
EL ROL DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN SUFRAGIOS DE LATINOAMERICA: UN ANALISIS DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

O PAPEL DAS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL EM SUFRÁGIOS LATINO-AMERICANOS: UMA ANÁLISE DESDE A CIÊNCIA POLÍTICA

DOI: 10.5380/cg.v13i1.92359

Paula Gomes Moreira¹

Gastón Alvear Gómez²

Resumen

Esta investigación busca aportar en la profundización teórica y técnica de la observación electoral, como una herramienta necesaria en la evaluación de los estándares internacionales, en cuanto a la calidad de las democracias de la región. El objetivo es identificar el rol de las Misiones de Observación Electoral (MOEs) en América Latina, a través de un análisis del entorno democrático en la región y la exposición de estudios de caso de observación electoral, en países seleccionados. Inicialmente, es analizado el estado de la democracia, seguido por la identificación de las misiones realizadas entre 2019 y 2023, en países seleccionados y finaliza con la demostración de los roles que desarrollaron, desde los procesos electorales, conforme diferentes variables democráticas. Al final, se propone una agenda de investigación desde la perspectiva de la ciencia política, para el fortalecimiento de los mecanismos de observación electoral.

Palabras Claves: Democracia; Observación electoral; Elecciones; Monitoreo de elecciones; América Latina.

Abstract

This research seeks to contribute to the theoretical and technical deepening of electoral observation as a necessary tool in the evaluation of international standards regarding the quality of democracies in the region. The objective is to identify the role of Electoral Observation Missions (EOM) in Latin America, through an analysis of the democratic situation in the region and the presentation of case studies of electoral observation in selected countries. Initially, the state of democracy is analyzed, followed by the identification of the missions carried out between 2019 and 2023, in Latin American

¹ Professora substituta na Universidade Federal de Roraima (UFRR), e-mail: paula.moreira@ufrr.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7618-6783>.

² Académico Adjunto na Universidad Mayor, Chile. Docente na Universidad Diego Portales (UDP). E-mail: gaston.alvear@umayor.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5627-4479>.

countries and ends with the demonstration of the roles they developed, from the electoral processes, according to different democratic variables. Finally, a research agenda is proposed from the perspective of political science, for the strengthening of electoral observation mechanisms.

Keywords: Democracy; Electoral Observation; Elections; Election Monitoring; Latin America.

1. INTRODUCCIÓN

La investigación analiza el papel de las Misiones de Observación Electoral (MOEs) en los procesos electorales de las democracias latinoamericanas. Más específicamente, la información recopilada proviene de fuentes secundarias que conceptualizan y describen las misiones, así como de análisis actualizados en este campo de estudio. Además, se recopilaron datos de organizaciones internacionales con mandatos internos de observación electoral, lo que respalda el argumento principal. Por ende, la pregunta central de la exploración es: ¿Cómo contribuyen las Misiones de Observación Electoral a la consolidación y mejora de los procesos electorales en las democracias de América Latina?

En esta exploración, se realizó una recopilación teórica y de datos para dar cuenta de entregar en qué consiste una observación electoral, además de los tipos de regímenes existentes en el período en tela y los países latinoamericanos identificados. Concluye con propuestas académicas para profesionalizar las misiones desde la Ciencia Política. Por lo tanto, es un artículo de metodología cualitativa y descriptiva.

Se divide en cinco partes. En la primera sección, se presenta el contexto democrático en América Latina, donde se profundiza en la relación entre las MOEs y la región. En la segunda, se presentan estudios de caso de países receptores de observadores internacionales en los últimos cinco años y se identifican sus roles según criterios democráticos. El punto tres trae las consideraciones metodológicas que guiaron a esta publicación. En la sección cuatro se hace la discusión de los ciclos electorales y la actuación de las misiones en ellos. En el quinto punto, se propone analizar un enfoque politológico de las misiones de observación sugiriendo una agenda de investigación que puede ser enlucida desde este campo de estudio, y finaliza con las conclusiones de la investigación.

A lo largo del tiempo, se ha observado un aumento en el número, la calidad, así como la visibilidad de las misiones de observación electoral dentro de los foros de decisión democráticos latinoamericanos. Esto se ha atribuido a los cambios que se han producido

tanto en la política nacional como en la internacional. Sin embargo, no se trata de un fenómeno nuevo ya que tuvieron su apogeo desde la década de los ochenta a nivel regional, sirviendo como dispositivos de transición en los procesos de cambio de cada país. Esto demuestra que los mismos estuvieron activos durante un lapso de 40 años en los países estudiados aún con un rol que ha sido constantemente evaluado. De acuerdo con la literatura revisada, su presencia muestra más ventajas que efectos perjudiciales para los sufragios realizados bajo democracias liberales o cualquier otro sistema de esta extensión territorial (BONEO, CARRILLO y VALVERDE, 2007; HYDE, 2007, 2011; SCOTT y STEELE, 2005; SIMPSON y DONNO-PANAYIDES, 2008 y GALVÁN, 2015).

De ser así, se justifica la realización de ese artículo, una vez que, en los siglos XX y XXI, las misiones de observación han desempeñado un papel crucial en el monitoreo de las elecciones en esta zona.

2. EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO: UNA VISIÓN DE AMÉRICA LATINA

La democracia liberal se ha convertido en un modelo que, desde el siglo XX, guía una miríada de estudios académicos, con el deseo de contribuir desde la resolución de disputas políticas hasta garantizar la representación política de las y los ciudadanos. Todavía, las teorías más recientes dan cuenta de que este no es el modelo predominante, una vez que, surgieron otros impulsados por cambios propios en la vida en sociedad. Así, el punto de partida que adoptamos es aquel que entiende a la democracia como un régimen en el cual existen elecciones competitivas, respeto por los derechos políticos y sociales que fomenten la participación ciudadana en los diversos procesos democráticos (CAROTHERS, 2009).

Desde la época posterior a la Guerra Fría, se ha visto que las organizaciones internacionales suelen apoyar y respaldar a los países con gobiernos democráticos en lugar de aquellos que no lo son. Este tipo de apoyo puede darse en forma de asistencia financiera o la ejecución de proyectos de colaboración (HYDE, 2011). Además, el sistema de incentivos también puede implicar el reconocimiento rápido de los resultados de las elecciones por parte de los medios de comunicación internacionales u otros estados

vecinos, de modo que se eviten los conflictos postelectorales capaces de poner en peligro la estabilidad de un régimen democrático.

Con la llegada de la tercera ola de democratización, a fines de los años 1980 e inicio de los años 1990, se intensificaron los esfuerzos por la preservación de los derechos humanos, ahí incluido el derecho al voto. Entre los países reconocidos como democracias liberales plenas, se ha acordado adoptar la llamada norma práctica dentro del sistema internacional. Todavía, en la actualidad se nota un retroceso en la promoción de la democracia por el surgimiento de regímenes híbridos (GERSHMAN y ALLEN, 2006). Esta ola de retroceso del proceso democrático proviene de figuras que fueron electas por un proceso de sufragio popular, pero que, al llegar al poder, acaban por atacar a las instituciones con el objetivo de erosionar la democracia y todo el sistema de representación (CORRALES, 2020). Según lo mencionado anteriormente, se observa una situación de inestabilidad en los regímenes de la región, con la erosión de las instituciones democráticas. En aquellos países donde la democracia es débil o muestra señales de debilitamiento, las autoridades electorales se enfrentan a la presión de llevar a cabo procesos electorales transparentes, imparciales y justos. Por esta razón, buscan la colaboración de expertos y profesionales externos para supervisar el desarrollo de los sufragios (HYDE, 2007).

Las elecciones son el núcleo de la democracia liberal, pero procesos corrompidos o defectuosos corroen la legitimidad política. Cuando existen procesos electorales de baja calidad, esto representa una erosión directa de la calidad de la democracia. Que un país en vías de desarrollo tenga legitimidad internacional es un factor fundamental, ya que al tener ciertos parámetros solventados, como protección a los Derechos Humanos, respeto a las libertades civiles o elecciones justas, condicionan la ayuda y los beneficios internacionales al país anfitrión. De esa forma, el respeto al Estado de derecho es fundamental para que organismos de inversión extranjeros estén respaldados cuanto a las condiciones existentes en países donde hay el respeto por los derechos de propiedad, ya que demuestra la existencia de algún grado de estabilidad económica a nivel de territorio (NORRIS, FRANK, y MARTÍNEZ i COMA, 2014; ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018; BIGLAISER y STAATS, 2010).

Sin embargo, mismo en democracias híbridas, se identifican características que son propias de regímenes democráticos. O sea, a representantes recién electos cuyo propósito máximo es la permanencia en el poder, ya se percibe una tendencia de la adecuación de requisitos mínimos democráticos, como una estrategia política. Frente a la opinión pública nacional e internacional, alcanzan la legitimidad necesaria, pero sin cumplir con todos los criterios de una democracia liberal plena. Como consecuencia, los procesos electorales, en general, son frágiles y pueden ocurrir con algún grado de irregularidad, también llamadas malas prácticas.

En general, estas experiencias nefastas están ampliamente documentadas en informes emitidos por organizaciones internacionales que hacen observación, a nivel mundial. El fraude electoral puede ser entendido como el acto deliberado de contar mal o suprimir votos en el día de la elección a través de actos ilegales (ALVAREZ, HALL, y HYDE, 2008). Las elecciones fraudulentas rompen el principio de igualdad democrática reduciendo la representación y el proceso de *accountability*, centrales para una democracia robusta. La manipulación electoral tiene consecuencias negativas que pueden afectar al gobierno de turno y la fuerza de los partidos de oposición. Por eso, las misiones se ven necesarias una vez que tienen potencialidad de mejorar los procedimientos electorales e incrementar la competitividad de una elección (NORRIS, FRANK, y MARTÍNEZ i COMA, 2014; HYDE, 2011; SIMPSON y DONNO-PANAYIDES, 2008; ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018).

La gran mayoría de las democracias en América Latina pende de un hilo frágil. Eso significa que, en cualquier momento, esta se puede retroceder a democracias débiles o derechamente a autoritarismos por la presencia de líderes populistas y caudillistas, altos niveles de desigualdad y la restricción de derechos sociales Cansino (2013). Ese declive está relacionado a la forma como son conducidas las elecciones.

La pandemia del Covid-19 contribuyó a la profundización de esta crisis, debido, sobre todo, al comportamiento autoritario como respuesta dada por los gobiernos latinoamericanos a los avances de los casos de la enfermedad, además de generar una gama de candidaturas independientes y de cuño más populista, sin partidos políticos, en las elecciones que se sucedieron, como parte de la disrupción ocasionada por este contexto sanitario (DEMOCRACIA ABIERTA, 2022). Entre ellos, tenemos los gobiernos de

Nicaragua y Brasil. Durante casi medio año, el gobierno nicaragüense negó o minimizó el peligro de COVID-19, semejante situación ocurrió en Brasil, cuando el gobierno adoptó una postura que minimizó la gravedad del virus y de oposición a las medidas de distanciamiento social.

Eso tuvo reflejos que afectaron la medición de la calidad de las democracias de la región, notándose un deterioro general en el índice de la democracia de los países en análisis. Conforme el índice de Nord *et al* (2024), el principio de democracia liberal corresponde a la importancia de la protección de derechos individuales y de minorías en contra de la tiranía del Estado y de la mayoría. Cuando el país posee un valor de 1 corresponde a una democracia liberal completa mientras que entre más cercano del valor 0 no es una democracia liberal.

Así, la media del índice de democracia liberal de los países latinoamericanos fue de 0,43 en los últimos cinco años, con un valor central igual, y no han tenido avances significativos, al contrario, lo que se observa es la permanencia del índice, con una tendencia de baja. Costa Rica, Uruguay y Chile son los tres países que han logrado tener un índice alto en el periodo de referencia, mientras que El Salvador es el país que más ha disminuido su índice desde el año 2019, pasando de un valor de 0,40 a un valor de 0,16 para el año de 2023, como presentado en la Tabla 1.

TABLA 1 - ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL 2019-2023

País	Año/Índice					Média
	2019	2020	2021	2022	2023	
Argentina	0,63	0,65	0,66	0,66	0,69	0,66
Bolivia	0,25	0,23	0,36	0,34	0,35	0,34
Brasil	0,54	0,54	0,53	0,54	0,69	0,54
Chile	0,77	0,78	0,78	0,78	0,79	0,78
Colombia	0,51	0,49	0,49	0,56	0,56	0,51
Costa Rica	0,84	0,85	0,85	0,81	0,82	0,84
Cuba	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Ecuador	0,45	0,48	0,46	0,51	0,57	0,48
El Salvador	0,40	0,32	0,16	0,16	0,11	0,16
Guatemala	0,42	0,41	0,37	0,32	0,31	0,37
Guyana	0,44	0,40	0,36	0,36	0,33	0,36

Haití	0,23	0,22	0,20	0,14	0,07	0,20
Honduras	0,23	0,24	0,25	0,39	0,39	0,25
México	0,43	0,41	0,37	0,33	0,30	0,37
Nicaragua	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,04
Panamá	0,54	0,55	0,56	0,56	0,57	0,56
Paraguay	0,42	0,42	0,43	0,43	0,43	0,43
Perú	0,70	0,71	0,66	0,63	0,58	0,66
República Dominicana	0,30	0,41	0,46	0,45	0,44	0,44
Uruguay	0,84	0,81	0,8	0,75	0,77	0,80
Surinam	0,58	0,63	0,57	0,65	0,63	0,63
Venezuela	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06

FUENTE: Adaptación con datos extraídos de Nord *et al.* (2024).

Como demuestran los datos, Latinoamérica está en una ola de retroceso, en que todos los esfuerzos de promoción de una buena gobernanza democrática se muestran significativos, tal cual la observación electoral. Eso se debe a que las misiones producen reportes a través de los cuales es posible identificar fallas o debilidades en los procesos de decisión popular, que pueden ser perfeccionados en sufragios futuros. En un contexto de crisis y retroceso como este, ellas se tornan cada vez más esenciales al buen funcionamiento de los modelos de democracia existentes en la región, además de ser una condicionalidad al recibimiento de recursos económicos.

En este sentido, las elecciones asumen papel fundamental, porque representan el centro de estos regímenes y son condición para su sostenibilidad. Así, la observación electoral internacional se torna cada día más presente y fundamental, una vez que aporta subsidios que contribuyen a la superación de inestabilidades que podrían hacer sucumbir una democracia, frente a procesos de decisión mínimamente democráticos.

3. EL MONITOREO ELECTORAL FRENTE A LOS DESAFÍOS EN LA REALIZACIÓN DE LOS SUFRAGIOS

Las misiones de observación tienen como objetivo principal la evaluación de la calidad de un proceso electoral. Eso se hace a través del estudio de todo el ciclo a partir de un enfoque imparcial, independiente y profesional. La información se recolecta a través del monitoreo electoral, ya que se convirtió en una norma internacional y, cuando se realizan

elecciones, se recomienda invitar a observadores internacionales para que no existan cuestionamientos de la elección (HYDE, 2011; ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018). Las personas observadoras recolectan información de forma sistemática de todo el ciclo electoral con el propósito de llegar a una opinión fundamentada sobre su calidad, a través de la mirada de organizaciones, personas especializadas y en terreno (GALVÁN, 2015). Al final del escrutinio, se finaliza su labor con la entrega de una declaración preliminar y un informe final, siendo que en el último son hechas recomendaciones de cara a nuevos sufragios.

Comúnmente, son los siguientes sus roles en la región: perfeccionar la administración electoral; transparentar el uso de recursos en la contienda electoral; mejorar las condiciones de equidad en una elección y la aplicación de justicia electoral y la resolución de conflictos (BONEO, CARRILLO y VALVERDE, 2008). Además, las organizaciones internacionales realizan un esfuerzo significativo en el monitoreo de estos gobiernos para garantizar el cumplimiento de las normas de calidad electoral y la promoción de la democracia (ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018). La investigación de Alarcón, Álvarez, e Hidalgo (2016) refuerza la idea que varios países a nivel mundial aceptan las convenciones y estándar de calidad internacional sobre procesos electorales de calidad.

Las organizaciones internacionales que se dedican al monitoreo electoral se han adaptado para proporcionar misiones en los contextos políticos que más se ven en la región, que son aquellos de regímenes híbridos y de democracias emergentes (GERSHMAN y ALLEN, 2006). Las que tienen más protagonismo en Latinoamérica y tradicionalmente realizan observación en determinados países o espacios específicos de la región están resumidas en el Cuadro 1:

CUADRO 1 – RELEVAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES QUE MÁS ENVIARON MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL A LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS ENTRE 2019 Y 2023

Organización	País de recepción
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam
Unión Europea (UE)	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Paraguay, Perú
Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana
Parlamento del MERCOSUR (Parlasur)	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos institucionales.

La presencia de observadores electorales es relevante en varios aspectos. Por un lado, permite asegurar la transparencia, ya que puede detectar posibles irregularidades durante el proceso electoral. Al mismo tiempo, puede brindar apoyo técnico durante las elecciones (GALVÁN, 2015). Otro aspecto es la presencia de observadores electorales internacionales, lo cual contribuye a reducir la probabilidad de fraude el día de la votación (HYDE, 2007). Según Roussias y Ruiz-Rufino (2018), el monitoreo electoral afecta la competitividad al reducir el margen de victoria cuando un candidato en ejercicio se enfrenta a la oposición. Esto refleja las verdaderas preferencias de los votantes. Además, la presencia de observadores internacionales, para Alarcón, Álvarez e Hidalgo (2016), juega un papel relevante en garantizar la transparencia y la imparcialidad de las elecciones. Por otro lado, Little (2015) señala que cuando se invita a observadores, se limita la capacidad de acción del candidato actual y se genera una percepción de confianza por parte de las y los ciudadanos en el proceso electoral que está siendo observado. La investigación realizada por Simpser y Donno-Panayides (2008) respalda la idea de que los candidatos incumbentes, al invitar a observadores extranjeros, se sienten presionados para obtener un informe final positivo, aunque intervengan lo menos posible en el proceso electoral.

Hyde y Marinov (2014) exponen que el monitoreo internacional brinda información confiable sobre la calidad de las elecciones. Cuando las y los extranjeros están presentes durante el período preelectoral, los partidos de oposición pueden llevar a cabo sus campañas sin obstáculos y sin sufrir acoso (ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018). Todavía, si una organización de monitoreo emite un informe con elevados aspectos a perfeccionarse, esto puede tener consecuencias perjudiciales tanto a nivel internacional para el gobierno receptor, a ejemplo de sanciones o suspensión de apoyo financiero y de inversiones extranjeras, como a nivel local. Los partidos de oposición pueden utilizar dicho informe para impugnar los resultados electorales y generar protestas sociales en busca de beneficios políticos. Además, según Beissinger (2007), otro costo asociado a un informe desfavorable, emitido por una misión que se estableció mucho antes del día de las elecciones a nivel local, es la posibilidad de que surja un levante o revolución, como ocurrió en Armenia (2007 y 2010), una vez que el informe publicado por una misión internacional fue el gatillo para el inicio de transformaciones más radicales en este país.

Por ende, se debe comprender que los movimientos y agentes que buscan la consolidación democrática suelen poseer una eficacia mayor en escenarios donde exista un régimen autoritario o en proceso de transición a un régimen liberal (SCOTT y STEELE, 2005). En el momento en que un gobierno invita a una organización internacional, puede interpretarse como un compromiso con la democratización. Sin embargo, en los países en los que la democracia no está bien asentada, el titular del poder puede recurrir a una invitación para dar credibilidad al proceso electoral (HYDE, 2011). Así, se observa que existen diversas razones institucionales cuando se involucran diferentes actores en la decisión de invitar o no a la observación externa.

4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Para abordar nuestra pregunta de investigación sobre cómo la observación electoral internacional contribuye al fortalecimiento de la democracia en América Latina, proponemos la siguiente metodología científica. Nuestro objetivo es analizar la presencia y el impacto de las MOEs en los procesos electorales de los países de la región, considerando sus diferentes clasificaciones en términos de calidad democrática, que contaron con

observadores electorales. La observación se debe realizar a partir de las instituciones expuestas con anterioridad, en sus procesos de decisión, realizados entre 2019 y 2023. Así, se busca exponer que los diversos países de la región han solicitado o han sido visitados por una determinada misión en sus ciclos electorales. Al final, quedamos con la siguiente muestra, representada en el Cuadro 2:

CUADRO 2 – PAÍSES QUE RECIBIERON MOES ENTRE 2019 Y 2023, POR TIPO DE RÉGIMEN, SEGÚN CLASIFICACIÓN DE SU RÉGIMEN POLÍTICO, 2024

Tipo de régimen por país	Clasificación	País
	Autocracia Electoral	El Salvador
	Democracia Electoral	Bolivia
		Brasil
		Colombia
		Ecuador
		Guyana
		Guatemala
		Honduras
		México
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana
	Democracia Liberal	Costa Rica
		Surinam

FUENTE: Elaboración propia con datos extraídos de Nord *et al* (2024).

De manera más detenida, nos quedamos al final con 15 de los países que correspondían a los criterios establecidos de calidad democrática y presencia de organizaciones internacionales, que hicieron observación, durante el período comprendido entre 2019 y 2023. Estos casos representan una diversidad de contextos políticos y niveles de calidad democrática, en la cual se incluyen, en especial, autocracias electorales, democracias electorales y democracias liberales. Para esta selección, nos fundamentamos en una colección de datos históricos, además de evaluaciones de calidad democrática realizadas por instituciones de investigación de alcance internacional.

El período de estudio seleccionado (desde 2019 hasta 2023) se basa, sobre todo, en que se produce un superciclo electoral, en el cual varios países latinoamericanos llevaron a cabo elecciones presidenciales, legislativas y locales. Los ciclos electorales son

momentos clave y representan una oportunidad para la evaluación del papel del monitoreo externo en la promoción de elecciones libres y justas. Igualmente, América Latina ha enfrentado desafíos en términos de calidad democrática, como tensiones políticas, corrupción y erosión de las instituciones a partir de la pandemia de Covid-19, un marco en este tema. Así, el estudio en ese período nos permite analizar cómo la observación electoral respondió a estos desafíos. En síntesis, la elección del período de estudio está respaldada por razones históricas, políticas y de importancia global, lo que nos permitirá examinar la contribución de las MOE en América Latina durante esos años.

Para la recopilación de datos, buscamos identificar los procesos electorales realizados por cada país de interés y recopilamos información sobre la presencia de extranjeros, en dichos eventos. Utilizamos canales oficiales, informes de las misiones y datos extraídos de bancos e instituciones de alcance internacional.

Al final, nuestro análisis comparativo se centró en verificar las diferentes disposiciones hechas a los países que recibieron misiones, identificando las principales líneas de acción sugeridas para el perfeccionamiento de su proceso electoral. Igual, buscamos verificar el tono de las recomendaciones, si está más próximo a aquellos de la promoción y resguardo de las libertades individuales, que son más comúnmente asociados a países menos democráticos, o si está dirigido a aspectos de administración electoral, indicando temas comunes del día a día a los países considerados más democráticos.

En resumen, esta metodología nos permitirá demostrar cuáles fueron las principales recomendaciones hechas por las organizaciones de monitoreo internacional, en el período de análisis y, principalmente, examinar el rol que las misiones desempeñaron en el fortalecimiento de los procesos electorales en América Latina.

5. CICLOS ELECTORALES DE LATINOAMÉRICA Y LAS MOE

La muestra trae los principales regímenes previstos en la región, demostrando, incluso, la prevalencia de las personas observadoras en procesos de democracias electorales, además de autocracias electorales, confirmando lo expuesto por Hyde (2007), donde los líderes autoritarios buscan legitimidad en sus elecciones a través de una validación externa. Y se observó menor recurrencia en países con democracias plenas o

liberales. Por ende, puede que exista una posible dependencia del tipo de régimen, ya que se identificaron los roles que las misiones realizan.

En el caso de El Salvador, se tiene que el proceso de erosión en la calidad de su régimen, proceso que se intensificó en el periodo postpandemia. Los índices demuestran que en este país se deterioró el Estado de Derecho, las libertades fundamentales y aumentó la represión, de modo general, clasificando al país como autocracia electoral (NORD *et al*, 2024). Uno de los aspectos que más se mostraron recurrentes en los informes analizados fueron aquellos, por ejemplo, que detectaron incertidumbres legales en cuanto a la inscripción y postulación de las y los candidatos. Esto ha pasado, por ejemplo, en las Elecciones Presidenciales cuando “la inscripción de los candidatos presidenciales careció de una verificación sólida de los criterios de elegibilidad por parte del Tribunal Superior Electoral, lo que introdujo inseguridad jurídica durante las elecciones” (UE, 2019, p. 1).

Ya en las Elecciones a Diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano (Parlacen) e integrantes de Concejos Municipales, las misiones de observación electoral identificaron “un ambiente de enfrentamiento y polarización, que excedió la rivalidad habitual de una contienda política” y “agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo la estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación”, además del registro de “instancias de cercos y detenciones de personal electoral, en el ámbito central y local” (OEA, 2021, p. 1-2). Este fue un proceso realizado aún durante la pandemia, ya señalando un declive en cuanto a la fuerza de las instituciones y de los padrones mínimos democráticos. Así, el trabajo realizado por las misiones, en cuanto a estos casos de amenaza o deterioro en la calidad de un régimen, se muestra alineado con los objetivos de monitoreo que visan, sobre todo, garantizar el cumplimiento de normas mínimas de calidad electoral, como forma de promoción de la democracia (ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018; HYDE, S., 2011; HYDE, S., & MARINOV, N., 2014; LITTLE, A., 2015).

Para las democracias electorales de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú y República Dominicana, se puede notar otros componentes, que sobresalen, especialmente aquellos de restablecimiento del orden constitucional. En estos casos, se destacan las amenazas de una recesión democrática en contextos políticos post-pandémicos de polarización que,

debido al éxito de las elecciones, han revertido tales tendencias (NORD *et al*, 2024). Eso se puede ver en el caso de las Elecciones Generales en Honduras que, a pesar de tener avances, aún necesitaban mantener reformas en el órgano electoral para “mitigar los problemas de integridad y transparencia observados en elecciones anteriores” (UE, 2023, p. 6). Una necesidad especial fue el refuerzo a las campañas de educación de las y los votantes, que en aquel momento demostraron desconfianza, de acuerdo con la observación realizada, en cuanto al trabajo de las instituciones.

En las Elecciones Nacionales y Departamentales en Paraguay, se destacan los hechos de violencia electoral. Un episodio de fuerte repercusión fue el incendio de un depósito en la sede principal del órgano de administración electoral, donde se destruyeron miles de máquinas de votación y equipos del sistema de transmisión de resultados (OEA, 2023, p. 3). En este evento, se nota la persistencia de adversidades con grado más inflamable en estas democracias electorales, que, conforme lo expuesto, aún impactan sus centros, que son los procesos de decisión popular.

En las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas en Ecuador, las misiones subrayaron “la imperiosa necesidad de fortalecer la colaboración con los medios de comunicación y las plataformas digitales a través de acuerdos de entendimientos con el objetivo principal de contrarrestar la difusión de noticias falsas durante el proceso electoral” (PARLASUR, 2023, s. p.). O sea, un tema con potencial de afectar a las instituciones nacionales y de desestabilizarlas, generando un escenario inestable y no deseable.

Y en la segunda vuelta presidencial en Brasil, “la fortaleza institucional electoral brasileña permitió encauzar esas tensiones dentro del marco democrático y del estado de derecho impidiendo que se afectaran las bases de la democracia misma” (UNIORE, 2022), en cuanto a este tema. Lo mismo se repite para los países de la muestra, en los cuales se notan lagunas que deben ser llenadas para frenar cualquier retroceso democrático, por la vía electoral. En estos casos, el monitoreo tuvo un carácter más valorativo del proceso, con un enfoque basado en dimensiones tales como la estabilidad de los órganos electorales, con vistas a contribuir al perfeccionamiento de la administración electoral; la aplicación de la justicia electoral; el respeto a los Derechos Humanos y a los derechos políticos y sociales y la capacidad de resolución de conflictos relativos a la contienda (BONEO, CARRILLO y VALVERDE, 2007; HIRSCHL, 2014).

Por fin, están los casos de Costa Rica y Surinam, que igualmente recibieron personas observadoras, en los años de análisis. El primero, es un país que tiene una larga historia de estabilidad democrática, con un sistema político multipartidista y rotaciones periódicas del poder mediante elecciones creíbles. Hay sólida libertad de expresión y asociación (NORD *et al*, 2024). En las Elecciones Nacionales, las recomendaciones se centraron en aspectos más sutiles del proceso, como “establecer modalidades de financiamiento público directo e indirecto (franjas en los medios para propaganda)” (OEA, 2022).

El otro país fue el único de Latinoamérica a salir del estatus de democracia electoral para democracia liberal. Esto ocurrió debido a esfuerzos, para combatir la corrupción; cambiar el sistema de patronaje por uno multiétnico y reconocer los grupos más vulnerables que necesitan tener sus derechos garantizados (NORD *et al*, 2024). Los informes de las misiones para ese país en específico se centraron en aspectos de reforma electoral, tal cual se percibe, en la observación hecha para las Elecciones Generales, donde diversos actores de interés exigían la revisión y “cambios en la organización de las elecciones y en la campaña electoral, especialmente en el contexto de Covid-19” (OEA, 2020, p. 2). Al contrario de lo que se observó en otros contextos, la pandemia acabó por favorecer cambios que contribuyeron a mejorar su sistema electoral.

En otras palabras, para las democracias liberales, las misiones se centraron en contribuir en los aspectos más estructurales, y menos de forma, enfatizando el perfeccionamiento, más que las obligaciones, una vez que en estas ya se ven plenamente establecidos criterios mínimos democráticos. Eso permite que se refuercen sus credenciales de respeto a las normas democráticas, frente a la opinión pública nacional e internacional (HYDE, 2011; ROUSSIAS y RUIZ-RUFINO, 2018).

Igualmente, a través de la muestra seleccionada es posible percibir que las misiones de observación electoral desempeñan diferentes roles como: guías, diplomáticos, fiscalizadores, garantes, expertos, tecnicistas, especialistas y otras funciones que dependen, sobre todo, del tipo de elección a ser realizada, su contexto político y la calidad del régimen. Además del perfil de la organización internacional que la envía. Para los casos de las autocracias electorales, se identificó más los aspectos de garantes y guías como características de las observaciones, dado que se enfocan en salvaguardar como mínimo

los elementos de la democracia. En las democracias electorales se notaron más rasgos diplomáticos y de fiscalización, porque la aparición de algún evento o falla podría provocar el recrudecimiento de otros elementos ya consolidados. Y, finalmente, en las democracias liberales se ven líneas de acción especializadas y tecnicistas, que pretenden contribuir a garantizar los derechos que ya han sido plenamente establecidos, haciendo con que las elecciones sean aún más intachables a los ojos de la opinión pública internacional.

Con lo anterior, respondemos a la pregunta de cómo las misiones contribuyen a las democracias de la región. A continuación, se procederá a realizar una discusión respecto a cómo seguir profesionalizando la actividad de observación electoral internacional, desde la disciplina de la Ciencia Política, con propuestas metodológicas tanto para el estudio de las misiones como la forma de mejorar las herramientas que se utilizan al momento de observar.

6. DISCUSIÓN DEL ROL DE LAS MOE DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

Dentro de la Ciencia Política, debemos enfocarnos en los estudios que discuten la relación entre la calidad de la democracia, la participación ciudadana y la observación internacional (GALVÁN, 2015). Finkel, Pérez-Liñán y Seligson (2007) van en una línea similar sobre promoción de la democracia, desde su centro, que son las elecciones, y los resultados obtenidos no han sido abordados de forma contundente en la academia.

Un desafío es lo que exponen Norris, Frank y Martínez i Coma (2014) donde el estudio y análisis del ciclo electoral posee una alta dificultad a la hora de generar evidencia e indicadores fiables por los diversos contextos, regímenes y culturas. Pero la promoción y asistencia a la democracia no tiene un interés en los resultados de las elecciones, sino en el fortalecimiento de la cultura, instituciones y prácticas democráticas (GERSHMAN y ALLEN, 2006). Con lo anterior, desde la academia no se le ha dado el valor científico y de investigación a estas misiones, ya que gran parte de los informes o estudios de la temática son vistos desde una perspectiva técnica. El desafío es poder entenderlas como una herramienta capaz de influir en los procesos eleccionarios y en la calidad de las democracias.

Como demostrado, la observación asume diferentes roles en los procesos de decisión llevados a cabo en la región. En algunos casos, son capaces de ser un termómetro

de lo que posteriormente los índices de democracia van a medir. En otros, se muestran muy favorables a los órganos de administración electoral, una vez que ayudan en la construcción de espacios de decisión cada vez más alineados con los parámetros internacionales. En los casos más delicados, en especial de crisis, representan un bloqueo frente a posibles retrocesos que ponen el riesgo el propio sistema democrático.

Para futuras investigaciones sobre las misiones de monitoreo en nuestra región, se propone la construcción de una tipología, como lo plantea Hirschl (2014), vista como una herramienta clasificatoria para profundizar en los diversos tipos de misiones de observación electoral o las instituciones que realizan dicha actividad. En cuanto a los objetivos de la misión en sí misma, se debe considerar si es de carácter evaluativo del proceso, es decir, si solo evaluará el proceso electoral u otras dimensiones democráticas como los Derechos Humanos, derechos político-sociales, etc. Además, se debe tener en cuenta su nivel de injerencia dentro de los países anfitriones, si la misión puede realizar recomendaciones o sugerencias a los organismos electorales responsables o si solo se limita a un informe final. Se debe profundizar en la relevancia de las instituciones locales y el rol que cumplen como organismos insertos socialmente en los procesos electorales observados. Con base en lo anterior, se puede generar una investigación comparada sobre las leyes electorales y de injerencia de los diversos países, hasta qué grado de acción se le permite actuar. Todo lo visto puede ser complementado por lo expuesto por Vega (1997) con cuatro dimensiones para clasificarlas: 1) carácter, referido a si la misión tiene un rol activo o netamente de fiscalización ; 2) los aspectos de la elección que son observados; 3) la nacionalidad del observador; y 4) el tipo de elección que se va a observar.

Una segunda propuesta corresponde a que desde la academia podemos realizar un seguimiento de las recomendaciones entregadas al final de la observación, a las instituciones electorales, poder corroborar si se llegan a implementar las recomendaciones utilizando *Path dependence* o *Process tracing* para analizar los mecanismos causales de la presencia o no de las reformas electorales. Sumado a lo expuesto, se propone la creación de un índice con sus respectivas dimensiones que permita señalar las escalas de cumplimiento de las sugerencias que se vuelvan leyes y reformas electorales del país anfitrión.

Por último, se propone que desde la academia se apoye a que exista un órgano interno que pueda participar como observador, en alguna elección, ya que, desde la posición docente de la ciencia política, sería un método pedagógico-didáctico para llevar los informes y el rol de las misiones a la ciudadanía superando el cerco del ámbito político. Poder generar mecanismos y herramientas en sociedades que no invitan o poseen pocas organizaciones locales que realizan misiones, que tengan la oportunidad de monitorear el funcionamiento de sus elecciones desde una mirada técnica, sin llegar a generar conflictos en contra de algún partido o político específico.

7. CONCLUSIONES

Tal como se expuso en la investigación, la región está pasando por un proceso de retroceso democrático, con la presencia de líderes que llegan al poder por la vía democrática pero que van tomando posturas autoritarias. La presencia de una MOE contribuye de forma considerable a la calidad democrática del país anfitrión, ya que consigue ser un factor relevante tanto a nivel internacional como local, que logran jugar un rol importante a la hora de recibir apoyos internacionales o el ingreso de capitales privados para la inversión local que puede tener una relación directa con el desarrollo del país. Estas son las encargadas de evaluar la calidad del ciclo electoral en gran parte de sus dimensiones como: la campaña, comportamiento electoral o el respeto a los Derechos Humanos. Desde la ciencia política, existen desafíos que puedan llevar a un punto en común de las misiones electorales como herramienta relevante para la investigación y desde la dimensión técnica que poseen las misiones.

De ser así, se propuso en este trabajo la identificación de los roles que ellas desarrollaron en los últimos años, en países seleccionados, de manera a demostrar cómo, a depender de variables como el tipo de régimen, contexto político y otros, se adecuan las estrategias. O sea, las organizaciones de monitoreo desenvuelven diferentes roles, conforme determinadas características del país de recepción, pero siempre buscando la preservación de los criterios mínimos democráticos, en las elecciones que observan.

Con eso, se debe investigar la forma de tornar más fuertes las instancias del monitoreo electoral contribuyendo a la salud de las democracias de la región, entendiendo que existe un alto grado de cambios democráticos en los diversos países de América Latina.

Sumado a lo anterior, se debe entender que las personas observadoras buscan proponer mejoras y dar a conocer las dificultades presentes en los periodos eleccionarios, con el fin de mejorar las instituciones o en algunos casos de poder modernizarlas.

Finalmente, la relevancia que tienen las organizaciones internacionales es diversa, desde aspectos que contribuyen a inhibir la incidencia de malas prácticas o las posibilidades de fraude electoral, sobre todo, en términos de la actuación de los órganos electorales. Además de consecuencias no deseables por los gobiernos que las invitan, como la exposición de quiebres democráticos y la pérdida de apoyos económicos internacionales. Así, las misiones son necesarias para la sobrevivencia de los regímenes democráticos en la región como un método de transparencia, fortalecimiento y promoción de la democracia. Por eso, se debe reforzar la alianza para la modernización de las MOE en conjunto con nuestra disciplina.

* Artigo recebido em 28 de agosto de 2023,
aprovado em 21 de setembro de 2024.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, B.; ÁLVAREZ, Á.; HIDALGO, M. Can democracy win in Venezuela? **Journal of Democracy**, V. 27, N. 2, Abril, pp. 20-34, 2016.
- ALVAREZ, R.; HALL, T.; HYDE, S. (Eds). **Election fraud**: detecting and deterring electoral manipulation. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- BEISSINGER, M. Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Oragne/Tulip Revolutions. **Perspectives on Politics**, V. 5, N. 2, pp. 259-276, 2007.
- BIGLAISER, G.; STAATS, J. Do Political Institutions Affect Foreign Direct Investment? A Survey of U.S. Corporations in Latin America. **Political Research Quarterly**, V. 63, N. 3, pp. 508-522, 2010.
- BONEO, H.; CARRILLO, M.; & VALVERDE, R. La observación (internacional y nacional) de las elecciones. In: NOHLEN, D. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. México: FCE, 2007.
- _____. La observación (internacional y nacional) de las elecciones. In: THOMPSON, J. & GONZÁLEZ ARIAS, M. **Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
- CANSINO, C. Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía? **Revista Mexicana de Ciencia Política**, V. 58, N. 217, Abril, pp. 79-98, 2013.
- CAROTHERS, T. Democracy Assistance: Political vs. Developmental? **Journal of Democracy**, V. 20, N. 1, January, pp. 5-19, 2009.

- CORRALES, J. Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, N. 109, January, pp. 41-65, 2020.
- DEMOCRACIA ABIERTA. Democracia abierta. **Índice de la Democracia 2021**: América Latina en alerta roja. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/indice-democracia-2021-america-latina-alerta-roja>. Acceso en: 2 de marzo de 2022
- FINKEL, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A.; SELIGSON, M. The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003. **World Politics**, V. 59, N. 3, PP. 404-438, 2007.
- GALVÁN, F. La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América latina. **América Latina Hoy**, V. 70, pp. 17-36, 2015.
- GERSHMAN, C.; ALLEN, M. New Threats to Freedom: The Assault on Democracy Assistance. **Journal of Democracy**, V. 17, N. 2, pp. 36-51, 2006.
- HIRSCHL, R. **The Renaissance of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2014, 318 p.
- HYDE, S. The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment. **World Politics**, V. 60, N. 1, pp. 37-63, 2007.
- _____. Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion. **American Journal of Political Science**, V. 55, N. 2, pp. 356-369, 2011.
- _____.; MARINOV, N. Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation. **International Organization**, V. 68, N. 2, pp. 329-359, 2014.
- LITTLE, A. Fraud and Monitoring in Non-competitive Elections. **Political Science Research and Methods**, V. 3, N. 1, pp. 21-41, 2015.
- NORD, M. *et al.* **Democracy Report 2024**: Democracy Winning and Losing at the Ballot. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2024, 64 p.
- NORRIS, P.; FRANK, R.; MARTÍNEZ I COMA, F. Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. **Political Science and Politics**. V. 47, N. 4, pp. 789-798, 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. Informe Preliminar MOE. Costa Rica, Elecciones Presidenciales y Legislativas, 6 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.oas.org/fpdb/press/MOE-Costa-Rica---Informe-Preliminar-2a-Vuelta-FINAL.pdf>. Acceso en: 14 de octubre de 2022.
- _____. **Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia**. Informe Preliminar MOE. El Salvador, Elecciones a Diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano (Parlacen) e integrantes de Concejos Municipales, 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/MOE-El-Salvador-2021-Informe-Preliminar-ESP.pdf>. Acceso en: 11 de agosto de 2023.
- _____. **Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia**. Informe Preliminar MOE. República del Surinam, Elecciones Generales, 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/eng/press/Suriname-Preliminary-Report-2020.pdf>. Acceso en: 29 de mayo de 2024.
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR (PARLASUR). **Observatorio de la Democracia**. Informe preliminar de la misión de observación electoral internacional del parlamento del MERCOSUR en las elecciones legislativas y presidenciales anticipadas – 2023 – de la República del Ecuador. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/22108/1/ecuador---informe-preliminar-de-la-mision-de-observacion-electoral-internacional-del-parlamento-del-mercosur-en->

[las-elecciones-legislativas-y-presidenciales-anticipadas---2023---de-la-republica-del-ecuador---segunda-vuelta.pdf](#). Acceso en: 29 de mayo de 2024.

ROUSSIAS, N.; RUIZ-RUFINO, R. Tying incumbents' hands: The effects of election monitoring on electoral outcomes. **Electoral Studies**, V. 54, pp. 1-40, 2018.

SCOTT, J.; STEELE, C. Assisting democrats or resisting dictators? The nature and impact of democracy support by the United States National Endowment for Democracy, 1990–99. **Democratization**, V. 12, N. 4, pp. 439-460, 2005.

SIMPSON, A.; DONNO-PANAYIDES, D. Unintended Consequences of Monitoring Regimes: The Case of International Election Monitoring. **104th Annual Meeting of the American Political Science Association**, August, Boston, Massachusetts, 2018.

UNIÓN EUROPEA (UE). **Election Observation and Democracy Support**. Election Observation Mission, El Salvador 2019, Final Report, Presidential Election, 3 February 2019. Disponible en: https://www.eods.eu/library/eu_eom_el_salvador_2019_final_report_eng.pdf. Acceso en: 29 de mayo de 2024.

_____. **Election Observation and Democracy Support**. Misión de Seguimiento Electoral, Honduras 2023, Informe Final, Elecciones Generales, 28 Noviembre 2021. Disponible en: https://www.eods.eu/library/EU%20EFM%20HND%202023%20FR_es.pdf. Acceso en: 29 de mayo de 2024.

UNIÓN INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELECTORALES (UNIORE). **Uniore**. Informe Preliminar, Segunda Vuelta Presidencial, Brasil. Disponible en: <https://bit.ly/3jC215n>. Acceso en: 23 de agosto de 2023.

VEGA, R. Participación ciudadana y observación electoral. **Boletín Electoral Latinoamericano**, V. 17, pp. 119-123, 1997.