaciones finales de la OEA y Transparencia Electoral. Caso Colombia 2018	27
Similitudes	27
Diferencias o ausencias	29
Similitudes y diferencias entre los informes finales de la OEA y Transparencia Electoral. Caso México 2018.	30
Similitudes	30
Diferencias o ausencias	30
Discusión	33
Referencias	37

2 Lista de Acrónimos

CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CDI: Carta Democrática Interamericana

DECO: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

DDHH: Derechos Humanos

DPOIE: Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones

FIDH: Federación Internacional de los Derechos Humanos

IFES: Fundación Internacional para Sistemas Electorales

MOE / MOE's: Misión/es de Observación Electoral

MVE: Misión de Veeduría Electoral

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONG/ ONG's: Organización/es No Gubernamental

TE: Transparencia Electoral

3 Resumen

El presente trabajo busca describir el accionar de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización No Gubernamental transnacional, Transparencia Electoral (TE), en materia de Misiones de Observación Electoral en América Latina. Para ello, se utilizaron manuales elaborados por la OEA y recomendaciones de los informes finales de las elecciones en Colombia y México en el año 2018. Se reconocieron métodos y criterios específicos de acción y múltiples similitudes y diferencias entre las recomendaciones de ambos con el propósito de evidenciar y explorar el trabajo de un nuevo actor transnacional en materia de observaciones electorales de la región. Ante la reciente creación de la ONG Transparencia Electoral, única en su tipo en la región, se manifestó que continúa habiendo una necesidad de promover y fortalecer la democracia en la región y que las Misiones de Observación Electoral son un mecanismo que sigue vigente.

Palabras claves: Cooperación electoral, procesos eleccionarios, Misiones de Observación Electoral; relaciones transnacionales; ONG transnacional.

Abstract

The present work seeks to describe the actions of the Organization of American States (OAS) and the transnational Non Governmental Organization, Transparencia Electoral, in matters of Electoral Observation Missions in Latin America. To this end, were used manuals prepared by the OAS and recommendations from the final reports of the elections in Colombia and Mexico in 2018. Specific methods and criteria of action, and multiple similarities and differences between the recommendations of both were recognized in order to demonstrate and explore the work of a new transnational actor in the field of electoral observations in the region. Given the recent creation of the NGO Transparencia Electoral, the only one of its kind in the region, it was manifest as a necessity to continue promoting and strengthening democracy in the region and that Electoral Observation Missions are a mechanism that remains in force.

Keywords: International cooperation, electoral process, Electoral Observation Missions; transnational relations, Transnational NGO

4 Introducción

América Latina a lo largo del Siglo XX ha sido testigo de diferentes grados de autoritarismos gubernamentales y dictaduras, donde a pesar de declaraciones internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o cartas constitutivas de organizaciones propias de la región, los derechos humanos y por mucho menos los derechos políticos, no fueron resguardados.

La manipulación del padrón electoral y del conteo de votos, la proscripción de partidos opositores y la persecución o encarcelación de líderes opositores, así como otras acciones fraudulentas, fueron características comunes de la época. Esto despertó en la comunidad regional la necesidad de implementar mecanismos de cooperación internacional que actuasen en una línea delicada entre la injerencia de asuntos internos y la asistencia para asegurar la democracia representativa en los Estados.

Iniciada la década del ochenta la recuperación de las instituciones representativas se fue acrecentando (Carrillo, 2006). La democracia ocupó y ocupa un lugar relevante en la región y por lo tanto lo hacen las elecciones. Tomando las palabras del autor Robert Dahl, una democracia representativa debe contar con la institución misma de la representación “mediante la cual todas las decisiones y las políticas de gobierno importantes son formuladas por funcionarios elegidos por el pueblo, que rinden cuenta al electorado de su accionar” (2004. p.46), reafirmando el supuesto de que, sin elecciones, como derecho político, no hay democracia.

Los *derechos políticos*, afirma Picado (2006), son para la doctrina general: el derecho al voto, el derecho a ser electo, derecho a participar y el derecho de petición o de rendición de cuentas, a lo cual suma que el sufragio debe ser secreto y universal. A nivel mundial, encontramos antecedentes que colocan como Derechos Humanos (DDHH) a la

democracia y a los derechos políticos: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de las Naciones Unidas para los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

A nivel regional, el primer antecedente que encontramos que otorga el rango de DDHH a los derechos políticos es la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, donde en su artículo 23 se desarrolla un sistema de protección para estos derechos. Un segundo antecedente de magnitud regional se encuentra en la adopción de la Carta Democrática Interamericana (2001), que “establece para los Estados americanos un conjunto de principios colectivos que incluyen mecanismos de acción con miras a la preservación, garantía y defensa de la democracia” (Picado, 2006, p. 56).

Estos instrumentos internacionales muestran cómo la cooperación internacional es una herramienta clave para la consecución de objetivos que en primera instancia parecen sólo de competencia estatal. Por lo tanto, dichos instrumentos, demuestran el protagonismo y la relevancia de otros actores, como organizaciones internacionales y regionales, que asumen y acompañan estas responsabilidades.

Desde una aproximación liberal de las relaciones internacionales, perspectiva que utilizaremos en el presente trabajo, se aborda la temática con una mirada optimista respecto al accionar de los Estados y los posibles mecanismos de solución de controversias. El liberalismo sostiene que las sociedades y los países pueden tener intereses comunes que lleva a que colaboren con otros. Es decir, la cooperación internacional, se presenta como la solución a la anarquía existente en el sistema internacional y por lo mismo le asigna un rol central (Prado Lallande, 2014). Ésta contempla tanto a los Estados Centrales que han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales (Keohane y Nye, 1971), como “a entes

subnacionales —municipios, provincias, gobernaciones, comunidades autónomas, etcétera— u organizaciones de la sociedad civil —fundaciones, ONG, etcétera—”, es decir actores no centrales (Hourcade, 2011 p.47).

Siguiendo a Prado Lallande (2014), los esquemas de cooperación disponibles entre los actores del sistema internacional pueden ser “Multilaterales, bilaterales, triangulares y subregionales, del orden global, regional, birregional y subregional, mediante países desarrollados (Norte - Norte), entre países desarrollados y en desarrollo (Norte - Sur), a partir de países en desarrollo (Sur - Sur)” (p.252). Al recuperar la perspectiva liberal el presente trabajo se enfoca en el interés común de la región por el mantenimiento y el desarrollo de la democracia a través de esquemas de cooperación multilateral en el orden regional en materia electoral.

El Liberalismo Institucional, por su parte, nos permite entender el rol de las instituciones internacionales, definidas como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1989, p. 17). Las organizaciones abordadas en el presente trabajo – OEA y Transparencia Electoral -, poseen estas características ya que velan por objetivos específicos, generan deberes para con su personal y con Estados, generan expectativas en la sociedad y establece reglas formales e informales para conseguir sus propósitos, en este caso, el desarrollo de procesos eleccionarios fiables y completos.

Es en esta línea, que la cooperación internacional brindada por instituciones en materia de derechos políticos y más aún en materia electoral, ocupa un lugar nuclear. Países con estructuras estatales débiles y/o conflictivas o con autoritarismos gubernamentales, dificultan la libertad de expresión de ciudadanos y grupos de presión

internos, permiten la manipulación de la información, presentan escenarios de fraude electoral y tienen marcos jurídicos deficientes u obsoletos. La existencia de un tercero imparcial, como una organización internacional o transnacional, durante alguna ocasión del ejercicio de la democracia como son los procesos electorales, y la existencia de instrumentos de cooperación, sirven de marco para evitar, disminuir o advertir sobre dichas situaciones antidemocráticas a la vez que colabora con la mejora de los últimos a través de recomendaciones.

Una práctica de cooperación internacional en la región, realizadas por actores no centrales, que ayuda a garantizar dichos procesos son las llamadas Observaciones Electorales (OE). Thompson se expresa de manera técnica y afirma que “la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables” (2008, p.45).

Por su parte, el documento elaborado en el año 2005 en el marco de Naciones Unidas” Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones” (DPOIE) manifiesta

La observación internacional de elecciones es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis (Naciones Unidas, 2005, p. 3).

Entonces, las observaciones electorales realizadas por estos actores no centrales representan para muchos Estados y ciudadanos, una -o la única- forma fundamental de garantizar un proceso eleccionario con características fiables. Galván comenta que “en América Latina pueden destacarse, a modo ilustrativo, casos como los de Guatemala, Colombia y El Salvador, tres países que recibieron más de una decena de misiones de OE, cada uno, en las dos décadas posteriores a 1980” (2015, p.20). Además, estos mecanismos de cooperación ejercen una presión internacional: el informe que realiza la institución al finalizar la misión influye en la imagen del Estado en la región, dando una sensación de garantía o seguridad para quienes ejercen el voto (Thompson, 2008).

Las observaciones electorales son realizadas en el territorio regional por múltiples organizaciones. Podemos clasificar a las mismas como: intergubernamentales en el caso de la OEA o el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), y Organizaciones No Gubernamentales como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter, la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), Transparencia Electoral, entre otras (Thompson, 2008). Como se mencionó anteriormente, el presente trabajo se enfocará en la labor que realiza en esta materia la Organización intergubernamental, OEA y la ONG Transparencia Electoral.

La OEA, actor protagonista en el análisis del presente trabajo, practica observaciones electorales desde el año 1962, lo que la coloca como una institución referencial en la práctica. Esta distingue entre Misiones de Observación Electoral (MOE`s) como un instrumento jurídico y Observación Electoral Internacional como acción propiamente dicha. Esta última es definida como:

un procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y

actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral. El objeto de la observación es el proceso (OEA, 2008a, p. 10).

Para Thompson (2008) lo que legitima este tipo de acciones es la Carta Constitutiva de la organización, en donde la democracia representativa ocupa un lugar sobresaliente. Muestra de ello es que su preámbulo afirme “Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región [...]” y en su Artículo 2 mencione como propósito el promover y consolidar la democracia representativa (OEA, 1948, Carta Constitutiva). Es así como en 1962 tuvo lugar la primera Misión de Observación Electoral en Costa Rica, concretando hasta la actualidad más de 200.

Otro actor relevante en el análisis de este trabajo son las ONG's, quienes tienen la particularidad de manejar sus propios marcos y criterios de ejecución. Las ONG's tuvieron su auge a partir de la década del 90' y su crecimiento aún continúa tanto en cantidad como en su alcance territorial y de temáticas (DeMars y Dijkzeu, 2015) participando en la agenda en temas como la seguridad internacional, los derechos humanos, de las mujeres y los niños, el medio ambiente y luchando para que se instauren ciertos contenidos en el debate y para que luego se cumplan sus intereses. (Núñez Peguero, 2012).

Transparencia Electoral, organización no gubernamental transnacional, fundada en el año 2013 en Argentina, se suma a los actores que cooperan e intervienen en los procesos eleccionarios en pos de resguardar los mencionados derechos políticos, garantizar procesos democráticos de manera íntegra. La organización se apega a la definición de observación electoral anteriormente abordada en la DPOIE, y agrega que utiliza una “metodología para la observación electoral basada en los más actualizados

criterios internacionales de manera de ofrecer una perspectiva amplia e integral de los procesos comiciales en la región.” (Transparencia Electoral, 2019). Según afirma Jesús Delgado, Director Ejecutivo de Transparencia Electoral Venezuela, esta ONG ha realizado más de 20 MOE’s desde su creación y se apoya en los manuales realizados por la OEA y agrega criterios utilizados en la Unión Europea (J. Delgado, comunicación personal, 3 de mayo de 2019). La importancia de este actor para el presente trabajo radica en su accionar transnacional.

El marco teórico que nos permite entender la existencia y el accionar de las ONG transnacionales son las Relaciones Transnacionales, entendidas estas últimas como “el movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales y donde al menos uno de los actores no es un agente que actúa en nombre del gobierno o de una organización intergubernamental” (traducción propia desde el inglés) (Keohane y Nye, 1971, p. 332). Risse (1999), afirma que estos actores no estatales pueden ejercer influencia contundente en múltiples instancias de la política mundial. Es así como se mueven en el sistema internacional a fin de conseguir sus objetivos - independientes del gobierno donde tienen su origen- y se insertan en los mecanismos de cooperación internacional. DeMars y Dijkzeu (2015) afirman que, en comparación con otros actores de las Relaciones Internacionales, las ONG’s trasnacionales tiene la capacidad de relacionarse tanto con actores políticos como sociales, en variados países, lo que les permite otra capacidad de acción diferente a la estatal o a la sociedad civil no organizada.

Para el abordaje de esta investigación, entonces, se recogieron antecedentes sobre tres macrotemas: Tratamiento de Derechos Humanos y Derechos Políticos; Cooperación Internacional; Misiones de Observación Electoral.

Sobre el primero, se encontraron antecedentes que abordan temáticas de internacionalización de derechos humanos y más específicamente los derechos políticos en autores con el foco en el sistema interamericano (García-Sayan, 2005; Molina Carrillo, 2006). Picado (2006), se destaca en un trabajo profundo sobre los derechos políticos concebidos como derechos humanos, su universalidad y su futuro .

Relativo al segundo, en materia de cooperación internacional, encontramos autores que trabajan los distintos tipos de cooperación (Carrillo, 2006; Prado Lallande, 2016; Ojeda Medina, 2016). Por otro lado, se hallaron trabajos de cooperación en procesos electorarios donde se da un tratamiento desde la Ciencia Política, observando el impacto local de las evaluaciones de procesos electorales (Fridenberg, 2017; Kelly, 2011). Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales con el trabajo del autor Prado Lallande (2014), se plantea la cooperación internacional desde un enfoque liberal institucional. Sin embargo, ninguno aborda la temática de manera regional ni desde un área en particular como sería el trabajo de la OEA y Transparencia Electoral o sobre las MOE's en general. En un enfoque constructivista encontramos, por un lado, antecedentes sobre las implicancias teóricas de la cooperación internacional. (Vitelli, 2013; Brysk, 2009; Jimenez González 2003;) y por el otro, trabajos que explican las identidades de los Estados y de los organismos internacionales en relación a los derechos humanos (Brysk, 2005; Ramírez Sierra, 2009; Ochoa Bilbao y Regalado Mujica, 2017).

Por último, en materia de observaciones electorales, son varios los estudios sobre el accionar de la OEA en las Misiones de Observación Electoral. En cuanto a sus definiciones e instrumentos legales, principalmente, encontramos los trabajos de Thompson (2008; 2015). En la misma línea, existe un antecedente desde una perspectiva legal y con revisión de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

(Cantón, 2005). A su vez, encontramos un trabajo que retoma la labor de las MOE's desde una perspectiva de derechos políticos y la analiza junto al principio de no injerencia en asuntos internos (Lusverti, 2014). Por último, se tomó un estudio sobre las posibilidades y el alcance de las observaciones electorales en democracias frágiles (Binder, 2018).

A raíz de los antecedentes detectamos que, durante su desarrollo a lo largo de las décadas, los objetivos de las MOE's fueron evolucionados. Carrillo (2006) identifica etapas históricas de la cooperación internacional en materia electoral y destaca que ya no solo hay interés por el cumplimiento de características básicas de la democracia representativa, sino que en la actualidad - la última etapa - los intereses se han ampliado y las acciones y recomendaciones se enfocan en “nuevos sistemas electorales, financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, acceso a medios de comunicación, cuotas de género, temas indígenas, facilidades para que electores con necesidades especiales emitan su voto, voto extranjero, voto electrónico, entre otros” (Carrillo, 2006, p.104).

En contraposición al desarrollo sostenido que la observación electoral ha tenido en las últimas décadas, pasando de ser 8 en la década del 60' a 25 entre los años 2010 y 2018 (OEA, 2019), se identifica que el desarrollo académico no acompaña este progreso. Una muestra de ello es la falta de producción de estudios en materia de ejecución de observaciones electorales y especialmente por parte de ONG's en la región y sus relaciones con la OEA, mencionado anteriormente como actor protagonista en la temática. Es por ello que el presente trabajo se pregunta ¿Cuál es la labor que estas organizaciones realizan en la materia? ¿Cuáles son las metodologías y criterios utilizados por cada una? ¿Qué diferencias y similitudes existen entre las recomendaciones elaboradas que evidencien la labor de ambas? La relevancia de las preguntas anteriores, radican en que tanto la existencia de una metodología sistematizada como la multiplicidad

de actores influyentes que realizan observaciones electorales, serían aspectos que denotan la importancia de esta temática en la región, y en que, además, aportaría al escaso saber respecto a las características que presentan las acciones de observación electoral llevadas a cabo por otros actores, como las ONG's transnacional.

En la presente investigación, nos enfocaremos en la última etapa de cooperación internacional en materia electoral anteriormente mencionada por Carrillo (2006), por lo que se realizará un análisis de la metodología y criterios para una Misión de Observación Electoral utilizados por la OEA y Transparencia Electoral y una examinación sobre las recomendaciones realizadas por ambas en los procesos electorarios transcurridos en México y Colombia en el año 2018.

Objetivo general

Describir el accionar de la Organización No Gubernamental, Transparencia Electoral y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de Misiones de Observación Electoral en América Latina a través de los casos de Colombia y México en el año 2018.

Objetivos específicos

- Identificar la metodología y los criterios de observación electoral utilizados por la OEA y Transparencia Electoral.
- Indagar el rol de la ONG transnacional, Transparencia Electoral, a través de las similitudes y diferencias entre las recomendaciones realizadas por las organizaciones elegidas al finalizar una Misión de Observación Electoral. Caso Colombia y Caso México 2018.

5 Método

5.1 Diseño

La presente investigación es de alcance exploratorio en la medida en que pretende indagar en el trabajo realizado por la organización Transparencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos, en materia de Misiones de Observación Electoral en la región, examinando métodos y criterios empleados y comparando brevemente las recomendaciones de los informes posteriores a las elecciones.

Se buscó especificar características y rasgos destacables de las misiones de observación electoral. Para ello se describió el nacimiento de las organizaciones, sus objetivos, el comienzo de las observaciones, las metodologías utilizadas por cada organización y las recomendaciones de informes finales.

La investigación se enmarcó en la disciplina de las Relaciones Internacionales y el enfoque utilizado para el abordaje del estudio fue el cualitativo. El principal objetivo de la investigación fue comprender un fenómeno y sus aspectos fundamentales: las misiones de observación electoral realizadas en América Latina y evidenciar la existencia de un actor transnacional, sin pensar en una relación causa - efecto y enfocándose en el proceso. Según lo precedente, y siguiendo a Irene Vasilachis (2006), debido a que la investigación cualitativa se interesa por la forma en la que el mundo es comprendido, este enfoque nos permitió ver el grado de importancia que los actores tienen sobre la observación electoral y los derechos políticos.

Al atañer al estudio de hechos que ya sucedieron, no existe la necesidad ni posibilidad de controlar variables, por lo tanto, el diseño de investigación propiamente dicho utilizado fue el no experimental. Además, el estudio fue de tipo longitudinal. El período de tiempo analizado fue específicamente el año 2018, pero se observan detalles

del proceso desde el año 1962, lo que llevó a la lectura e interpretación de varios documentos que van hasta la actualidad. El objetivo fue observar la variación de los hechos y la reconstrucción del proceso de creación y desarrollo de los instrumentos de observación electoral.

5.2 *Participantes*

Las instituciones participantes en la investigación son: la Organización de los Estados Americanos y Transparencia Electoral. En la primera, el foco estuvo en la Secretaría General, la Secretaría de Asuntos Políticos y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO). En el caso de Transparencia Electoral, no existe una definición de departamentos o reparticiones, es la ONG en su conjunto la involucrada en un proceso de Observación Electoral.

El criterio para la selección fue su naturaleza, el primero representando una institución intergubernamental, donde el rol del Estado es primordial y el segundo una Organización No Gubernamental transnacional, identificada como la única en la región, donde su margen de acción varía de acuerdo a quienes solicitan su accionar. Sumado a ello, sus momentos y detonantes de creación son distintos, lo que permite abordar la temática desde una perspectiva diferenciada. Los criterios de selección se basaron, además, en la disponibilidad de información para llevar adelante la investigación.

5.3 *Instrumentos*

Se recolectaron documentos oficiales - informes técnicos y recomendaciones, resoluciones, manuales (Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA y Manual de Observación electoral de la Unión Europea); literatura especializada en la temática; e información general de las páginas web oficiales de las organizaciones. Se utilizaron especialmente los informes emitidos por las diferentes organizaciones al

finalizar las Misiones de Observación Electoral realizadas y las cartas, acuerdos y declaraciones en materia de Derechos Humanos, Democracia y Derechos Políticos en la región. Asimismo, se mantuvieron tres comunicaciones personales con Jesús Delgado, Director Ejecutivo de Transparencia Electoral Venezuela.

5.4 *Análisis de Datos*

El análisis de esta investigación se produjo a partir de la búsqueda exploratoria y sistematización de la bibliografía que permitió identificar actores, estructura y marco acción en materia de observaciones electorales por parte de la OEA y Transparencia Electoral. Al tratarse de un trabajo exploratorio, la técnica utilizada fue la identificación y reconstrucción general de métodos y criterios de las organizaciones a fin de describir y localizar las dinámicas de acción en la temática. Para ello, se seleccionaron los dos manuales existentes de la OEA y se identificaron procesos, actores y criterios; se buscó hacer lo análogo con Transparencia Electoral, pero no contaban con manuales propios; se recuperaron los informes resultantes de las MOE's de ambos y se compararon las recomendaciones en base a la categorización utilizada por la OEA.

6 Resultados

Para abordar este apartado se continuó con la estructura de los objetivos, en primer lugar, se identificó la metodología y criterios de observación electoral utilizados por la OEA y Transparencia Electoral y, en segundo lugar, se abordaron las recomendaciones de la OEA y Transparencia Electoral al finalizar una Misión de Observación Electoral. Casos Colombia y México 2018.

Resulta importante destacar que nos encontramos ante dos organizaciones de naturalezas diferentes. La relevancia de la elección de cada una radica en su condición, materia, trayectoria y rol que ocupan en la región. A lo largo de la investigación se identificó que Transparencia Electoral es posiblemente la única de su tipo en América

Latina, esto es, una organización de carácter transnacional dedicada a las observaciones electorales.

6.1 Metodología y criterios de observación electoral utilizados por la OEA y Transparencia Electoral

En este apartado abordaremos la metodología y los criterios electorales que utiliza la OEA y TE para realizar una Misión de Observación Electoral, desde su inicio - invitación a la organización por parte del estado - hasta la elaboración del Informe Final. Para el caso de la OEA, existe un paso posterior ante el acontecimiento de una irregularidad en el proceso electoral que también mencionaremos brevemente.

Retomando a Keohane (1989) y la corriente del Liberalismo Institucional, se reconocen reglas formales e informales en 1990, cuando los Estados miembros de la OEA acuerdan la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (hoy conocida como la Secretaría de Asuntos Políticos) en donde las Misiones de Observación Electoral se institucionalizan al convertirse en una tarea específica a realizar con el fin de evaluar, promover, desarrollar y consolidar la democracia (OEA, 2012).

En la misma línea, un hecho que institucionaliza aún más esta herramienta es la Carta Democrática Interamericana (CDI) adoptada en 2001, la cual profundiza en las definiciones, requisitos y mecanismos de la democracia y los derechos políticos. En su Artículo 23 reconoce que son los Estados Miembros quienes deben organizar las elecciones y garantizar procesos eleccionarios justos. Empero agrega que “en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales” (OEA, 2001).

Como parte de la estructura institucional de la organización intergubernamental, se destacó la labor de la Secretaría General, la Secretaría de Asuntos Políticos y el

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO), quienes, en el año 2008, elaboraron un Manual para las Misiones de Observación Electoral que incluye definiciones, métodos, instrumentos, objetivos, principios, etapas, personas e instituciones involucradas. Si bien la cooperación en este ámbito se viene realizando desde la década del 60, es a partir de este manual que se configura una estructura y un proceso de ejecución. Se buscó institucionalizar bajo una misma línea este procedimiento de cooperación internacional. El mismo año se crea “Criterios para la Observación Electoral: Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”. Dichos manuales creados y utilizados por la OEA fueron recuperados y son actualmente utilizados por la ONG Transparencia Electoral.

. Sin intenciones de enumerar exhaustivamente, destacaremos algunos aspectos relevantes de ellos. Los principios fundamentales atribuidos a las MOE’s abordan la objetividad, neutralidad, independencia, prudencia y respeto invariable de las leyes, costumbres nacionales y de los actores nacionales del proceso (OEA, 2008a). Esto con el propósito de buscar un equilibrio entre el protagonismo excesivo o la injerencia y las recomendaciones y la asistencia, manteniendo el ya mencionado espíritu de cooperación entre todos los actores.

La metodología y los criterios son implementados por sus equipos de observación electoral. Estos especialistas - previa capacitación - están preparados para ver los aspectos cualitativos del país, como la legislación y resoluciones, y los aspectos cuantitativos obtenidos de las observaciones. La metodología provee de aspectos técnicos y prácticos del proceso de observación electoral a la vez que sistematiza y estandariza la labor (OEA, 2008b). Los criterios, por su parte, existen a fin de generar comparabilidad de las elecciones entre países y en el mismo país.

Las definiciones, principios e instrumentos que fundamentan y regulan las MOE's ya fueron abordados con anterioridad, por lo que a continuación nos centramos en la metodología y criterios en las etapas del proceso electoral y las personas involucradas.

Para la OEA (2008a), un proceso electoral se compone de 3 etapas: *Etapla Preelectoral*, inicia el día de convocatoria a elecciones y finaliza el día en que se realiza la votación. Se compone de 7 puntos de observación: normativa legal vigente en materia electoral y su aplicación; funciones de la autoridad electoral; actividades del Gobierno; actividades de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad; actividades de los actores políticos; rol de los medios de comunicación; y actividades de las organizaciones sociales. El segundo momento es el *Día de la votación*, el día de los comicios propiamente dichos, donde se observan 3 puntos: la votación, el escrutinio en las mesas de votación; y transmisión y tabulación de resultados. La última etapa es el *Periodo Postelectoral*, donde la observación está dirigida en 3 puntos: al escrutinio final; ejercicio de la jurisdicción electoral; y acontecimientos postelectorales.

Durante las 3 etapas, las características básicas que se evalúan y que se consideran necesarias en el proceso electoral son que este sea inclusivo, limpio, competitivo, y que los principales cargos públicos sean obtenidos a través de elecciones periódicas. Estas a su vez tienen 14 sub-componentes que el equipo presente en una MOE releva en un documento de indicadores (OEA, 2008a).

Son especialistas elegidos por la Organización quienes se encargan de la recolección e interpretación de los datos generados durante todo el desarrollo. Para ello cuentan con cuestionarios preestablecidos y el mencionado Manual de Criterios para la Observación Electoral el cual reconoce "que la necesidad de criterios explícitamente formulados y bien justificados para evaluar elecciones ha llegado a reconocerse cada vez

más” (OEA, 2008b, p.5). El equipo presente en una MOE es previamente capacitado sobre la actividad a desarrollar, la utilización de cuestionarios, procesamiento y presentación de datos, control, entre otras actividades (OEA, 2008b).

Ambos manuales describen a las personas involucradas en el siguiente orden: Director de DECO, Jefe de la Selección de Observación electoral, Jefe de Misión, Subjefe de Misión, Grupo de Asesores Especiales, Grupo Base, Coordinadores Regionales, Observadores Internacionales y Grupo Móvil.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) es un instrumento a tener en cuenta en la metodología, ya que incluye acciones a cumplir durante una MOE. En su artículo 24 detalla que es el Estado miembro quien debe solicitar una MOE. Luego aclara que se realizará un convenio para especificar el alcance y la cobertura de la MOE. Además, agrega que el Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y deberá cooperar con el desarrollo de la misión. Enfatiza que las MOE’s se realizarán de acuerdo a los principios y las normas de la OEA, que es ella quien asegura eficacia e independencia en las misiones y que serán realizadas de forma objetiva, imparcial, transparente y con capacidad técnica apropiada (Carta Democrática Interamericana, 2001).

Nos detenemos para destacar el carácter intergubernamental de la organización y cómo esto se manifiesta al ser necesario para la puesta en marcha de una MOE, el pedido explícito del Estado. Esto se diferencia del procedimiento de Transparencia Electoral, quien también necesita una aprobación estatal para comenzar una misión, como desarrollaremos más adelante, pero que su naturaleza es de carácter transnacional.

Otra de las acciones relevantes que la CDI contempla en su Artículo 25 es en caso de que se observe que las condiciones mínimas o necesarias para llevar a cabo una

elección libre y justa no se encuentran presentes, los miembros de la misión deben dar aviso a la Secretaría General. En caso de ser así la organización, si el Estado miembro lo desea, podrá enviar misiones especiales para crear o mejorar dichas limitaciones (OEA, 2001).

Retomando el Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA, el proceso para la realización del informe final y su evaluación y presentación es el siguiente: al finalizar una MOE, se realiza una presentación verbal de un informe preliminar ante el Consejo Permanente de la OEA, durante los tres meses posteriores es el SubJefe de Misión la persona que ocupa de elaborar el informe final. Luego, es el Jefe de Misión quien lo revisa y lo envía al director del DECO. Luego, el documento es enviado al Secretario General de la OEA, para su consideración y aprobación. Finalmente, desde allí es remitido una vez más al Consejo Permanente, quien lo envía al Gobierno del país anfitrión y a otras autoridades (OEA, 2008a).

Suponiendo que en el informe final se establezca que la integridad de la elección se ha visto comprometida - ejemplo de ello es la presencia de fraude - corresponde a las autoridades la misión definir su validez y la posible violación a la Carta y a partir de allí tomar acciones en el asunto. La importancia de este punto radica en que los resultados de los informes condicionan a los Estados y a la sociedad. Un Estado miembro de la OEA que no acate un objetivo común y primordial como es el ejercicio de la democracia, tendrá posibilidades de ser sancionado de la organización e influiría en la imagen que tendrán los demás miembros. Las instancias de cooperación podrían finalizar, lo que afectaría al Estado al ser aislado y, para el abordaje teórico que utilizamos, los costos para cumplir sus objetivos aumentarían.

Christina Binder (2018), afirma que el análisis de los procesos electorales es un llamado de atención para los medios de comunicación nacionales e internacionales, lo que genera una presión a las autoridades nacionales para realizar elecciones fiables. Agrega que las misiones tienen la posibilidad de *(Des)legitimar* un proceso electoral.

Se desprende de todo lo anterior que las MOE's tienen como objetivo colaborar con los esfuerzos ya realizados por los Estados, y que su accionar nace de un acuerdo entre las autoridades del Estado y las autoridades que realizan la misión. Las misiones se realizan desde una perspectiva doméstica utilizando las leyes nacionales como marco de acción y de observación. A ello se suman criterios universales como los sostenidos en las citadas CDI y la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005).

Se ha observado que en el transcurso del año 2018 se realizaron 9 MOE's en la región latinoamericana: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, México, Paraguay y Perú; y a lo largo de la historia de la OEA, más de 200. Las instancias abordadas fueron variadas, desde elecciones generales, pasando por legislativas y municipales hasta Referéndums, como fue el caso de Perú en diciembre de 2017 (OEA, 2018).

En cuanto a la metodología y los criterios aplicados por la ONG Transparencia Electoral, pudimos distinguir que la misma utiliza el Manual para las Misiones de Observación Electoral y el Manual de Criterios de Observación Electoral de la OEA, por lo que nos remitimos a lo explicado anteriormente haciendo salvedades de procedimientos burocráticos y roles propios de cada organización. Sin embargo, agregan a manera de apoyo el Manual de Observación Electoral elaborado por la Unión Europea (2016).

Thompson (2008) y Carrillo (2006), autores citados con anterioridad, realizan un trabajo detallado de la labor en Misiones de Observación Electoral de la OEA en la región. La presente investigación sigue esa línea, sin embargo, se distingue por indagar sobre la existencia de una ONG transnacional en América latina. A continuación, los aspectos de la metodología de Transparencia electoral que se distinguen de la OEA.

Las personas intervinientes en una MOE de esta ONG son: Jefe de Misión, Coordinadores de la Misión, Observadores de la Misión y redactor del Informe. Se evidencia que los recursos disponibles tanto financieros como de personal son mucho menores que los de una institución intergubernamental como la OEA.

Otra característica abordada en el análisis es la cantidad de MOE's realizadas. Esta ONG llevó a cabo 20 MOE's en toda su historia. Esto representa un dato que contrasta notablemente con la cantidad realizada por OEA, -más de 200- de modo que su experiencia sería mayor.

Según Jesús Delgado, Director Ejecutivo de Transparencia Electoral Venezuela, el procedimiento para asistir a una MOE dependerá si el país anfitrión contempla en su legislación la figura de Observación Electoral o similar. Si el país así lo hace, la inscripción puede ser de dos maneras: la primera es que de oficio el organismo electoral de ese país envíe una invitación como organización de la sociedad civil dedicada a la observación electoral y, en segundo lugar, existe la posibilidad de que TE envíe una solicitud de participación y los organismos electorales puedan aceptar o no (J. Delgado, comunicación personal, 3 de mayo de 2019). Esto contrasta con la ya mencionada naturaleza intergubernamental de la OEA.

La perspectiva de las Relaciones Transnacionales indica que las ONG's tendrán acceso a los sistemas políticos dependiendo de si el Estado tiene un control débil o fuerte

de su estructura. Risse (1999) afirma que son los gobiernos nacionales los que permiten la entrada al país de actores con objetivos similares a los actores nacionales, es decir los gobiernos tienen “considerable libertad de acción para permitir o impedir las actividades transnacionales” (Risse, 1999, p. 385). Luego refuerza con la hipótesis de que cuando más difícil es el acceso de un actor transnacional a las instituciones del Estado, más impacta en las políticas una vez que logra introducirse. El *efecto boomerang* de América Latina, estudia las alianzas de los grupos internos con actores internacionales para que éstos últimos presionen desde el exterior (Risse, 1999). Instituciones como Transparencia Electoral, están en contacto con actores nacionales que velan por los derechos humanos, generando presiones internas y externas. Esto se muestra en el presente trabajo a partir de haber identificado la realización de observaciones electorales y de la elaboración de informes con carácter público.

Podemos cerrar este apartado mencionando que tanto la OEA como TE entienden la relevancia y la necesidad de contar con manuales que detallen y estructuren una metodología y criterios a seguir durante el proceso. La experiencia de la OEA - casi 60 años realizando MOE's - la llevó a elaborar manuales de ejecución con metodologías y criterios que hagan reproducible el proceso en diferentes tiempos y espacios. Transparencia Electoral, decidió utilizar los mismos manuales, esto puede deberse a que los consideró adecuados o eficaces. Debemos recordar también que TE hace se nutre del Manual de Observación Electoral de la Unión Europea, y por ello podría ser una propuesta superadora.

6.2 *Recomendaciones de la OEA y Transparencia Electoral al finalizar una Misión de Observación Electoral. Casos Colombia y México 2018*

En los siguientes párrafos, se realizará una comparación entre los informes elaborados por la OEA y Transparencia Electoral al finalizar los procesos electorales de Colombia y México en el año 2018, concentrado en la sección de recomendaciones. Este apartado tiene el propósito de evidenciar y explorar el trabajo de un nuevo actor internacional en materia de observaciones electorales, ver su alcance para realizar observaciones en los procesos electorales y a su vez buscar si existe o no una misma o similar línea de recomendaciones que la OEA.

A partir de los informes seleccionados mencionados en el párrafo anterior, se observó que el equipo de Misiones de Observación Electoral de la OEA relevó datos de los siguientes temas: Financiamiento político - electoral; Medios de Comunicación; Seguridad Electoral; Participación Política de la Mujer; Organización Electoral; Tecnología Electoral; Justicia Electoral; Pueblos Indígenas y Afrodescendientes; y Voto en el Extranjero. Estos tópicos están sistematizados en los manuales y cuestionarios ya citados y se recogen datos de ellos en todas las elecciones.

Por su parte, TE observa: Sistema Político y Organización Electoral; Financiamiento Electoral; Forma de Candidatura y Modalidad del Voto; Participación de Partidos y Movimientos; Participación Política de la Mujer, Discapacitados, Trans y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes; Voto de Ciudadanos Residentes en el Exterior; Implementación de Tecnología en el Proceso y Redes Sociales.

Marcando la diferencia de años de ejecución de estas prácticas, la OEA comenzando en 1962 y Transparencia Electoral en 2013, se evidenciaron las diferencias en la sistematización, la amplitud de recolección de datos, el marco-jurídico, el despliegue de observadores en las MOE's y la extensión en la descripción del contexto, el proceso y de las recomendaciones en los informes. Cuantitativamente un informe de la primera

promedia las 120 páginas, en cambio, un informe de la segunda promedia las 20 páginas. En la misma línea, es de suma relevancia destacar que las recomendaciones de la OEA se muestran en párrafos mientras que las de Transparencia Electoral en ítems de una o dos oraciones. Son organizaciones con objetivos muy similares que poseen un rol de importancia internacional, pero con una experiencia y un alcance en la materia notablemente diferente.

A fin de comparar esta observación, se tomaron los comicios en México y Colombia en el año 2018. Ambas organizaciones asistieron mediante una Misión de Observación Electoral y al cabo de algunos meses, fueron publicados en sus páginas web los informes finales de los procesos electorales.

6.2.1 Similitudes y diferencias entre las recomendaciones finales de la OEA y Transparencia Electoral. Caso Colombia 2018

A continuación, se realiza una comparación de las conclusiones a las que ambas instituciones llegaron del proceso electoral - primera y segunda vuelta - de la República de Colombia en el año 2018.

6.2.1.1 Similitudes

Ambas instituciones abordaron las temáticas anteriormente enumeradas, como caracterizan a todos sus informes. A fin de abordar las similitudes y comparar de la manera más clara posible, se utilizaron las categorías de la OEA. Sólo se abordaron las más relevantes para el presente trabajo.

En primer lugar, en materia de Organización Electoral, las instituciones concluyeron en que se aplaude el avance del país a fin de alentar el ejercicio cívico:

la tasa de inscripción de cédulas fue tres veces superior al promedio nacional [...]

La Misión celebra el esfuerzo que la Registraduría ha realizado para alentar el

ejercicio cívico del voto a través de campañas de información y educación [...] La MVE/OEA felicita también la introducción del programa Primivotantes, destinado a graduar en ciudadanía a quienes votan por primera vez mediante de la entrega de un diploma (OEA, 2018, p. 19).

De similar manera, Transparencia Electoral redacta: “celebramos la iniciativa del “Diploma Primivotante”, para los jóvenes que ejercen su derecho a sufragar por primera vez [...] Reconocemos los estímulos otorgados a los ciudadanos que ejercen su voto” (2018, párr. 93).

Bajo la temática Participación Política de las Mujeres ambas concluyeron que es pertinente mejorar las leyes que regulan la participación. La OEA redacta “la MVE recomienda que la cuota para la elección de la Cámara de Representantes se aplique en todos los departamentos del país. Sumado a esto, sugiere se contemple la aplicación de algún mandato de posición por género en todas las listas [...]” (2018, p. 28). En este caso la ONG expresó que “En cuanto al tema de género, proponemos que se avance en una legislación más moderna para promover la participación de las mujeres en la política” (Transparencia Electoral, 2018, párr. 93).

En cuanto a la Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes fue abordada por ambas instituciones donde concluyen “la Misión insta a la Registraduría a brindar la información electoral en las lenguas y dialectos indígenas y afrocolombianos” (OEA, 2018, p. 28); “Invitamos a considerar la impresión de tarjetas electorales con las lenguas y dialectos de los grupos étnicos reconocidos en sus territorios de votación” (Transparencia Electoral, 2018, párr. 93). Además, OEA agrega

la Misión también recomienda incluir la variable étnica y lingüística en el censo electoral, para que en futuros ejercicios se cuente con mejor información para el

desarrollo de programas y políticas que promuevan la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos electorales (2018, p. 28).

Financiamiento Político es otro tema observado y las similitudes se encontraron en la preocupación por la transparencia y la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos, “Pasada la elección, las fuerzas políticas recibieron financiamiento basado en su caudal electoral previo. Esta modalidad de distribución afecta las condiciones de competencia de agrupaciones políticas nuevas, pequeñas y/o con dificultad de acceder a créditos bancarios” (OEA, 2018, p.25); “En cuanto al tema de financiamiento electoral, consideramos que es importante implementar medidas que aseguren la transparencia e igualdad para los partidos políticos”. (Transparencia Electoral, 2018, párr. 93).

6.2.1.2 *Diferencias o ausencias*

Como se mencionó anteriormente, estos aspectos permitieron mostrar si hay discrepancias entre las instituciones y de esta manera invitar a pensar y estudiar las posibles causas y/o consecuencias de ello.

Dentro del subtítulo Organización Electoral, la OEA aborda las capacitaciones de los miembros de las mesas. Se observa que mientras TE insta a mejorar la capacitación de los miembros de las mesas y a la unificación de criterios (Transparencia Electoral, 2018), el informe final de la OEA felicita por las mejoras cualitativas, la utilización de nuevas metodologías e insta a continuar con ellas (OEA; 2018).

La Misión de Veeduría Electoral de la OEA se exploya en múltiples temáticas que se encuentran ausentes en el informe de Transparencia Electoral. En la etapa preelectoral manifiesta recomendaciones a tener en cuenta durante las Campañas Electorales, Calendario Elecciones Presidenciales y Marco Jurídico Electoral, donde “reitera la

necesidad de actualizar y sistematizar la legislación en materia electoral con el fin de facilitar la comprensión de las reglas vigentes por parte de las candidaturas, partidos políticos, medios de comunicación y la ciudadanía en general” (OEA, 2018, p.). Durante las elecciones expone sobre Selección de Jurados de Votación, Testigos Electorales, Diseño de Tarjetones Electorales, Cadena de Custodia de los Materiales Electorales, Consultas Interpartidistas, Tecnología Electoral, Tercerización de procesos y Voto en el Exterior. Para la etapa postelectoral, agrega recomendaciones en torno a Calendario Elecciones Presidenciales en caso de Segunda Vuelta, la institucionalización para diálogos postelectorales de la Comisión para la Coordinación y Seguimientos de los Procesos Electorales, rendiciones posteriores del financiamiento y auditoría del software finalizadas las elecciones para verificar que es el mismo que fue aprobado para utilizar el día de los comicios.

6.2.2 Similitudes y diferencias entre los informes finales de la OEA y Transparencia Electoral. Caso México 2018.

A continuación, se realiza una comparación de las recomendaciones más relevantes a las que arribaron las organizaciones en las Elecciones Presidenciales en México el 1° de julio 2018.

6.2.2.1 Similitudes

Las similitudes se presentan en variados aspectos, sin embargo, son muchas más las ausencias. En este apartado recalcamos que bajo el título Participación Política de las Mujeres, ambos felicitan el avance en la materia. “se ve con beneplácito la aplicación de paridad de género en las listas y las acciones afirmativas llevadas a cabo por la autoridad electoral” (Transparencia Electoral, 2018, párr. 116).

6.2.2.2 Diferencias o ausencias

En materia de género e inclusión, Transparencia Electoral felicita por “la creación del Protocolo para garantizar el ejercicio del voto a las Personas Trans” (Transparencia Electoral, 2018, párr. 116). Mientras que la OEA no se manifiesta en este aspecto.

En materia de inclusión social, si bien se felicita la creación de un protocolo para la inclusión de personas con discapacidades, sólo Transparencia Electoral recomienda “crear un programa de Voto Asistido con inscripción previa por parte de la ciudadanía con discapacidad” (2018, párr. 116).

Otra ausencia por parte de la OEA se muestra ante la recomendación de la ONG de “Promover mecanismos de inscripción automática y actualización del censo electoral” (Transparencia Electoral, 2018, párr. 116).

La Organización de los Estados Americanos se manifiesta ante la violencia electoral y crea un subtítulo para ello, donde busca que los hechos de violencia y asesinato se esclarezcan, se busque mitigarlos y se sancione a los responsables, mientras que también proponen reforzar los mecanismos de protección para los candidatos.

Por último, bajo el título de Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, si bien ambos abordan y elaboran recomendaciones, Transparencia Electoral lo hace solo manifestando que se debe “Contemplar la impresión de boletas electorales con las lenguas y dialectos de los grupos étnicos reconocidos en sus territorios de votación.” (2018, párr. 116), mientras que la OEA recomienda que “se sugiere incorporar a la lista de electores información sobre el origen étnico de las personas. Ello permitirá diseñar y ejecutar políticas y acciones específicas para favorecer el registro y la participación electoral de los pueblos ancestrales.” (2018, p. 20). Y agrega

la Misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. Asimismo, se sugiere que, al momento de

seleccionar a los funcionarios de casillas en los distritos de mayoría indígena, se garantice que al menos uno de ellos tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias, lo cual facilitaría la interacción con los votantes (OEA, 2018, p. 20).

Agregamos que la OEA suma nuevas temáticas entre ellas: Candidaturas independientes, Comunicación Política, Justicia Electoral, Organismos Públicos Locales y Voto Extranjero.

Para concluir la sección manifestamos que lo descrito muestra una coherencia entre ambas instituciones: se asigna un valor similar a líneas que estructuran la observación durante una misión. Entonces, la labor de estas organizaciones en materia de cooperación internacional está enmarcada en instituciones con reglas, procesos, criterios y con objetivos claros.

En el caso de la OEA, su tarea es avalada por los países que la componen y en ese rol de centro de cooperación en donde se legitima su trabajo. Por su parte, Transparencia Electoral, recobrando el enfoque de las Relaciones Transnacionales y siguiendo a Risse (1999), puede lograr que sus recomendaciones tengan impacto sobre las políticas estatales si logran crear redes duraderas con actores internos del país anfitrión y de acuerdo al grado de institucionalización internacional del tema en cuestión, en este caso, las observaciones electorales.

Nos detenemos para resaltar en que, si bien ambos realizan un análisis de estado de situación de cada uno de los temas tratados, al momento de realizar las recomendaciones, OEA se expresa de manera más extensa y exhaustiva incluso, ofreciendo en algunos casos enunciados operativos, mientras que TE realiza un trabajo acotado en enunciados considerativos.

7 Discusión

Para Keohane (1989), la Política Internacional está institucionalizada, y de sus reglas formales e informales dependen las acciones estatales, se modifican los incentivos y se “influye en la comprensión que tienen los líderes de los estados acerca de los papeles que deben jugar”. Por lo que, el objetivo de este trabajo fue describir el proceso de dos instituciones, una Organización No Gubernamental de carácter transnacional creada en el año 2013 y otra intergubernamental con experiencia que data de hace casi 60 años, en materia de Misiones de Observación Electoral en América Latina e identificar la existencia de metodologías y criterios existentes y compartidos sobre las Misiones de Observación Electoral que conforman estas reglas formales e informales para los países de la América Latina.

Se observó que la institución más consolidada y con más años de experiencia, creó manuales para sistematizar el desarrollo de las mencionadas MOE's, mientras que Transparencia Electoral utiliza dichos manuales para guiar su accionar. Se observa claridad en los métodos, la utilización de cuestionarios ya preestablecidos, división de roles y especificación de las distintas etapas. Además, se denota la importancia de una guía sistematizada y ordenada para dar estructura y coherencia a las Misiones, sobre todo ante su crecimiento sostenido en la región.

El segundo objetivo, sobre la comparación de las recomendaciones elaboradas por ambas instituciones, nos permite indagar y explorar el trabajo de un actor atípico en la región en materia de observaciones electorales, las coincidencias, diferencias y ausencias entre las organizaciones. La relevancia de este apartado radica en dos partes, primero en ver la actividad de esta organización en el posible escenario de institucionalización con efectos en el comportamiento de los estados, y por otro lado ver que ante la coincidencia en las recomendaciones, podría existir un respaldo a la metodología elaborada por la

OEA, es decir, se legitimaría su rol de expertos regionales en la materia, a la vez que daría más fuerza a las recomendaciones para que sean escuchada por el Estado anfitrión. Ante las diferencias, podría ponerse en cuestionamiento las recomendaciones de uno de los actores, lo que invita a evaluar la causa y/o consecuencia de este hecho. En caso de ausencias, podría derivar una posible complementación de los análisis.

Por otro lado, la investigación buscó la existencia y la capacidad de un nuevo actor a nivel regional: una ONG, transnacional, no estadounidense y cuyo objetivo primordial son las Misiones de Observación Electoral. Que su creación sea reciente, manifestaría que la necesidad de promover y fortalecer la democracia en la región aún continúa y que además sigue habiendo aspectos - viejos y nuevos - para trabajar en los procesos electorarios. Su carácter transnacional, la coloca como uno de los actores con un propósito que no responde a un actor central y que “tratan de lograr metas políticas específicas que atañen al estado elegido para sus actividades” (Risse, 1999, p.377).

A lo largo la investigación, se ha mostrado la relevancia del tópico tratado y la vigencia de los mecanismos de observación electoral. Christina Binder (2018), avala la presencia internacional en el proceso electoral y afirma que mejora su calidad. Esto sucede a través de lo que denomina como “Flota de Disuasión”, en donde los actores intervinientes generan un efecto de transparencia al interactuar con el gobierno, las ONG’s locales y la población para la identificación de problemas y para proporcionar cierto grado de protección.

Por otra parte, resulta interesante destacar que a lo largo de la investigación el segundo objetivo específico fue modificado, ya que como mencionamos anteriormente, Transparencia Electoral es una institución menor en cuanto a experiencia y alcance y no posee informes públicos en su página web de todas las MOE’s que realizaron. Los dos

informes más contundentes, extensos y que más se explayan sobre el trabajo realizado durante una misión, fueron los de las MOE's en 2018 tanto en México como en Colombia, por lo que decidimos hacer una comparación de éstos con los elaborados por la OEA en los mismos procesos electorarios. Sin embargo, lo positivo de ello es que esa falta de producción de informes y recomendaciones por parte de Transparencia Electoral expresa una posible falta de institucionalización, recursos humanos y monetarios y de experiencia, e invita a continuar en el análisis de sus motivos y su futuro crecimiento.

En la misma línea, durante la investigación no se observó la existencia de otra ONG de naturaleza transnacional en la región latinoamericana que realice observaciones electorales, el ya mencionado Director Ejecutivo de Transparencia Electoral Venezuela, confirma esta circunstancia. La mayoría de las ONG suelen ser nacionales y realizar su labor en el Estado en la que fueron creadas, lo cual puede deberse a una falta de iniciativas y/o de recursos. Invitamos a realizar un análisis de ello.

Transparencia Electoral es un nuevo actor internacional que se enmarca dentro de las Relaciones Transnacionales ya abordadas con Keohane y Nye (1971) y profundizadas con Risse (1999), que se suma a velar por un objetivo que nace en la región en el siglo XX y que se fortaleció en la década del 90 con la democratización en América Latina.

Es así como logramos resaltar que los derechos políticos y por lo tanto los procesos electorarios, como factores centrales dentro de la democracia según el autor que citamos, Robert Dahl, siguen siendo un punto central y objeto de instituciones y acciones a nivel regional. Las MOE's están en vigencia en la actualidad convirtiéndose en una herramienta frecuente y a veces indispensable en los comicios de los países de la región.

A lo largo del trabajo encontramos una serie de limitaciones que consideramos precisas marcar a continuación. En primer lugar, al ser una investigación de alcance

exploratorio, no se logra trabajar sobre el impacto de las recomendaciones realizadas por las instituciones en los gobiernos -especialmente sería de interés evaluar este aspecto en el caso de TE-. En segundo lugar, la falta de acceso a información al trabajo realizado por la ONG y la falta de claridad en la página web limitó la investigación, aunque como marcamos anteriormente ello es un indicio del estado de situación e invita a seguir trabajando sobre la temática. En tercer lugar, se decidió trabajar sólo con recomendaciones porque se reconoce las limitaciones temporales y de recursos humanos, es decir, el tiempo disponible fue de aproximadamente dos meses y no se contó con un grupo de expertos para abordar todas las temáticas trabajadas en los informes de las instituciones, que abarcaban desde la evaluación contextual y las finanzas hasta la participación de la mujer en la política.

Para finalizar se quiere destacar la necesidad de un análisis de alcance descriptivo en el estudio del rol de las ONG transnacionales en la materia. Como mencionamos anteriormente no se registra la existencia de una ONG de carácter transnacional que trabaje la temática y resulta interesante evaluar el por qué. Pero, además, se hace necesaria una evaluación del impacto de la actividad, las vinculaciones con otros actores locales del país anfitrión y de las recomendaciones realizadas por esta ONG. Se sugiere también un análisis comparativo con una posible ONG transnacional de otro continente.

Por último, si bien el objetivo de este trabajo fue exponer la existencia de una ONG transnacional y su accionar en materia en Misiones de Observación Electoral, en el avance del proceso de elaboración de dicha investigación, se abordaron puntos comparativos de los aspectos más relevantes del proceso. Lo cual originó que se sentaran las bases para realizar un trabajo íntegramente comparado entre ambas instituciones.

8 Referencias

- Brinder, C (2018). Posibilidades y límites de la observación electoral internacional en democracias frágiles o precarias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVIII, N° 270. pp 77-104.
- Brysk, A. (2005). Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica. *Global Governance*, 11(4), pp. 445-466.
- Brysk, A. (2009). *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- DeMars, W. y Dijkzeul, D (2015). The NGO challenge for international relations theory. pp. 1- 38
- Cantón, S. (2005). La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, 42, pp. 67-104. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf>
- Carrillo, M. (2006). Cooperación internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 84-107). Ciudad de México, México: FCE.
- Dahl, R. (2004). La democracia. *POSTData* N° 10. Recuperado de: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/>
- Fridenberg, F. (2017). ¿Qué es una buena elección? El uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales Latinoamericanos. *Datos de Ciências Sociais*, 60(4), pp. 1095-1142.
- García-Sayan, D. (2005). La protección internacional de los derechos humanos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. *IDH*, 42, pp. 105-119.

- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. N° 1*. pp. 44 -63.
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), pp. 115-147.
- Kelly, J. (2010). Election observers and their biases. *Journal of Democracy*, 21(3), pp. 158-172.
- Keohane, R. (1989). International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. pp.13-38.
- Keohane, R., y Nye, J. (1971). Transnational Relations and World Politics: An introduction. *International organization* Vol 25, N° 3 MIT Press.
- Lusverti, C. (2014). Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Recuperado de: <http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wpcontent/uploads/sites/4/2014/08/Lusverti.pdf>
- Molina Carrillo, J. (2006). Los derechos políticos como derechos humanos en México. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., (18), pp. 76-105
- Naciones Unidas (2005). Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones. Recuperado de: http://iknowpolitics.org/sites/default/files/declaration20of20principles2028spanish29_0.pdf
- Núñez Peguero, I (2012). ¿Subjetividad Internacional de las ONG?. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pp.321-335.
- Organización de los Estados Americanos (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Recuperado de:

http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexo_s.pdf

Ochoa Bilbao, L. y Regalado Mujica, R. (2017). Los derechos humanos en los textos clásicos y contemporáneos de las relaciones internacionales. IUS Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C, 11(40), pp. 201-230.

Ojeda Medina, T. (2016) La dimensión regional de la cooperación Sur-Sur. El caso del ALBA-TCP. *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*. CLACSO. pp.97- 118.

Organización de los Estados Americanos (2008a) *Manual para la Misiones de observación Electoral*. Recuperado de:
http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf

Organización de los Estados Americanos. (2001). *Carta Democrática Iberoamericana*. Recuperado de:
http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

Organización de los Estados Americanos (2008b) *Criterios para la Observación Electoral: Manual para la Misiones de observación Electoral*. Recuperado de:
<https://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2018). Misión de Visitantes extranjeros. Elecciones Federales y Locales, Estados Unidos Mexicanos. Informe final.

Organización de los Estados Americanos (2018). Misión de Visitantes extranjeros. República de Colombia. Informe final.

Organización de los Estados Americanos (2012). OEA 50 años observando elecciones en las américas. Recuperado de:
https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf

- Organización de los estados americanos (2018). Perú Informes. Recuperado de:
<http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=411&MissionId=491>
- Picado, S. (2006). Derechos Políticos como Derechos humanos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pp. 84-107). Ciudad de México, México: FCE.
- Prado Lallande, J. (2014). El liberalismo institucional. *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*. (pp. 251 - 269). Recuperado de:
https://www.academia.edu/11418429/El_Liberalismo_Institucional_como_teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_para_estudiar_a_la_cooperaci%C3%B3n_internacional
- Ramírez Sierra, N. (2009). Redes transnacionales de defensa. El caso reciente del estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Colombia Internacional*, (69), pp. 182-203.
- Risse, T. (1999). Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. *Foro internacional*, Vol. 39, N° 4, pp. 374 - 403.
- Sobrado González, L. (2017). La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. *Derecho Electoral*, (24), pp. 25-35.
- Thompson Jiménez, J. (2008). La observación electoral en el Sistema Interamericano. *Diálogo Político* N° 4, pp. 37-67
- Transparencia Electoral. (2019). ¿Qué hacemos? Recuperado de:
<https://www.transparenciaelectoral.org/que-hacemos/>

Transparencia Electoral. (2018). Misión Electoral Colombia 2018. Recuperado de:

<https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2018/08/MOE-Colombia-08-2018.compressed.pdf>

Transparencia Electoral. (2018). Misión Electoral México 2018. Recuperado de:

<https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2018/08/MOE-Mexico-08-2018.pdf>

Vasilachis, I. (2006). Estrategias de Investigación Cualitativa. Gedisa Editorial. Barcelona, España.

Vitelli, M. (2013). Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano. *Reflexión Política*, 15(30), pp. 54-64.

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	MENSIO, PAULA
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	39.543.282
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	“Misiones de Observación Electoral en la Organización de los Estados Americanos y en Transparencia Electoral. La participación de una ONG transnacional”
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	paulamensio@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis (Marcar SI/NO) ^{1[1]}	SI
Publicación parcial (Informar que capítulos se publicarán)	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: Córdoba, Argentina. 11 de diciembre de 2019

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

^{1[1]} Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.