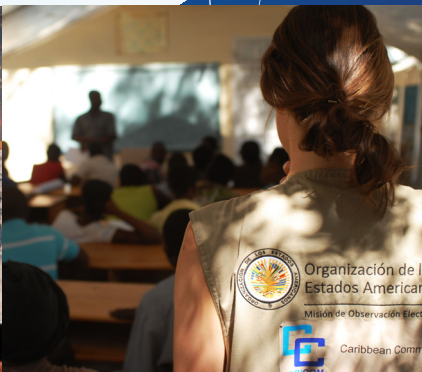


EL CICLO ELECTORAL 2007 - 2012 EN LAS AMÉRICAS

UN BALANCE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA



Organización de los
Estados Americanos



El Ciclo Electoral 2007 - 2012 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

José Miguel Insulza

Secretario General

Albert R. Ramdin

Secretario General Adjunto

Kevin Casas Zamora

Secretario de Asuntos Políticos

Betilde Muñoz-Pogossian

Directora a.i.

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA). Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ni de sus Estados Miembros.

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos 2013

Editora: Betilde Muñoz-Pogossian, Ph.D., Directora a.i. del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO/OEA)

Asistente editorial: Ulrike Puccio, Consultora del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO/OEA)

Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:

SG/OEA
17th St. & Constitution Ave., N.W.
Washington, D.C. 20006
USA

OAS Cataloging-in-Publication Data

Department of Electoral Cooperation and Observation.

El Ciclo Electoral 2007-2012 en las Américas : Un balance de la Secretaría General de la OEA = The 2007-2012 Electoral Cycle in the Americas : A review by the OAS General Secretariat / [Preparado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral].

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.28)

ISBN 978-0-8270-6063-0

1. Election monitoring--Latin America. 2. Election monitoring--Caribbean Area. 3. Elections--Latin America. 4. Elections--Caribbean Area. I. Title. II. Title: The 2007-2012 Electoral Cycle in the Americas : A review by the OAS General Secretariat. III. Organization of American States. Secretariat for Political Affairs. Department of Electoral Cooperation and Observation. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.D.

OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.28

ÍNDICE

Prólogo

Kevin Casas Zamora, Secretario de Asuntos Políticos..... 1

Introducción

Misiones de Observación Electoral: Algunas reflexiones

José Miguel Insulza, Secretario General 3

Capítulo I

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA: 50 años contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas democráticos de la región

Betilde Muñoz-Pogossian, Sara Mía Noguera y Tyler Finn 7

Capítulo II

Consolidación Metodológica de las Misiones de Observación Electoral de la OEA:

Un paso más hacia la Profesionalización de la labor de Observación Electoral

Betilde Muñoz-Pogossian 15

Capítulo III

De la Observación a los Cambios: El trabajo de Cooperación Electoral de la OEA, 2006 - 2012

Maria T. Mellenkamp 21

Capítulo IV

La Importancia de las Misiones de Observación Electoral Internacional para la

Promoción de los Derechos Políticos de las Mujeres: El Caso de la OEA

Betilde Muñoz-Pogossian, Kristen Sample 29

Capítulo V

La Igualdad de Género en el Caribe: Una Mirada al Ejercicio de los Derechos

Políticos de Hombres y Mujeres

Rosina Wiltshire 43

Capítulo VI

La equidad y la transparencia de los sistemas de financiamiento político-electoral desde las Misiones de Observación Electoral (MOEs/OEA), 2010-2013

Alejandro Urizar 53

Capítulo VII

Reflexiones de un Observador Electoral de la OEA: La Observación electoral como herramienta social

Alan Andrade..... 61

Anexo

Datos de las MOEs/OEA, 2007 - 2012 67

Biografías 87

Referencias..... 91



PRÓLOGO

Más de 70 procesos electorales se llevaron a cabo del 2007 al 2012 en América Latina y el Caribe. Este intenso ciclo electoral, en donde distintos tipos de elecciones se organizaron -desde elecciones presidenciales, parlamentarias, municipales, hasta referéndums- es símbolo de uno de los logros fundamentales de los países del Hemisferio desde el retorno de la democracia después de los regímenes autoritarios: la realización de elecciones libres, periódicas y justas. El ciclo electoral estudiado en esta publicación en parte demuestra que las elecciones, el requerimiento mínimo de cualquier régimen democrático, son ahora más que nunca competitivas en la región.

En este contexto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue invitada a observar 60 de los 70 procesos electorales por medio de las Misiones de Observación Electoral (OEA/MOEs). De 2007 al 2012, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) de la OEA, el departamento a cargo de la organización, despliegue y seguimiento a todas las OEA/MOEs, ha profesionalizado su trabajo a través del diseño e implementación de metodologías que permiten una observación electoral internacional más objetiva y rigurosa. Lo anterior incluye instrumentos

para monitorear aspectos cruciales para la calidad de la competencia electoral como el financiamiento político, la participación de la mujer y el sesgo de medios de comunicación. Asimismo, durante este periodo el DECO ha significativamente expandido su trabajo de cooperación electoral en la región, mientras que ha reforzado la relación con las Autoridades Electorales que se han convertido en actores clave en los procesos electorales.

Mediante la compilación de artículos preparados por expertos y practicantes provenientes del campo de la observación electoral, en esta publicación se hace un balance del trabajo realizado por el DECO del 2007 al 2012. Sin embargo, aún más importante, este estudio ofrece una oportunidad para identificar aquellas áreas que requieren de mejoras, para que la OEA pueda contribuir más efectivamente al fortalecimiento de los procesos políticos de sus Estados miembros.

Kevin Casas-Zamora
Secretario de Asuntos Políticos

INTRODUCCIÓN

Misiones de Observación Electoral: Algunas reflexiones

José Miguel Insulza

Los países Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) gozan hoy de una histórica estabilidad democrática. Con la celebración periódica de elecciones en cada uno de ellos se han consolidado las instituciones de la región y los gobiernos se han hecho más estables. La observación electoral internacional es uno de los principales instrumentos de apoyo de parte de la comunidad internacional en el proceso de consolidación democrática.

Las elecciones son un pilar esencial del régimen democrático porque otorgan la legitimidad de origen al proceso político a través de opciones que el pueblo hace de manera libre, transparente e inclusiva. La Carta Democrática Interamericana, suscrita por todos nuestros países en septiembre de 2001, consagra de manera inequívoca y sin excepciones este principio fundamental y asigna a la Organización de los Estados Americanos la función de observar los procesos electorales de la región.

Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOEs/OEA) han sido durante 50 años una forma de cooperación de la OEA con sus Miembros, así como de los países entre sí. Hoy se efectúan en las Américas decenas de procesos de votación (elecciones, plebiscitos o consultas, nacionales, regionales o locales) y los sistemas se han ido perfeccionando, hasta el punto de poder decir que la gran mayoría de los países cuenta con sistemas electorales plenamente transparentes y confiables.

Sin embargo, a medida que el proceso electoral es más participativo, también aumentan las demandas de la ciudadanía por una mayor transparencia. Por lo mismo, también las MOEs/OEA han debido hacerse más extensas y completas, para adaptarse a las necesidades y exigencias cambiantes de los Gobiernos y los ciudadanos. Hoy en día, las misiones están entre las actividades más visibles y relevantes que realiza la OEA. Se han vuelto más integrales en su forma de abarcar y apoyar los procesos electorales, pero se encuentran también ante una serie de desafíos que deben enfrentar para mantener su relevancia.

Esta publicación presenta seis años de trabajo del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. Compila una serie de artículos por diferentes autores familiarizados con el tema que reflexionan sobre los avances que se han hecho y los que quedan por hacer.

Es claro que la celebración de elecciones por sí sola no es un factor suficiente para considerar que un país sea plenamente democrático. Nuestra Carta Democrática Interamericana consagra un conjunto de principios acerca del respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, el funcionamiento de las instituciones y la gestión del gobierno que he intentado resumir en una frase “para ser considerado democrático, un gobierno no debe ser solamente elegido democráticamente; debe también gobernar democráticamente”. Pero esta frase, que sintetiza la necesidad de contar con

una democracia en el origen y en el ejercicio, reafirma el concepto fundamental de esta publicación: sólo es democrático un gobierno generado en elecciones libres, transparentes y participativas.

En un pequeño repaso del desarrollo de las Misiones de Observación Electoral de la OEA a lo largo de varias décadas, podemos referirnos a “tres generaciones” de MOEs. La “primera generación” incluye aquellas misiones más bien simbólicas en su naturaleza que buscaban acompañar a los Estados Miembros que estaban llevando a cabo elecciones. Iniciadas en febrero de 1962 en Costa Rica y en diciembre de ese mismo año en República Dominicana, las misiones electorales en ese momento no tenían una estructura muy clara. En este último caso, el entonces Secretario General, Alejandro Orfila, envió al ex presidente Galo Plaza Lasso de Ecuador, y al entonces Ministro y posteriormente Presidente de Colombia, Misael Pastrana Borrero, a observar las elecciones de la República Dominicana. Es decir, las misiones eran hechas fundamentalmente con personas ilustres que concurrían para observar la elección en la medida que esto era posible. Además, las Misiones de entonces eran escasas y básicamente testimoniales, pues se buscaba realizarlas para estimular a más países a elegir la vía democrática.

La “segunda generación” se desarrolla con la transición de regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos en la región. Mientras la demanda por elecciones democráticas aumentaba, las misiones se volvieron un instrumento clave de cooperación de la OEA. Una MOE/OEA ejemplar de esta segunda generación es la que se llevó a cabo en Nicaragua en 1990. Ésta marcó el inicio de un nuevo formato de misiones, más ambiciosas en tamaño y alcance, que dejan de ser misiones puramente presenciales para estar más enfocadas en la calidad de los procesos electorales y sus diferentes componentes, como la organización electoral, el registro y la capacitación de los miembros de mesas.

A medida que los países comenzaron a consolidar sus democracias se produjo lo que se podría denominar la “tercera generación” de las Misiones de Observación Electoral. Las autoridades electorales reforzaron su infraestructura y su capacidad para organizar elecciones, ante lo cual la OEA debió hacer un esfuerzo por profesionalizar sus métodos de observación y analizar aspectos específicos del proceso electoral, yendo más allá de la presencia de observadores internacionales desplegados el día de las elecciones. Se desarrollaron herramientas específicas para evaluar la calidad de los procesos electorales, tomando en cuenta aspectos como el financiamiento de las campañas y la participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso.

Para enfrentar de manera integral esta nueva etapa, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA desarrolló en el 2006 el Manual para las Misiones de Observación Electoral¹ que sintetiza las prácticas de una MOE/OEA basadas en los principios democráticos establecidos en la Carta Democrática Interamericana, cuya suscripción marca la culminación del proceso de democratización hemisférica.

Durante los años más recientes, los esfuerzos de la OEA por expandir los instrumentos técnicos que revisen algunos de los desafíos claves que enfrentan los procesos electorales han llevado al desarrollo de metodologías de observación puntuales, que buscan evaluar de forma más profunda la equidad en los procesos electorales. Cuatro herramientas han sido desarrolladas hasta el momento: la Metodología para la Observación de Medios de Comunicación en Elecciones; la Metodología para la Observación del Financiamiento Político Electoral; la Metodología para incorporar la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA y la Observación del Uso de Tecnología Electoral.

1. Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf

Dado que hoy en día ya es cada vez menor el número de personas u organizaciones que cuestionan el resultado de una elección, es necesario enfocarse en los problemas que debe superar un proceso electoral en su totalidad, más allá del día de la elección, para considerarse equitativo y justo. Entran en juego asuntos específicos que en la mayoría de los países necesitan algún grado de perfeccionamiento. Sin dejar de lado la observación electoral que se realiza en el marco de la Carta Democrática Interamericana, las MOEs/OEA se vuelven entonces un instrumento para identificar estos problemas y proponer soluciones específicas que ayuden a superarlos, que van desde reformas legislativas hasta el reforzamiento de personal y de procedimientos electorales en el país en donde se observaron los comicios.

Las MOEs/OEA no son un fin en sí mismas, sino un instrumento que permite a la OEA hacer una contribución concreta al desarrollo de la democracia en sus países miembros, a través de un análisis objetivo de su proceso electoral, intercambiando información y visiones con actores claves de dicho proceso y con un informe sólido que incluye recomendaciones concretas orientadas a apoyar a las autoridades pertinentes en la mejora de la organización, la inclusión y la equidad de los procesos electorales.

Para que la Misión sea completa, es importante que el país anfitrión haga esfuerzos efectivos por implementar las recomendaciones y que la OEA haga un seguimiento de ese proceso. Ello permite evaluar la eficacia más permanente de las Misiones y ganar experiencias que puedan ser útiles a futuros procesos en otros países miembros.

Cabe preguntarse acerca de qué es posible hacer, de parte de la OEA, para garantizar una mayor probabilidad en la implementación de las recomendaciones que se realizan a partir de una MOE/OEA. Hoy por hoy, no existe ningún mecanismo establecido de

seguimiento de parte de la OEA. Este es hoy uno de los asuntos prioritarios de la Organización, que ha iniciado una línea de trabajo destinada a desarrollar e implementar un mecanismo de seguimiento de esas recomendaciones. En 2013, por ejemplo, se realizó la primera visita post electoral de un grupo de expertos de la MOE/OEA a Honduras, luego de las elecciones primarias en noviembre del 2012.

En conclusión, durante la última mitad de siglo XX y los comienzos del XXI, nuestra región ha progresado en este aspecto fundamental de la democracia como nunca antes en su historia. La observación electoral ha evolucionado a medida que las democracias se han consolidado. Ella continúa siendo aún hoy una herramienta técnica y política internacionalmente reconocida, clave para fortalecer la calidad del proceso electoral. Enfrenta una serie de coyunturas que debe resolver para profundizar el proceso observador y así aportar efectivamente al fortalecimiento de las democracias de nuestra región. Esta publicación es un esfuerzo más de parte de la OEA por repensar su labor a la luz de los desafíos actuales en la materia.

CAPÍTULO I

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA: 50 años contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas democráticos de la región

Betilde Muñoz-Pogossian, Sara Mía Noguera y Tyler Finn

El rol de la observación electoral internacional como herramienta para el fortalecimiento de la democracia es un tema que aparece cada vez con más fuerza en el debate público. Teniendo esto en consideración, el presente artículo busca hacer una contribución a este debate al presentar información sobre la labor de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, que conmemoró cincuenta años observando procesos electorales en la región en el 2012 y ha venido haciendo importantes esfuerzos para profesionalizar el trabajo de observación electoral adaptándolo y adecuándolo a los nuevos retos de los procesos político-electorales de los países en el Hemisferio.

En primer lugar, es importante señalar que aún persiste una visión limitada del propósito de una Misión de Observación Electoral, que en la práctica va mucho más allá de exponer irregularidades que ponen en tela de juicio la integridad del proceso electoral o certificar una elección como “libre y justa”. Frecuentemente pasan desapercibidas algunas características fundamentales de las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) que ejemplifican como la tarea de observación electoral de la OEA ha ido evolucionando para enfocarse progresivamente en la “calidad de los procesos electorales”. Este enfoque, adoptado en el ciclo electoral objeto de esta publicación, es un reflejo de los cambios que se han dado en la región, donde la mayoría de los países han hecho esfuerzos significativos por fortalecer sus procesos electorales y blindarlos con las garantías necesarias para que sean

cada vez más auténticamente democráticos. Por lo tanto, cualquier discusión sobre el valor agregado de la labor de observación electoral de OEA debe comenzar con una definición precisa.

Uno de los mitos sobre la observación, ligado a la tradición histórica que existió alguna vez en la región, sugiere que el objeto de las misiones de la OEA es observar únicamente si se da o no fraude el día de la elección. Si bien las MOEs/OEA pueden servir de entes disuasivos de potenciales situaciones de fraude en el proceso electoral, su objetivo principal es observar la actuación de los protagonistas del proceso con el fin de constatar el cumplimiento de las normas electorales vigentes en el país anfitrión y analizar el desarrollo del proceso electoral en el contexto de las normas adoptadas por los Estados Miembros de la Organización en materia electoral. Los criterios que utiliza la Organización para llevar a cabo su labor de observación electoral se basan en los propios instrumentos jurídicos del Sistema Interamericano² y fueron sistematizados en una metodología estándar para garantizar que en todos los procesos electorales que la OEA observa se valoren los mismos criterios que definen a una elección como democrática. Estos son: 1) que la elección sea inclusiva; que los ciudadanos y ciudadanas se encuentren habilitados (as) para ejercer su derecho al voto; 2) que sea limpia, es decir, que las preferencias de los electores y las electoras se respeten y se registren de manera fidedigna; 3) que sea

2. CIDH, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

competitiva y; 4) que los cargos públicos principales se obtengan mediante elecciones periódicas cuyos resultados se respeten.

En este sentido, es importante resaltar que las Misiones de Observación Electoral de la OEA actúan implícitamente como mecanismos de *accountability* porque someten al escrutinio internacional todo el proceso electoral a la luz de los compromisos internacionales y nacionales del país anfitrión. La invitación a la observación electoral implica además que el país que invita a la OEA para desplegar una misión de observación reciba los resultados y recomendaciones que se deriven de esta observación, lo cual implica una responsabilidad mutua: del país anfitrión en realizar esfuerzos para considerar la implementación de las recomendaciones; y de la OEA por profesionalizar el trabajo de manera tal que las conclusiones y recomendaciones, sólida y técnicamente sustentados, derivados de la observación reflejen los temas cruciales que el país debe atender para el fortalecimiento de su sistema electoral.

1. Profesionalización del Trabajo de Observación Electoral de la OEA

Basada en su amplia experiencia llevando a cabo Misiones de Observación Electoral, la Organización de los Estados Americanos comenzó en el año 2006 un proceso de profesionalización y estandarización de su trabajo en la materia. Producto de este proceso, tal como se mencionó anteriormente, se definió una metodología estandarizada para garantizar que en todos los procesos electorales que la OEA observa se utilicen los mismos criterios para definir una elección democrática, basados en derechos fundamentales consagrados en los instrumentos legales del Sistema Interamericano.

Al mismo tiempo que elaboró una metodología estándar de observación electoral de la OEA definida en el Manual de Criterios para la Observación Electoral de

la OEA, se compilan en otro Manual todos los aspectos procedimentales de las MOEs/OEA: cómo se integra una MOE/OEA, los términos de referencia y criterios de selección de sus integrantes, las condiciones para aceptar la invitación para desplegar una misión³, los cuestionarios para los observadores y observadoras internacionales y todos los formatos estandarizados para la recolección de información sobre la misión, presentación de resultados y recomendaciones⁴, al igual que de los informes narrativos finales que producen estas misiones.⁵ Este manual contiene también la definición de las funciones de los Jefes y Jefas de Misión que, tal y como establece el manual, son designados por la Secretaría General de la OEA tomando en consideración “su alto nivel de experiencia y solidez de criterio.” Los jefes-jefas de misión son, generalmente, personalidades reconocidas por su trayectoria política y/ o académica y, tomando en cuenta que esta persona es vocero(a) oficial de la misión y tiene la responsabilidad de mantener un canal de comunicación fluida con los actores clave del proceso electoral y mediar en situaciones de tensión con los actores y actoras políticos, las MOEs/OEA han tenido jefes/jefas de misión de todas las tendencias políticas.

El diseño e implementación de estos manuales significó un avance fundamental en el proceso de institucionalización y estandarización de la práctica de observación electoral de la OEA. Además expuso la necesidad

3. El Artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana establece que: “las Misiones de Observación Electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro Interesado (...)”. A pesar de que la OEA puede recibir invitación para Observar de cualquier Estado Miembro el “Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos” disponible en: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf establece criterios específicos que determinan las condiciones que deben de cumplirse para que la OEA acepte una invitación a observar el proceso electoral de algún Estado Miembro.

4. Los Informes de las MOEs/OEA se pueden acceder en el siguiente link: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

5. Esta información está en el Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos” disponible en: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf

de crear nuevos instrumentos metodológicos que permitieran a la OEA hacer un análisis exhaustivo de los procesos electorales yendo más allá de los aspectos técnicos y procedimentales del Día de la Elección. Esto daría cuenta de los aspectos estructurales del proceso electoral, haciendo énfasis en la “calidad” de los mismos y teniendo como un hilo conductor la observación de la existencia de condiciones de equidad para participar en elecciones a todos los niveles y, la valoración de las condiciones para que todos los ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos políticos.

Hasta la fecha, se han diseñado cuatro herramientas metodológicas para observar aspectos relevantes del proceso electoral: la participación de hombres y mujeres en elecciones; la cobertura del proceso electoral por parte de los medios de comunicación; el uso de tecnologías electorales y el sistema de financiamiento político-electoral. Está pendiente la elaboración de una herramienta para valorar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad en procesos electorales.⁶ Todas estas metodologías han sido elaboradas en colaboración con reconocidos expertos en las áreas temáticas y han pasado por un proceso de validación en el que han participado las principales organizaciones que hacen observación electoral a nivel internacional al igual que una masa crítica de políticos, académicos, y profesionales en materia de observación.

Al finalizar el ciclo electoral que culminó en 2007 con más de 130 misiones en 44 años, se valoró el aporte de la OEA que con su presencia sirvió como mecanismo de solidaridad de los países de la región con aquellos que celebraban sus eventos electorales. Sin embargo, al concluir el ciclo electoral 2005-2007 y valorar oportunidades para el periodo posterior a 2007,

6. Manuales publicados: Manual para las misiones de observación electoral http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf; Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/ManualMetodologia_WEB.pdf.

también se identificaron una serie de vacíos y falencias que llevaron a la institución a producir las herramientas y metodologías mencionadas. Es válido resaltar que la OEA se encontraba de alguna manera rezagada en comparación con instituciones como la OSCE⁷ y otros en la producción de instrumentos rigurosos de observación, y con todos los avances ya descritos, la OEA se encuentra ahora a la par, y en algunos casos, a la vanguardia entre las instituciones firmantes de la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional (conocida como la DOP) trabajando en añadir rigurosidad a su trabajo. Además de contribuir al desarrollo de misiones más profesionales, técnicas y serias, estos avances también han posicionado a la OEA en foros internacionales como un referente clave en materia de observación.

2. Las Misiones de Observación Electoral de la OEA

La Carta Democrática Interamericana estipula explícitamente que “las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado (...)”. Dada su amplia trayectoria de observación electoral en la región, la OEA recibe invitaciones de la mayoría de los Estados Miembros. Sin embargo, se inicia el trabajo una vez se recibe la invitación del Estado Miembro, y cualquier solicitud para desplegar una misión de observación electoral debe cumplir con ciertas condiciones establecidas en el “Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”.⁸

7. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

8. Algunos de estos requisitos son: que el proceso electoral se encuentre contemplado en la regulación legal del país anfitrión, que la organización del proceso recaiga exclusivamente en el órgano electoral, que la invitación se haya originado por el órgano electoral, que se garanticen que no existen limitaciones a la MOE/OEA, sean de naturaleza legal o reglamentaria, y finalmente que se garanticen las condiciones de seguridad, libre acceso a información y amplia cooperación con la MOE/OEA. Además de estas condiciones, la observación electoral de la OEA está sujeta a obtención de fondos de Estados Miembros y observadores para poder desplegar la misión.

Además de los requerimientos que deben cumplirse para la aceptación de una Misión de Observación Electoral, su efectivo despliegue depende de que existan las condiciones financieras necesarias. En este sentido, es importante aclarar que en la actualidad no existe un fondo para las misiones de observación electoral que garantice que siempre existan las condiciones financieras para desplegar una misión. Lo anterior obliga a que la realización de la MOE/OEA este sujeta a la recepción de fondos por parte de donantes. Esta realidad limita, sin lugar a dudas, el trabajo de observación electoral de la OEA imposibilitando, por ejemplo, que las MOEs/OEA puedan desplegarse por el lapso de tiempo requerido para llevar a cabo un trabajo más integral de recolección de información que inicia con presencia en el terreno, idealmente en la convocatoria de la elección o en el inicio de la campaña.

Sin embargo, la posición de la Organización es de adaptarse a las condiciones y limitaciones financieras y que prevalezca la voluntad de llevar a cabo su tarea de observación. Un ejemplo de cómo el trabajo de observación electoral se ha adaptado a las limitaciones financieras, tratando de que éstas afecten lo menos posible la calidad de su trabajo es el seguimiento que se hace a la etapa pre-electoral de manera remota y con viajes esporádicos a los países, ya que como ha venido demostrando la experiencia de la OEA y otras organizaciones que hacen observación electoral a nivel internacional, algunos de los retos más complejos tienen lugar en esta etapa.

Para dar respuesta a este reto para la observación electoral “tradicional”, la OEA ha venido haciendo grandes esfuerzos por hacer seguimiento al proceso pre-electoral. De hecho, si bien la visibilidad de la Misión ocurre generalmente cuando llegan los observadores y observadoras internacionales al país anfitrión, hay todo un proceso de seguimiento a la etapa pre-electoral que no es tan visible y no tiene la misma cobertura mediática que el despliegue de los observadores pero es igual de importante. Este ocurre desde el mismo momento en

que se acepta la invitación para el despliegue de una MOE/OEA, e incluso antes, y consiste en la designación de un grupo de especialistas temáticos que son responsables, a partir de entonces, de dar seguimiento a estos temas, y empezar a valorar donde están los retos y las oportunidades. Esto lo hacen estableciendo contacto con los actores clave del proceso electoral. Además, se realizan visitas preliminares al país previo al despliegue de todos los integrantes de la misión. En estas visitas, la Jefatura de la MOE/OEA se reúne con las autoridades electorales, candidatos y candidatas y miembros de la sociedad civil y otros actores clave para escuchar sus preocupaciones o incluso recibir sus denuncias sobre el proceso electoral. Estas visitas preliminares ayudan a identificar los temas más salientes, las preocupaciones de los actores principales con respecto al proceso eleccionario e incluso advertir, a tiempo, posibles debilidades del proceso electoral y recomendar los cambios pertinentes que se puedan hacer antes de la elección.

En este sentido, puede afirmarse que el valor del trabajo de observación electoral de la OEA recae, además de en las mejoras que se han hecho desde el punto de vista técnico, en su capacidad para adaptarse a los continuos retos y como éstos se han transformado en oportunidades para adaptar la observación electoral a las condiciones existentes, que muchas veces se alejan de ser las ideales. Son estas fortalezas las que han hecho que, en años recientes, nuevos países se sumen a la lista de los que tradicionalmente han aportado para la realización de las MOEs/OEA.⁹ Otro indicador importante de la valoración en la región al trabajo de observación electoral de la OEA es que en años recientes ha aumentado la cantidad de países, y el tipo de elecciones en los que la OEA es invitada a observar.

9. En los últimos 3 años, se ha diversificado el grupo de países donantes. Se unen al grupo países como Chile, México, Bolivia, Argentina y los países observadores como Francia, Unión Europea, Corea, Suecia han incrementado sus contribuciones. Países como Estados Unidos y Canadá han mantenido sus aportes. Para más información sobre donantes de las MOEs/OEA, ver Anexos.

Tal es el caso de las pasadas elecciones presidenciales en México, donde la OEA fue invitada a observar por primera vez una elección presidencial. Recientemente también la OEA recibió, por primera vez, una invitación para observar la elección en Bahamas y fue la primera vez que el país es anfitrión de una misión de observación electoral internacional.

3. El Valor Agregado de las MOEs/OEA: Un Balance sobre su Impacto

Las MOEs/OEA presentan una fotografía del proceso electoral a partir de la cual se elaboran recomendaciones específicas dirigidas a fortalecer los procesos electorales del contexto observado. Las recomendaciones representan la manera en que la MOE/OEA más directamente puede contribuir al mejoramiento de los procesos electorales de los países observados. Sin embargo, el proceso mediante el cual los países implementan estas recomendaciones es completamente autónomo, y de hecho existen varios casos en los que organismos electorales de la región han adoptado, por su propia cuenta, las recomendaciones de la OEA. Un ejemplo de esto es el proceso de reforma electoral de 2011 en Colombia, que toma en cuenta varios de los temas propuestos como aspectos por mejorar en el informe de la Misión de la OEA de 2010. Su principal valor agregado, en una época donde el fraude en las urnas es cada vez menos probable, es valorar de manera rigurosa aspectos relacionados con la calidad de la elección. Pero aún más relevante, es producir recomendaciones concretas, realistas y factibles de implementar a fin de corregir los aspectos mejorables del día de la elección y de la etapa pre y post-electoral.

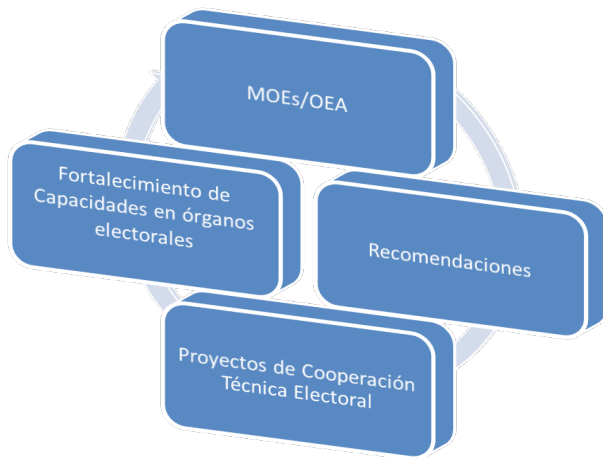
Para entender el valor agregado de la tarea electoral de la OEA, no se puede analizar la observación por sí sola sino que hay que entenderla como parte de un todo, en donde el trabajo de cooperación o

fortalecimiento institucional post-misiones toma relevancia y permite a la OEA tener presencia al menos en gran parte del ciclo electoral¹⁰. Es importante establecer que el trabajo electoral de la OEA se hace en tres vías: por medio de las MOEs/OEA se producen recomendaciones para mejorar los procesos electorales, por medio del trabajo en cooperación técnica, por ejemplo, la OEA acompaña procesos de reforma a solicitud de los países, y finalmente, a través del trabajo en fortalecimiento institucional, la OEA forma a tomadores de decisiones dentro de los órganos electorales en áreas especializadas y sobre temas que ellos mismos valoran como pertinentes y útiles para organizar y administrar mejores elecciones. Sin embargo, el gran aporte de las misiones está vinculado a la observación de condiciones para el ejercicio de derechos políticos de los y las electoras y especialmente a las recomendaciones que de ellas emanan que luego pueden traducirse en proyectos de cooperación.

De hecho, las recomendaciones publicadas en los informes finales de las MOE/OEA han contribuido directamente a 17 proyectos de cooperación técnica que el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA ha llevado a cabo entre 2007 y 2012. Es de destacar además que, experiencias exitosas en la implementación de estas recomendaciones han originado importantes iniciativas de cooperación entre países, y ha permitido documentar soluciones o buenas prácticas en materia electoral para la región.

10. El ciclo electoral aprecia las elecciones como procesos continuos más que como eventos aislados. De modo muy general, el ciclo electoral se divide en tres períodos principales: el período pre electoral, el período electoral y el período post electoral (ACE Project, the electoral knowledge network)

Figura 1. Hoja de Ruta: Apoyo Electoral OEA



Un ejemplo concreto de esto es el caso del proyecto de cooperación técnica que la OEA llevó a cabo en Bolivia en 2009. En este país la cooperación internacional había concluido que no era posible implementar el Padrón Biométrico para las elecciones de 2009 en el tiempo estipulado por la ley de 90 días. La OEA fue el único organismo internacional que consideró que si era factible y, por lo tanto, el único organismo internacional que brindó cooperación técnica y acompañó el proceso de implementación. Como resultado, el empadronamiento en Bolivia no solo se llevó a cabo exitosamente dentro del período estipulado, sino que además el número de personas empadronadas superó la cantidad de electoras y electores registrados, así como las expectativas que había sobre la autoridad electoral. No sólo se logró atender una recomendación de la OEA luego de la misión de 2008, pero también se lograron bajar las tensiones políticas vinculadas a un tema técnico que hubiera podido ocasionar un clima electoral sumamente complicado. Así como es empíricamente difícil medir el fraude que no ocurre dada la presencia de la OEA, poder medir el impacto de las MOEs/OEA sobre intangibles, o situaciones de conflicto electoral que se previenen, es sin duda un reto para la institución, en particular, y el campo electoral, en general.

No obstante, se reconoce que hasta ahora, estos esfuerzos exitosos se han dado de manera *ad hoc* pues no existe un mecanismo para dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones que resultan de una Misión de Observación Electoral. Reconociendo esta carencia de un vínculo concreto entre las MOEs/OEA y los proyectos de cooperación técnica, el Departamento de Cooperación y Observación Electoral está trabajando en crear mecanismos para hacer un mejor seguimiento de las recomendaciones emitidas por los informes de las MOEs/OEA a fin de impulsar su implementación. La meta para la OEA en este sentido es realizar un efectivo seguimiento a la implementación de las recomendaciones a través de mecanismos de comunicación con los actores políticos y electorales de los países observados, y vincularlo directamente a las siguientes misiones de observación electoral.

Además del impacto de las MOEs/OEA relativo a la producción de recomendaciones sobre reformas para los órganos electorales después del despliegue de una MOE/OEA, hay una contribución importantísima en la generación de un clima de confianza y respaldo internacional. El caso de las elecciones generales de Haití en 2010-2011 ejemplifica esto. Después de la primera vuelta electoral, el Presidente de la República solicitó a la OEA enviar una misión de expertos para apoyar la verificación del cómputo de votos y brindar cooperación técnica jurídica en la etapa contenciosa del proceso electoral, una labor que consistió en analizar los mecanismos utilizados en el centro de tabulación de votos y recomendar a la autoridad electoral medidas que pudieran contribuir a generar confianza, por un lado, pero por el otro, a registrar de la manera más fidedigna posible la voluntad ciudadana expresada en las urnas. A su vez, se buscó llamar a todos los actores del proceso electoral a hacer uso de los canales institucionales para resolver sus reclamos y controversias y generar condiciones que permitieran el reconocimiento de los resultados por parte de todos

los actores. En definitiva, como lo señalara el acuerdo firmado con el gobierno haitiano, la finalidad de la Misión de Observación Electoral de la OEA en este país fue ayudar a fomentar la confianza del pueblo haitiano en el resultado final de la elección del 28 de noviembre de 2010. En términos generales, la misión de la OEA en Haití contribuyó a lograr una transición pacífica del poder con la ascensión al mando del actual Presidente en mayo de 2011.

4. Trazando una agenda de mejoras: Algunas conclusiones sobre la Observación Electoral de la OEA

Como se ha explicado previamente, las Misiones de Observación Electoral han evolucionado para adaptarse a los continuos retos y las complejidades mismas de los procesos político-electorales de los países de la región. Estas misiones se han profesionalizado pasando de ser procesos *ad-hoc* para convertirse en verdaderas herramientas de cooperación técnica y política haciendo que el trabajo de observación electoral que realiza la OEA sea piedra angular para el fortalecimiento de la democracia en el hemisferio. La valoración de este trabajo está dada por el posicionamiento que los propios Estados Miembros de la Organización le han dado dedicando todo un capítulo de la Carta Democrática Interamericana (CDI) a las Misiones Observación Electoral.¹¹ La responsabilidad que confieren los países de la región a la OEA en la CDI de llevar a cabo Misiones de Observación Electoral ha hecho que, hasta la fecha, la OEA haya observado más de 200 procesos eleccionarios en 27 de los 35 Estados Miembros de la Organización. Sólo en los últimos años, entre el 2001 y 2012, se han desplegado 82 Misiones de Observación Electoral, con un promedio de 63 observadores y observadoras internacionales por misión y con un promedio de permanencia de 35 días.

Otro indicador ilustrativo del valor agregado de este instrumento de cooperación de la OEA es el hecho de que hay once países de América Latina en los que la

OEA ha observado por lo menos diez elecciones.¹² Siete países incluyendo aquellos en el Caribe y México en los últimos cinco años han optado por la observación de la OEA por primera vez. Esta creciente demanda por observación electoral de la OEA refleja su relevancia y la contribución que hace, cada vez con más eficiencia, a la celebración de procesos electorales genuinamente democráticos en la región. Sin embargo, los avances que se han hecho en el área de observación electoral en años recientes sirven a la Organización como un recordatorio de todo lo que aun falta por hacer. Para concluir es vital referirnos a algunos aspectos que desde ya se han identificado que hace falta mejorar.

La literatura académica a nivel internacional, y algunos sectores del espectro político, continúan enfatizando que la principal labor de observación electoral está en la disuasión del fraude. La OEA, como uno de los pocos organismos que lleva a cabo observación internacional en las Américas debe trabajar en sensibilizar a estos sectores sobre la importancia de poner el énfasis en la etapa pre-electoral. Los avances en materia de metodologías para la observación de cobertura de medios, del acceso al financiamiento político, de la participación de mujeres y hombres, o del acceso a tecnologías electorales debe diseminarse y consolidarse al igual que debe establecerse una agenda para la producción de otras herramientas que permitan documentar las observaciones de la OEA en otros aspectos de una elección vinculados a su calidad.

Otras críticas hacen referencia a “la tibieza” de algunas de las observaciones y recomendaciones de la institución luego de una misión. La respuesta de la OEA en este sentido ha sido ir blindando sus observaciones y recomendaciones con instrumentos y metodologías rigurosas, validados internacionalmente, lo que se ha traducido, si se evalúa la integralidad de los informes de antes del 2007 a los de ahora, en recomendaciones

12. Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela

11. Capítulo V de la Carta Democrática Interamericana.

mejor informadas, más concretas, y con respaldos y evidencias sobre lo recomendado. En este sentido, es vital el apoyo de la comunidad donante en contribuir financieramente a estas misiones de manera oportuna, para poder hacer el trabajo eficientemente en la etapa pre-electoral y poder tener presencia de más largo plazo en los países observados. La crítica también no da valor a la necesidad de poder continuar trabajando con los actores que serán parte de futuras reformas más allá de una misión de observación. Es un delicado balance entre señalar los aspectos mejorables de un proceso al producir recomendaciones propositivas, y mantener puentes de interlocución y una relación de trabajo fluida con los actores que serán parte de ese proceso de reforma.

A propósito de una discusión interna de la OEA sobre la labor de observación, se hace cada vez más evidente la necesidad de diseminar mayor información a

expertos, a la academia, a la comunidad de donantes, a los ciudadanos y ciudadanas de la región y al público en general sobre los aportes de las misiones y su valor agregado. Al mismo tiempo es estratégico diseminar más información sobre los avances metodológicos llevados a cabo hasta ahora, los alcances de las misiones, e incluso pensar en hacer más explícito que desde hace ya algunos años la OEA se está abocando a observar, de manera más sistemática, la etapa pre-electoral. Es precisamente por esto que la conmemoración de los cincuenta años de observación electoral de la OEA, sirve como marco de reflexión para diseñar una agenda de ajustes para el futuro de las Misiones de Observación Electoral. Las MOEs/OEA deben adaptarse cada vez con más versatilidad a los cambios y necesidades de la región preservando su valor como instrumento clave para el fortalecimiento de los procesos electorales de la región y de la democracia misma.

CAPÍTULO II

Consolidación Metodológica de las Misiones de Observación Electoral de la OEA: Un paso más hacia la Profesionalización de la labor de Observación Electoral

Betilde Muñoz-Pogossian

Una mirada al ciclo de elecciones que se llevó a cabo entre 2007 y 2012 no puede dejar de lado los avances que en materia de profesionalización de la tarea de observación se realizaron dentro de la Secretaría General de la OEA (SG/OEA). En este último ciclo se consolidó la observación de una elección desde una perspectiva integral, usando herramientas innovadoras y validadas a nivel internacional, a fin de producir recomendaciones concretas y realizables por los actores políticos de los países observados en aras de producir mejoras en los sistemas y procesos electorales.

En esta fase de observación, los retos han sido diferentes, los actores políticos tienen una visión diferente, y el equipo de observación de la OEA ha tenido que cambiar su visión también a fin de adecuarse a las necesidades concretas de los países miembros y de continuar siendo relevantes. Desde 2007 en adelante, el trabajo institucional se ha venido concentrando en mejorar la capacidad de la OEA para hacer observación profesional, con un empuje que viene desde dentro de la misma institución, pero también de la mano de otros actores, incluyendo a la comunidad donante (Alemania, Canadá, España y Estados Unidos) que ha puesto interés y recursos en proveer a la OEA de una oportunidad para afinar aún más su trabajo en este campo.

El presente artículo documenta los avances realizados por la SG/OEA en materia metodológica en el período 2007-2012, explicando el razonamiento detrás de la

decisión política e institucional de trabajar en esto sistemáticamente. Valorando el contexto en que se llevaron a cabo las metodologías, se consigna en qué consisten y qué se busca lograr con ellas, identificando su relevancia respecto de la comunidad de organismos internacionales que también hacen observación electoral, y apuntando a identificar su valor agregado y potenciales impactos sobre la tarea de observación, en particular, y para el mandato de la Organización y sobre los sistemas electorales de los países observados, en general.

1. Un Contexto Político Diferente: Una Observación Diferente

A medida que se han venido consolidando las democracias de la región, y dado el hecho que la ciudadanía ya ejerce los derechos políticos que por largo tiempo no disfrutaba, estos ciudadanos han comenzado a demandar más de las democracias. En otras palabras, los ciudadanos han sofisticado sus demandas en lo concerniente a derechos. De la misma forma, las demandas o expectativas de la observación se han ido afinando. Respondiendo a los nuevos retos de los países miembros, la OEA tuvo que responder a estos cambios equiparando su trabajo de observación a los desafíos que han venido con la consolidación de las democracias.

Con frecuencia se asocia a la observación electoral con la disuasión de situaciones de fraude. Esto pudo ser cierto hace 20 años. Aunque hoy, sin duda, hay un

elemento disuasivo importante en la observación, se está haciendo cada vez más apremiante el poner la atención a los aspectos estructurales que enmarcan una elección. En el último ciclo de elecciones, la OEA se abocó a identificar muchos de esos aspectos estructurales y a crear herramientas para observarlos de manera sistemática y rigurosa en el ciclo que inicia en 2014.

Se comenzó documentando, por ejemplo, la cantidad de veces que en los informes de misiones de observación se identificaron problemas relativos a los sistemas de financiamiento político-electoral. Se evidenció que, en por lo menos 60% de los informes, se trataron estos temas. Lo mismo se observó relativo a la participación de hombres y mujeres en elecciones. Por lo menos 40% de nuestros informes se referían a las cuotas y su efectividad. Al mismo tiempo, se analizó que las reflexiones sobre éstos y otros temas se hacían de manera general, y no se contaba con herramientas para documentar evidencias y para producir recomendaciones que pudieran implementar los actores clave del determinado país posterior a la elección.

Paralelo a esto, y desde adentro de la Organización, se impulsó lo que terminó siendo una decisión política e institucional de trabajar en la producción de metodologías de manera sistemática. Un ejemplo de esto fue la experiencia para crear la metodología para observar la participación de mujeres y hombres en elecciones. Con un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*), es decir, desde el equipo hacia el liderazgo de la OEA, funcionarios del DECO/OEA comenzaron a hacer otras preguntas que iban más allá de lo que tradicionalmente se observaba en las misiones, y promovieron la necesidad de mirar lo mismo que siempre se miraba pero desde una perspectiva consciente de que las mujeres y hombres experimentan las condiciones para ejercer sus derechos políticos de manera diferente. Los intereses se alinearon a una política de la SG/OEA de

transversalizar la perspectiva de género en todas las acciones de la Organización¹³ y, clave para avanzar en estos temas, al compromiso de algunos países donantes que vieron el valor agregado de crear una metodología de observación con perspectiva de género¹⁴.

2. Llenando el vacío: de criterios a procedimientos

Antes de siquiera entrar a mirar temas estructurales, en el 2006 había un equipo de observación con vasta experiencia pero sin herramientas realmente estandarizadas para hacer su tarea. Había también una memoria institucional muy valiosa que no estaba reflejada en manuales, o guías para sostener el trabajo más allá de los equipos que las conformaban. En 2007, comenzó entonces un proceso de profesionalización y estandarización de la observación electoral que se fue construyendo sobre los importantes avances que había hecho la OEA en el tema desde los noventa.

Producto de esa necesidad se llenó un vacío importante con el manual titulado “Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”. Bajo el liderazgo de políticos y expertos de renombre como Dante Caputo, Elizabeth Spehar y Gerardo Munck se trabajó, y se implementó de manera piloto, la elaboración de un concepto de elecciones democráticas basado en derechos fundamentales consagrados en los instrumentos legales del Sistema Interamericano y ratificados por los Estados Miembros. Estos son los mismos que están vinculados a cuatro componentes clave relacionados con los y las votantes y los y las candidatas, a saber, elecciones inclusivas, elecciones limpias, elecciones competitivas y que efectivamente aquellos por quienes se pronunció el electorado asuman sus cargos, y que esto ocurra periódicamente.

13. El Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA) fue concebido en el seno de la Comisión Interamericana de Mujeres y adoptado en el año 2000 por la Asamblea General de la OEA, AG/RES.1732 (XXX-O/00), Aprobación e implementación del PIA.

14. Alemania, España y Canadá.

Este manual sistematiza en un documento, y transparenta con los actores políticos y electorales y contrapartes a nivel internacional, el marco conceptual de las Misiones de Observación Electoral de la OEA fijando los principios, componentes y objetivos de una MOE/OEA. Un paso que parece menor pero que es de gran importancia y que se da con este manual es que, por primera vez, se estandarizan los cuestionarios que utilizan los observadores de la OEA el día de la elección y se establece que los mismos serán implementados, en la medida de lo posible, sobre una muestra representativa de mesas de votación. Los productos de esta metodología proveen insumos cuantitativos y cualitativos para que la MOE/OEA pueda elaborar un informe final basado en observaciones de primera mano. Además, en este manual se resumen brevemente las funciones de los especialistas que forman parte del Grupo Base. En lo concreto, este manual delinea los elementos del concepto de elecciones democráticas que miran las misiones de la OEA, y se pasó, por ejemplo, de tener misiones con cuestionarios que eran decididos de manera *ad hoc* por los equipos de las misiones a cuestionarios estandarizados y replicables de país a país.

La siguiente necesidad estuvo ligada a una práctica de observación sin reglas establecidas que resultaba en que los procedimientos para organizar misiones variaban de misión a misión. Hizo falta entonces estandarizar procesos, desde la definición de las condiciones para observar hasta los roles de los miembros de las misiones y el organigrama. El Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA sintetiza y estandariza, de la mejor manera posible, todos los aspectos procedimentales de las MOEs/OEA: cómo se integra una MOE/OEA, los términos de referencia y criterios de selección de sus integrantes, las condiciones para aceptar la invitación para desplegar una misión, entre otras cosas. El manual también define el marco teórico y jurídico de las MOEs/OEA, la metodología a seguir en la etapa pre-electoral, el día de la votación y el período postelectoral, describiendo

paso a paso cómo se recopila información. Además hace un esfuerzo por estandarizar los formatos para la recolección de información sobre la misión, presentación de resultados y recomendaciones, al igual que los informes narrativos finales que producen estas misiones. Luego de un proceso de casi dos años, que contó con la participación de muchas áreas técnicas de la SG/OEA, se produjo un documento estableciendo los procedimientos a respetar en la organización de misiones, que terminó siendo aprobado en 2009 en una Orden Ejecutiva del Secretario General. De esta forma pasó a ser parte del grupo de normas y procedimientos que rigen el desempeño de la tarea de observación de la OEA.

3. Especializando la tarea de observación: evaluando la equidad electoral y el ejercicio pleno de los derechos políticos

Después de identificar con mayor precisión los aspectos a mirar el día de la elección, y producir una herramienta estandarizada para hacerlo, además de las consideraciones para el armado de estas misiones, el DECO/OEA se enfocó de manera más rigurosa en aspectos relacionados a la calidad de una elección.

Para esto, se inició la creación de metodologías atendiendo el aspecto más evidente en lo que se refiere a equidad electoral: la cobertura y acceso a medios de comunicación. La “Metodología para la Observación de Medios de Comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”¹⁵ establece los parámetros para dar seguimiento a los medios de comunicación durante las MOEs/OEA, facilitando un análisis sobre la equidad en las condiciones de competitividad de los procesos electorales. En particular se observa, de manera cuantitativa, el acceso de los partidos, y los candidatos y candidatas a los medios, el equilibrio

15. Proyecto elaborado con apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF).

de la cobertura informativa, la observación de la ley en materia de medios de comunicación y la cobertura de temas relacionados con la educación al votante. Esta metodología se implementa en elecciones presidenciales en general, pero puede ser aplicada en otros casos. La metodología incorpora indicadores de género y provee datos tangibles sobre el acceso a medios, compra de espacios en medios, y publicidad gubernamental. El principal desafío para su implementación ha sido su costo. Aunque se creó una fórmula mucho más costo-efectiva que la de otras instituciones, todavía representa un gran esfuerzo para la OEA recaudar los suficientes fondos para implementar esta metodología y hacerlo de manera oportuna, ya que la misma requiere una muestra de seguimiento de medios de al menos 21 días antes del día de las elecciones. Frecuentemente la OEA se encuentra en el dilema de decidir en donde poner el tiempo y los recursos humanos y financieros, si en la implementación de este tipo de metodologías o cumplir con la expectativa de tener una presencia masiva el día de la votación. En la práctica, y dado la frecuencia en el arribo a destiempo de los fondos, la OEA con frecuencia se ve en la obligación de invertir los recursos en la presencia masiva el día de la elección y no necesariamente dar seguimiento a medios con la anticipación requerida.

A la par de este esfuerzo, se creó un Manual para la Observación del Uso de Tecnología Electoral. Este manual delinea los aspectos a tomar en cuenta al observar elecciones que incluyan procesos altamente tecnificados tales como la inscripción de candidatos, el registro electoral, la cartografía, el voto electrónico, la transmisión de resultados o la modernización de la documentación necesaria para el proceso electoral, entre otros. La metodología describe con precisión las funciones de los especialistas informáticos que forman parte del Grupo Base y puntualiza qué observar en cuanto a los aspectos de la organización y administración de procesos que pueden utilizar tecnologías de la información. Este documento

frecuentemente sirve también como carta de presentación ante los órganos electorales en cuanto a que aspectos del uso de tecnologías son tomados en cuenta por las misiones de la OEA. Tiene, en este sentido, un efecto de transparencia en un tema que en ocasiones puede ser poco claro.

Siguiendo estos esfuerzos, nos enfrentamos a “la responsabilidad de visibilizar”¹⁶, es decir, de incorporar perspectiva de género en las misiones. La “Metodología para Incorporar la Perspectiva de Género en las MOEs/OEA” es una herramienta que permite a la SG/OEA analizar sistemáticamente la participación de hombres y mujeres en el proceso electoral como votantes, como candidatos y candidatas en elecciones nacionales y locales, como líderes en instituciones del Estado, dentro de los organismos electorales y dentro de las estructuras de los partidos políticos. Por medio de su implementación de manera piloto en varias misiones, y ya de manera integral al armado de las mismas en 2012 y 2013, se dio un efecto no buscado: aún sin la implementación completa de la metodología, el personal del DECO/OEA y sus observadores, están observando desde otra perspectiva en donde se visibiliza si hombres y mujeres acceden a sus derechos políticos de manera diferenciada.

El más reciente esfuerzo está vinculado a uno de los principales problemas de nuestras democracias, la relación entre el dinero y el poder político. El siguiente paso que dio la Organización fue trabajar en la creación de un instrumento que permitiera constatar de manera rigurosa muchos de los aspectos relacionados al financiamiento que de manera intuitiva se estaban observando. La “Metodología para la Observación del Financiamiento Político-Electoral en las MOEs/OEA” permite a las misiones de la OEA observar los esquemas de financiamiento político-electoral con el objeto de

16. Muñoz-Pogossian, Betilde. 2012. “La responsabilidad de visibilizar: el rol de las Misiones de Observación Electoral de la OEA en la promoción de los derechos políticos de las mujeres,” Año 5 No. 14 Mayo 2012, disponible en: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=882>

formular recomendaciones que contribuyan a mejorar las recomendaciones de la MOE/OEA, y ultimadamente los sistemas de financiamiento de la actividad política. La metodología se enfoca en la manera en que los esquemas de financiamiento afectan la equidad en la competencia y la transparencia en el proceso electoral. En este contexto se observa si existe en la norma, y en la práctica, financiamiento público. Se observa el uso de recursos estatales y la restricción de determinadas fuentes privadas, así como la rendición de cuentas de los partidos, el control gubernamental y el acceso a la información en la materia, entre otros temas.

El diseño e implementación de las metodologías mencionadas previamente significó un avance fundamental en el proceso de institucionalización y estandarización de la práctica de observación electoral de la OEA y dan cuenta de la atención que se ha puesto en los aspectos estructurales del proceso electoral, haciendo énfasis en la “calidad” de los mismos y teniendo como un hilo conductor la observación de la existencia de condiciones de equidad para participar en elecciones a todos los niveles.

4. Comenzando a definir la nueva agenda en materia de Observación Electoral

Una nueva agenda en materia de observación debería comenzar con un proceso de reflexión y análisis, tanto de los avances logrados como de las áreas que todavía falta por perfeccionar. Como el foro político por excelencia del Hemisferio Occidental, la agenda también es trazada por los mismos Estados Miembros, y debería responder a aquellos temas que en las realidades políticas de estos países son apremiantes. Para celebrar los 50 años de observación electoral internacional de la OEA, se inicia en 2013 un proceso de discusión de los avances, alcances y limitaciones de la observación que debería delinear los ajustes por hacer.

Sin embargo, ya el mismo momento político en que se encuentra la región está permitiendo a la institución empezar a identificar donde invertir su tiempo y recursos. El trabajo de producción metodológica se ha enfocado en la observación de condiciones de equidad y en el ejercicio de derechos políticos por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Un tema pendiente para las misiones de observación es, por ejemplo, la observación de la participación política de grupos subrepresentados o, usando el término definido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de grupos históricamente discriminados. En este sentido, se espera producir una herramienta que pueda evaluar en países como Haití, por ejemplo, las condiciones de acceso al voto de ciudadanos desplazados por el terremoto o, en países con poblaciones afrodescendientes, de qué forma este grupo étnico participa a nivel de votantes, candidatos y candidatas, y miembros de la autoridad electoral.

Un punto en la agenda también es unificar los lineamientos y explicitar la vinculación entre las metodologías producidas a la fecha a modo de afinar el paquete de herramientas utilizadas en las misiones. Más importante aún se hace trabajar en la transferencia de estos conocimientos adquiridos en materia de observación a otras instituciones que llevan a cabo esta tarea e inclusive transferirlos a organizaciones que hacen observación nacional y que cumplen un rol fundamental en la vigilancia de los procesos pero que no siempre cuentan con las herramientas para realizarlo. En este sentido, la OEA espera trabajar en la creación de un mecanismo de colaboración con organizaciones de observación nacional, promoviendo la recientemente firmada Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas¹⁷.

17. Disponible en: <http://www.gndem.org/es/node/3042>.

5. Algunas conclusiones

La producción metodológica de la OEA en el ciclo electoral 2007-2012 está vinculada directamente con su voluntad y compromiso de avanzar hacia elecciones cada vez más democráticas. Su valor agregado está relacionado a cuatro puntos específicos.

En primer lugar, la implementación de estas metodologías en las misiones proveen un marco riguroso para obtener información y a su vez, para producir recomendaciones informadas, pero que a su vez intentan ser concretas y realizables. El énfasis está sin duda en lo realizable. ¿De qué sirve producir recomendaciones generales, que no aportan a la mejora del sistema electoral observado? Las metodologías permiten a la OEA documentar avances en los temas y recomendar posibles mejoras, con información rigurosamente constatada.

En segundo lugar, estas metodologías están produciendo datos inéditos, nunca antes recogidos o publicados. Por ejemplo, no existe herramienta alguna que permita medir, sobre una muestra representativa, el nivel de representación de hombres y mujeres como oficiales en las mesas de votación. Tampoco existe instrumento que haga una propuesta sobre la serie de indicadores vinculados a las condiciones que generan equidad en el financiamiento político-electoral, ni mejor oportunidad de recogerlos que en el marco de una misión de observación electoral.

En tercer lugar, la implementación de estas metodologías y los datos y recomendaciones que de ella emergen están impulsando el posicionamiento de temas de género, o de financiamiento, en el debate público. Al ser parte de las declaraciones públicas de la misión en el país, se contribuye a traer al debate nacional temas que no siempre se abordarían.

Para finalizar, vale resaltar que la literatura académica a nivel internacional, y algunos sectores del espectro político, continúan enfatizando que la principal labor de observación electoral está en la disuasión del fraude. La OEA, como uno de los pocos organismos que lleva a cabo observación internacional en las Américas, debe trabajar para que la discusión vaya más allá del fraude e incluya también el énfasis en la etapa pre-electoral. Los avances en materia de metodologías para la observación de cobertura de medios, del acceso al financiamiento político, de la participación de mujeres y hombres, o del acceso a tecnologías electorales debe diseminarse y consolidarse al igual que debe establecerse una agenda para la producción de otras herramientas que permitan documentar las observaciones de la OEA en otros aspectos de una elección vinculados a su calidad. La profesionalización tiene valor solo si es hecha para responder a las necesidades de las democracias en la región. No son instrumentos perfectos, pero son hechos con la mayor voluntad institucional de responder con versatilidad a los retos en la región, y hacen una apuesta por sofisticar cada vez más el trabajo de observación de la OEA.

CAPÍTULO III

De la Observación a los Cambios: Proyectos de Cooperación Electoral

María T. Mellenkamp

La alternancia en el poder y la sucesión de gobiernos elegidos en elecciones libres, inclusivas y transparentes son una fiel muestra de la continua consolidación democrática que viven los países de la región. En este proceso no hay institución más relevante que los órganos que conforman el sistema electoral, y que abarcan tanto los órganos encargados de la administración de la justicia electoral, como los encargados de organizar las elecciones.

El establecimiento de órganos electorales especializados es reciente en muchos países de la región, en algunos casos debido a las reformas políticas implementadas que han separado las funciones electorales creando instituciones con responsabilidades delimitadas y específicas. Al surgimiento de nuevas instituciones se suma el afán de estas instituciones en llevar a cabo sus tareas de manera más eficiente y eficaz, y de promover el crecimiento y aumento de sus capacidades internas.

Es justamente allí donde organizaciones internacionales como la OEA han jugado un papel preponderante, acompañando a las autoridades electorales de cerca en sus procesos de consolidación institucional y brindándoles cooperación en el desarrollo de actividades e implementación de programas de diversa índole. El trabajo conjunto entre los órganos electorales y la OEA en pro de la calidad y búsqueda de la mejora continua, junto con otros factores, han derivado en la presencia de instituciones electorales en la región que están a la vanguardia en la organización de elecciones.

El uso de nuevas tecnologías en la administración electoral a todos los niveles es un ejemplo de esto. Durante los últimos años ha adquirido una mayor relevancia la aplicación de tecnologías a la hora de simplificar funciones, agilizar y verificar de manera más exacta procesos y procedimientos. Es así como hoy podemos observar el uso de programas informáticos aplicados a todo el ciclo electoral, y que pueden ir desde la inscripción de votantes, hasta modernos sistemas de transmisión de resultados y el uso de la urna electrónica.

La capacidad y disposición de los órganos electorales a ser evaluados a fin de recibir recomendaciones, corregir deficiencias y llevar a cabo mejoras que les permitan estar al nivel de las necesidades de la ciudadanía, es un aspecto que sin duda contribuye de manera positiva al fortalecimiento y confianza en estas instituciones. Bajo ese orden de ideas, nos encontramos con órganos electorales que llevan a cabo procesos de auditoría a herramientas tan importantes como el registro electoral, y con algunos otros que han iniciado el trabajo en gestión de calidad a fin de mejorar sus servicios.

El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA (DECO/OEA) ha venido acompañando los procesos de modernización y mejoramiento de los servicios que prestan los organismos electorales de la región a sus ciudadanos a través de la implementación de proyectos de cooperación. Los proyectos, en su mayoría, han estado orientados a preservar y fortalecer

la institucionalidad, y a promover la profesionalización, perfeccionamiento y legitimidad de las entidades electorales.

Durante los años 2007 al 2012, a fin de responder a las necesidades de los Estados Miembros e ir de la mano de las últimas tendencias en materia electoral, la Secretaría General de los Estados Americanos (SG/OEA) se ha preocupado por mantenerse al día e ir más allá en la búsqueda de herramientas que permitan a los órganos electorales modernizarse y mejorar la calidad de los servicios que brindan a los ciudadanos, así como a fortalecer su capacidad institucional para organizar y administrar elecciones.

Desde el 2007, el DECO/OEA ha implementado en total 26¹⁸ proyectos de cooperación técnica en diferentes áreas temáticas entre las que se destacan auditorías al registro electoral, voto electrónico, cartografía y gestión de calidad entre otros. Asimismo, en el mismo período se han firmado un total de 27 acuerdos de cooperación técnica interinstitucional¹⁹.

Se puede aseverar que a partir del 2007 la cooperación técnica cambió su enfoque y la forma de implementar sus programas en beneficio de los Estados Miembros. Este cambio se debe a varios factores, sin embargo, los más relevantes tienen relación con lo que llamamos la “graduación” de ciertos órganos electorales; la merma de recursos financieros disponibles y un cambio de filosofía de la Organización.

18. En los países de El Salvador, Honduras, Bolivia, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Perú, México, Panamá, Paraguay, Antigua and Barbuda, Argentina, Chile, Brasil y Ecuador.

19. Instituto Federal Electoral de México (IFE), Tribunal Supremo Electoral del El Salvador (TSE), Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE), Jurado Nacional de Elecciones de Perú (JNE), Tribunal Electoral de la República de Panamá (TE), Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), Consejo Nacional del Ecuador (CNE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF), Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay (TSJE), Tribunal Supremo Electoral de Honduras (TSE), Tribunal Supremo Electoral de Brasil (TSE), Cámara Nacional Electoral de Argentina, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Comisión Estatal de Nuevo León, México, Provincia de Córdoba, Provincia de Santa Fé, Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE), Tribunal Electoral del Distrito Federal de México.

Sin lugar a dudas, muchos órganos electorales de la región han experimentado un crecimiento significativo en la conducción y organización de elecciones. Esto hace que los proyectos tradicionales de largo plazo (en algunos casos con implementación por más de una década) dejaran de ser necesarios. Adicionalmente, luego de una evaluación de los programas de larga duración, se identificó que era importante evitar dependencias en los proyectos de la OEA. El objetivo de los proyectos de cooperación es brindar herramientas y conocimiento específico para que una vez que el equipo técnico internacional especializado se retire, las autoridades locales puedan seguir su propio camino, es decir, construir capacidades en los países y dejarla instalada para que los efectos sean sostenibles más allá de la cooperación externa.

La merma de recursos también obligó a replantear proyectos de cooperación con objetivos alcanzables en el corto plazo y hacer una utilización más racional y eficiente de los recursos orientados al logro de resultados concretos y medibles. Desafortunadamente, y debido a una multiplicidad de factores, la disponibilidad de recursos no es la misma que la de hace una o dos décadas atrás. Esto ha hecho que se haya debido repensar la forma de brindar cooperación, alcanzando a más países, en diferentes estadios de desarrollo institucional y a través de programas concretos y sobre todo, orientado a resultados medibles.

La filosofía de la OEA también atravesó un cambio importante. Ya no se habla de “asistencia” sino de cooperación. El concepto de asistencia implicaba relación entre desiguales, una relación vertical y asimétrica representada por expertos que llegaban a realizar una labor - que podía llegar a durar varios años - y luego se retiraban del país. La cooperación hoy en cambio, implica una relación entre iguales, entre socios, y promueve el intercambio de experiencias electorales entre pares (cooperación Sur-Sur) utilizando consultores y expertos de países de la región. La cooperación así concebida es una herramienta

orientada a fomentar o facilitar un cambio al interior de los órganos electorales, reconociendo que los protagonistas del cambio son ellos mismos y que el objetivo final es el fortalecimiento de sus instituciones. Bajo este enfoque, la cooperación es un elemento de transformación que promueve la sostenibilidad. Son los propios órganos electorales, su personal y sus autoridades los propios protagonistas de su desarrollo institucional.

1. Una mirada al Registro Electoral

La inscripción de votantes es una de las tareas más importantes de la administración electoral y es parte integral de todo proceso electoral. Un padrón electoral (lista de electores) confiable y preciso es fundamental para la celebración de elecciones democráticas y contribuye a fomentar la participación y ejercicio de un derecho político, crear confianza en la validez de los resultados de las elecciones y a legitimizar un proceso electoral. El registro de votantes debe ser inclusivo, asegurando que aquellas personas que tienen derecho a votar podrán hacerlo el día de las elecciones. Al mismo tiempo, debe evitar que las personas que no tienen derecho de emitir su voto puedan hacerlo.

Los registros electorales apoyan principios democráticos *fomentando la igualdad política* para todos los ciudadanos y promocionando la inclusión de los electores elegibles en el proceso electoral. Esto último es pieza clave al considerar los esfuerzos que pueden hacer los Estados para registrar a todos los electores, y en especial a aquellos que pertenezcan a grupos con niveles más bajos de registro y de número de votantes, como por ejemplo mujeres, jóvenes y miembros de minorías étnicas.

Con el establecimiento de los órganos electorales en la década de los 90, se establece como requisito indispensable la existencia de padrones electorales confiables que garanticen la transparencia de todo

proceso electoral. Un registro de votantes que sea inclusivo, transparente y preciso garantiza a los ciudadanos el libre ejercicio de su derecho al voto al tiempo que ayuda a salvaguardar el proceso electoral de manipulación externa.

Los retos de hoy en día dirigidos a garantizar la precisión y modernización de un padrón electoral apuntan cada vez más a la incorporación de innovaciones tecnológicas que faciliten tanto su actualización como su depuración. Así, a través de la incorporación de nuevas tecnologías y herramientas informáticas tales como la conformación de padrones *biométricos*, como el caso de Bolivia en el año 2009²⁰ en donde se logró empadronar a más de cinco millones de ciudadanos, demuestran como en América Latina se han dado pasos importantes hacia el mejoramiento de los registros de electores con resultados importantes reflejados en el aumento de la confianza en las instituciones, y en los procesos electorales. Asimismo, en el año 2006, dentro del marco de la cooperación brindada al órgano electoral de Santa Lucía, por ejemplo, se brindaron recomendaciones puntuales al padrón electoral, que estaban dirigidas principalmente a su actualización.

El sistema de registro de votantes así como su regulación, puede llegar a variar considerablemente de un país a otro, de la misma manera que varias instituciones pueden llegar a estar involucradas en diferentes aspectos del proceso. En ese sentido, es de vital importancia que el marco legal que regula el sistema de registro, actualización y depuración de un registro electoral provea una clara división de responsabilidades entre las diferentes instituciones e individuos involucrados.

Asimismo, el rol que juegan tanto los partidos políticos como la ciudadanía adquiere una importancia especial ya que, mas allá del tipo de sistema de registro que

20. Proyecto de Empadronamiento Biométrico SG/OEA Bolivia 2009

adopte cada país, la vigilancia de los partidos políticos por un lado y la responsabilidad del ciudadano en mantener actualizada su información por el otro son, sin duda, elementos indispensables a la hora de garantizar la calidad del padrón electoral.

Además, verificar la calidad de la información contenida en el padrón electoral y que la misma respete el principio básico de “un elector, un voto” es una tarea delicada que enmarca un alto grado de importancia. Los procesos de auditoría pueden iniciarse por decisión propia de los organismos electorales o como resultado de acuerdos entre actores políticos quienes acuden a este mecanismo para establecer la calidad del Registro Electoral de un país. Determinar previamente el grado de confiabilidad, transparencia, depuración y actualización de un Registro Electoral resulta fundamental para la realización de cualquier proceso electoral posterior. Determinar su estado real y establecer los mecanismos que permitan realizar los ajustes genera mayores niveles de confianza de la sociedad civil, los partidos políticos y demás sectores.

A la Secretaría General de la OEA (SG/OEA) le asiste una real convicción acerca de la importancia fundamental de la auditoría como mecanismo de revisión de procedimientos para la obtención de una “fotografía” de un instrumento esencialmente dinámico como lo es un registro electoral, que al abrirse al examen de un ente externo y objetivo, puede favorecerse de las recomendaciones que se formulen para su continuo perfeccionamiento.

La cooperación técnica de la SG/OEA en materia de auditorías a los registros electorales se inicia a partir del año 2007 cuando por solicitud del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador se auditaron las fuentes primarias que integran el registro electoral. La SG/OEA cuenta con una metodología propia de doble

vía²¹ para auditar registros electorales que evoluciona a partir de la primera experiencia en la materia llevada a cabo en el año 2007 con el TSE de El Salvador. A la fecha, adicionalmente se han llevado a cabo auditorías integrales de doble vía a los registros electorales de los países de Paraguay (año 2010), Guatemala (año 2010) y República Dominicana (año 2011).

A través de las auditorías llevadas a cabo a estos países, se han formulado recomendaciones importantes de corto, mediano y largo plazo a ser tenidas en cuenta por la autoridad electoral, que no solo atañen a la autoridad electoral sino a todas y cada una de las instituciones que intervienen en la elaboración, actualización y depuración del registro electoral.

2. La Gestión de Calidad: una herramienta hacia una mayor profesionalización de las Instituciones Electorales

El reflexionar sobre el significado y la relación que puede tener el concepto de la *calidad* dentro del *contexto electoral* es un ejercicio que resulta práctico a la hora de evaluar la existencia de criterios documentados y claros que permitan medir la gestión de un órgano electoral. El concepto de calidad está intrínsecamente relacionado al concepto de democracia en tanto que la satisfacción del ciudadano y la forma en las que este percibe la gestión de sus instituciones tiene un impacto directo en la legitimación de los procesos y resultados electorales.

La experiencia de los últimos años ha llevado a la SG/OEA a dirigir la mirada hacia nuevos y más modernos mecanismos dirigidos a perfeccionar la gestión de los órganos electorales. Dentro de toda esta ola de

21. Catalogadas como “*integrales*” debido a que a través de la revisión sistemática de un número de áreas y procesos, se auditan los componentes que conforman el padrón electoral. De “*doble vía*” ya que con un trabajo de campo, se verifica la información contenida en el padrón electoral contra la del ciudadano a través de dos vías diferentes: del padrón a la persona y de la persona al padrón.

cambios y nuevas tendencias, la SG/OEA incursiona en el año 2007 en el campo de la calidad a través de la implementación de *sistemas de gestión de calidad y certificación bajo normas ISO*.

Surge entonces la pregunta: ¿por qué un concepto que hasta hace pocos años era empleado únicamente en el sector privado empieza a tomar fuerza en el sector público, y más específicamente en el campo electoral? La respuesta se encierra entonces en los resultados *concretos, tangibles y medibles* que la gestión de calidad trae consigo en el ámbito electoral a todo nivel. Estos resultados en su conjunto, y en un grado tal de detalle, son difícilmente ofrecidos por otra herramienta de una manera tan global ya que la misma pretende integrar de una manera sistemática áreas, procesos, actividades y funciones dentro de una misma institución para que la misma funcione como una sola unidad.

A pesar de que la región ha logrado enormes avances en las últimas décadas y sus instituciones electorales han llevado a cabo esfuerzos importantes por mejorar y fortalecer sus procesos, aún continúa siendo un reto el cómo fortalecer la confianza y credibilidad pública. El grado de confianza que los partidos políticos y los ciudadanos ponen en la autoridad electoral y su capacidad para llevar a cabo sus funciones es vital tanto para la credibilidad del proceso electoral como para el reconocimiento del gobierno electo.

La Gestión de Calidad aplicada a los órganos electorales está orientada a preservar y fortalecer la institucionalidad y a promover la profesionalización, perfeccionamiento y legitimidad de su accionar. La aplicación de los principios de gestión de calidad contribuye a mejorar los servicios que brindan a la ciudadanía y a otras organizaciones.

El establecimiento y la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) puede facilitar

la reglamentación de áreas tan diversas como compras, capacitaciones, logística, integración de mesas electorales, calendarios electorales, servicio al ciudadano, manuales, registros electorales y registros civiles. A través de la reglamentación de cada proceso y procedimiento se puede lograr un mayor nivel de *"accountability"* (rendición de cuentas), que genera institucionalidad dado que los procesos dejan de depender de personas.

Organismos electorales como el Tribunal Electoral de Panamá (TE), pueden dar fiel cuenta de las ventajas y beneficios que tanto la implementación del SGC como la misma certificación han traído para su institución. El Sistema de Gestión de Calidad en Panamá trajo consigo cambios y resultados significativos en todos los procesos y Direcciones de apoyo certificadas por la Norma ISO en el TE. Entre otros avances, se logró la estandarización de sus procesos a nivel nacional y un cambio en la forma de llevar a cabo sus actividades, pasando de procesos rutinarios a procesos documentados con resultados definidos y controlados por auditorías internas de seguimiento que les permiten mejorar y fortalecer su sistema con un sistema orientado a la satisfacción del ciudadano.

"Para lograr la calidad, las instituciones que se someten a esta certificación tienen que hacer un cambio de actitud integral en sus colaboradores para que de manera sistemática documenten cada actuación en aras de que sus procesos sean lo más transparentes posible y que el producto de este esfuerzo repercuta en la satisfacción de quienes a diario lo utilizan". TE de Panamá.

Durante el ciclo 2007-2012, la SG/OEA ha brindado cooperación técnica a los organismos electorales de Panamá, Perú y República Dominicana mediante la implementación de un sistema de gestión de calidad y certificación bajo normas ISO. Por otro lado, la SG/OEA también ha brindado cooperación técnica a la

institución electoral de Costa Rica a través del apoyo puntual en el diagnóstico de algunos de sus procesos clave.

Los beneficios demostrados a través de la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad y el aprendizaje adquirido, tanto por parte de los propios países como por parte de la SG/OEA durante los últimos años, dejó entrever una clara necesidad de contar con requerimientos contra los cuales el órgano electoral pueda certificarse que sean estrictamente relacionados al contexto electoral. A fin de dar un paso más adelante en el campo de la gestión de calidad, la SG/OEA tomó la iniciativa de elaborar y promover una norma ISO Electoral Internacional (ISO 17582) con la cual puedan certificarse órganos electorales de la región y del mundo.

La nueva norma, que ha sido elaborada por un grupo conformado por funcionarios de órganos electorales de la región, expertos en materia de normas ISO, casas certificadoras y la SG/OEA, consta de un total de ocho procesos²² “vitales” en la gestión del órgano electoral y ya algunos países están iniciando acciones para poder certificarse contra esta norma. Este es el primer estándar en el ámbito social que establece requisitos contra los cuales los organismos electorales pueden certificarse y permite aplicarse respetando el marco legal de cada país. El ISO 17582 actualmente es un proyecto estándar internacional (DIS) y se encuentra en su estado final para la aprobación por la secretaría central del ISO.

Si bien los órganos electorales de la región experimentan diferentes niveles de desarrollo que influyen en el avance y los logros del modelo de calidad de la organización, también es importante señalar que la estructura institucional y los procesos y

procedimientos llevados a cabo dentro de cada uno de ellos corresponden a una decisión soberana de cada uno de los Estados.

La decisión de implementar un SGC es totalmente voluntaria, implica un enfoque organizacional abierto al cambio y una alta gerencia convencida y comprometida, capaz de transmitir dicha motivación a todo el personal de la organización. La adopción de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) por parte de un órgano electoral, se constituye como una decisión estratégica que crea condiciones para el cambio, el crecimiento y el progreso social.

3. La aplicación de criterios comunes para la resolución de contenciosos en el campo electoral

La jurisprudencia electoral se conforma por las resoluciones, sentencias y/o fallos dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional.

Una tendencia que se viene presentando a nivel regional, es la resolución de conflictos de índole electoral a través de órganos jurisdiccionales, ya sean tribunales ordinarios o tribunales electorales, encargados de interpretar y aplicar el derecho electoral y de generar la jurisprudencia en esta materia.

La jurisprudencia electoral se encuentra en permanente desarrollo y evolución y podría indicarse que va de la mano del contexto político-institucional de cada país y se nutre de principios rectores del derecho electoral tales como el de respeto por la voluntad del electorado libremente expresada en las urnas. En este sentido, al organismo jurisdiccional electoral le corresponde la impartición de justicia a través de la aplicación de las normativas propias y específicas de cada país.

Igualmente, la jurisprudencia electoral versa sobre asuntos regidos por las leyes que regulan los procesos comiciales y determinan los sistemas electorales como impugnaciones contra actos electorales y

22. 1) Registro de votantes, 2) Registro de organizaciones políticas y candidatos, 3) Logística electoral y planeación, 4) Emisión del sufragio, 5) Escrutinio y declaración de resultados, 6) Educación electoral, 7) Fiscalización del financiamiento de campañas políticas, y 8) Resolución de disputas electorales.

cuestiones relativas a la aplicación de las leyes que regulan, por ejemplo, la inscripción, la organización, el funcionamiento y la desaparición de organizaciones políticas.

La realización de elecciones periódicas, con sufragio universal, igual y secreto debe establecerse en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que pudiera presentar irregularidades. De ahí la importancia de la función y el rol de la justicia electoral.

La jurisprudencia electoral reviste de una gran importancia como antecedente a ser tenido en cuenta para futuras decisiones y para la aplicación de leyes en la materia, así como para la mejora y adecuación de normas electorales. En ese sentido, la adopción de enfoques y criterios en la aplicación de normas procesales similares para el tratamiento estandarizado y uniforme de los litigios electorales es un reto a nivel regional. La SG/OEA ha impulsado iniciativas desde este campo tales como la acción afirmativa a favor de la mujer y/o cuota femenina, que tienen como fin fortalecer y enriquecer la gestión de estos órganos desde una perspectiva en la que se puedan compartir y aplicar posiciones comunes en materia de jurisprudencia.

El portal de Jurisprudencia Electoral²³, en parte, es una herramienta desarrollada para la sistematización de sentencias judiciales en materia electoral, y su finalidad es poner a disposición de organismos electorales, investigadores, estudiantes y público en general sentencias relevantes que emanan desde los organismos electorales. A partir del esfuerzo de los diversos tribunales, a la fecha se han publicado tres volúmenes de Sentencias Judiciales en Materia Electoral. El primero sobre Principios de Interpretación

Electoral, el segundo sobre Justicia Electoral y el tercero sobre Derechos Electorales. Además hay dos volúmenes extraordinarios, uno titulado “Sistematización de sentencias electorales en materia electoral, inclusión política de las mujeres: cuota y paridad” y el segundo “Sistematización de Sentencias Judiciales en Materia Electoral – Financiamiento de las campañas políticas”.

Este trabajo también contempla un foro anual de intercambio entre tribunales electorales en donde se discuten temas y casos en materia de jurisprudencia a nivel regional y un observatorio de jurisprudencia electoral a través del cual se discuten temas recurrentes en la jurisprudencia, estándares internacionales y diferentes soluciones jurisprudenciales de los distintos tribunales.

Asimismo, en un esfuerzo por dar continuidad y profundizar los lazos y el conocimiento alcanzado, los tribunales también han manifestado el interés de crear un cuerpo de especialistas que funcione como cuerpo consultivo en materia de justicia electoral que dé apoyo en el ámbito del derecho electoral a todos aquellos países que lo requieran y, a la vez, promueva el debate y el estudio de las diversas áreas que tocan la materia. La idea de un cuerpo de especialistas surge también motivado por la experiencia y trascendencia que ha tenido la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida como Comisión de Venecia, que integra expertos independientes con vasta experiencia en instituciones democráticas o que hayan contribuido al desarrollo del derecho y la ciencia política.

Finalmente y para concluir, se desea resaltar una vez más la importancia que implica para la OEA el seguir promoviendo iniciativas desde los diferentes ámbitos de cooperación que, como se mencionó a lo largo de este capítulo, van desde la creación y aplicación de la norma ISO electoral, al fortalecimiento de los registros

23. Ver <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/>

electorales al mismo tiempo que se continúen promoviendo iniciativas de cooperación horizontal entre organismos electorales. Todo esto con el fin de impulsar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la región.

CAPÍTULO IV

La Importancia de las Misiones de Observación Electoral Internacional para la Promoción de los Derechos Políticos de las Mujeres: El Caso de la OEA

Kristen Sample y Betilde Muñoz-Pogossian²⁴

La comunidad de organizaciones internacionales que firmaron la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (DOP, por sus siglas en inglés) define la *observación internacional de elecciones* como “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.”²⁴ La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos lo define 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.²⁵ Estas definiciones se refieren al proceso para evaluar el cumplimiento de las normas internacionales y la legislación nacional para elecciones democráticas, y para observar las condiciones en las que se encuentra la ciudadanía para ejercer plenamente sus derechos políticos dentro del contexto de los procesos electorales.

El ejercicio pleno de los derechos políticos está directamente relacionado con la existencia de equidad electoral, definida como la existencia de condiciones de acceso equitativo así como la imparcialidad y la libertad en las tres etapas del proceso electoral²⁶ garantizando que todos los electores estén en condiciones para ejercer su voto y que todos los candidatos puedan participar en igualdad de condiciones en la competencia por cargos públicos. La observación de condiciones de equidad en la competencia electoral implica necesariamente prestar especial atención en si se mantienen estas condiciones en el ejercicio de los derechos políticos. Desde el punto de vista de la igualdad de género, la equidad electoral es considerada como la existencia de condiciones en las cuales mujeres y hombres sean capaces de ejercer sus derechos políticos de manera equitativa. La ciudadanía política tiene tres manifestaciones sustanciales en los siguientes derechos: “el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos; y el derecho a tener acceso a la función pública.”²⁷

24. La Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, disponible en http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/code_conduct_es.pdf.

25. Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, p. 10. Washington, DC 2010.

26. Las tres etapas de un proceso electoral incluyen la etapa preelectoral, el día de la votación y el período postelectoral. Para información más detallada, ver el Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA en http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf.

27. BARREIRO, Line y TORRES, Isabel: Igualdad para una democracia incluyente. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica: IIDH, 2009, página 30.

Con pocas excepciones, el género no ha sido tratado típicamente en las misiones de observación electoral. De hecho, durante la Tercera Reunión Internacional sobre la Implementación de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones celebrada en 2008 en Maputo, Mozambique, las organizaciones internacionales que observan elecciones en las Américas, incluidos el Instituto Nacional Demócrata (NDI), la Unión Europea, el Centro Carter (TCC) y la OEA, observaron que aunque habían mandatos y compromisos al más alto nivel de las instituciones para tener en cuenta las cuestiones de género en su labor, solía haber cierta reticencia para ahorrar tiempo y recursos en este asunto, así como una falta general de voluntad política en cuanto al seguimiento de los compromisos para hacerlo.

Sin embargo, se pueden ver recientes señales alentadoras indicando que las organizaciones que hacen observación están empezando a considerar seriamente este asunto incorporando cada vez más el análisis de género en sus procesos de planificación, la composición de misiones, la asignación de recursos y en la elaboración de recomendaciones. Este documento ofrece una revisión de las varias actividades llevadas a cabo por parte de las organizaciones de observación electoral, tanto nacional como internacional, para observar el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en sus misiones de observación electoral. Asimismo, se describen los esfuerzos recientes de la Organización de Estados Americanos, en estrecha colaboración con IDEA Internacional, en elaborar una herramienta rigurosa y sistemática para evaluar cómo participan mujeres y hombres en elecciones.

1. Abordando la Perspectiva de Género desde los Principios de la DOP

La DOP guía la labor de la observación internacional de elecciones de los 45 grupos que la han suscrito. Mientras que afirma un compromiso general a la

no discriminación en varios casos, sólo uno de los principios se refiere explícitamente a los asuntos de género: *“Las organizaciones que suscriben la presente Declaración reconocen también la importancia de que en la composición de los participantes y en la dirección de las misiones de observación internacional de elecciones exista una adecuada diversidad de género, y de que en dichas misiones haya diversidad de nacionalidad.”*

Una experiencia similar a nivel de grupos de observación nacional de elecciones puede verse en la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas de 2012, iniciativa coordinada por el Instituto Nacional Demócrata en colaboración con redes de grupos de observadores nacionales y respaldado por más de 160 organizaciones no partidarias que monitorean elecciones. Este documento va mucho más allá del texto de la Declaración de Principios de Observación Internacional en cuanto a la promoción de un compromiso explícito con la equidad de género constituida por los siguientes compromisos. Las instituciones ciudadanas firmantes de esa Declaración se comprometen a:

“Incluir hallazgos y recomendaciones en sus informes con respecto a la participación en procesos electorales de las mujeres, la juventud, los pueblos indígenas, las minorías nacionales y otros sectores tradicionalmente subrepresentados, tales como personas discapacitadas y personas desplazadas internamente, así como hallazgos con respeto a las medidas ejecutadas por las autoridades, las y los candidatos y otros actores para animar la plena participación de tales grupos u otras medidas que afectan las barreras a su participación...”

Las instituciones de observación nacional se comprometen a,

...Ayudar a salvaguardar los derechos de los votantes y posibles votantes de ejercer su decisión electoral

libremente y sin discriminación, restricciones no razonables, interferencia o intimidación, lo que incluye la promoción del respeto por el voto secreto, el derecho de las personas, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas, miembros de minorías nacionales, personas con discapacidades y otras poblaciones tradicionalmente marginadas, en condiciones de registrarse a votar de recibir, en lenguas que comprendan, información suficiente y exacta a fin de elegir de manera informada entre los diferentes contendientes políticos y de involucrarse en otros aspectos del proceso electoral;²⁸

La referencia que han hecho las instituciones firmantes de la Declaración Internacional de Principios tendría que imitar la de los ciudadanos observadores y, sin duda alguna, tiene que ir más allá del mero reconocimiento de la diversidad en la composición del grupo de observadores y su jefatura. Se tendría que buscar integrar plenamente herramientas que permitan la evaluación de cómo mujeres y hombres participan en una elección, como electores, candidatos, miembros de las autoridades electorales, entre otros roles. Aunque la Declaración de Principios de Observación Internacional no incluye esto de forma explícita, en la práctica, las instituciones firmantes han incorporando herramientas para llevar a cabo análisis de género en su labor electoral, y para producir recomendaciones concretas y factibles de implementar para promover el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

2. El enfoque sensible al género en la práctica

Durante la última década, dos organizaciones se destacan por haber incorporado un enfoque sensible al género en las MOEs: la **Organización para la**

28. Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Realizado por Organizaciones Ciudadanas (DoGP) y Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores No Partidarios de Elecciones. Disponible en: http://www.gndem.org/sites/default/files/declaration/DECLARACION%20DE%20PRINCIPIOS%20GLOBALES_0.pdf

Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (EISA). Ya en 2000, la OSCE publicó un manual sobre la observación de la participación de las mujeres en elecciones (Handbook on Monitoring Women's Participation in Elections), donde se establecen las pautas a seguir para las y los observadores con el fin de identificar los elementos que afectan la participación de la mujer en un proceso electoral. Fue elaborado por la Oficina de Derechos Humanos de la OSCE para fomentar una mayor igualdad entre mujeres y hombres transversalizando la perspectiva de género en todas las áreas de su trabajo. El manual incluye medidas que las MOEs deben implementar para asegurar la integración de una perspectiva de género y se han implementado ya en varias MOEs por parte de la OSCE.

El **Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (EISA)**, una organización sin fines de lucro con sede en Johannesburgo y con oficinas en seis países destaca por desglosar información sobre cuestiones de género en su análisis, incluyendo temas de accesibilidad para las mujeres o el porcentaje de funcionarias electorales. Los informes de las misiones llevadas a cabo por EISA incluyen de manera sistemática recomendaciones con el fin de conseguir la igualdad de género en las elecciones.

Recientemente, la **Unión Europea (UE)** ha avanzado hacia un enfoque sensible al género, sobre todo en cuanto a la incorporación de cuestiones de género en su marco de ciclos electorales. Destaca la **Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral** de 2007²⁹ resumiendo las cuestiones relacionadas al género que se deberían examinar.³⁰ Con el apoyo del proyecto **Network for Enhanced Electoral**

29. Disponible en: http://www.needsproject.eu/files/EC_Methodological_Guide_on_Electoral_Assistance_ES.pdf

30. Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral, 2007, Sección III

and Democratic Support (NEEDS)³¹ la UE desarrolló pautas relativas a cuestiones de género para el trabajo del Grupo Base en Misiones de Observación Electoral. Después de muchas discusiones internas, la UE optó por un enfoque transversal en vez de expertos dedicados o expertas dedicadas, lo que significa que la perspectiva de género está integrada en las responsabilidades del analista jurídico, del analista político, del experto en medios de comunicación, del observador coordinador/de la observadora coordinadora y del observador subjefe/de la observadora subjefa.

La misión a Egipto en 2012 representó la primera MOE que realmente tenía un enfoque de género integrado, según el **Centro Carter**. Los observadores coleccionaron tanto datos cuantitativos como datos cualitativos relacionados con la participación política de mujeres en todas las áreas, como electoras, candidatas, en los medios de comunicación, en órganos de gestión electoral y en la sociedad civil. Por su lado, y en colaboración con cinco organizaciones de la sociedad civil en América Latina, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional)** y **ONU Mujeres** desarrollaron una metodología sensible al género para la observación de medios que fue implementado en ocho países entre 2009 y 2012. El uso de una metodología estándar ha permitido comparaciones entre países en cuanto a la cobertura de los candidatos o candidatas y la plataforma (cuestiones de género). Según ese análisis, las desigualdades encontradas en cuanto al nivel y la calidad de la cobertura de prensa recibida por los candidatos y las candidatas ponen en tela de juicio la posibilidad de una “igualdad de condiciones” en las campañas.³²

31. NEEDS, Network for Enhanced Electoral and Democratic Support, fue un proyecto financiado por la Comisión Europea, y diseñado con el fin de fomentar la calidad y la capacidad de las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea y para respaldar organizaciones de observadores regionales en todo el mundo ofreciendo pautas a seguir y oportunidades de entrenamiento para los observadores.

32. Beatriz Llanos, *Ojos que No Ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas*, publicado en IDEA Internacional y ONU Mujeres.

La **Asociación Civil Transparencia de Perú** es una de las organizaciones de observación nacional más fuertes en la región. La observación de elecciones fue introducida en 2000, con la perspectiva de género aplicada en 2006. La labor de la asociación con referencia a los gastos de campañas para la sensibilidad de género es especialmente innovadora.

Se calcula que el programa **Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE)**, un programa de desarrollo profesional que se centra en los procesos electorales, ha alcanzado más de 12,600 personas a través de más de 630 talleres. Un módulo denominado “Gender and Elections” elaborado por primera vez en 2004 y luego revisado y ampliado por parte de IDEA y PNUD se llevó a cabo 43 veces como un módulo independiente con un total de 860 participantes aproximadamente. A lo largo de los últimos años, también se llevaron a cabo programas específicos de formación en la facilitación de una perspectiva de género en todo el mundo, con el fin de acreditar facilitadores con un fuerte enfoque de género. El tema de género es también un tema transversal incorporado en cada uno de los 24 módulos del programa BRIDGE.

3. La Observación Internacional de elecciones con una perspectiva de género: El caso de la OEA

Desde 2006, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha tomado medidas significativas para la profesionalización y la sistematización del seguimiento de procesos electorales en las Américas. Con este fin, la Organización ha creado herramientas para estandarizar el proceso de observación a través de datos cuantitativos y cualitativos que sirven de base para un balance general de las elecciones. El proceso de estandarización era vital para dirigir las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) a la “tercera generación” de las observaciones electorales, que se caracteriza por misiones de observación integrales y exhaustivas, con un enfoque particular

en la calidad de los procesos electorales³³ desde una perspectiva más amplia, a diferencia de limitar la observación al día de la votación.

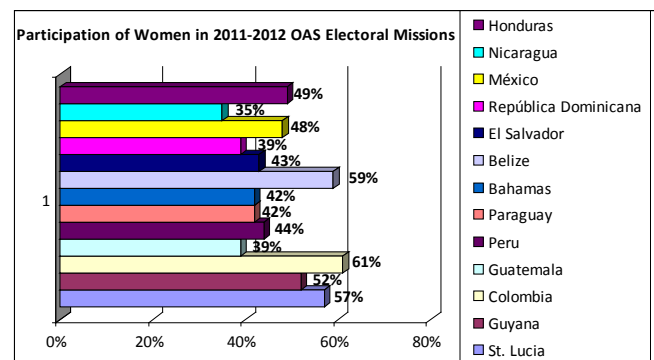
En este contexto, la OEA, siendo la principal organización intergubernamental de la región que observa elecciones en las Américas, ha asumido la tarea de incorporar una perspectiva de género en la metodología de la observación electoral. La metodología elaborada con IDEA Internacional permite a la OEA una evaluación así como una contribución a la participación plena y equitativa de mujeres y hombres en el proceso electoral, a todos los niveles: como electores, candidatos y candidatas en elecciones nacionales y locales, como dirigentes en instituciones estatales (miembros de gabinete); dentro de los órganos de gerencia electoral, así como dentro de las estructuras de los partidos políticos, con el objetivo final de identificar y revelar los obstáculos que todavía existen en cuanto a la plena participación política en ciertos países, dentro del contexto de un proceso electoral observado. Dicha metodología pone el énfasis en las condiciones de acceso a la participación política por parte de mujeres y hombres, y con el uso de datos recopilados mediante la metodología para la observación de medios de comunicación así como la herramienta para observar el financiamiento político, se hace un esfuerzo para identificar las condiciones de hombres y mujeres para participar en elecciones, y de no haberlas, las razones de esa inequidad.

¿Cómo exponerlo? ¿Cómo puede la OEA, desde su mandato para la observación electoral, contribuir a hacer visibles a las mujeres? La incorporación de una perspectiva de género en la observación electoral va más allá de los números. Sin duda alguna, esta labor es importante y la OEA ha perseguido activamente una representación más equilibrada de hombres y mujeres

33. Elizabeth Spehar, Betilde Muñoz-Pogossian y Raúl Alconada Sempé (eds.): *El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA* (Washington, DC: Secretaría General de la OEA, 2007).

en sus misiones (véase la tabla abajo), cumpliendo con el Principio establecido en la Declaración de Principios de Observación Internacional en el año 2005, según el cual se busca una *adecuada diversidad de género*. Sin embargo, no es suficiente asegurar una representación igual de ambos sexos en la composición de misiones, aunque esto sea un paso necesario así como una política del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) y la OEA en general.³⁴ La observación electoral con enfoque de género tiene que evolucionar, hacia la identificación, la descripción y el análisis de los motivos de las desigualdades que afectan el derecho político de las mujeres en el contexto electoral.

Tabla 1. Participación de mujeres en las MOEs/OEA, 2011-2012.



Fuente: Elaborado por los autores para esta publicación

A la luz del concepto de elecciones democráticas manejado por la OEA, las MOEs/OEA observan las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde cuatro criterios. Se evalúa si 1) las elecciones son inclusivas, es decir, si todos los ciudadanos y ciudadanas están efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral; 2) si las elecciones son limpias, vale decir que las preferencias de los votantes – hombres y mujeres – deben respetarse y registrarse fidedignamente; 3) si las elecciones son competitivas,

34. Para más información consulte: <http://www.oas.org/es/cim/docs/CIM-StrategicPlan2011-2016-SPweb.pdf>.

es decir, que se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas y que tanto candidatos como candidatas pueden participar en condiciones de relativa igualdad; y finalmente 4) que los principales cargos públicos deben obtenerse mediante elecciones periódicas, y los resultados expresados por los ciudadanos y ciudadanas mediante el sufragio deben ser irreversibles.

Basándose en los atributos de elecciones democráticas, el DECO/OEA ha identificado sistemáticamente indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar la igualdad de género en cada aspecto del proceso electoral desde el registro y el acceso a la mesa electoral hasta la libertad de asociación y el derecho a acceder información, entre otros indicadores.

Por lo tanto, las MOEs/OEA ofrecen un espacio ideal para exponer la brecha entre la igualdad formal y la igualdad actual, para revelar las disparidades entre los derechos y las garantías consagrados en los tratados internacionales y el hecho que las mujeres todavía enfrentan una serie de obstáculos que impiden su capacidad de votar y de competir por cargos públicos. Igualmente, la inclusión del enfoque de género, más allá de ser una obligación institucional, también supone beneficios sustanciales para la labor del fortalecimiento democrático realizado por parte de la OEA a través de sus misiones.

El beneficio más significativo es la posibilidad de que las conclusiones y recomendaciones expresadas por parte de la OEA en sus misiones de observación y presentadas a los gobiernos, autoridades electorales y otros actores en los países anfitriones sirvan como catalizadores de cambios. Lo ideal sería que las recomendaciones resultaran en proyectos de cooperación técnica para reforzar la capacidad de las autoridades electorales para promover la igualdad de género. En general, pueden servir como impulso para los Estados Miembros de la OEA para iniciar o fortalecer procesos de transformación de la relación asimétrica

entre hombres y mujeres en el ámbito político electoral. El objetivo subyacente de esta metodología de observación es alcanzar soluciones para uno de los problemas más importantes de la democracia en América Latina y el Caribe: la desigualdad entre hombres y mujeres.

4. La metodología de trabajo: Más allá del marco teórico

Para consolidar esta visión teórica en la práctica y para determinar con exactitud cómo debería ser implementada dentro del marco de una misión de observación electoral de la OEA, se puso a prueba la metodología en varios procesos electorales en 2010 y en 2011. Se realizaron proyectos piloto en las elecciones municipales en Paraguay (noviembre de 2010), elecciones presidenciales en Perú (abril de 2011), elecciones presidenciales en Guatemala (septiembre de 2011), elecciones municipales en Colombia (octubre de 2011) y en elecciones generales en Guyana (noviembre de 2011). La experiencia del grupo de observadores desplegados para observar las elecciones generales en Santa Lucía (noviembre de 2011) también se incluye en el recuento plasmado en este capítulo. Debido a la diversidad de los contextos políticos y de los tipos de elecciones observados, en cada misión se presentaron diferentes retos, y cada reto arrojó nuevas luces sobre la mejor manera de usar una metodología de observación con enfoque de género en la práctica en el contexto de una MOE/OEA. Igualmente, se identificaron temas y retos recurrentes para el ejercicio pleno de los derechos políticos por parte de las mujeres.

Paraguay

Para llevar a cabo el primer proyecto piloto de la metodología de la observación durante las elecciones municipales celebradas en Paraguay en 2010, la OEA envió un grupo formado por un especialista del DECO y dos expertos en cuestiones de género de IDEA.

Como firmante de los mayores instrumentos legales internacionales relacionadas a la igualdad de género, y como país con garantías constitucionales para la igualdad de los derechos políticos para hombres y mujeres así como una cuota, Paraguay suponía un caso ideal para poner a prueba la existencia o no de brechas entre las normas y la práctica. A pesar del entorno jurídico favorable de Paraguay, el análisis de las listas de candidatos de la misión reveló un porcentaje bajo de candidatas mujeres (9.6%). En la mayoría de los casos revisados, los nombres de las mujeres aparecían hacia el final de las listas. En el contexto del sistema electoral de listas cerradas vigente en Paraguay, dichas colocaciones en posiciones hacia el final de la lista podía poner en grave peligro la elegibilidad de las candidatas. A través de entrevistas con grupos interesados, la Misión llegó a la conclusión de que la cuota era ineficiente por varios motivos: 1) su aplicación estaba limitada a las elecciones primarias; 2) la falta de un mecanismo adecuado para asegurar la conformidad, y 3) la falta de voluntad política dentro de los partidos para incluir a las mujeres en la cabeza de las listas. Durante la misión en Paraguay, el grupo se encontró con un obstáculo que ya se había presentado en varios países de la región: la falta de información electoral disponible y desglosada por sexo. En este caso, la falta de información impidió que el equipo verificara el porcentaje total de las candidatas mujeres a nivel nacional.

El grupo responsable del Análisis de Género recolectó información sobre el proceso de votación a través de la incorporación de preguntas más específicas respecto al tema de género en cuestionarios estándares que los observadores internacionales completaron. Esta herramienta permitió obtener datos sin precedentes en relación con la composición de género de las mesas de voto, así como el porcentaje de las mujeres como presidentas de mesas de votación, representantes de partidos políticos y observadoras nacionales. Los testimonios de los observadores revelaron que las

mujeres alcanzaron un alto porcentaje en todas estas categorías, tal como indica la siguiente tabla:

Tabla 2. Participación Electoral en las Mesas de Voto, Desglosada por Sexo: Elecciones Municipales en Paraguay, 2010

	Jurados Electorales	Presidentes de las Mesas	Representantes de Partidos	Observadores Nacionales
Mujeres	54.2%	57.1%	54.6%	72.2%
Hombres	45.8%	42.9%	45.4%	27.8%

Fuente: Elaborado por los autores para esta publicación

La discrepancia entre los altos porcentajes de mujeres participando en la administración del proceso electoral y los bajos porcentajes de las mujeres como candidatas y en cargos de autoridad es un tema recurrente en la región. En Paraguay, los observadores notaron que dicha tendencia reflejaba que los partidos políticos concebían a las mujeres como “secretarias” en cuanto al papel de las mujeres en el proceso político. Los obstáculos representados por convenciones culturales arraigadas resultaron ser una explicación importante para la desigualdad de género en Paraguay. La incorporación de la perspectiva de género en los órganos estatales y electorales fue identificado en la Misión como un camino posible para seguir adelante. En este sentido, la creación de una Unidad de Género en el Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República de Paraguay supuso un desarrollo prometedor, que se espera lleve a una mayor atención a la promoción de la participación de las mujeres en la política.³⁵

Perú

Como ocurrió en el caso de Paraguay, el equipo que llevó a cabo la observación piloto con perspectiva de género en las elecciones presidenciales en Perú consistió en un grupo de especialistas de género del DECO/OEA así como expertos de género de IDEA Internacional. Como consecuencia de este proyecto piloto, se decidió implementar la metodología de

35. Para más información sobre la Unidad de Género en el Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República de Paraguay, ver <http://www.tsje.gov.py/unidad-de-genero.php>.

género en el futuro incorporando a los especialistas en el Grupo Base de la Misión.

Los especialistas de género serían responsables de la formación de observadores, de hacer entrevistas y de sistematizar la información obtenida. La idea fue transversalizar e incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de la Misión.

El equipo de especialistas en Perú concluyó que, como se esperaba, la adopción de la cuota de género en 1997 había contribuido a un notable aumento en la participación política de las mujeres a nivel legislativo. El porcentaje de candidatas mujeres al Congreso aumentó del 11.3% en 1995 al 40% en las elecciones de 2011. No sólo aparecieron más candidatas mujeres en las papeletas de votación, sino que también el electorado votó por las candidatas cuando se les daba la oportunidad de clasificar el orden de su preferencia en las urnas. Aún así, el análisis de las listas de candidatos y candidatas reveló abismos persistentes entre hombres y mujeres. A pesar de los excelentes resultados de las candidatas en las urnas – Perú es uno de los países con el porcentaje más alto de legisladoras – las organizaciones políticas raramente colocaban los nombres de las mujeres en la parte superior de las listas.

Tabla 3. *Participación Política en las Mesas de Voto, Desglosada por Sexo: Primera Ronda de las Elecciones Presidenciales en Perú, 2011*

	Jurados Electorales	Presidentes de las Mesas de Voto	Representantes de Partidos Políticos	Observadores Nacionales
Mujeres	45%	40%	52%	58%
Hombres	55%	60%	48%	42%

Fuente: Elaborado por los autores para esta publicación

Otro obstáculo para las candidatas mujeres en las elecciones en Perú que fue identificado por los principales actores políticos era la desigualdad en cuanto al acceso al financiamiento político. Las disparidades económicas entre las mujeres y los hombres demostraron ser un factor determinante en

el contexto del sistema electoral de Perú. En el caso del voto preferencial, los resultados electorales dependen en gran medida de la cantidad de dinero invertida en los medios de comunicación y otros tipos de publicidad. Teniendo en cuenta las discrepancias entre los fondos disponibles para hombres y mujeres en Perú, la Misión recomendó considerar la implementación de financiamiento público con enfoque de género para contribuir a que las candidatas mujeres pudieran competir en mejores condiciones de igualdad. En general, las elecciones de Perú presentaron una imagen importante de la realidad. Con las listas cerradas y desbloqueadas del sistema electoral de Perú, la cuota no garantiza que el porcentaje de mujeres electas aumente, sino más bien sólo brinda a los electores una lista electoral más equilibrada. Con el proyecto piloto de Perú se comprobó que la equidad en los sistemas políticos tiene que ir más allá del cumplimiento de las normas formales. Se trata de infundir en el sistema y en los actores políticos involucrados una perspectiva de género y un compromiso sustancial para la equidad de género.

Guatemala

Para el tercer proyecto piloto para las elecciones presidenciales en Guatemala en septiembre de 2011, se había definido en gran medida la metodología de observación con perspectiva de género y el equipo para el análisis de género había sido reducido a dos especialistas del DECO/OEA, preferiblemente una mujer y un hombre. Las conclusiones de la MOE/OEA en Guatemala revelaron progresos importantes en un aspecto que, a pesar de su importancia fundamental en la participación de mujeres en la política, muchas veces queda ignorado: el registro. El hecho de que el electorado femenino constituyó por primera vez la mayoría del registro electoral es un logro histórico en Guatemala, especialmente a la luz del hecho de que las mujeres constituyen el 52% de la población guatemalteca. Lamentablemente, el aumento en el número de mujeres registradas no se reflejó en una mayor participación de mujeres en la competencia

electoral: las mujeres constituyeron un porcentaje inferior al 15% del número total de candidatos y candidatas. A nivel local, la representación era inferior aún, sólo el 6% de casi 2500 candidatos y candidatas a las alcaldías eran mujeres.

Las elecciones en Guatemala demostraron el papel importante que juegan los partidos políticos como órganos responsables de decidir qué candidatos se presentan al electorado. La combinación de la falta de democracia interna dentro de los partidos políticos, un sistema electoral de listas cerradas en el cual los electores no expresan su preferencia por candidatos o candidatas individuales, y el aumento en gastos para campañas electorales (en las que los candidatos y candidatas muchas veces son responsables ellos y ellas mismos/as de su propia recaudación de fondos) causa condiciones desfavorables para la participación de las mujeres. Esto se reflejó en el porcentaje del 12% de mujeres elegidas para servir en el Congreso en 2011 y el porcentaje del 2.1% de alcaldesas mujeres, así como en la escasa presencia de mujeres en la política guatemalteca desde que la democracia se restauró en 1985. Como consecuencia, la Misión de la OEA recomendó que se considerara seriamente una medida de acción completa y afirmativa, lo que varios partidos y grupos de la sociedad civil habían propuesto y que luego se discutiera en la legislatura. Más allá de las cuotas, se trata de una medida de transición a la paridad, una transición en la que más mujeres puedan gozar de una igual representación.³⁶ Esta medida propone una reconceptualización de la democracia con la paridad, en la que existe la misma representación de los hombres y de las mujeres.

36. La medida, Iniciativa 4088, tiene el objetivo de reformar el Artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y establecería la igualdad de género y alternabilidad en las listas de candidatos e impediría sanciones por no cumplir con estos requisitos. Para más información detallada consulte: <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4088.pdf>

Las mujeres representaron una mayoría en los jurados electorales en estas elecciones, pero no necesariamente se les asignaron funciones de liderazgo en la administración de las mesas de voto. Su participación como representantes de partidos y como observadores nacionales fue menos significativa, según muestra la tabla abajo.

Tabla 4. *Participación Electoral en las Mesas de Voto, Desglosada por Sexo: Primera Ronda de las Elecciones Presidenciales en Guatemala, 2011*

	Jurados Electorales	Presidentes de las Mesas de Voto	Representantes de Partidos Políticos	Observadores Nacionales
Mujeres	54%	36%	40%	36%
Hombres	46%	64%	60%	64%

Fuente: Elaborado por los autores para esta publicación

No obstante, un aspecto positivo que se observó durante las elecciones guatemaltecas era la presencia de mujeres en cargos de autoridad en el órgano electoral. Tres de los cinco puestos de magistrados del Tribunal Supremo Electoral, incluido el cargo del presidente o de la presidenta, eran ocupados por mujeres. Esto es interesante en vista de los datos recogidos a partir de 2012, que indican que sólo el 22% de los órganos electorales regionales estaban encabezados por mujeres. Como resultado de la representación femenina en el liderazgo del tribunal, las cuestiones de género comenzaron a aparecer en la agenda administrativa, tal como pone de manifiesto la difusión de material didáctico sensible al género y la creación de una unidad dedicada a la formación política y la promoción de la participación política por parte de las mujeres. Como estos grupos se han formado hace poco, su efecto sobre el panorama político a corto plazo aún queda por determinarse. Aún así, la importancia que la autoridad electoral nacional concede a estas cuestiones obviamente tiene que ser considerada como un progreso. En su informe final, la Misión encomió la labor de la unidad dentro del Tribunal Supremo Electoral dedicada a la formación política para las mujeres y recomendó el cumplimiento

con la legislación que establece que en la composición del personal de los órganos electorales regionales se debiera asegurar un balance entre hombres y mujeres.

Colombia

La OEA tuvo la oportunidad de desplazar un equipo de observación con enfoque de género a las elecciones municipales en Colombia en octubre de 2011, las primeras elecciones en las que una cuota de género entraba en vigor. La medida que se aprobó en diciembre de 2010 obliga a los partidos políticos a garantizar a mujeres al menos el 30% del espacio en las listas de candidatos a los consejos municipales, las asambleas municipales y al Congreso. Antes de las elecciones en 2011, el país había experimentado un estancamiento en cuanto al número de mujeres trabajando como miembros del congreso. La representación de la mujer era incluso más baja a nivel municipal y en las alcaldías; las mujeres ocupaban sólo el 3% de las gubernaturas. En este contexto, la Misión observó con satisfacción que la aplicación de la cuota tuvo un efecto decisivo en el aumento del porcentaje de candidatas mujeres: del 19.6% en 2007 en las elecciones municipales al 35.2% en el proceso electoral en 2011.

Esta participación de las mujeres superando la referencia estipulada por la cuota es una señal de optimismo para el futuro de la igualdad de género en Colombia. Asimismo, la Misión se vio alentada por el hecho de que la ley de cuota estableció también importantes medidas adicionales de acción afirmativa, como por ejemplo la obligación de incorporar la igualdad de género en la selección de candidatos en los estatutos de los partidos políticos y la implementación de incentivos de financiación pública para partidos conforme al número de mujeres elegidas para consejos públicos. La Misión recomendó que el gobierno de Colombia continuara con su esfuerzo promoviendo la participación política de las mujeres y formando mujeres en todos los niveles del proceso político.

Guyana

Dado que las misiones de observación de la OEA se despliegan tanto en el Caribe como en América Latina y en vista de las diferencias inherentes en cuanto a los sistemas políticos (presidencial versus parlamentario) entre las dos regiones, los proyectos piloto se llevaron a cabo en ambas regiones. Las elecciones generales celebradas en Guyana en noviembre de 2011 sirvieron para realizar la primera observación de género de la OEA en un país caribeño. Desde 2000, Guyana es el único país en el Caribe con una cuota de género para listas de partidos. Por consiguiente, las mujeres representaron casi el 40% del total de las candidaturas en 2011. La condición que establecía que un mínimo de una tercera parte de todos los candidatos tenían que ser mujeres coincidía con un progreso significativo hacia una igualdad de género en la participación electoral en los últimos dos decenios en este país. En 1992, 12 de los 70 miembros de la Asamblea Nacional eran mujeres, o bien el 18.5%. Después de las elecciones celebradas en 2011, el número de las mujeres legisladoras aumentó a 21, representando el 30% del total. Guyana actualmente ocupa la posición 25 en el mundo en cuanto al porcentaje de mujeres en la legislatura.

A pesar de la implementación de la cuota considerada como un paso importante hacia la promoción de la participación política de las mujeres, el sistema electoral de Guyana garantiza a los líderes de partidos una discreción completa al decidir qué candidatos o candidatas de la lista ganarán finalmente un escaño en la asamblea. Un sistema como éste puede hacer que el número de mujeres candidatas en la lista electoral sea irrelevante y debilita gravemente la eficacia de la cuota. La MOE/OEA observó con preocupación que en las elecciones del 2011, sólo uno de los cuatro mayores partidos políticos pusieron una mujer a la cabeza de su lista. Asimismo, la representación de la mujer en los niveles superiores de la administración electoral era mínima: todos los siete consejeros de la Comisión Electoral de Guyana eran hombres. No obstante, más

del 75% de los trabajadores electorales eran mujeres. Por lo tanto, la Misión recomendó que el gobierno de Guyana considerara trabajar estrechamente con los partidos políticos para garantizar que las mujeres gocen de condiciones similares a las de los hombres para ser nombradas en posiciones elegibles en las listas. La misión también recomendó que el gobierno fortaleciera sus esfuerzos de cooperación con la sociedad civil promoviendo programas de formación para candidatas y para la promulgación de leyes que promuevan activamente la igualdad de género en todas las esferas de la vida en Guyana.

Incorporación de una Perspectiva de Género en las MOEs/OEA: El Ejemplo de Santa Lucía

El proceso de transversalizar la perspectiva de género también ha tenido efectos positivos no anticipados. La OEA no implementó esta metodología para las elecciones celebradas en Santa Lucía en noviembre de 2011, pero se utilizaron “lentes de género” al observar las mismas cuestiones de las que se ocupa la OEA en cada misión. De hecho, temas como el registro electoral, el financiamiento político, el registro de candidatos, entre otros aspectos, se observaron desde esta perspectiva procurando exponer diferencias en el ejercicio de derechos políticos por parte de los hombres y de las mujeres en Santa Lucía. Con referencia a las herramientas para la observación electoral, se utilizaron los cuestionarios estandarizados para recoger datos diferenciados por sexo. La misión notó que todas las mesas de votación observadas contaban con funcionarios electorales designados, de los cuales el 13% eran hombres y el 87% eran mujeres. De los funcionarios electorales suplentes, el 40% eran hombres y el 60% mujeres. Entre los presidentes, el 20% eran hombres y el 80% mujeres.

La evidencia también indicó que las mujeres se ven enfrentadas con desafíos en cuanto al ejercicio pleno de sus derechos políticos en Santa Lucía. Las mujeres constituyeron la mayoría de los funcionarios

electorales, con un promedio del 87% de participación en los centros de votación observados por la OEA. También la mayoría de los representantes de partidos eran mujeres. Aún así, el número de candidatas se mantenía limitado. La Misión reconoció el progreso en el porcentaje de las candidaturas de mujeres del 8.3% en las elecciones de 2006 a 10 de los 52 candidatos (o sea al 19%) en 2011, identificando igualmente que queda mucho por hacer. Con relación a los propios cargos políticos, sólo dos de las cuatro mujeres que se presentaron a las elecciones generales para el Partido Laborista obtuvieron un escaño; cada una ganando las elecciones por una diferencia de un dígito. En el caso del partido gubernamental, dos mujeres se presentaron a las elecciones, pero sólo una obtuvo un escaño. Como consecuencia, el parlamento de Santa Lucía tendrá una representación del 17% de mujeres. Según estas cifras, la Misión recomendó esforzarse para reflejar la participación activa de mujeres como electoras, trabajadoras electorales y representantes de partidos en las listas de candidatos y candidatas.

5. Conclusiones

Los pilotos donde se implementó la metodología para incorporar una perspectiva de género en las misiones de observación electoral arrojaron una serie de conclusiones. Estas lecciones servirán como pautas a seguir para determinar los aspectos que merecen un mayor énfasis para lograr una observación de género completa y eficaz en su objetivo de promover la igualdad en la competencia electoral.

Primero, los niveles bajos de representación política por parte de las mujeres, especialmente en cargos superiores, resultan de la organización jerárquica de los partidos políticos. La capacidad de mujeres para ocupar estos cargos está relacionada con la naturaleza de los procesos de definición de la dirección del partido y la manera en la que se nombra o elige su

liderazgo. Dado que los partidos políticos son las organizaciones exclusivamente responsables de presentar candidatos al electorado, son los partidos los que funcionan efectivamente como guardianes de cargos políticos. Por lo tanto, la observación de cómo las mujeres son representadas en cargos de liderazgo dentro de los partidos es fundamental. A través de la

implementación de dicha metodología, la OEA ha sido capaz de documentar que las mujeres participaban activamente como miembros de partidos y como activistas; de hecho, en los países observados, las mujeres constituían la mayoría de los representantes u observadores electorales empleados por parte de las organizaciones políticas en las elecciones.

Tabla 5. *Participación de las Mujeres en las Elecciones: Panorama comparativo (datos de los proyectos piloto)*

	Mesas de Votación	Presidentes de las Mesas de Voto	Representantes de los Partidos Políticos	Observadores Nacionales	Candidatos Legislativos
PARAGUAY					
Mujeres	54.2%	57.1%	54.6%	72.2%	9.6% ¹
PERÚ					
Mujeres	45%	40%	52%	58%	39.4%
GUATEMALA					
Mujeres	54%	36%	40%	36%	24%
GUYANA					
Mujeres	83%	72%	72%	71%	31%
SANTA LUCÍA					
Mujeres	87%	80%	83%	100%	17%

Fuente: Elaborado por los autores para esta publicación

No obstante, la significativa participación por parte de las mujeres en aspectos logísticos y administrativos del proceso electoral no se refleja en los candidatos o candidatas que se presentan a las elecciones. En las elecciones en las cuales la OEA llevó a cabo proyectos piloto de la metodología de género, el porcentaje de las mujeres incluidas en las listas electorales legislativas presentaba un promedio del 26%. En muchos casos, el número era incluso muy inferior. En la mayoría de

los casos, se ponían aún menos mujeres en posiciones “elegibles” en estas listas.

Segundo, la representación de las mujeres en las principales posiciones de dirección tiende a aumentar si se implementan cuotas de “género”, siguiendo el objetivo estratégico de tener mujeres en el 30% de las posiciones de toma de decisiones que fue identificado por la Plataforma de Acción de Beijing

en 1995. En el Hemisferio, sólo trece países (doce en América Latina y uno en el Caribe)³⁷ han incorporado políticas sobre cuotas o paridad para las elecciones para las Cámaras Bajas. Cinco países en la región han incorporado similares políticas para la Cámara Alta.³⁸ Las cuotas tienen partidarios y críticos. Sin embargo, es indiscutible que, en promedio, los países con cuotas de género demuestran progresos claros y a veces muy significativos hacia una representación mayor de las mujeres en las esferas políticas. Como resultado, el actual debate en la región se ha desplazado más allá de las cuotas hacia una discusión de paridad de género, los mecanismos para asegurar que hombres y mujeres asuman una representación igual en las diferentes esferas de la administración estatal. Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Costa Rica han conseguido logros en este sentido mediante una serie de reformas legislativas.

Por último, varios países han adoptado políticas de acción afirmativa centrándose en el aumento del acceso de mujeres a la financiación política. Existen dos modelos de financiación pública con enfoque de género en la región. En el primer modelo, la ley exige a los partidos políticos dedicar un cierto porcentaje de su financiación pública permanente (no electoral) a la formación de mujeres. En México, por ejemplo, los partidos políticos tienen que reservar cada año el 2% de su financiación pública para la formación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Los partidos de Panamá están obligados a dedicar el 25% de su financiación pública a las actividades de formación, de las que el 10% tiene que dirigirse a mujeres. El segundo modelo requiere que los partidos dediquen un determinado porcentaje de su financiación pública total para la formación de las

mujeres o para actividades con el fin de aumentar la participación política de las mujeres. En Brasil, por ejemplo, los partidos políticos tienen que designar un porcentaje equivalente a por lo menos 5% de la cantidad total de la financiación pública recibida para la promoción y la participación política de las mujeres. En Costa Rica, una ley específica (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer) establece que los partidos políticos están obligados a reservar un porcentaje de los recursos públicos recibidos para promover la formación y la participación política de las mujeres.³⁹ La oportunidad de participar efectivamente en la política también puede depender de la capacidad de los candidatos y candidatas para obtener fondos. Si el dinero es indispensable para una posibilidad real de ganar una competencia electoral, la dificultad de acceder a la financiación puede convertirse en un obstáculo de entrada que, al impedir el acceso de las mujeres al poder, termina por alterar el balance en la representación política y por afectar la igualdad de género en la participación democrática. Por lo tanto, la financiación política es una cuestión de importancia fundamental para la eficacia del sistema electoral y del proceso democrático.

La incorporación de una perspectiva de género permitirá a las Misiones de la OEA revelar las preocupaciones en cuanto a la igualdad de género y de los derechos políticos de las mujeres y de ayudar a situar este asunto en la agenda política. Poner la igualdad de género en el centro de atención de las MOEs/OEA, no sólo estimulará el diálogo, sino que también permitirá identificar nuevos retos e iniciativas para fortalecer la participación de las mujeres en la vida política.

Por otra parte, la falta de incorporar un enfoque de género simplemente reforzará las condiciones existentes de desigualdad. No se puede ignorar que hay que superar las condiciones de desigualdad para

37. En América Latina, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay tienen cuotas. Guyana es el único país caribeño que ha adoptado la cuota.

38. En muchos casos, estas leyes de cuota establecen un porcentaje mínimo aplicable a mujeres o unos porcentajes mínimos/máximos aplicables a ambos sexos. La legislación en Perú, por ejemplo, establece que hombres o mujeres tienen que constituir por lo menos el 30% de los candidatos.

39. Urizar, Alejandro & Sara Mia Noguera, Working paper on Public Financing with a Gender Perspective, 2011 (inédito).

lograr una democracia auténtica en la que cada persona ejerza plenamente los derechos y las libertades.⁴⁰ Por lo tanto, las recomendaciones que surgen de las Misiones de Observación Electoral son esenciales. Dichas recomendaciones tienen el fin de fortalecer el proceso electoral, aumentar de forma continua su carácter inclusivo, y consolidar el impacto de las MOEs/OEA como entidades capaces de transformar la realidad.

40. *Manual para la Incorporación de una Perspectiva de Género en las MOEs/OEA*, elaborado en colaboración con International IDEA. Inédito.

CAPÍTULO V

La Igualdad de Género en el Caribe: Una Mirada al Ejercicio de los Derechos Políticos de Hombres y Mujeres

Rosina Wiltshire, Ph.D

Este documento trata de revisar el estado de la participación política de las mujeres en el Caribe centrándose especialmente en los países que invitaron misiones de observación de la OEA en el período de 2007 - 2012⁴¹. Se pretenden abordar los progresos logrados y los retos que aún quedan por delante, haciendo énfasis en el caso del Caribe anglófono.

Desde su independencia, los países del Caribe anglófono han gozado de una tradición de democracias estables⁴². En cuanto a la participación política de la mujer, también han sido pioneros ya que dos mujeres en esta región asumieron el puesto de Primer Ministro en 1980. Sin embargo, no se ha aprovechado este legado de fortalecimiento de sus instituciones políticas y gobierno con la participación de por lo menos una tercera parte de las mujeres en los más altos niveles de adopción de decisiones. Guyana es el único país anglófono que ha implementado un sistema de cuotas y que ha logrado una representación política del 30% de mujeres electas. América Latina, que hasta la década de los sesenta fue frecuentemente identificada por sus gobiernos militares y una cultura machista, ha fortalecido considerablemente sus instituciones de gobernanza democrática a través de la implementación de cuotas y así ha superado al Caribe en cuanto a la representación política de las mujeres.

41. Jamaica, Antigua and Barbuda, Dominica, Saint Kitts and Nevis, Bahamas

42. Jamaica y Trinidad y Tobago fueron los primeros países en ganar la independencia en 1962 y Saint Kitts and Nevis el último en hacerse independiente en 1983.

El Caribe hoy día ocupa uno de los lugares más bajos de la comunidad global en la materia junto con los estados árabes.

Las mujeres caribeñas han superado a los hombres en el ámbito educativo, incluso en las instituciones de enseñanza de tercer ciclo. A pesar de estos logros, y mientras que en teoría tienen acceso al disfrute pleno de sus derechos políticos, persisten barreras poderosas de índole político y socio-cultural para la realización y el ejercicio pleno de esta igualdad de derechos. Esto tiene implicaciones significativas para la capacidad de la región para seguir mejorando la calidad de vida de sus pueblos y para competir efectivamente en todos los niveles en el actual entorno mundial.

Si el Caribe ha de mantener sus avances sociales, políticos, culturales y económicos, la región tiene que involucrar en los niveles más altos del espacio público a sus mejores ciudadanos y ciudadanas. Esto implica que se estudie urgentemente la implementación de una legislación que asegure al menos un 30% de mujeres en las listas parlamentarias y en los niveles más altos de decisión.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) desempeña un papel importante en el monitoreo y el fortalecimiento democrático y puede apoyar al Caribe al aprovechar las lecciones aprendidas.

1. El Contexto Global

Globalmente, las mujeres han ganado el derecho al voto y poseen igualdad de derechos en casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de componer al menos la mitad del electorado en la mayoría de los países, las mujeres siguen siendo subrepresentadas como candidatas a cargos públicos.⁴³ Dicha subrepresentación es válida para América Latina y para el Caribe, con el Caribe por detrás de los estados de América Latina.

Mientras que todos los países firmaron la Plataforma de Acción de Beijing, que establece una masa crítica del 30% para concretar los beneficios que las mujeres aportan a la toma de decisión política, sólo seis de los estados miembros de la OEA han logrado esta masa crítica.⁴⁴ Cabe destacar que en la mayoría de estos países se establecieron cuotas de entre 30% y 50%. Además de los países escandinavos, muchos de los que han logrado la masa crítica del 30% eran países desgarrados por la guerra, el conflicto civil o militar y regímenes autoritarios. En estos países, las mujeres comprendían plenamente la importancia de desempeñar un papel más importante y de promover el sistema de cuotas como herramienta principal para avanzar, mientras que los líderes masculinos también se mostraban abiertos al cambio. Además de los países escandinavos que estaban a la vanguardia, entre los países que han logrado o casi logrado el 30% figuran Argentina, Sudáfrica, Mozambique, Rwanda, Uganda y Nepal. En el Caribe anglófono, sólo Guyana ha establecido una cuota y ha logrado esta masa crítica.

La democracia provee la base para la igualdad, la justicia y la paz. Dos pilares fundamentales de la democracia son el derecho a voto y el derecho a presentarse a las elecciones. La Carta de los Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca, los derechos

iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana como la base de la libertad, la justicia y la paz. Las democracias sanas observan y protegen activamente los derechos humanos en todas sus dimensiones.

Sumado al hecho de que la participación política de las mujeres como masa crítica aumenta la calidad del liderazgo e incorpora prioridades más equilibradas en la agenda política, el marco internacional legal de derechos humanos es el fundamento que apoya los derechos de las mujeres relativos a la igualdad en la participación política. En el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se enuncia que:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

2. El Papel de la OEA

La Carta de la Organización de los Estados Americanos reclama la eliminación de todo tipo de discriminación por cuestión de sexo, y la Carta Democrática Interamericana añade el compromiso de los Estados Miembros de promover la plena e igualitaria participación de las mujeres en las estructuras políticas de sus respectivos países.

Además, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (DOP, por sus siglas en inglés), aprobada en 2005 por parte de 21 organizaciones dedicadas a la observación de

43. ONU CEPAL, Gender Dialogue, Diciembre de 2007

44. Los seis países son Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guyana y Nicaragua.

elecciones en todo el mundo, incluida la Secretaría General de la OEA, contiene los principios básicos a seguir por estas organizaciones al llevar a cabo las actividades de observación. Las instituciones firmantes parten del consenso de que no es posible tener “elecciones auténticamente democráticas” si no se puede ejercer otros derechos humanos y libertades fundamentales cotidianamente y sin discriminación de cualquier tipo, incluida la discriminación por motivos de sexo.

En su estrategia para fortalecer la democracia representativa y para su consolidación en el respecto de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas del Hemisferio, la OEA ha realizado Misiones de Observación Electoral (MOEs/OEA) en las Américas desde la década de los años 60. Con el objetivo de fomentar los sistemas democráticos, incluidos el proceso electoral y la observación electoral, la OEA intenta, como asunto prioritario, llamar la atención sobre los obstáculos y la discriminación que impiden a las mujeres el acceso a su plena ciudadanía política. Para ello, la OEA ha establecido una herramienta de género para las misiones de observación electoral que se ha puesto a prueba en seis países, incluso Guyana y la República Dominicana (Manual para integrar el Enfoque de Género de la OEA).

3. La realidad Caribeña – las mujeres en el contexto histórico y político

A pesar del gran progreso en cuanto a la gobernanza democrática y la condición social de la mujer, el Caribe todavía tiene mucho camino por delante en cuanto a la representación de la mujer en la política a los niveles más altos.

Se cita a menudo un pequeño tamaño geográfico y una escasa población, la desigualdad en la responsabilidad del cuidado por parte de las mujeres y su acceso limitado a la financiación como las razones por las

que la participación política de las mujeres caribeñas en espacios de toma de decisiones es tan limitada. Sin embargo, históricamente, la mujer caribeña nunca ha sido disuadida por dichos factores. Las mujeres han entrado, aunque de forma limitada, en los niveles más altos del liderazgo político a nivel nacional y global desde el período de la esclavitud.

Nanny de los Maroons llevó a muchos jamaicanos esclavizados a la libertad y lideró con éxito a más de 800 esclavos *Maroons* contra las Fuerzas Británicas. Su gente alcanzó la libertad en el siglo XVIII, durante un período de esclavitud generalizada, en un lugar que hoy día se conoce bajo el nombre de Nanny Town. Claudia Jones, una mujer de Trinidad que está enterrada al lado de Karl Marx en Londres, se destacó en todo el mundo como poderosa defensora de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, de los derechos de las mujeres y de la paz. Dr. Lucille Mair, una Senadora jamaicana y Ministra de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores fue la primera mujer en asumir el cargo de Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y la primera mujer que fue nombrada mediadora para las negociaciones entre Israel y Palestina. Dame Nita Barrow fue la primera mujer embajadora de Barbados ante las Naciones Unidas y la primera Gobernadora General. Fue nombrada para la misión del “Grupo de Personas Eminentes” del Commonwealth a Sudáfrica bajo el Apartheid. Y Clothilde Walcott, también del Caribe, defendió los derechos de los trabajadores y los derechos de las mujeres y facilitó el reconocimiento formal de los trabajadores domésticos como trabajadores bajo el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. Estas mujeres jugaron un papel de liderazgo fundamental y tuvieron influencia en la agenda global y regional de derechos humanos y derechos de las mujeres.

Las mujeres del Caribe también jugaron un rol fundamental en la lucha por la independencia y todavía representan una base fundamental de los

partidos políticos. Mientras que aún se desconocen los porcentajes exactos, se reconoce ampliamente que las mujeres son las primeras organizadoras a escala comunitaria en nombre de sus partidos.

Es llamativo el hecho de que históricamente las mujeres se han presentado como candidatas en las listas electorales, pero un porcentaje muy bajo efectivamente alcanzaba éxito. Esto pudiera indicar que el problema no está en lo reducido del tamaño de estas islas, o la inequidad en la división del trabajo y el cuidado del hogar, sino en obstáculos más bien sistémicos.

Mientras que las mujeres del Caribe progresivamente fueron obteniendo el derecho a votar a partir de 1944, solo en 1980 una mujer asumió el máximo cargo ejecutivo a través de elecciones democráticas por primera vez en la región. En este año, Dame Mary Eugenia Charles asumió sus funciones como Primera Ministra de Dominica, un cargo que tuvo durante tres mandatos. Asimismo, Janet Jagan fue elegida Presidenta de Guyana después de haber ocupado el cargo de Primera Ministra.

Entre 1944 y 1991, menos del 30% de las mujeres que se habían presentado como candidatas tuvieron éxito en las urnas. Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica y Trinidad y Tobago demostraron el más constante compromiso a presentar mujeres candidatas en las elecciones. En otros países caribeños, la norma era que en todas las elecciones se solía presentar un número simbólico de una o dos candidatas. En 1980, el mismo año en el que Dame Eugenia Charles se convirtió en la primera mujer Primera Ministra en la región, en Jamaica se presentaron 13 candidatas de las que se eligieron 6, y al mismo tiempo se presentaron 4 mujeres en Dominica de las que se eligieron 2.

En general, Trinidad y Tobago parecía estar a la vanguardia en la región a la hora de presentar candidatas femeninas. Unos números impresionantes

de 29, 18, 20 y 27 candidatas femeninas compitieron por escaños en las elecciones de 1976, 1981, 1986 y 1991, respectivamente.⁴⁵ De estos números resultaron ser elegidas como parlamentarias, 4, 6, 6 y 4. Sin embargo, esta mayor exposición del electorado a candidatas mujeres y exitosas parlamentarias tanto en Jamaica como en Trinidad y Tobago permitió abrir el camino para un cambio en el clima para la postulación de mujeres candidatas y apoyó la emergencia de las actuales Primeras Ministras en ambas islas en las elecciones del 2011.

Las mujeres también se destacaron como delegadas de partidos en las elecciones. Esto sigue siendo una realidad, como se ha demostrado en las elecciones en Guyana y en Santa Lucía en 2011. Las mujeres constituyeron también la mayoría de los jurados electorales. En Santa Lucía, las mujeres alcanzaron un promedio del 87% de los jurados electorales, mientras que en Guyana representaron más del 75% de los jurados electorales en los centros de votación observados por la OEA.⁴⁶ No obstante, este apoyo de base no se refleja en su presencia como candidatas.

4. El actual panorama político con respecto a cuestiones de género en el Caribe

Las mujeres caribeñas desempeñaban un papel de liderazgo en las conferencias de la ONU sobre el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género, incluido la participación activa en la conferencia de Beijing, en donde se aprobó la Plataforma de Acción de Beijing y el objetivo de una masa crítica del 30% de mujeres en espacios de toma de decisiones políticas.

Sin embargo, desde la conferencia de Beijing, el Caribe ha perdido mucho terreno en lograr dichos objetivos. El enfoque y el compromiso político se han

45. Emmanuel, Patrick A.M; [Elections and Party Systems in the Commonwealth Caribbean 1944-91](#). Caribbean Development Research Services, Bridgetown.

46. Datos del Proyecto Piloto de la OEA en Guyana, 2011, e Informe Final para las elecciones de Santa Lucía, 2011.

visto descarrilados por una tesis popular expuesta por Errol Miller que argumenta que los hombres caribeños están amenazados y marginalizados.⁴⁷ La tesis no cuenta con el respaldo de datos sobre los niveles de pobreza, los ingresos y el desempleo o la participación en la toma de decisiones en los negocios o la política, sino que se sustenta estadísticas limitadas, incluido el hecho de que las niñas superan a los niños en el ámbito de la educación. Esto, sin embargo, ha llevado a asumir que las mujeres han logrado los objetivos de igualdad y han superado a los hombres en el acceso a espacios de poder. Por lo tanto, la agenda política se ha alejado de los retos para lograr el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, y el Caribe se ha quedado atrás de todas las demás regiones en este tema, salvo la región árabe.

Mientras que muchos responsables de la formulación de políticas ahora hablan de la marginalización de los hombres caribeños, los datos demuestran que aún persisten graves obstáculos para el liderazgo político de la mujer. Esto es contrario a la expectativa que se basa en el hecho de que las niñas caribeñas superan a los niños en el sistema educativo y que representan más del 60% de los estudiantes en las instituciones de enseñanza superior en la región. Si bien es importante fortalecer el rendimiento educativo de los hombres, la región está arriesgando socavar sus logros de desarrollo si se sigue excluyendo a mujeres altamente educadas de la igualdad de representación en los niveles más altos del poder político.

La participación política de las mujeres y el fuerte apoyo de los partidos políticos en los niveles de base no se refleja en su presencia como candidatas. El ejemplo de Santa Lucía demuestra que a pesar de que su papel como delegadas de los partidos excedió el 80% en las urnas, el número de candidatas mujeres no alcanzó ni el 20%. Hubo un aumento del 8.3% de candidatas mujeres en las elecciones en 2006 al 19% de candidatas mujeres en las elecciones en 2011 (10 de un total de 52 candidatos eran mujeres).

Se eligieron tres de las diez mujeres que se presentaron como candidatas, llevando a una representación del 16.7% en el parlamento.⁴⁸

Los datos de representación en la administración electoral aunados al hecho de que se eligieron Primeras Ministras en Trinidad y en Jamaica en el ciclo electoral de 2006–2012 pueden interpretarse como un progreso en el panorama político dominado históricamente por hombres. Aun así, según demuestran las cifras a continuación, se observa también una regresión. Los datos indican que queda un largo camino por recorrer para lograr el punto donde existan las condiciones necesarias para asegurar que las mujeres caribeñas puedan ejercer efectivamente sus derechos políticos y participar como candidatas en las competencias políticas en igualdad de condiciones.⁴⁹

47. Errol Miller, *Men at Risk*, Jamaica Publishing House 1991

48. Informe Final de la OEA, Santa Lucía, 2011

49. Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA

Tabla 1. *Mujeres Caribeñas en los Parlamentos: Cuadro Comparativo*

País	1 ^{er} Ciclo Electoral 2001 – 2006				2.º Ciclo Electoral 2007 - 2012				Diferencia
	AÑO	Total	Mujeres	%	AÑO	Total	Mujeres	%	%
Antigua y Barbuda	2004	19	2	10.5	2009	19	2	10.5	0
Bahamas	2002	40	8	20	2012	38	5	13.2	-16.8
Barbados	2003	30	4	13.3	2008	30	3	10	-3.3
Belize	2003	30	2	6.7	2012	32	1	3.1	-3.7
Dominica	2005	31	4	12.9	2009	32	4	12.5	-0.4
República Dominicana	2006	178	35	19.7	2010	183	38	20.8	1.1
Granada	2003	15	4	26.7	2008	15	2	13.3	-13.4
Guyana	2006	69	20	29	2011	67	21	31.3	2.3
Haití	2006	98	2	2.0	2010	95	4	4.2	2.2
Jamaica	2005	60	7	11.7	2011	63	8	12.7	1.0
Santa Lucía	2006	18	1	5.6	2011	18	3	16.7	11.1
San Kitts y Nieves	2004	15	0	0	2010	15	1	6.7	6.7
San Vicente y las Granadinas	2005	22	4	18.2	2010	23	4	17.4	-0.8
Suriname	2005	51	13	25.3	2010	51	6	11.8	-13.5
Trinidad y Tobago	2002	36	7	19.4	2010	42	12	28	8.6

Fuente: Datos compilados por la autora basándose en los datos de la Unión Interparlamentaria-Mujeres en el Parlamento (UIP-Women in Parliament).

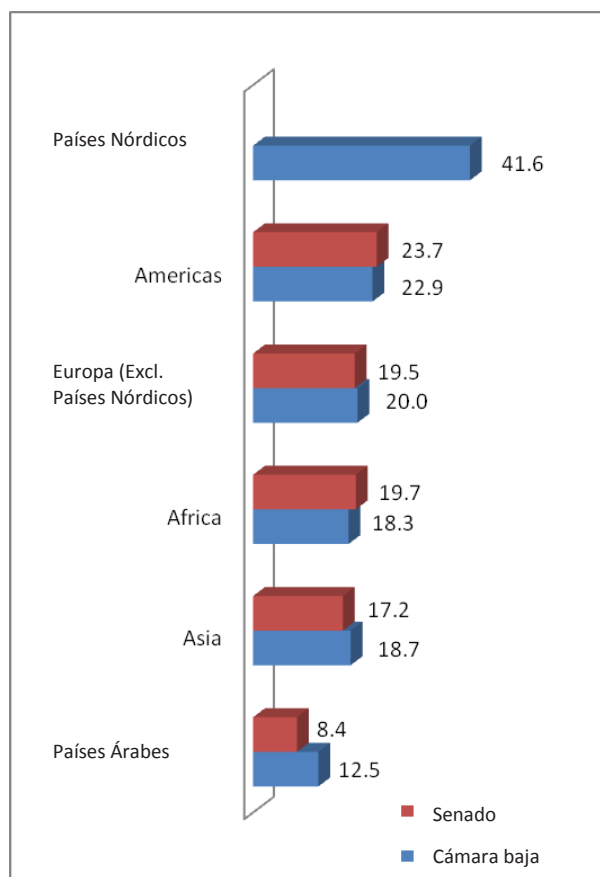
5. Progreso, Regresión o Estancamiento?

Los datos comparativos de dos ciclos indican que hay algunos indicadores de progreso con referencia a Santa Lucía reflejando un aumento del 11% en la representación femenina, seguido de Trinidad y Tobago con un aumento del 8.6% y Saint Kitts and Nevis con un aumento del 6.7%. Sin embargo, más del 50% de los países no mostraron ningún cambio e incluso en algunos se dio una disminución en el aumento de la representación femenina durante los ciclos electorales de 2007 - 2012. Un examen más detallado señala que el progreso no necesariamente representa una tendencia. Los países que indican un progreso tienen las mismas probabilidades de retroceder, como lo indican los números reducidos de las mujeres elegidas y los resultados del último ciclo. Granada y Suriname, que lograron más del 25% de candidatas elegidas en el último ciclo, sufrieron retrocesos graves en el ciclo electoral de 2007 - 2012.

Además, el hecho de que el aumento en Saint Kitts refleje un aumento de 0 a 1 parlamentaria femenina, mientras que Santa Lucía refleja un aumento de 1 a 3, también demuestra la naturaleza frágil del progreso. Jamaica teniendo un Parlamento de 60 y 63 miembros se movió de 7 a 8 mujeres parlamentarias. Algunos de los países han utilizado la discreción permitida relativa a los nombramientos de senadores para aproximarse al 30% de mujeres, incluyendo Belize con el 38.5%, Barbados con el 33.3% y Antigua y Barbuda con el 29.4% de mujeres. Aun así, esto no trata los obstáculos arraigados y sistemáticos que las mujeres caribeñas parecen enfrentar para lograr una representación plena en el principal órgano legislativo. La experiencia adquirida en las elecciones en Santa Lucía proporciona algunas ideas. Se aprovecharon de las vidas profesionales y privadas de las candidatas

para desacreditarlas. También se informó que las candidatas mujeres en general se enfrentaron con un acceso reducido a la financiación de los partidos en comparación con sus colegas masculinos.⁵⁰ Es significativo que el Caribe se quedó atrás del resto de la región de América Latina y de la mayoría del resto del mundo en este asunto como demuestra la tabla abajo.

Tabla 2. *Porcentaje de las Mujeres Elegidas en los Parlamentos (Cámaras Altas y Cámaras Bajas) por Regiones del Mundo*



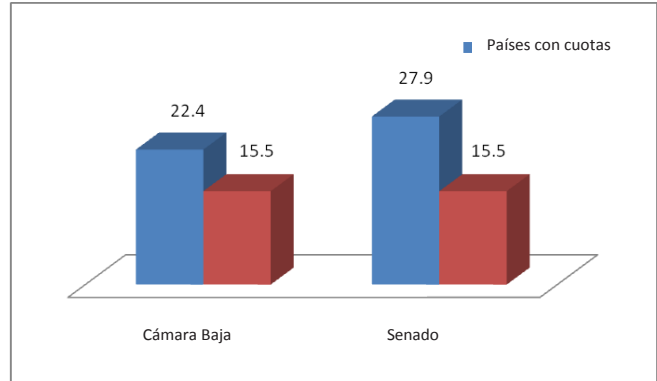
Fuente: Datos de la OEA, basándose en datos disponibles en febrero de 2010 de la Unión Interparlamentaria en www.ipu.org

50. MOE/OEA Santa Lucía, Informe final

Un análisis por subregiones revela diferencias importantes. En el caso de los Estados Unidos y Canadá, el promedio en la cámara baja o en la cámara única es del 19% y en la cámara alta es del 25.4%; en el caso de América Latina, el promedio en la cámara baja es del 20.2% y en la cámara alta es del 20.4%. En el Caribe, en cambio, las mujeres sólo ocupan el 12.9% de los escaños en la cámara baja o en el parlamento unicameral y el 26.7% en la cámara alta. Cabe destacar que tanto en Canadá como en la mayoría de los países caribeños, se decide la composición de la cámara alta a través de un proceso de nombramiento y no a través de una votación popular.

Asimismo, el documento subraya que en los países en los que se ha adoptado una cuota o leyes de paridad para incluir a las mujeres en las listas de candidaturas, las mujeres obtienen una mayor representación en la legislatura, como promedio, en comparación con los países donde no se han aprobado semejantes medidas. Como consecuencia, en los países con cuotas, las mujeres ocupan el 22.4% de los escaños elegidos en la cámara baja, mientras que en los países sin cuotas, el porcentaje baja al 15.5%. Con referencia a la cámara alta, en los países donde se elige el Senado por una votación popular, y donde se ha adoptado una cuota, las mujeres ocupan el 27.9% de los escaños en comparación con el 15.5% en los países que no han adoptado semejantes medidas.

Figura 1. Porcentaje de Legisladoras (Cámara Alta y Baja/ Parlamento Unicameral) en 2010: Estados Miembros de la OEA con Cuotas v. Países sin Cuotas



Fuente: Datos de la OEA, basándose en datos disponibles en febrero de 2010 de la Unión Interparlamentaria en www.ipu.org.

Los datos revelan que los países con el mayor número de mujeres representantes en el Congreso son Costa Rica con el 38.6%, Argentina con el 38.5%, y Ecuador con el 32.3%. Todos ellos han incorporado una cuota o una ley de paridad en su legislación. Antes, la representación de la mujer en la cámara baja/única cámara en Argentina era del 6%, en Costa Rica del 14% y en Ecuador del 4%⁵¹.

51. Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (En edición).

6. Mujeres en puestos ministeriales

Es a nivel de los miembros del gabinete donde se establecen las prioridades políticas y se toman decisiones políticas. La designación de mujeres para puestos ministeriales constituye por lo tanto un aspecto crítico para su participación política. Según los datos de la OEA, las mujeres ocuparon un promedio del 22.3% de los puestos ministeriales en los 35 Estados Miembros del OEA en 2011. Dicho de otro modo, sólo uno de cada cinco cargos en el gabinete fue ocupado por una mujer. En comparación con la década de los 90, cuando las mujeres ocuparon menos del 10% de los cargos en el gabinete en América Latina, se han registrado progresos en los últimos años. Esto resulta de una legislación de cuotas y de la voluntad política de muchos líderes que han optado por paridad en sus gabinetes. Hoy día, cuatro países han alcanzado o casi alcanzado el objetivo de paridad (un balance entre hombres y mujeres que va del 40% al 60%) en cuanto a la composición del gabinete. Estos países son Nicaragua (54.5%), Ecuador (44%), Costa Rica (40%) y Bolivia (40%). En el caso de Bolivia, además de la voluntad del presidente por optar por una composición más equitativa, la nueva Constitución aprobada mediante un referéndum en 2009 establece que al realizar nombramientos ministeriales, es el deber del Presidente respetar la paridad de género. Aún así, en el otro extremo del espectro hay países con una ausencia flagrante de mujeres en tales puestos. Belize y Guatemala no tienen ni una sola mujer en el gabinete, y en las Bahamas, en Suriname, Santa Lucía y la República Dominicana, la proporción de las mujeres es igual o inferior al 10%. También hay una clara disparidad si analizamos los porcentajes en cada una de las tres subregiones en el Hemisferio. Mientras que en los Estados Unidos y en Canadá el porcentaje de los miembros femeninos del gabinete es del 28.3% y en América Latina es del 26.7%, en la región caribeña es solamente del 14.7%⁵².

52. Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

7. Algunas lecciones de la implementación de la metodología de género

La MOE/OEA en Guyana incorporó un proyecto piloto de la metodología para la observación de la participación de género en el proceso electoral. Los resultados de este análisis demuestran que Guyana ha progresado considerablemente en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el proceso político, ya que Guyana es el único país en el Caribe con una cuota de género. La actual composición del 30% de las representantes femeninas en el parlamento demuestra el compromiso del país para la participación femenina en el ámbito político. En este sentido, las mesas de votación observadas estaban compuestas de más del 75% de trabajadoras electorales, y también se notó la participación activa de las mujeres como agentes electorales y de la policía.⁵³

Resaltando el predominio de las mujeres como jurados electorales y representantes de los partidos, la misión recomendó introducir un balance de género en toda la jerarquía electoral y política para asegurar una representación equitativa de ambos sexos a todos los niveles. También se recomendó esfuerzos por parte del gobierno y de la GECOM para promover programas de formación para las candidatas, apoyar la sensibilización acerca de las cuestiones de género, y procurar apoyar la legislación para la promoción de la igualdad de género en todas las esferas de la vida en Guyana.⁵⁴

8. Conclusión y Recomendaciones Políticas

El mito de la marginalización del hombre caribeño ha desplazado el enfoque político de los retos con las que las mujeres caribeñas siguen enfrentándose en el ámbito socio-cultural, económico y político. Estos ámbitos están intrínsecamente vinculados y se ponen de manifiesto en el hecho de que el Caribe hoy día se

53. Informe de la MOE/OEA en Guyana 2011.

54. Informe de la MOE/OEA en Guyana, 2011.

encuentra a un rango inferior de cualquier otra región, excepto la región árabe, en cuanto a la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas. Salvo Guyana, que ha adoptado cuotas, el Caribe está lejos de alcanzar un mínimo del 30% de representantes políticas electas. Dichos retos continúan a pesar de la contribución destacada de las mujeres caribeñas a la agenda de derechos humanos y al fortalecimiento democrático.

Mientras que la región marcó pauta, por un lado, con el ascenso de Dame Eugenia Charles de Dominica al cargo de la Primera Ministra en la década de los 80, y el de Janet Jagan en Guyana al cargo de la Presidenta después de haber ocupado el puesto de la Primera Ministra, por el otro no se han desarrollado y mantenido los avances. Actualmente, América Latina, Asia y África han sobrepasado la región caribeña. Los países nórdicos están a la cabeza con un 41% de oficiales elegidas, seguido por las Américas. Es significativo que dentro de las Américas, el Caribe reduce el promedio regional.

Se han logrado algunos avances. Guyana ha alcanzado el 30% de mujeres elegidas a la cámara baja. Esto es el resultado de la cuota legislada y por lo tanto no está sujeto al capricho político. Además, se demuestra el progreso mediante el hecho de que hay actualmente dos Primeras Ministras electas en Jamaica y en Trinidad y Tobago. Aun así, esto no indica necesariamente una tendencia, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia histórica de Dominica y de Guyana.

La mitad de los países del Caribe han retrocedido desde el último ciclo electoral. Esto refleja falta de voluntad política y reclama medidas políticas para aumentar la participación política de la mujer. La región está en peligro de perder sus ganancias y de comprometer su capacidad de desarrollar sus sociedades y competir efectivamente en una arena global con nuevos retos dada esta marginalización política de las mujeres.

Estas mismas mujeres quienes han sobresalido en el ámbito de la educación y que han demostrado a escala mundial su capacidad de liderazgo. El Caribe sigue perdiendo a sus mejores y más brillantes trabajadores con la emigración, y las mujeres y las personas altamente calificadas constituyen números cada vez mayores de estos grupos de emigrantes. La plena integración de las mujeres en la toma de decisiones políticas es impostergable.

Tanto los derechos humanos como las perspectivas del desarrollo suponen acciones urgentes. La experiencia global demuestra que las cuotas cumplen su función. Una perspectiva de los derechos humanos implica que al menos el 50% de la lista del partido sean mujeres para dar a la población una base equilibrada para elegir en las urnas. Esta paridad del 50% es un modelo que se ha adoptado exitosamente en Suecia, y el modelo es incluso más relevante ante el hecho de que la región está aproximándose después de haberse quedado muy atrás de otras regiones.

La implementación de cuotas para cumplir con el objetivo del 30% de mujeres elegidas como representativas debe figurar entre las principales prioridades de la política de la región. De este modo se garantizará que el Caribe se beneficie de los talentos de la mitad femenina de su población por un lado y por otro lado que reconozca los logros de su participación en los niveles más altos de la adopción de decisiones. La introducción de una política de cuotas por parte de todos los Estados Miembros es esencial si el Caribe pretende alcanzar su pleno potencial, ir al compás del resto del mundo y si quiere mantener y consolidar sus democracias.

La OEA ha de desempeñar un papel importante con su liderazgo en el tema y respaldando a sus Estados Miembros para avanzar en la agenda de género y participación política.

CAPÍTULO VI

La equidad y la transparencia de los sistemas de financiamiento político-electoral desde las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA)

Alejandro Urizar

El presente documento es un repaso de los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de las MOEs/OEA en la observación de los sistemas de financiamiento en el ciclo electoral 2007-2012. El texto se organiza a partir de las características de los regímenes de financiamiento político establecidas en el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana (CDI): a saber la equidad y la transparencia. El objetivo es hacer una revisión de los sistemas de financiamiento observados por la OEA en el marco de las MOEs/OEA del 2009 al 2012, el cual puede ser considerado como un bosquejo de diagnóstico regional en la materia. El primer apartado comienza con una explicación del significado de la equidad en los sistemas de financiamiento y avanza hacia una exposición de los resultados de la MOEs/OEA en la observación de esa característica. El segundo apartado hace lo mismo, pero desde la perspectiva de la transparencia de los sistemas de financiamiento. Al final se consignan algunas conclusiones que esbozan líneas generales que caracterizan el financiamiento político en los países observados.

1. Equidad en los sistemas de financiamiento político-electoral

El artículo V de la Carta Democrática Interamericana (CDI) establece que los regímenes de financiamiento de partidos deben ser equitativos. El análisis de los instrumentos legales que constituyen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos permite deducir una propuesta de definición del concepto de equidad en los sistemas de financiamiento político-electoral.

En primer lugar, la equidad significa que el sistema de financiamiento garantiza la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho del voto, es decir, en el derecho a elegir. En sociedades estructuralmente desiguales, los ciudadanos que poseen más recursos utilizan su poder económico para aumentar la incidencia del derecho a elegir mediante el financiamiento de la campaña del candidato de su predilección. En esos contextos un sistema de financiamiento equitativo debe contar con las normas y prácticas necesarias para evitar que las diferencias estructurales afecten la igualdad en el ejercicio del derecho al voto.

Segundo, la equidad también garantiza la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho de acceso al poder, o sea, en el derecho a ser electo. En sociedades desiguales los candidatos con más recursos o más capacidad de recaudación, tendrán ventajas en comparación con los otros contendientes. Por esa razón un sistema equitativo debe contar con las normas y prácticas necesarias para abonar a equilibrar la competencia entre los contendientes en un proceso electoral.

Los sistemas de financiamiento equitativo deberían, por un lado, estimular los recursos que favorecen la igualdad de condiciones para el ejercicio del derecho de elegir y ser electo. Por otro lado, deberían restringir los recursos que perjudican la igualdad de condiciones en una competencia electoral. Los recursos estatales favorecen la igualdad de condiciones en la competencia electoral, pues su naturaleza se encuentra

intrínsecamente vinculada al interés común. El interés común persigue fundamentalmente que todos los ciudadanos tengan las condiciones favorables para el ejercicio de derechos, en general, y en los procesos electorales, en particular. Sin embargo, la capacidad de favorecer la igualdad en la competencia electoral de los recursos estatales se anula cuando su utilización es indebida. En esos casos los candidatos acceden a los recursos públicos por los puestos de poder que ocupan en las instituciones públicas, no por su calidad de contendientes en el proceso electoral. Los partidos que no tienen puestos de poder lógicamente no acceden a esos recursos, lo que genera condiciones de inequidad.

Los recursos de las personas, por su vínculo intrínseco al interés privado, no se proponen como fin fundamental favorecer las condiciones de igualdad. El objetivo del financiamiento privado de las campañas es incrementar las posibilidades del candidato predilecto de ganar las elecciones. No obstante que en principio los recursos públicos favorezcan la igualdad de condiciones y los privados potencialmente la perjudiquen, no significa que un sistema equitativo es aquel en el cual las campañas se financian en su totalidad por recursos estatales. La realidad es que los sistemas de financiamiento político-electoral mixtos garantizan un balance generador de equidad entre los recursos públicos y privados coherente con cada contexto.

En complemento, la CDI menciona que deben hacerse esfuerzos para evitar el alto costo de las campañas. El aumento del gasto en campañas perjudica la equidad cuando el incremento provoca un efecto aditivo. El efecto aludido consiste en que los recursos privados se suman a los recursos públicos, generando un margen de gasto que distorsiona las condiciones de equidad. En esos casos los partidos gastan únicamente limitados por su capacidad de pago y recaudación, situación que potencialmente le concede a los recursos una

capacidad de incidencia desmedida en los resultados electorales.

1.1 El financiamiento público de las campañas

La Constitución de la República de México establece la preponderancia del financiamiento estatal de los partidos sobre el privado y el Código Federal Electoral regula que el aporte público debe representar el 90% del costo total de las campañas presidenciales (MOE/OEA 2009). Por su parte, el marco normativo colombiano establece una norma similar para el mismo tipo de elecciones, aunque en ese caso el financiamiento público debe representar el 80% en comparación con el privado (MOE/OEA 2011).

Los sistemas de financiamiento mexicanos y colombiano, son casos observados por la OEA donde la preponderancia del financiamiento público sobre el privado está objetivamente establecida en el marco normativo. Los sistemas en cuestión estimulan el financiamiento público con el objeto de incrementar la equidad en la competencia, pero también para evitar la injerencia desmedida de los recursos privados y los intereses que representan en la vida política nacional. Los sistemas de financiamiento de esos países son un ejemplo de estimulación de los recursos públicos sobre los privados, pero esos mismos casos y otros más prueban que no son suficientes esas normas generales. Las MOEs/OEA han constatado que no basta con incrementar financiamiento público directo o indirecto destinados a las campañas de los partidos. El impacto del financiamiento público sobre la equidad en la competencia electoral descansa sobre todo en los mecanismos que definen su cálculo, entrega y distribución, entre otras cosas.

De acuerdo con las normas vigentes en Perú, el cálculo del financiamiento público depende de consideraciones presupuestarias y de una decisión del Órgano Ejecutivo. En las elecciones de octubre de

2010, señalando que no habían recursos suficientes en la arcas estatales, no fue entregado el financiamiento estatal a los partidos para sus campañas (MOE/OEA, 2010). El caso muestra que la discrecionalidad de la norma afecta el acceso efectivo al financiamiento público y provoca condiciones de inequidad, ya que los partidos con menos recursos o capacidad de recaudación vieron afectadas sus capacidades de competencia en las elecciones.

Respecto al mecanismo de entrega, la MOE/OEA constató que el Código Electoral de El Salvador instituye que los partidos recibirán el financiamiento público directo posteriormente a la celebración de las elecciones. También regula que los partidos tienen derecho a solicitar anticipos una vez entreguen una caución económica o respaldo financiero. La observación electoral de la OEA permitió constatar que la caución económica puede ser un obstáculo para acceder a los recursos públicos directos cuando los partidos no poseen solidez financiera o relaciones con el sistema bancario. En la práctica los partidos con menos recursos económicos o escasos vínculos, e inclusive los más pequeños o de reciente creación, afrontan mayores dificultades para financiar con recursos estatales sus campañas en comparación con los otros contendientes y consecuentemente compiten en condiciones de desigualdad en las elecciones (MOE/OEA, 2012).

Por último, el mecanismo de distribución es fundamental para garantizar la eficiencia y eficacia del financiamiento público en el fortalecimiento de las condiciones equitativas de competencia. La Ley Electoral de la República Dominicana establece que el 80% de los fondos estatales para las campañas se repartirán en partes iguales entre los partidos que obtengan más del 5% de los votos en las elecciones anteriores. En las elecciones del 2012, más de 4 quintas partes del financiamiento público se concentró en las campañas de 3 partidos, mientras que menos de una quinta parte se repartió entre los 23 contendientes

restantes (MOE/OEA, 2012). El mecanismo de distribución fue calificado de inequitativo por casi la totalidad de los partidos con quienes los expertos de la MOE/OEA se reunieron y por la totalidad de funcionarios públicos de las instituciones estatales del sistema electoral.

1.2 El uso de recursos públicos

Evitar el uso indebido de recursos públicos es fundamental para la equidad en los sistemas de financiamientos, pero representa algunos retos prácticos. Por un lado, son los actores en el poder quienes pueden hacer uso indebido de los recursos y regularmente son ellos mismos quienes establecen las reglas de juego, implícitas o explícitas. Por el otro lado, en general existen muchas quejas, pero pocas denuncias formales y menor número de casos investigados y sancionados.

La MOE/OEA observó que el marco legal de San Vicente y la Granadinas no regula certeramente la prohibición del uso indebido de los recursos públicos en campañas, lo que ocasionó la apertura de un proceso judicial para atajar el vacío en el marco del referéndum constitucional del 2009 (la oposición presentó un recurso contra el partido en el poder, por uso de recursos públicos).

Otras elecciones observadas por la OEA han señalado además, que el uso indebido de recursos públicos no es una práctica exclusiva de los partidos en el gobierno central (OEA, 2010; OEA, 2012). Los partidos en la oposición también son susceptibles de utilizar recursos estatales indebidamente a través de los puestos que ocupan en el poder local y en los parlamentos.

1.3 El financiamiento privado de las campañas

La consolidación de un sistema de financiamiento político-electoral mixto que garantice un balance generador de equidad significa estimular los recursos públicos pero a la vez restringir las fuentes privadas. La

restricción del financiamiento privado debe orientarse a prohibir y limitar aquellos recursos que por su naturaleza o magnitud perjudiquen las condiciones de equidad en la competencia electoral. Las MOEs/OEA han logrado identificar normas y prácticas que coadyuvan a restringir el financiamiento privado y mejorar las condiciones de igualdad.

El marco normativo vigente en Santa Lucía no contempla prohibiciones o límites sobre las fuentes de financiamiento privado, ni siquiera las más reputadas y consensuadas en la región: donaciones anónimas y provenientes del extranjero. En ese entorno, el dinero proveniente de gobiernos extranjeros no posee ningún obstáculo para ingresar a las finanzas partidarias. Asimismo, dinero proveniente de fuentes ilícitas puede filtrarse en las campañas electorales sin problemas, pues el anonimato es una garantía de impunidad. Durante el proceso electoral del 2011, en las reuniones sostenidas con los representantes de partidos y funcionarios públicos, los expertos de la OEA confirmaron que los riesgos asociados a la injerencia del extranjero en la vida política nacional y al financiamiento ilícito de campañas eran constantes preocupaciones. Además de los efectos negativos sobre la independencia de los partidos y la política, la falta de prohibiciones puede aumentar la desigualdad en la competencia electoral, pues no todos los partidos están dispuestos a aceptar recursos provenientes del extranjero o de fuentes desconocidas (MOE/OEA, 2011).

La Ley Electoral y de Partidos vigente en Guatemala establece prohibiciones y límites a las donaciones privadas directas, pero no a las donaciones indirectas en los medios de comunicación masiva. En este país, los dueños de los medios pueden realizar donaciones ilimitadas a las campañas del partido de su predilección de forma legal. En las elecciones del 2011, el rubro de gasto más alto fue precisamente el costo en los medios, especialmente en la televisión, el cual alcanzó el 90% en comparación con la radio y la prensa (MOE/OEA, 2011). La falta de límites y prohibiciones a las donaciones

indirectas en los medios provocó una concentración de poder relevante. Básicamente fueron los dueños de las televisoras quienes controlaron un alto porcentaje del acceso a la publicidad en la campaña electoral. La situación significó desventajas para los partidos que no estaban asociados o no tenían vínculos con los medios de comunicación, pero además provocó que el gasto de la campaña se disparara.

1.4 El control del gasto de las campañas

El control del gasto es una medida secundaria, pues si los recursos ya han ingresado a los partidos, difícilmente los contendientes se abstendrán de gastarlos, sobre todo en un entorno de competencia. El carácter secundario de la medida la convierte en un complemento del control en el ingreso, pues establece parámetros que desincentivan el gasto en las campañas electorales. Sin embargo, las MOEs/OEA han observado que existen dificultades para implementar los límites orientados a controlar el gasto en las campañas de los partidos.

El Código Electoral de El Salvador establece un límite de tiempo de duración de campaña, pero no límites a gastos específicos ni al costo total. En la práctica los partidos no cumplen con los límites establecidos y poseen la discrecionalidad suficiente para gastar en los rubros y los montos que ellos decidan, limitados únicamente por su capacidad de pago o recaudación (MOE/OEA, 2012). La falta de controles crea un margen de gasto que minimiza el efecto de equidad esperado del financiamiento público. La expectativa de ganar las elecciones se traslada a ese margen de gasto y también a la capacidad de recaudación de capitales privados.

La Ley Electoral de Guatemala establece un límite de tiempo y un tope total del costo de las campañas, pero delega en el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y en los partidos el establecimiento del límite específico de gasto en medios de comunicación. En la práctica

se estableció para las elecciones del 2011 un límite que era 10.4 veces superior al tope total de gasto de campaña. El caso, además de ser una incongruencia jurídica, refleja la discrecionalidad concentrada en los partidos y provocó como resultado un descontrol del gasto en los medios (MOE/OEA, 2011). La falta de límites efectivos y eficientes sobre los disparadores del costo de las campañas en el caso guatemalteco provocó un margen de gasto que reforzó la desigualdad en la competencia electoral.

2. Transparencia en los sistemas de financiamiento político-electoral

El artículo V de la Carta Democrática Interamericana (CDI) también establece que los regímenes de financiamiento de partidos deben ser transparentes. Al igual que la equidad, el análisis de los instrumentos legales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos orienta a cómo debe entenderse la transparencia de los sistemas de financiamiento político-electoral.

Primero, la transparencia aparece asociada a la libertad de expresión en el Sistema Interamericano y es definida como el derecho a solicitar y recibir información. La definición supone tanto el derecho de los ciudadanos de recibir datos como la obligación de quien los posee de publicarlos. El principio de fondo es que mientras más libres sean los flujos de información habrá mayor transparencia. En consecuencia, un sistema de financiamiento político transparente es el que cuenta con normas y prácticas que garantizan el derecho de solicitar y la obligación de publicar información sobre las finanzas de las campañas.

Segundo, la transparencia también supone contar con los mecanismos adecuados para producir y verificar la información, es decir, para garantizar que los datos a los que accede el ciudadano sean oportunos, confiables e inteligibles. Por esta razón, el concepto

de transparencia también incluye la rendición de cuentas de los partidos y el control gubernamental de las instituciones públicas responsables. En otras palabras, un sistema de financiamiento transparente es el que posee las normas y prácticas necesarias para garantizar que los partidos rindan cuentas y las instituciones públicas controlen, con el fin de producir datos de calidad que permitan a los ciudadanos ejercer su voto informadamente.

2.1 La rendición de cuentas de los partidos

Los mecanismos de rendición de cuentas de los partidos son la base de la transparencia. Gracias a esos mecanismos es posible generar información confiable y verificable sobre los ingresos y gastos de las campañas. La realidad es que sin mecanismos de registro y administración de recursos y sin dispositivos de presentación de reportes; los datos sobre el financiamiento de las campañas son escasos e inciertos, o en el peor de los casos, inexistentes. Las MOEs/OEA han logrado recabar algunos hallazgos sobre la rendición de cuentas de los partidos.

Las leyes vigentes en la República de Panamá no establecían para el 2009 la obligación expresa de los partidos de registrar el origen y el monto de los fondos provenientes de fuentes privadas. En las elecciones de ese año se suscitó un escándalo donde un presunto narcotraficante colombiano supuestamente había financiado la campaña del partido en el gobierno. Debido a que no existía la obligación de registrar el origen y monto, hasta el día de las elecciones resultó imposible comprobar la identidad de los donantes y la veracidad de las acusaciones (MOE/OEA, 2009). El caso muestra que la falta de mecanismos de registro de los ingresos provoca carencias de información que pueden afectar la transparencia del sistema, pero a su vez generan efectos colaterales para el proceso electoral.

Otro elemento importante de la rendición de cuentas son los mecanismos de administración de los recursos. El marco normativo vigente en Santa Lucía no obliga a los partidos a contar con sistemas de administración de recursos de sus campañas. En la práctica los partidos deciden si utilizan sistemas contables o no y con que grado de profundidad. La falta de reglas se traduce en niveles de discrecionalidad que provocan información dispareja e insuficiente sobre las finanzas de las campañas de los partidos (MOE/OEA, 2011). La poca calidad y la insuficiente cantidad de información disponible se constituyen en una base laxa y precaria para el ejercicio del derecho de solicitar y recibir datos sobre las finanzas de los partidos.

De acuerdo con las normas vigentes en Colombia, los candidatos de gobernaciones y alcaldía de capitales de departamento deben presentar reportes semanales sobre sus finanzas con base en un aplicativo electrónico. Sin embargo, no están sujetos a esa misma obligación el resto de contendientes, aunque pueden hacerlo de forma voluntaria. En consecuencia, en las elecciones del 2011 participaron 101,988 candidatos, de los cuales únicamente 387 estaban obligados a presentar el reporte citado. En la práctica el sistema dejó fuera de la obligación a más del 99% de los contendientes (MOE, 2011). Por supuesto, el caso colombiano es positivo en comparación con aquellos que ni siquiera cuentan con normas y prácticas de presentación de reportes, pero refleja otro problema: enfocar la rendición de cuentas en un segmento provoca incentivos para canalizar los fondos en la parte del sistema menos controlado y más opaco.

2.2 Control gubernamental

El control es la contrapartida de la rendición de cuentas, pues resulta indispensable que un actor independiente fiscalice la correcta aplicación de los mecanismos de registro y administración, así como la veracidad de la información producida. No obstante, las MOEs/OEA han observado casos en que el control

gubernamental sobre el financiamiento político-electoral presenta debilidades que afectan la calidad y cantidad de información disponible al público.

El Código Electoral de la República de El Salvador no delega al Tribunal Superior Electoral (TSE) la responsabilidad de controlar las finanzas de los partidos políticos. En su lugar, la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas (CC) establece como una función de esa entidad la fiscalización de todos los recursos del Estado. De la norma citada se deduce que la CC debería auditar al menos los recursos públicos que reciben los partidos para sus campañas. Sin embargo, la CC no fiscaliza a los partidos, argumentando que no existe una obligación expresa definida en las normas. El resultado es un descontrol de los ingresos y gastos de los partidos en las campañas, lo que redundaba en la insuficiente calidad y cantidad de información en la materia (MOE/OEA, 2012).

En el caso de Paraguay, las leyes vigentes en el 2008 delegaban en el Tribunal Superior de la Justicia Electoral (TSJE) la responsabilidad de fiscalizar a los partidos políticos. Sin embargo, la MOE/OEA constató que el TSJE no contaba con los recursos suficientes y poseía una capacidad instalada limitada para aplicar las responsabilidades de las normas de control sobre el financiamiento de las campañas de los partidos. Una vez más, el resultado fue un descontrol de los recursos, sobre todo en la verificación del cumplimiento de los límites de publicidad electoral en los medios de comunicación (MOE/OEA, 2008). Mientras el caso salvadoreño muestra los efectos negativos ocasionados por normas insuficientes y laxas, el paraguayo indica que no es suficiente legislar en la vía correcta, y que resulta vital fortalecer a las instituciones encargadas de la implementación del control.

2.3 Acceso a la información

El acceso a la información es el corolario de un sistema de financiamiento transparente, pues es cuando el

ciudadano conoce los datos sobre los ingresos y gastos de los partidos. El acceso a la información reside en la naturaleza pública de los datos, por lo que resulta secundario si la obligación de publicar recae en la institución a cargo del control o en los partidos. El resultado esperado es que el ciudadano acceda a los datos que le permitan ejercer su voto informadamente, lo que implica que el acceso debe ser oportuno y la información legible.

En la República de El Salvador, el Código Electoral no instituye medidas para garantizar el derecho a solicitar y recibir información sobre las finanzas de las campañas de los partidos. En el 2010 fue aprobada la Ley de Acceso a la Información, pero los parlamentarios excluyeron de lo sujetos obligados a los partidos. En consecuencia, como se constató en las elecciones de marzo del 2012, los ciudadanos no tenían un marco normativo para ejercer su derecho a la información. Acceder a la información sobre las finanzas de los partidos fue imposible en aquellas elecciones (MOE/OEA, 2012). El caso salvadoreño muestra que la falta de normas adecuadas es la principal afronta para acceder a la información sobre el financiamiento de las campañas.

El marco legal vigente en la República de Colombia establece que la transparencia es un principio que rige el sistema de financiamiento, pero en la práctica el acceso a la información resulta difícil. De acuerdo con el Consejo Nacional de Elecciones (CNE), antes del día de la votación se habían presentado 12,693 reporte financieros, incluyendo las actualizaciones respectivas. Los reportes estaban publicados en la página electrónica del CNE, pero resultaba difícil conocer con certeza las finanzas de un partido debido al volumen de datos. Por su parte, los partidos deben presentar además un informe integrado de sus finanzas, el cual es publicado en un diario, sin embargo eso acontece después de celebradas las elecciones. En definitiva los ciudadanos colombianos cuentan con

poca información legible y oportuna para ejercer su voto informadamente (MOE/OEA, 2011).

La Ley Electoral de la República Dominicana no instituye mecanismos de transparencia, pero la Ley de Libre Acceso a la Información establece que los datos sobre las finanzas de las campañas son públicos y que los partidos son sujetos obligados de la norma. Sin embargo, la MOE/OEA constató que en la práctica sólo 2 de cada 10 partidos hacen públicos sus reportes financieros (MOE/OEA, 2012). La experiencia dominicana muestra el panorama contrario al salvadoreño, pues cuenta con normas pero no se implementan. El resultado es el mismo en ambos países: los ciudadanos no tienen acceso a la información sobre los ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos.

3. Conclusiones

El análisis de los sistemas de financiamiento político-electoral observados por la MOE/OEA permite formular algunas conclusiones. Primero, es fundamental que los mecanismos de cálculo del financiamiento público directo e indirecto sean objetivos, medibles y comparables. Segundo, el acceso al financiamiento público no debería estar condicionado a requisitos que dependan de las lógicas y reglas del mercado financiero, pues la pretendida equidad entre contendientes de la norma se distorsiona en la práctica. De hecho, resulta recomendable que el financiamiento se entregue antes de las elecciones y sólo condicionado por variables propias del sistema político.

Tercero, el mecanismo de distribución del financiamiento público no debería obedecer a parámetros de exclusión. Todo lo contrario, debería repartir los recursos estatales tomando criterios de participación (inscripción de candidatos) y de fuerza (votos obtenidos en las elecciones anteriores). Debe buscar porcentajes repartidores que generen

un equilibrio entre la equidad en la competencia y el sistema de partidos deseado. En general, el financiamiento público ha sido estimulado en la región en los últimos años, pero no ha logrado los resultados en materia de equidad. La razón de ello es que el incremento no ha estado acompañado de los mecanismos que calculen, entreguen y distribuyan los recursos estatales de forma adecuada, es decir, orientada a garantizar igualdad de condiciones en la competencia.

Por otra parte, los casos observados permiten afirmar que la restricción del financiamiento privado comienza con la prohibición de las donaciones anónimas y las provenientes del extranjero. Los efectos contra la equidad en la competencia electoral que representan estas fuentes son evidentes. Además, están asociadas a riesgos mayores de impunidad y dependencia del sistema político en general. Sin embargo, las prohibiciones al financiamiento anónimo y extranjero deberían complementarse y continuar limitando otras fuentes. Es recomendable explorar el establecimiento de límites a las donaciones que por su magnitud representen riesgos para la igualdad de condiciones en la competencia electoral. Tal es el caso de las donaciones de los medios de comunicación, pero también de personas individuales y jurídicas que concentran otro tipo de recursos.

El control del gasto en general ha mostrado ser poco efectivo en los casos observados por las MOE/OEA. Las normas y las prácticas que limitan el tiempo o los costos generales o específicos de las campañas han logrado reducir el costo de las campañas. El hecho invita a una reflexión profunda sobre el tema en particular, que incluye analizar complementariamente la eficiencia de los controles sobre los ingresos para las campañas y la capacidad estatal para hacer cumplir dichos límites. De cualquier modo, los casos observados indican que concentrar los esfuerzos a favor de la equidad del sistema de financiamiento en el control de gasto resulta una visión limitada del tema.

Respecto a la transparencia, la rendición de cuentas de los sistemas de financiamiento observados presenta debilidades normativas. De hecho aún hay países que no han establecido la obligación legal de registrar los nombres y montos de los donantes o de utilizar sistemas estandarizados de administración de recursos ni de presentar informes. No obstante, los países que cuentan con normas sobre rendición de cuentas muestran otro tipo de problemas relacionados con la implementación. La eficiencia y eficacia en la práctica de los mecanismos y la cobertura, son sólo algunos aspectos que no han logrado resolver las reformas legales recientes.

El control gubernamental también atraviesa por una situación similar, pues hay países donde la discrecionalidad e imprecisión de las normas provoca niveles ineficaces de fiscalización del financiamiento político. Por su parte, en aquellos países donde existen normas adecuadas, con frecuencia los órganos responsables no poseen los recursos necesarios y la capacidad instalada suficiente. En la práctica la ausencia o imprecisión de las leyes produce el mismo resultado, falta de control eficiente y eficaz del financiamiento de las campañas de los partidos.

Los retos de la rendición de cuentas y del control gubernamental en los países observados constatan que la calidad y cantidad de datos producidos es insuficiente y no garantiza niveles de acceso a la información pública óptimos. Además, también existen vacíos importantes en las normas y prácticas que deberían garantizar el derecho de recibir y solicitar datos sobre el financiamiento de campañas. Sin duda, todavía persisten aspectos que dificultan a los ciudadanos conocer quiénes financian a los partidos y en qué se gastan los recursos en una campaña. A pesar de los avances, los procesos de reforma legal y el posicionamiento del acceso a la información en la agenda política aún presentan retos pendientes directamente relacionados con la transparencia del financiamiento político en la región.

CAPÍTULO VII

Reflexiones de un Observador Internacional: La observación electoral como herramienta social

Alan Andrade

En el período 2007-2012, cientos de mujeres y hombres procedentes de distintos territorios y con distintas historias han participado como observadoras y observadores en más de 45 procesos electorales a lo largo y ancho del hemisferio. Cada una y uno de ellos, portadores de lenguas (acentos y entonaciones), culturas, experiencias e ideas políticas distintas, entran en diálogo a través de las Misiones de Observación Electoral con la finalidad común de contribuir a la consolidación de las democracias de la región.

¿A qué contribuye el despliegue de 80 o 100 observadores por distintos puestos de votación durante las elecciones de cualquier país Latinoamericano o del Caribe? ¿Qué contribución puede hacer alguien que es ajeno al proceso y que, a pesar de lo mucho o poco que pueda saber del mismo, no vivirá las consecuencias directas del mismo? ¿Cómo se fortalecen las democracias de la región a través de la observación electoral?

En el 2009 se llevaron a cabo elecciones generales en Panamá y como coordinador de la Región del Darién pude, el día de la elección, observar el proceso electoral en el Corregimiento de Taimatí, poblado habitado por no más de 50 familias, en su gran mayoría indígenas Emberá-Wounaan. Para ser admitido a la comarca, se me preguntó por la naturaleza de mi visita. ¿A quién representaba? ¿Cuáles eran mis intenciones? Y, sobretodo, ¿en qué beneficiaba a ellas y ellos mi presencia ahí? A todas estas y otras preguntas debía

dar satisfactoria respuesta, sobre todo a la última, toda vez que mi única posibilidad de techo y comida dependía de ello.

“La Misión de Observación Electoral de la OEA, objetiva y neutral, acompaña el proceso electoral a través de sus distintas etapas: pre-electoral, el día de la elección y después de la misma. La misión se basa en los principios de objetividad y neutralidad, así como en el respeto por la legislación interna y la no sustitución de los actores propios al proceso. A través de las observaciones recabadas por los miembros de la Misión, en distintos puntos del país, esta Misión elaborará un informe en el que, entre otros puntos, se formularán recomendaciones que buscarán contribuir al mejoramiento del sistema electoral. Este informe será presentado por el Jefe de Misión al Secretario General de la OEA así como a todos los miembros del Consejo Permanente del Organismo, entre los cuales se encuentra Panamá.”

Después de escuchar mis argumentos y de discutirlos, un miembro de la comarca me preguntó: “¿Es decir que no solo en (Ciudad de) Panamá se sabrá lo que pasó aquí, sino que en todo el Hemisferio?”

Para que la observación electoral escape a la mirada que desde la altura juzga y critica, es necesario que ésta entre en diálogo con la diversidad al interior de cada proceso electoral. La diversidad se da entre estados-provincias-departamentos, entre poblaciones rurales y urbanas, entre partidos políticos, movimientos

sociales y el estado, entre ciudadanas y ciudadanos, etc., toda aquella diversidad que conforman las abigarradas sociedades latinoamericanas. Al recoger las voces de las y los múltiples participantes de los procesos electorales, a lo largo y ancho de un país, las y los observadores de la OEA recogen las diversas experiencias democráticas, y ayudan a consolidar la memoria de las formas en que la democracia se vive en Latinoamérica y el Caribe.

Las misiones de observación, entonces, se vuelven acompañantes de momentos medulares en la historia política y social reciente en Latinoamérica y el Caribe. Las elecciones se han vuelto un nodo fundamental a través del cual se dirimen los conflictos políticos en la región y de la importancia que éstas tienen en la realidad contemporánea, no sólo como medio para elegir a miembros del Poder Legislativo y ejecutivo a nivel local-estatal-federal, sino como medio para decidir la continuidad o no de gobernantes electos a través de referéndums, o para elegir puestos nunca antes sujetos al escrutinio público, tal como la elección de los miembros del Poder Judicial o las elecciones internas al interior de los partidos políticos. En algunos casos, las elecciones han servido para refundar un país a través de la votación sobre la aprobación o no de una nueva Constitución, o sobre la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Si la democracia electoral, en su efecto expansivo, empieza a tocar más ámbitos de la sociedad y a distintas sociedades, es necesario oír lo que los diversos miembros al interior de una sociedad y entre sociedades, tienen que decir al respecto de la democracia, en sus múltiples dimensiones.

Y es por eso, que las Misiones de Observación tienen como prioridad entablar diálogo con la multiplicidad que se da en un mismo proceso electoral, sustento de la neutralidad y objetividad de las misiones. La diversidad con la que se vive la democracia y la diversidad de formas que ésta adopta hacen que

los términos neutral y objetivo se refieran no a un posicionamiento a través del cual la observadora u observador pueden observar de manera “pura” un proceso, las y los observadores también tenemos simpatías políticas, sino que al recabar las múltiples experiencias y voces se rompe con la idea de una, única, democracia. La objetividad y neutralidad, entonces, no emana de una preconcepción sobre las elecciones o la democracia perfecta, de lo que la OEA, el Jefe de Misión, o los observadores puedan pensar de la misma -una mirada vertical-, sino al contrario, la objetividad y neutralidad son posibles cuando se intenta recopilar las diversas voces y experiencias al interior de los procesos electorales en una observación horizontal, sin jerarquizar una u otra voz, una u otra experiencia.

La no sustitución de los actores internos al proceso electoral, por lo tanto, está fundada también en el reconocimiento no sólo implícito del postulado, sino que al desplegarse a través de un país, las y los observadores las y les reconocen a éstos. Los actores internos del proceso, que a nivel macro político se aglutinan en instituciones como el Estado, los Partidos Políticos, la Policía, los órganos electorales, etc., adquieren nombre y apellido, ahí en el campo. Cuando las y los observadores, cara a cara se conocen con las y los actores internos del proceso, se hace efectivo el reconocimiento a su calidad de actores, más allá del discurso.

A nivel local, en el terreno, los factores que forman parte de los procesos electorales se multiplican. Sí, son predominantes las instituciones “propias” al proceso: partidos, órganos electorales y Estado, pero las múltiples realidades, llaman a múltiples actores a colaborar en sintonía. Durante las actividades que realicé como coordinador departamental de Córdoba, en Colombia, durante el proceso electoral del 2010, se llevaron a cabo reuniones en las que se daba seguimiento al proceso en el departamento en sus distintas etapas. A las primeras reuniones acudieron sólo los partidos

políticos y los funcionarios electorales, así como un miembro del gobierno Departamental. Sin embargo, para la última reunión, aquél salón que parecía suficiente al principio, ahora estaba desbordado, lleno de ruido, lleno de gente. No existía ninguna situación en específico que provocara todo ese alboroto, pero las democracias latinoamericanas y del Caribe en la actualidad y en la práctica, son imposibles sin el esfuerzo conjunto de una multiplicidad importante de actores. Habían representantes del gobierno federal, miembros del gabinete departamental, representantes de la defensoría del pueblo, de la fiscalía, de la policía, del ejército y la armada, del órgano electoral, representantes del poder judicial, representantes de todos los partidos políticos en contienda, representantes de la empresa privada que suministraba la energía eléctrica y representantes de la empresa privada encargada de la transmisión de resultados electorales y todos en el salón conectados a través de video conferencia, en tiempo real, con todos los demás departamentos de Colombia y con el entonces titular del Ejecutivo Álvaro Uribe.

Es gracias a la combinación de esfuerzos entre mujeres y hombres, de ciudadanos y ciudadanas, algunos de ellos funcionarios o servidores públicos, muchos otros simplemente voluntarios, que la democracia es posible. Ellas y ellos se hacen de la democracia, la ejercen y la defienden a base de jornadas de trabajo extenuantes, en condiciones económicas precarias, bajo amenaza de violencia política o delincuencia y sin reconocimiento de por medio en la mayoría de las ocasiones.

Así la observación se va construyendo a partir de la multiplicidad de voces al interior de un proceso electoral. Este acercamiento, sin embargo, mantiene una coherencia y no se ve desbordado, toda vez que también se sustenta con instrumentos propios de la misión. A través de seguimientos sistematizados de una serie de indicadores con el fin de dotar con un

marco metodológico riguroso y objetivo a las misiones de observación, así como para disponer de criterios de comparabilidad entre elecciones dentro de un mismo país, con instrumentos como los cuestionarios que se llenan el día de la elección, la misión puede observar el comportamiento de variables que suponen la medición de indicadores electorales: la hora de apertura de una casilla, la calidad del material electoral, la existencia de condiciones necesarias para el sufragio, etc. A través de la recopilación sistematizada y ordenada de información electoral se encausa, por un lado, la observación electoral y, por el otro, se identifican malas prácticas y delitos electorales.

La medición sistematizada de variables de carácter electoral no significa que la observación esté sujeta a formularios, sino que estas mediciones, conforme más elecciones pasan y mientras más experiencias son transmitidas a través de las y los observadores, se van adaptando, cambiando, expandiendo, con el fin de captar aspectos de los procesos electorales antes no tomados en cuenta. La incorporación del enfoque de género en las observaciones electorales de la OEA es un ejemplo de esto. Así, las mediciones de la OEA van recogiendo información más compleja y, por lo tanto, información de mayor calidad para la sociedad en su conjunto. Es así que no sólo se entabla diálogo entre los múltiples actores, sino que se entablan con estos actores diálogos diversos, sobre las múltiples aristas de los procesos electorales, que van enriqueciendo a la democracia electoral en su conjunto.

La Observación Electoral, también, entra en ese diálogo mudo que su nombre implica: observar. Las palabras son, así como los silencios, y más cuando de elecciones y política se trata, lo que a veces no se dice, por múltiples razones, pero que muchas veces termina por revelarse en los hechos. Es así como las y los observadores han observado la compra de votos, la coacción del voto a través de la amenaza o la violencia, la quema de locales o puestos de votación, el acarreo masivo de votantes, la difamación a través de medios

locales de información, etc. También a través del despliegue territorial de las y los observadores se pueden corroborar otros elementos que influyen en la democracia y que, si bien muchas veces se habla sobre ellos, se hace por lo general de manera abstracta: la pobreza, la marginación, la violencia, el hambre, la insalubridad, etc. Pero ahí, en el terreno, cuando la violencia tiene cara, cuando la pobreza penetra, cuando la marginación sacude, estos elementos adquieren toda la relevancia, impacto y urgencia que representan y que muchas veces son olvidadas e invisibilizadas por analistas, políticos, empresarios, y la sociedad en su conjunto; aquél constante recordatorio sobre la necesidad de una democracia más allá de las elecciones.

Sin embargo, en los últimos cinco años también se ha observado como mujeres y hombres, ciudadanas y ciudadanos se apropian de la democracia y buscan a través de ésta una manera mejor de resolver las diferencias a como antaño. Es así que se observa, más allá de la obligatoriedad o no del voto, la participación masiva de las y los electores.

En el terreno, la participación ciudadana es el elemento común observado por las y los observadores. En cinco años de misiones, el común denominador de la democracia latinoamericana y del Caribe han sido las y los ciudadanos participando masivamente de las distintas etapas de los procesos electorales. Las Misiones de Observación han recogido como las democracias son motivo de fiesta, celebración, euforia, y por qué no, de esperanza. Cierres de campaña ambientalizados con reguetón en Panamá, vallenato en Colombia, *Dancehall* en Jamaica o cualquier adaptación del éxito del momento, musicalizada *ad hoc* para la elección, son parte de las democracias en la región. Discursos sobre el futuro con fuegos artificiales como telón de fondo nos muestran que las democracias en Latinoamérica y el Caribe incluyen salir a la calle, bailar con el otro, verse a la cara y saberse igual una ciudadana más, un ciudadano más, bailando, cantando y haciendo política sobre plazas y avenidas.

A pesar de las diferencias de participación en cada país, y al interior de los mismos, se puede desprender una contundente conclusión: la democracia es para las y los ciudadanos que la hacen suya, la defienden y ejercen, y esta conclusión ha sido observable en estos últimos cinco años en miles de puestos o centros de votación, en donde desde la madrugada, los ciudadanos miembros de las mesas de votación comienzan a preparar la elección. Esos días largos de votación que comienzan con la adaptación de un salón de clases, o de una mesa bajo la sombra del árbol más frondoso, o ahí donde el viento pegue menos para evitar que se vuele el material electoral. Luego vienen los miembros de los partidos que fiscalizan los procesos, los electores que comienzan a formarse para votar desde temprano y que conforman las primeras filas. Los vendedores que se hacen presentes para vender café para todos aquellos que esperan el inicio de la votación, así como los primeros puestos de comida que sirven el desayuno. Niñas y niños que acompañan a sus familiares, ya que las votaciones por lo general se realizan en domingo, y que al encontrarse con otros no tienen más remedio que jugar a la pelota, correr y gritar, y mezclarse entre las piernas de todos aquellos formados que esperan cruzar con una X una papeleta. En días de elección, estos centros de votación, la escuela, el parque, el auditorio de algún edificio, una cancha de fútbol, un centro de exposiciones, se convierten en nodos sociales: familias enteras se reúnen, amigos se encuentran, la gente sale a la calle y se ve reflejada en los otros que como ella o el, tan sólo están haciendo lo mismo, están confiando en la democracia como alternativa social. Las y los observadores de la OEA hemos recogido como en los días de elección la sociedad se vuelca para participar de su proceso electoral.

Es a partir de este reconocimiento, del sustento ciudadano a la democracia, del diálogo con los múltiples actores al interior del proceso sobre los diversos temas que se conglomeran bajo la misma, a partir de la observación de aquello sobre lo que no se

habla, de pisar con los pies en donde la democracia se ejerce, que las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la OEA tienen sustento y relevancia.

Las recomendaciones que emiten las misiones de observación no se sustentan únicamente entonces en su valor teórico, sino también en el despliegue de las y los observadores, en el enfrentamiento con las múltiples realidades e historias al interior de Latinoamérica y el Caribe, en diálogo con lo múltiple, donde la recomendación que puede hacer una observadora o un observador, tienen sentido. Es decir, las y los observadores se vuelven a su vez una cadena de transmisión de información sobre aquellos lugares que visitan. Si entonces, al final de la misión, durante la presentación del informe final frente al Consejo Permanente de la OEA, la o el Jefe de misión hace alguna recomendación sobre el proceso electoral en específico, ésta viene sustentada en la observación y diálogos previos, sólo posibles a través del despliegue territorial de las y los observadores.

Las misiones de observación de la OEA, si han de acompañar en el futuro a los distintos pueblos en los procesos electorales por los que atraviesan, debe ser de manera horizontal, en diálogo que trata de entender y no de imponer. Y esa multiplicidad debe ser también considerada al interior de las misiones de observación mismas. Mujeres y hombres, en equilibrio de género, con distintas visiones sobre la política y lo político, portadores de distintas etnicidades, razas, culturas, lenguas, geografías, etc., tendrán que mantenerse como valor fundamental en la integración de las misiones de observación.

El despliegue de observadores en los distintos procesos electorales en Latinoamérica y el Caribe no hace mejor o peor un proceso electoral ni más o menos democrático. La relevancia de las misiones de observación se basa entonces en la medida en que

éstas son utilizadas por los diversos actores como un recurso extra, como una herramienta para hacerse valer de sus derechos políticos y democráticos. El éxito de las misiones reside entonces en la utilidad social que obtengan los ciudadanos y ciudadanas de la misma. Para lograr ese objetivo, siempre serán necesarios más observadores, con más tiempo para realizar sus funciones, toda vez que es fundamental hacerle saber a la gente de la existencia de la Misión y llegar con ésta a la mayor cantidad posible de estados, departamentos y municipios. Mientras más se profundice la relación e interacción entre la sociedad y actores del proceso y las misiones de observación, más relevantes se volverán las últimas, toda vez que irán retomando más y más elementos que constituyen las complejas democracias latinoamericanas, y se alejará de lugares comunes y recomendaciones superficiales. La presencia de la OEA a través de sus observadores, como herramienta para la sociedad, se vuelve entonces en un elemento positivo que ya ha ayudado en el pasado a resolver tensiones entre voces encontradas al volverse canal para la resolución de conflictos electorales. El despliegue de cientos de mujeres y hombres adquiere sentido si éste sirve a la gente.

Es así que la OEA no fortalece en sí la democracia en la región, mucho menos lo hacen sus misiones de observación, son las ciudadanas y ciudadanos, las y los actores internos al proceso electoral, que al hacer suyas herramientas como las misiones de Observación Electoral de la OEA fortalecen sus democracias y validan la presencia de las y los observadores. Si las misiones de observación dejaran de ser herramientas para la expresión de las diversas voces al interior de los procesos electorales de la región, perderían su razón de ser ya que se volvería la voz de un puñado de “especialistas”.

Por último, es importante establecer que aquellas y aquellos que hemos tenido la fortuna de haber participado como observadores de la OEA, hemos

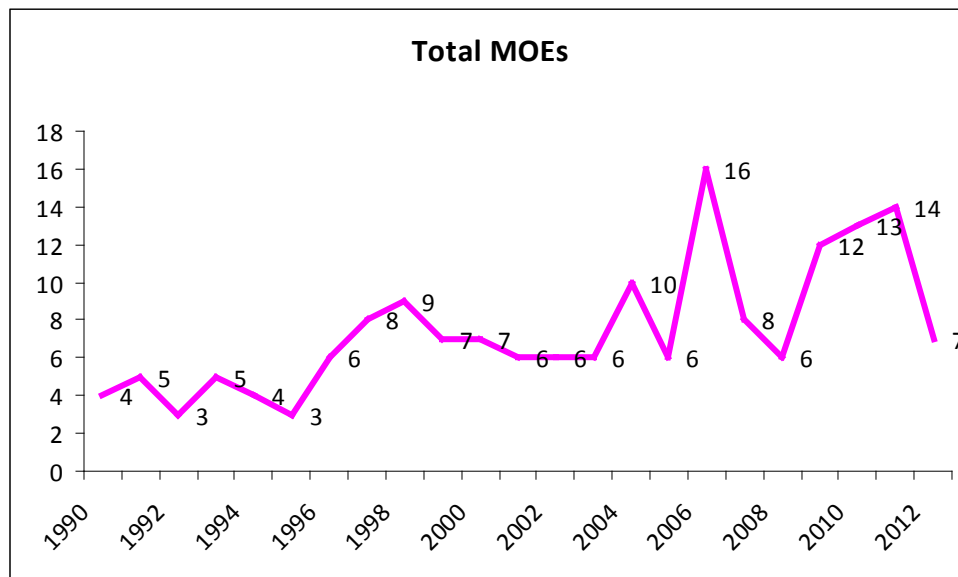
tenido la suerte de vivir experiencias y momentos históricos que de otro modo sería casi imposible vivir. Nuestra aportación a las democracias latinoamericanas es ínfima frente a la experiencia que participar de estos procesos nos ha dejado a nivel individual. Sin embargo, más allá de la experiencia que cada una y uno de nosotros hemos obtenido a través de nuestra presencia ahí en el terreno, y con ésta la posibilidad de servir, colaborar, apoyar y acompañar a los distintos pueblos a través de sus procesos electorales, es una experiencia que ayuda al derribamiento de las barreras entre unos y otros. Una argentina en Guyana, un venezolano en Colombia, un panameño en Perú, un Jamaicano en México, un chileno en Bolivia, ayudan a derribar las fronteras entre nuestros pueblos. Al irnos conociendo y reconociendo, dentro de lo múltiple, diverso y contradictorio de nuestras realidades, las barreras entre unos y otros se reblandecen.

Las democracias que componen la democracia latinoamericana y del Caribe son muchas. Todas ellas son la expresión de las luchas que durante siglos mujeres y hombres han llevado a cabo, pero sobretodo, todas ellas son la expresión actual, presente, de las aspiraciones de los diversos pueblos que componemos la región de vivir en paz, en dignidad y armonía. La democracia electoral, ese momento vivo de la política latinoamericana y del Caribe que hoy suele darse por sentada, es uno de los ejes a través del cual se articula el pasado y el futuro político de la región. Es a través de herramientas como la democracia electoral (elecciones inclusivas, limpias, competitivas y periódicas) que los pueblos pueden cambiar sus destinos. Sin embargo, mientras el futuro llega, hoy siguen siendo necesarios todos los esfuerzos a la mano, entre ellos las misiones de observación electoral, para acompañar el paso libre y autónomo de las mujeres y hombres de la región hacia su autodeterminación.

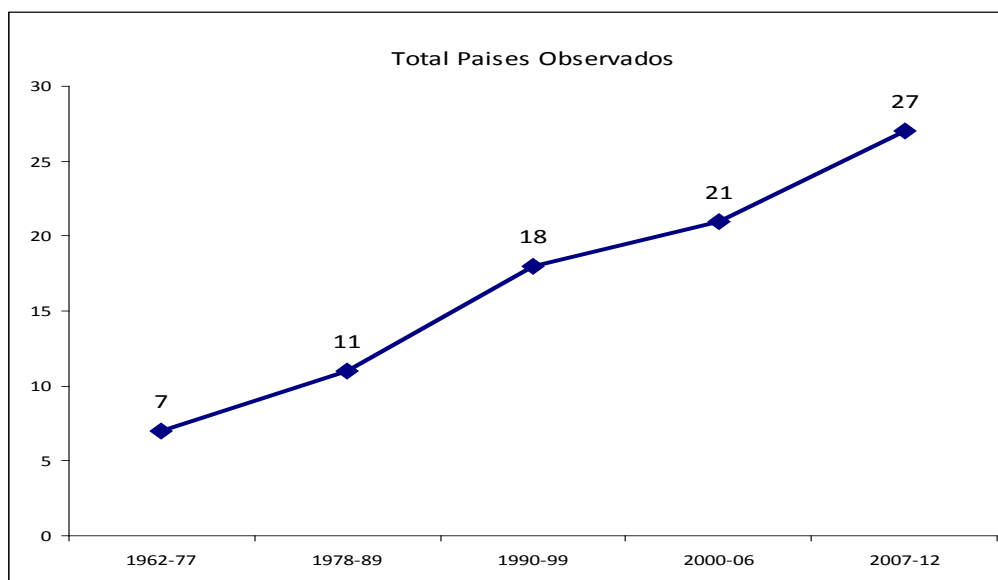
ANEXO. DATOS DE LAS MOEs/OEA, 2007-2012

I. Información general: Misiones desde 1962 al presente

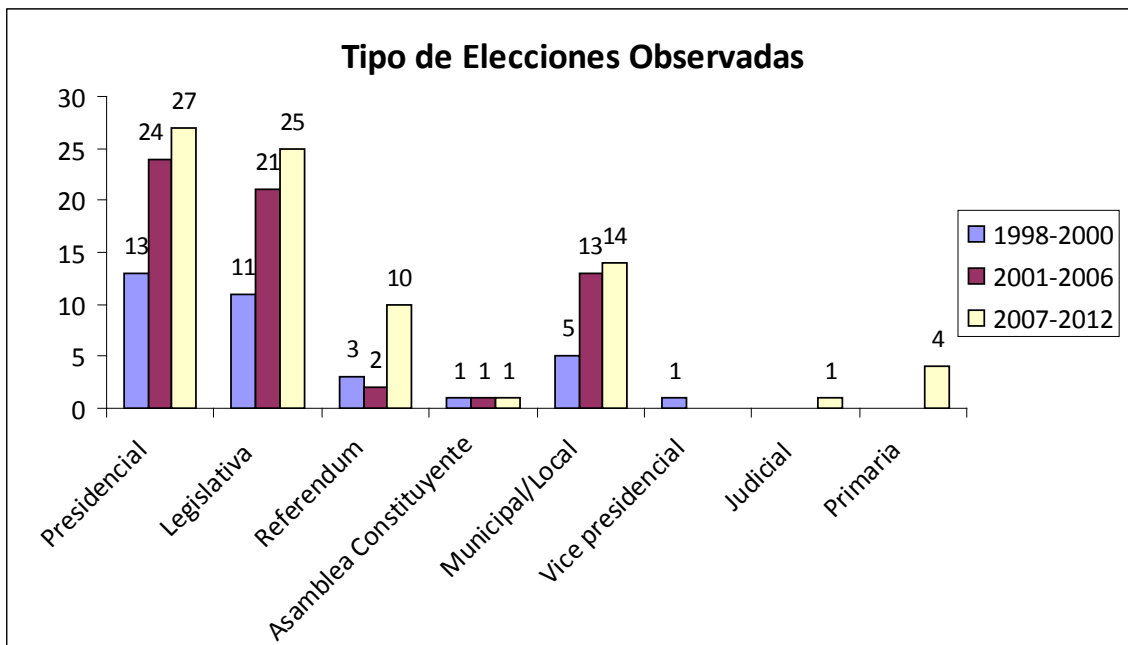
1.1 Número de elecciones observadas a lo largo de los años



1.2 Número de Países Observados



1.3 Diversificación del tipo de elecciones observadas



II. Cronología de MOEs/OEA: Misiones de Observación Electoral del 2000 al 2012

Haiti ^{L, M} Paraguay ^{VP} Peru ^{P, L} Dominican Republic ^P Suriname ^{P, L} Venezuela ^{P, L, M}	Guyana ^{P, L} Honduras ^{P, L, M} Nicaragua ^{P, L} Peru ^{P, L}	Bolivia ^{P, L} Colombia ^P Ecuador ^{P, L} Nicaragua ^M Peru ^M Dominican Republic ^L	Grenada ^L Guatemala ^{P, L, M} Paraguay ^{P, L}	Ecuador ^M El Salvador ^P Panama ^{P, L, M} Dominican Republic ^P	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia ^{P, M} Honduras ^{P, L, M} St. Vincent & the Grenadines ^L Suriname ^{P, L} Venezuela ^L	Bolivia ^{REF, CA} Colombia ^P Ecuador El Salvador ^{L, M} Guyana ^{L, M} Nicaragua ^{M, P, L} Panama ^{REF} Dominican Republic ^{L, M} St. Lucia ^L Venezuela ^P Peru ^{P, M}	Paraguay ^{PP} Guatemala ^{P, L} Colombia ^{PP} Costa Rica ^{REF} Ecuador ^{REF, CA} Jamaica ^L	Honduras ^{PP} Ecuador ^{REF} Bolivia ^{REF} Grenada ^L Dominican Republic ^P Paraguay ^{P, L}	Bolivia ^{REF, P, L} Mexico ^{L, M} Ecuador ^P Panama ^P El Salvador ^{L, M, P} Antigua and Barbuda ^L Colombia ^M St. Vincent & the Grenadines ^{REF} Dominica ^L	2005	2006	2007	2008	2009

Costa Rica ^{P, L, M}	Jamaica ^L	México ^{P, L, M}
Haití ^{P, L, M}	Guyana ^P	El Salvador ^{M, L}
Paraguay ^M	St. Lucía ^L	Bahamas ^L
Perú ^{REF}	Nicaragua ^{P, L}	República Dominicana ^P
Suriname ^L	Colombia ^M	Belize ^L
República Dominicana ^{L, M}	Perú ^{P, L}	Nicaragua ^M
Bolivia ^M	Ecuador ^{REF}	Honduras ^{PP}
Colombia ^{L, P}	Bolivia ^{JUD}	
St. Kitts & Nevis ^L	Guatemala ^{P, L}	
	St. Vincent & the Granadines ^L	
	St. Kitts & Nevis ^M	
	Paraguay ^{REF}	
2010	2011	2012

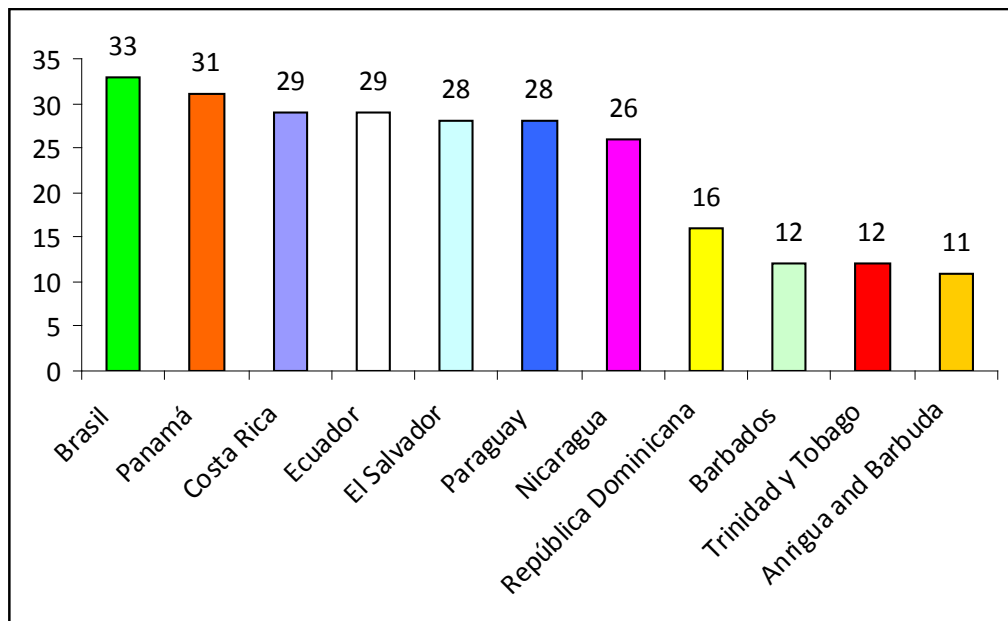
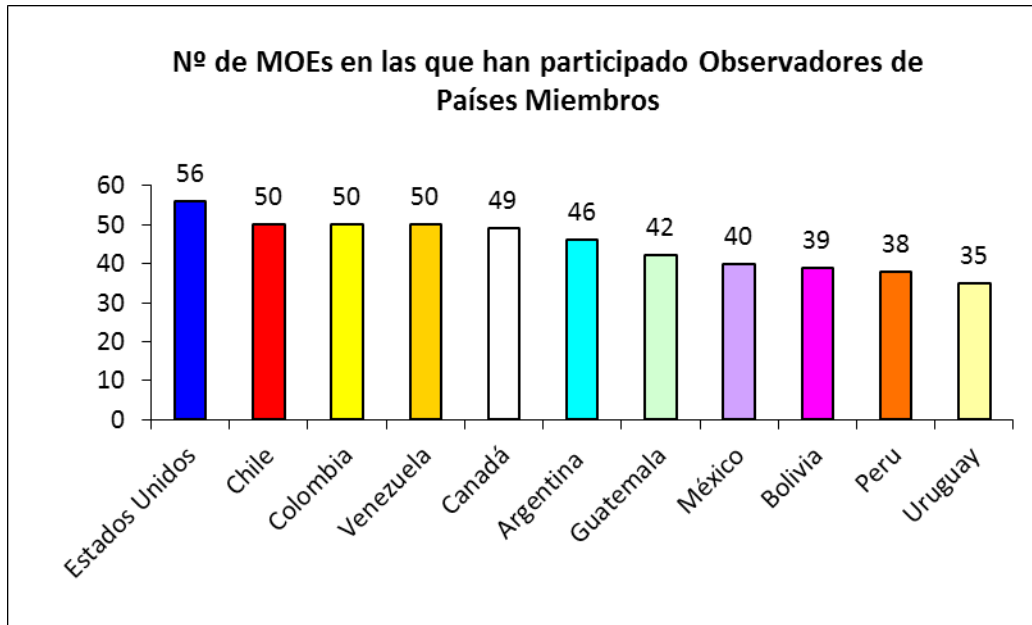
P-Presidenciales
M-Municipal
REF-Referéndum
JUD-Judicial
VP-Vice Presidencial
AC-Asamblea Constituyente
L-Legislativas
PP-Primarias de Partidos

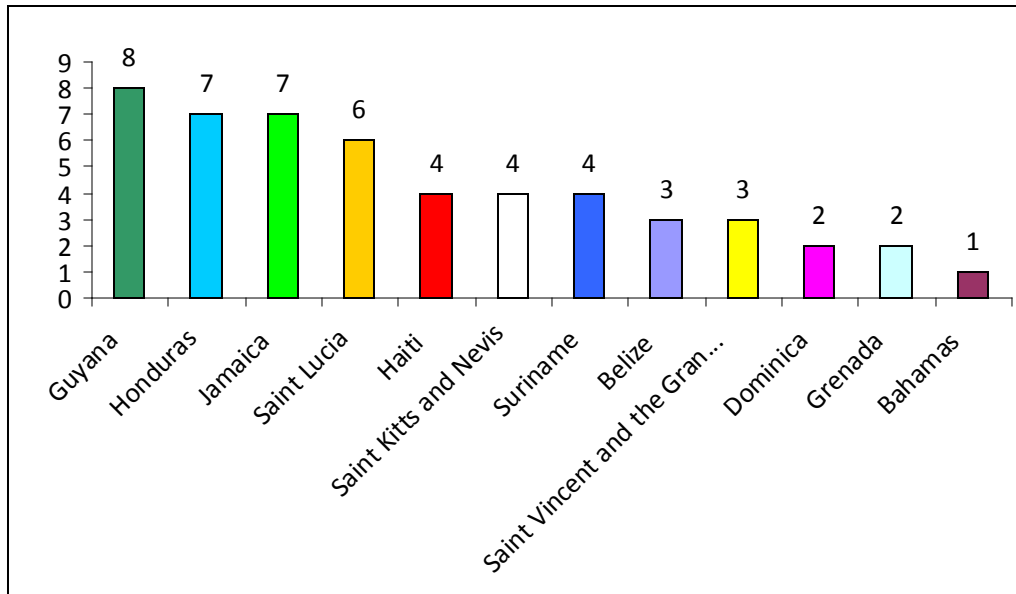
III. Información sobre observadores

3.1 Balance de Participación por País en las Misiones de Observación Electoral

3.1.1 Participación de Países Miembros

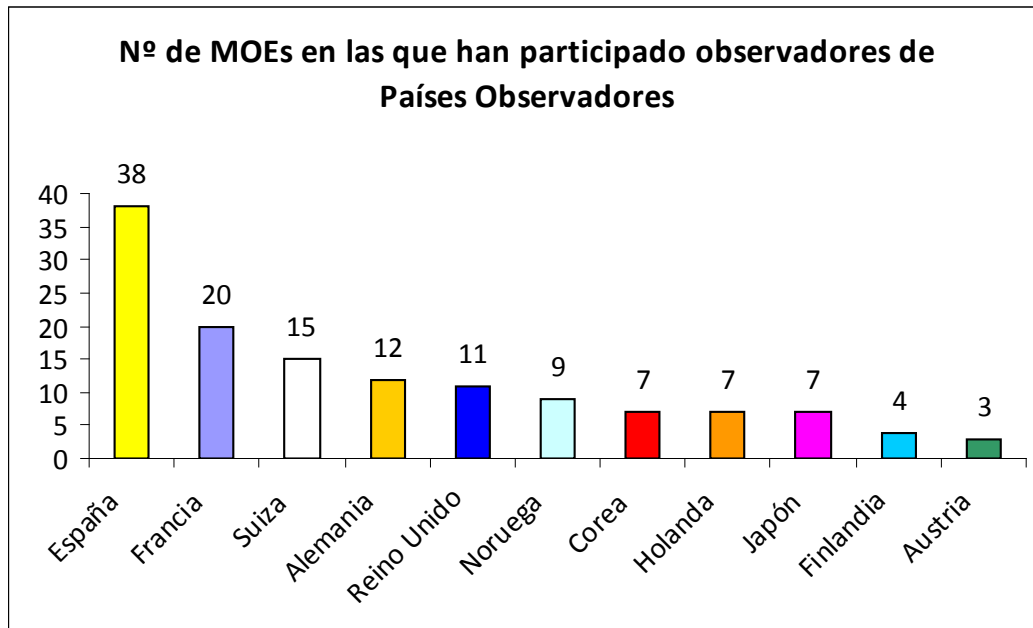
Los datos están basados en un total de 60 MOEs/OEA que se han llevado a cabo en el período de 2007 a 2012

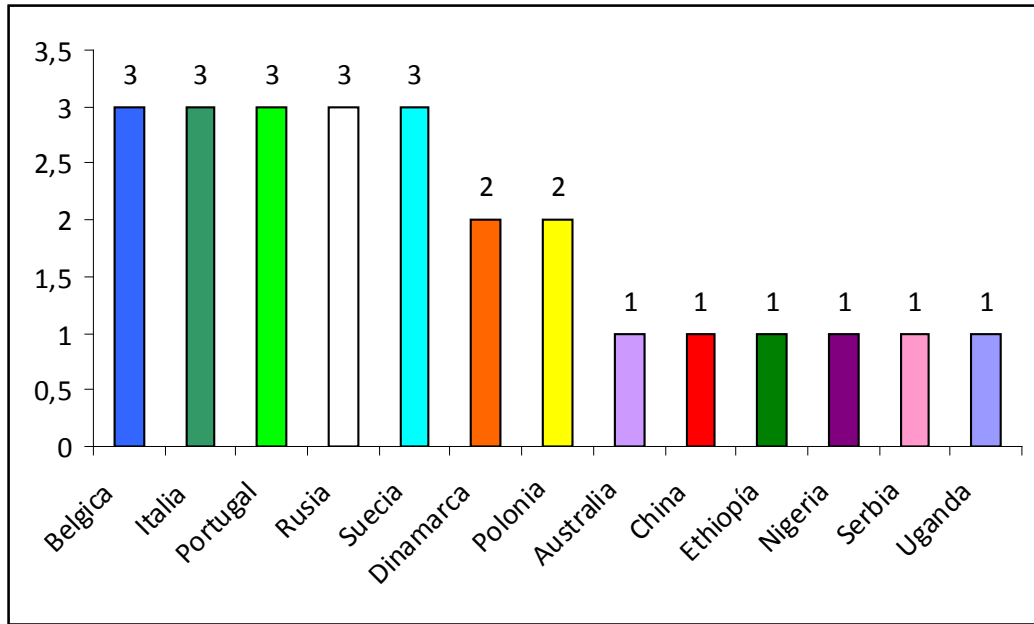




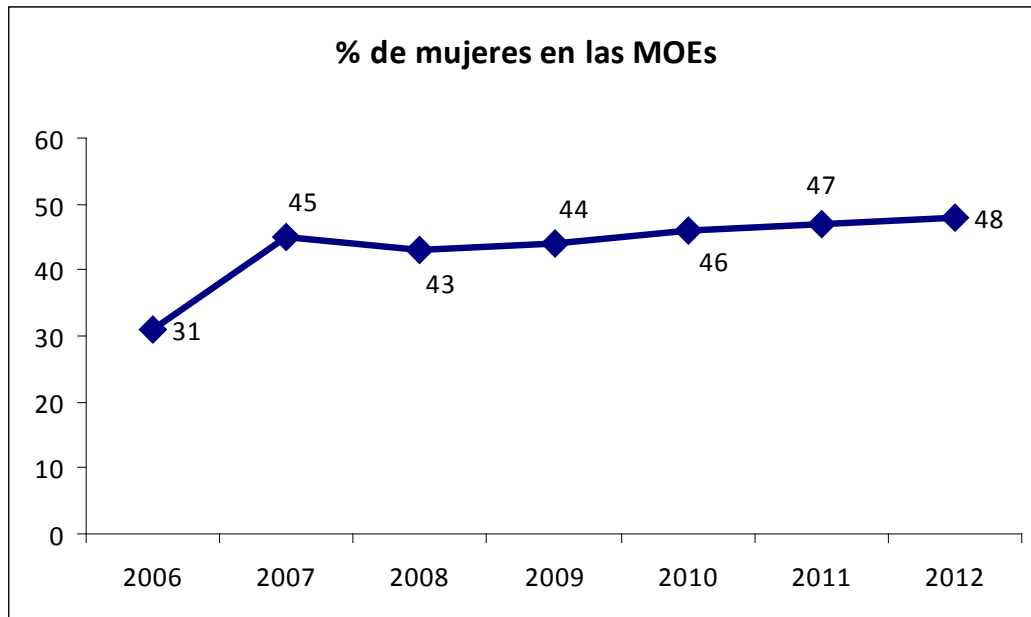
3.1.2 Participación de Países Observadores

Los datos están basados en un total de 60 MOEs/OEA que se han llevado a cabo en el período de 2007 a 2012



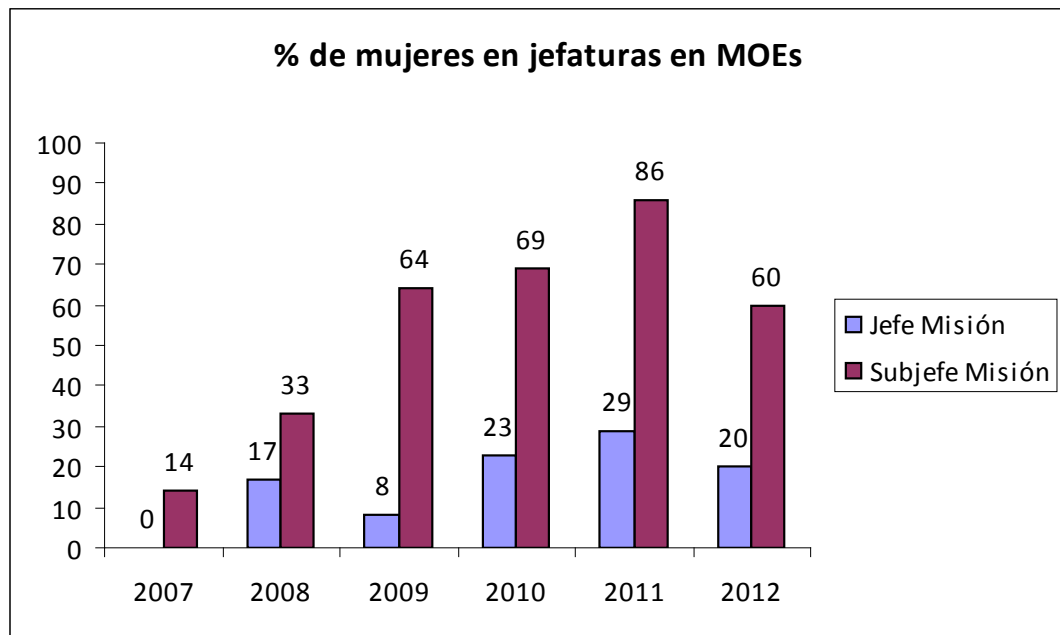


3.2 Balance de Género en los equipos de las Misiones de Observación Electoral



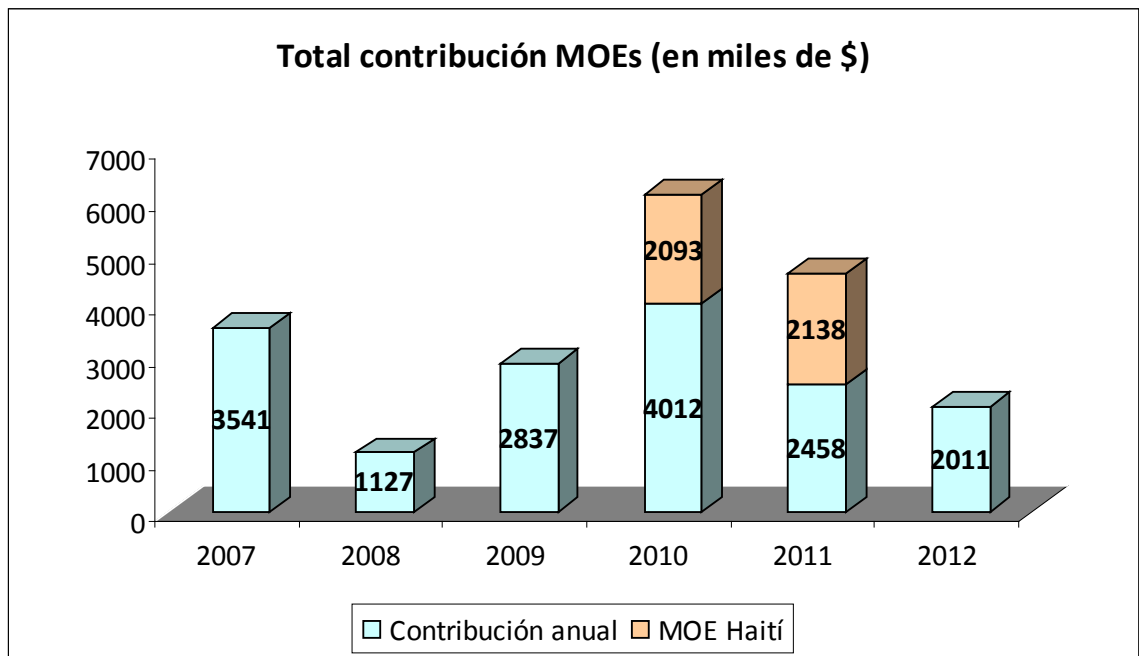
En total, se estima que los observadores que han participado en las MOEs/OEA entre el 2007 y el 2012 oscilan en 2000 mujeres y hombres.

3.3 Balance de género en Sub-Jefaturas y Jefaturas de Misión



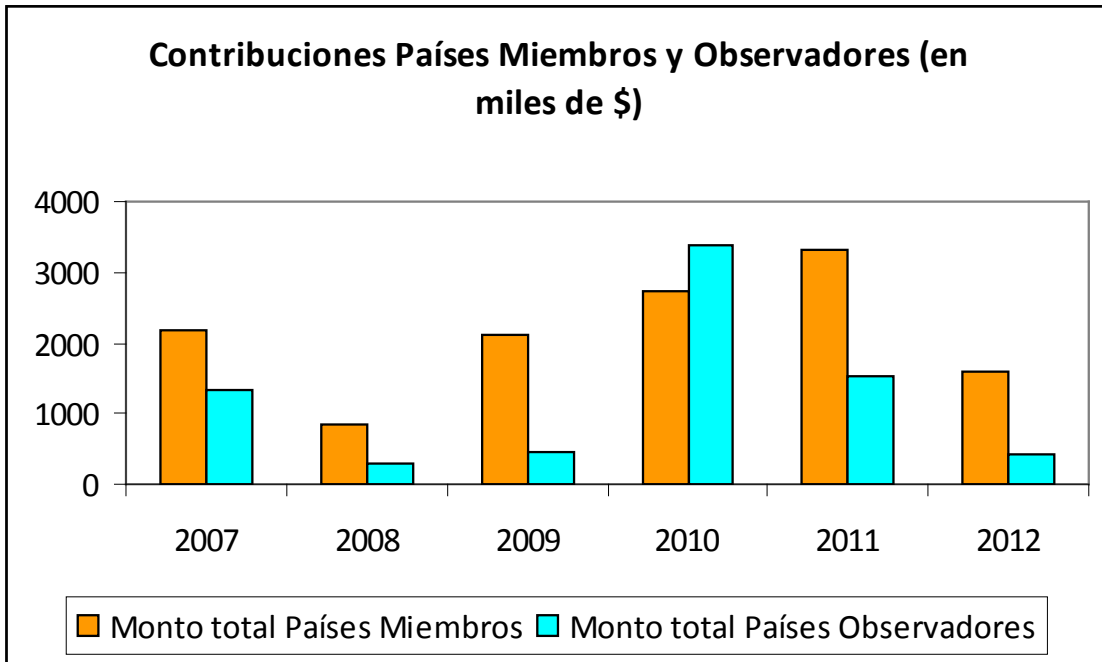
IV. Información financiera de las MOEs/OEA⁵⁶

4.1 Contribuciones a las MOEs/OEA: Total

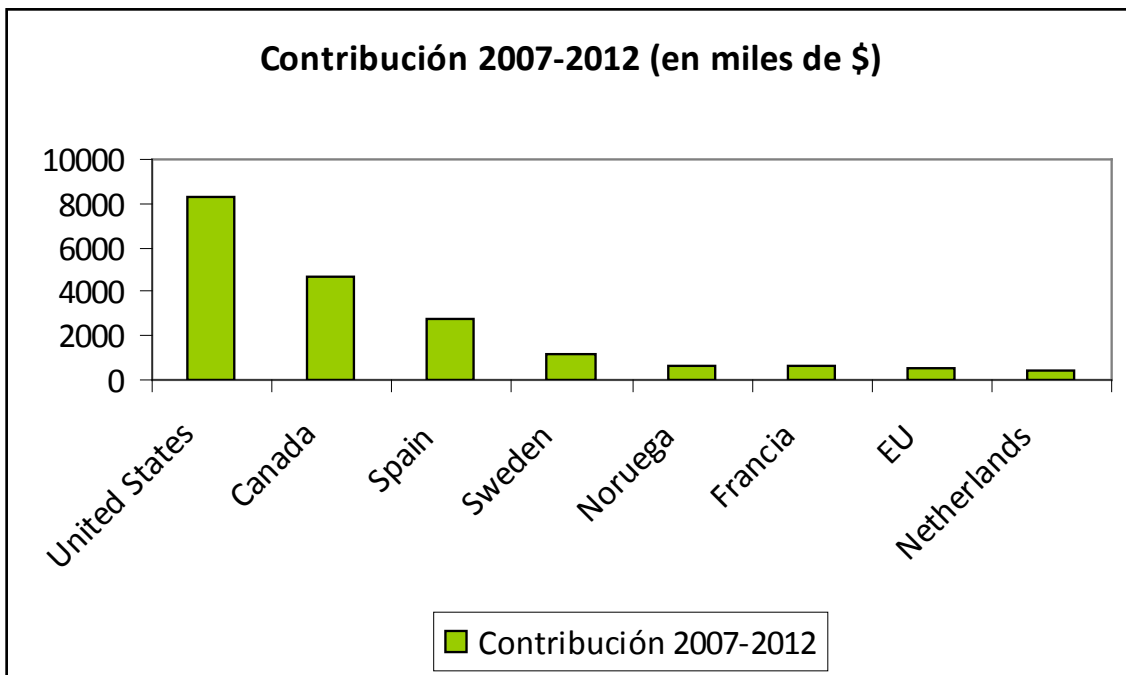


56. Los datos aquí publicados son aproximaciones.

4.2 Contribuciones de Países Miembros y Observadores

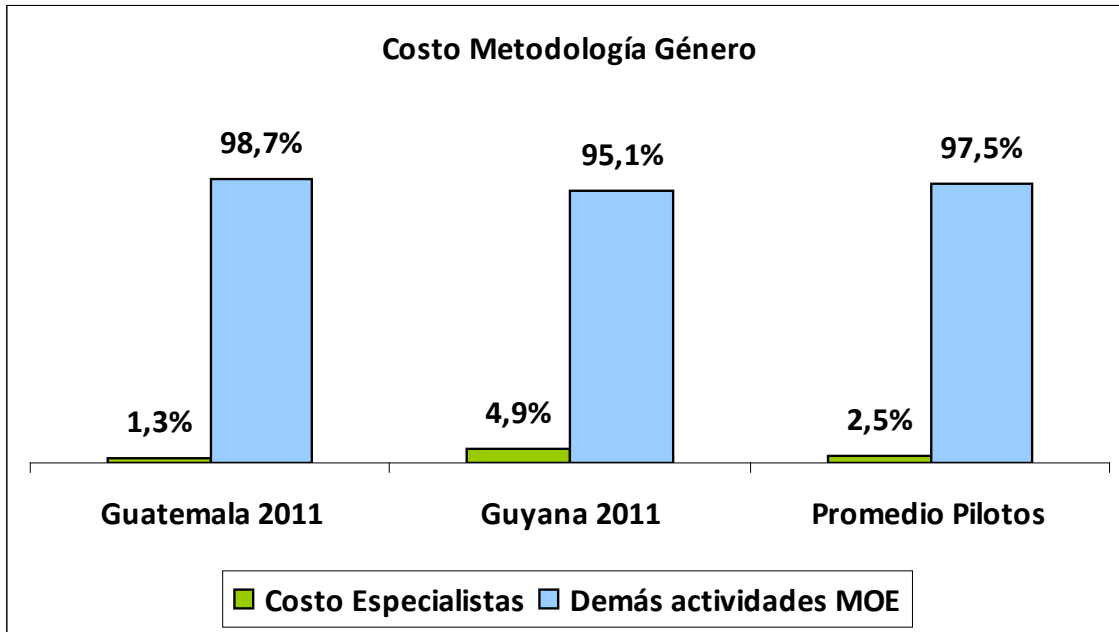


4.3 Identificación de principales donantes

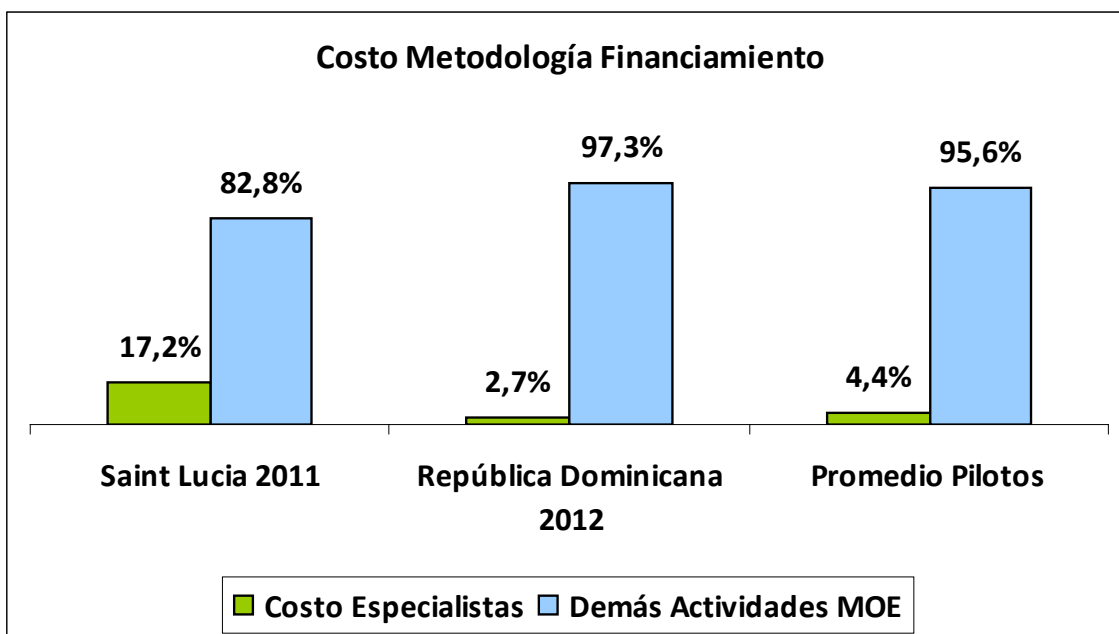


4.4 Costo implementación metodologías

4.4.1 Metodología de Género

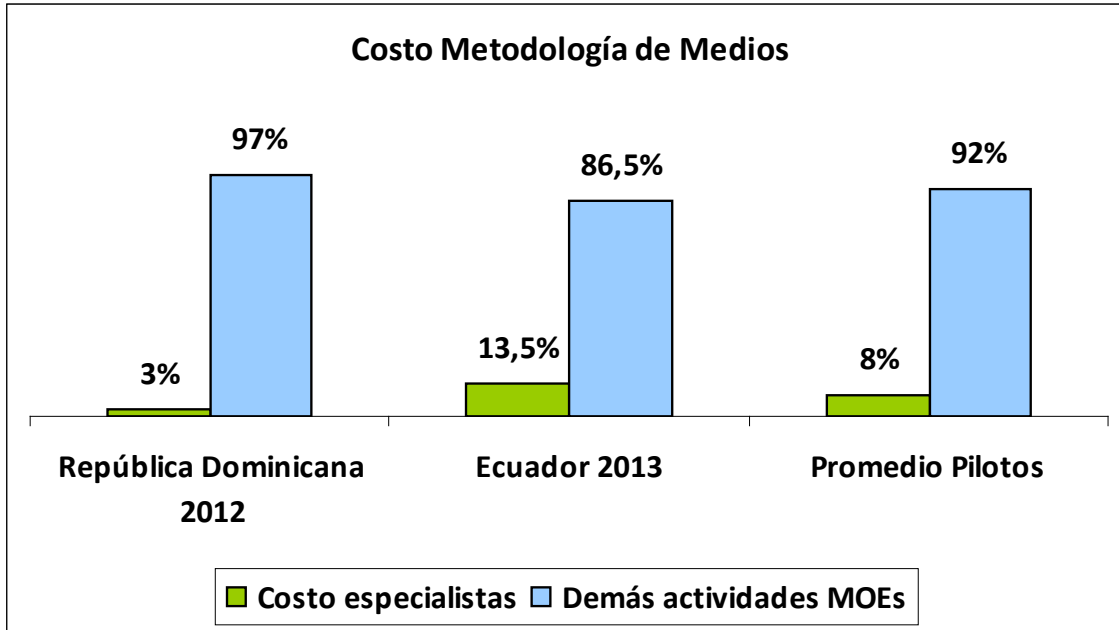


4.4.2 Metodología de financiamiento

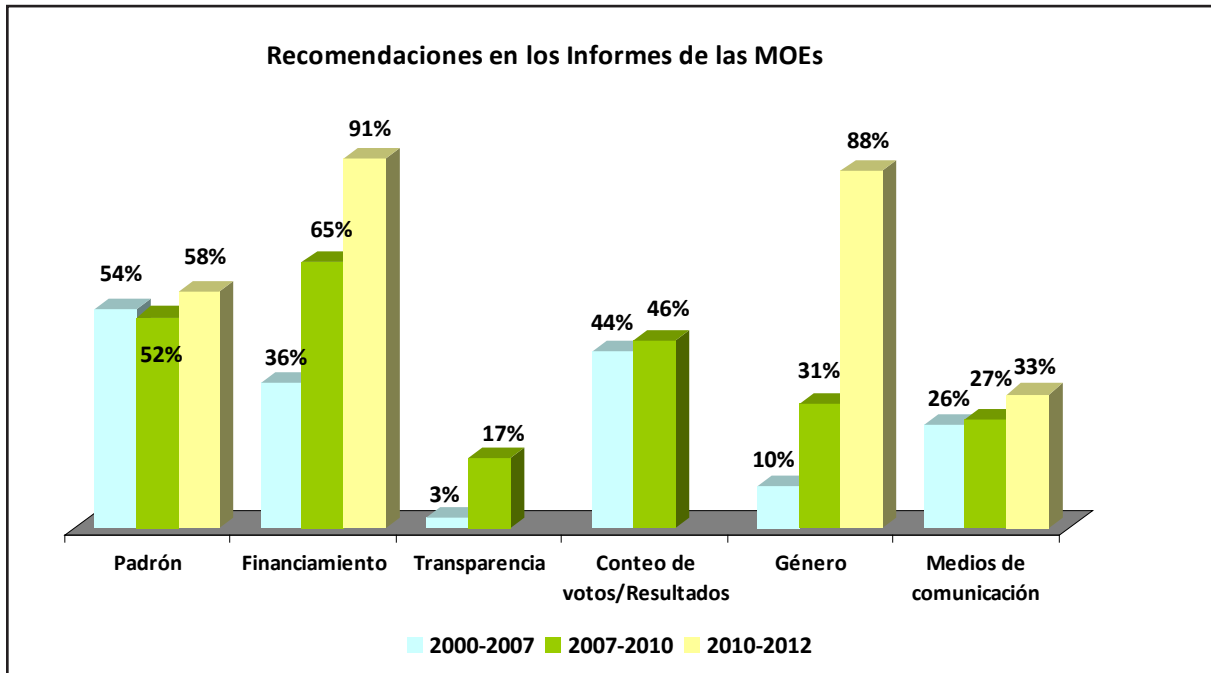


4.4.3 Metodología de Medios

*El promedio está basado sólo en estas dos MOEs/OEA



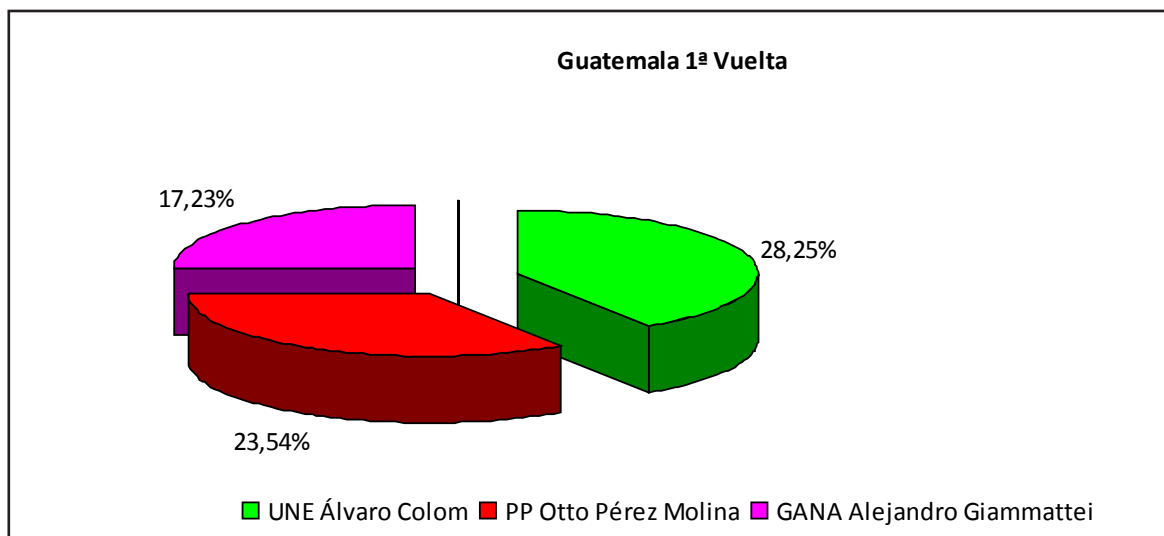
V. Recomendaciones (temas claves)

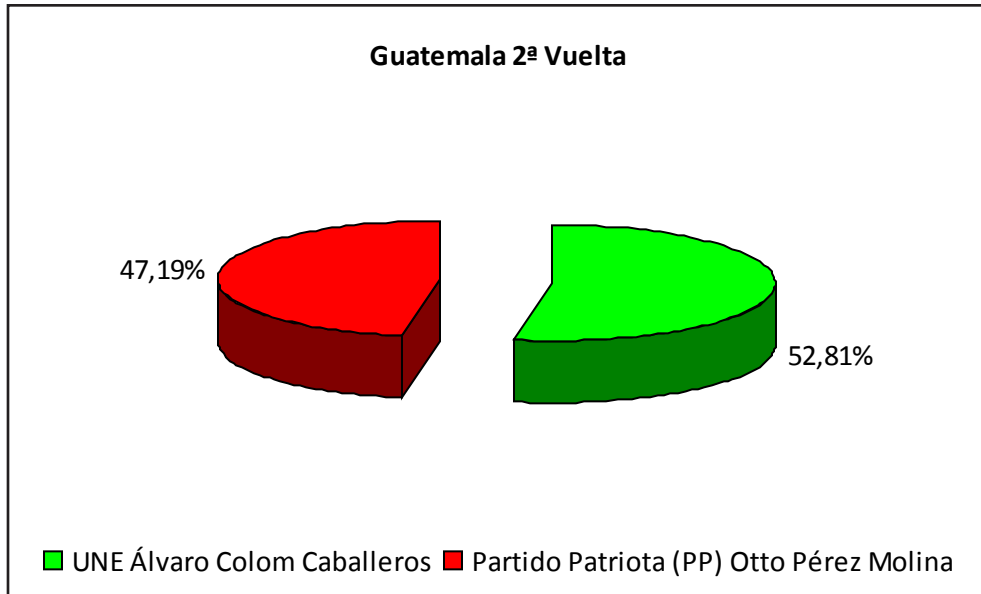


* A partir del 2010 se comenzaron a implementar las metodologías en las MOEs/OEA

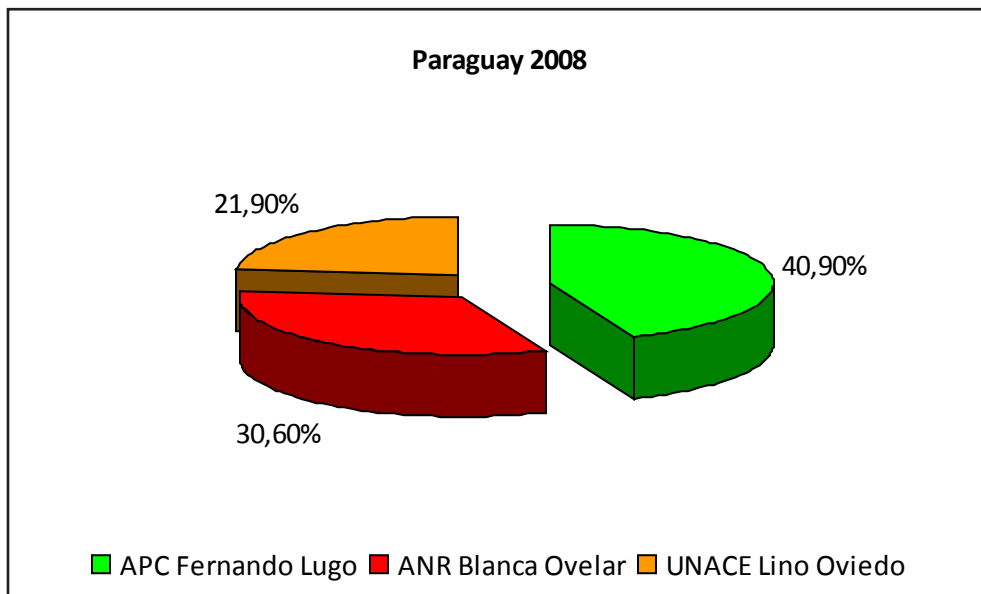
VI. Resultados Electorales en las Elecciones Presidenciales Observadas del 2007-2012

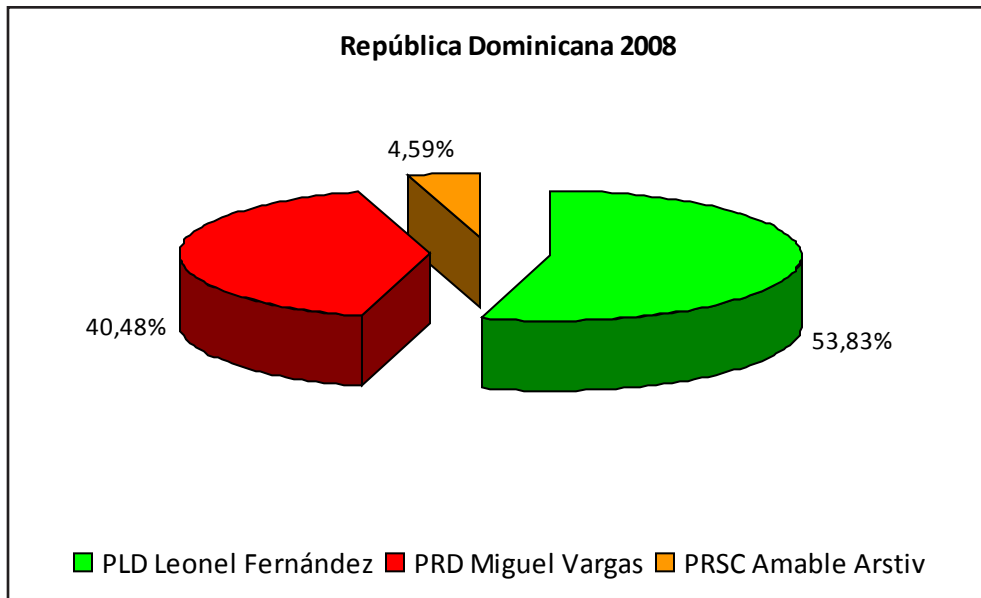
5.1. Elecciones Presidenciales 2007



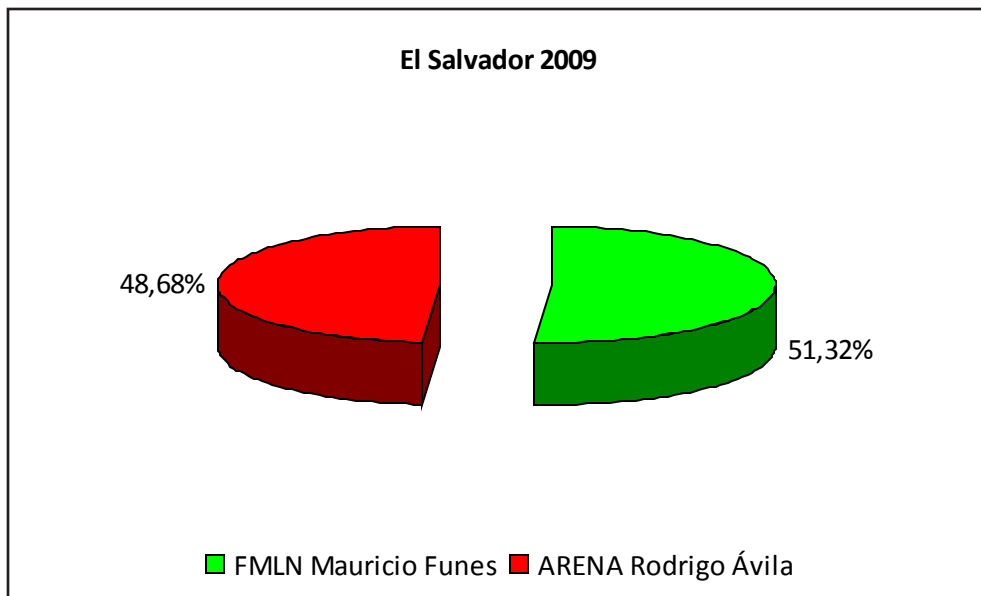


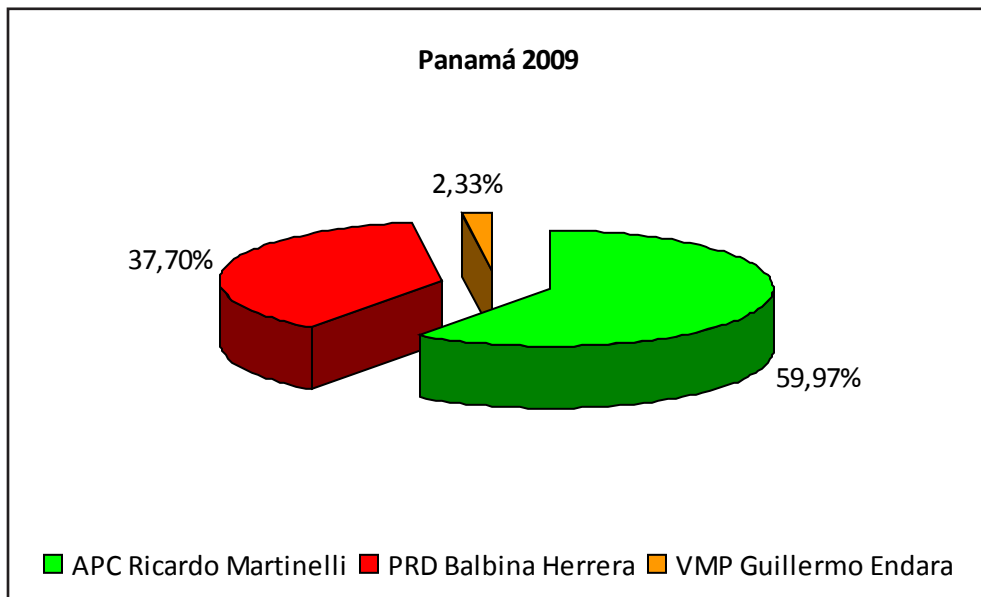
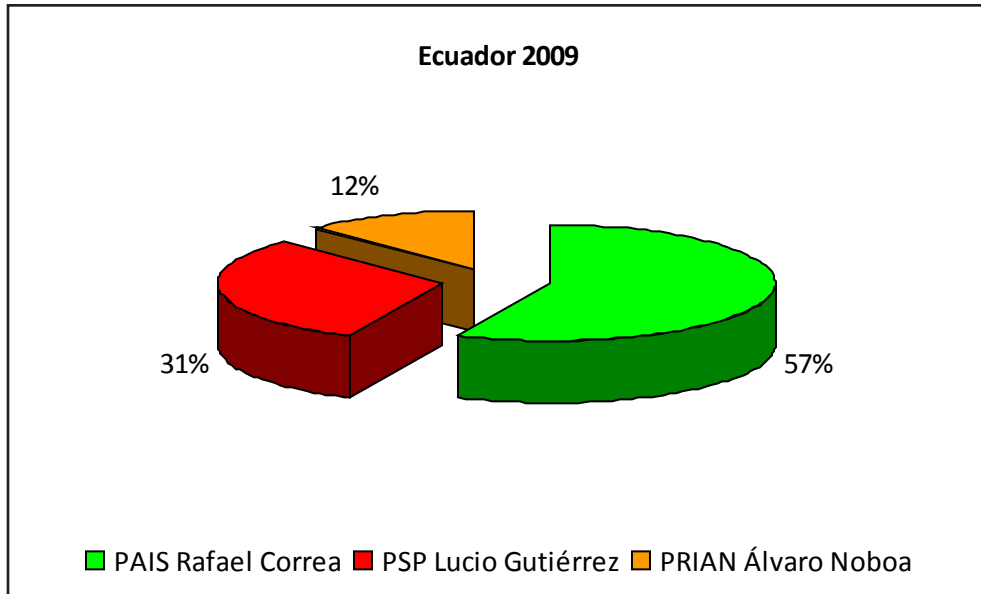
5.2 Elecciones Presidenciales 2008

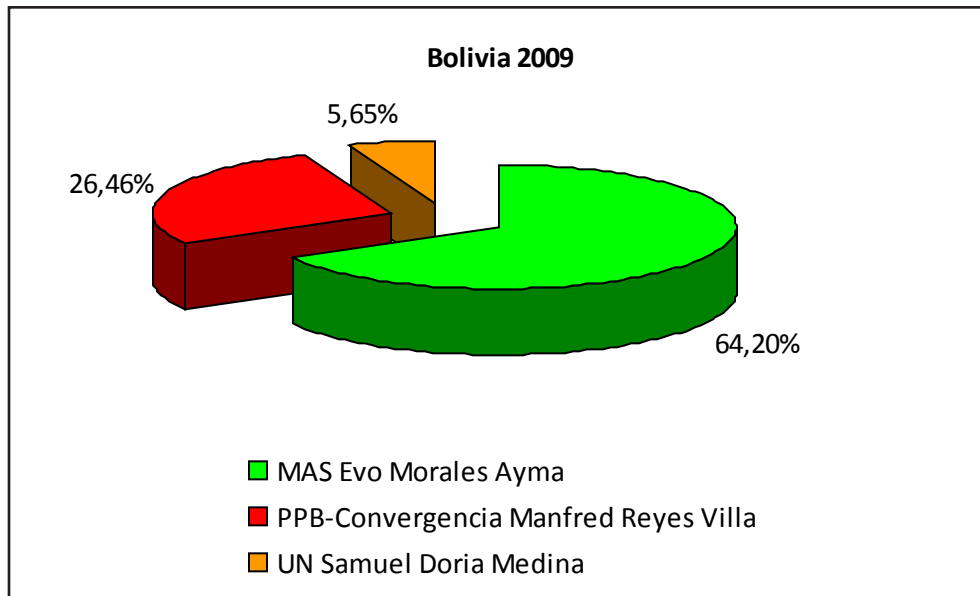




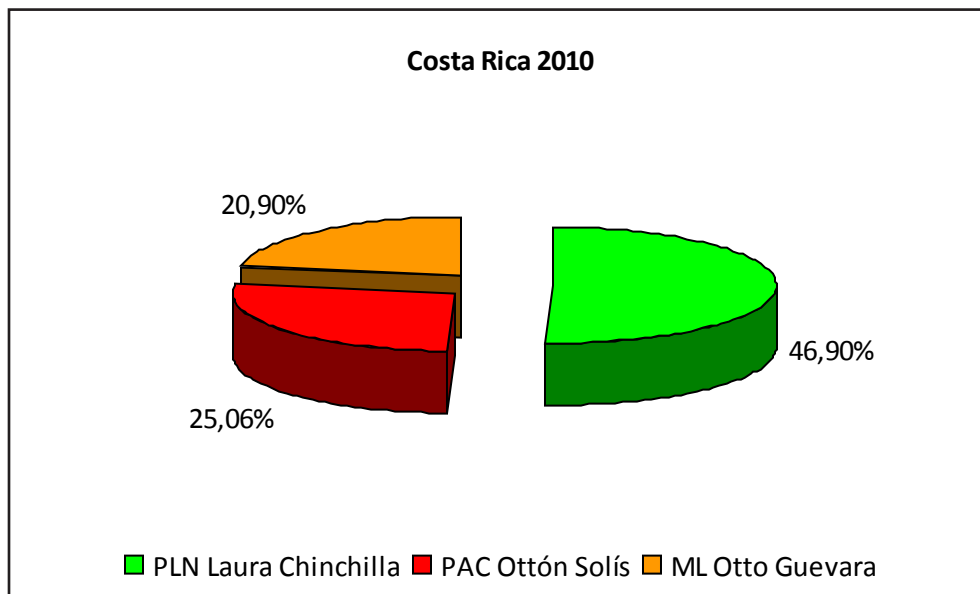
5.3 Elecciones Presidenciales 2009

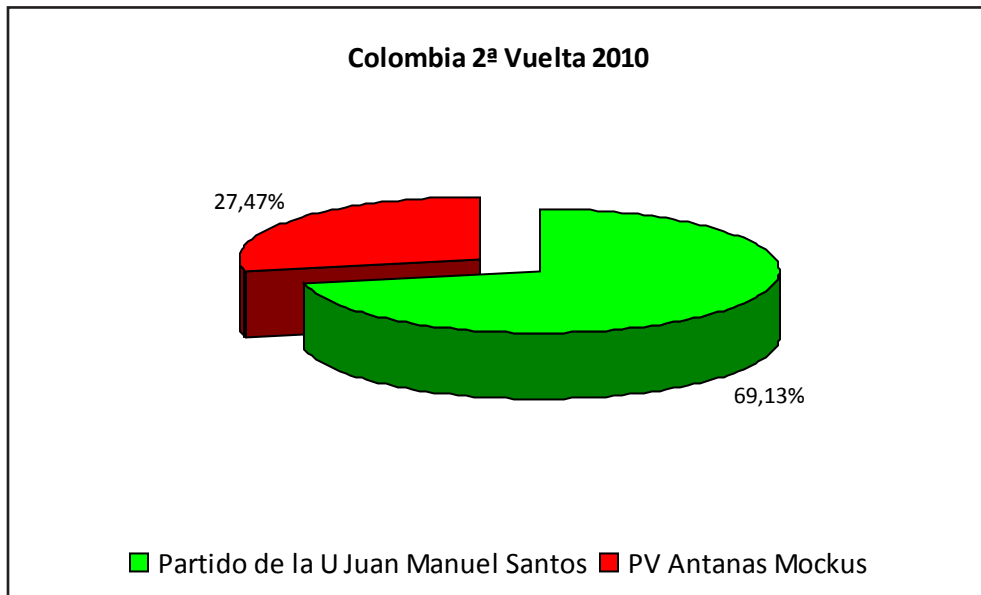
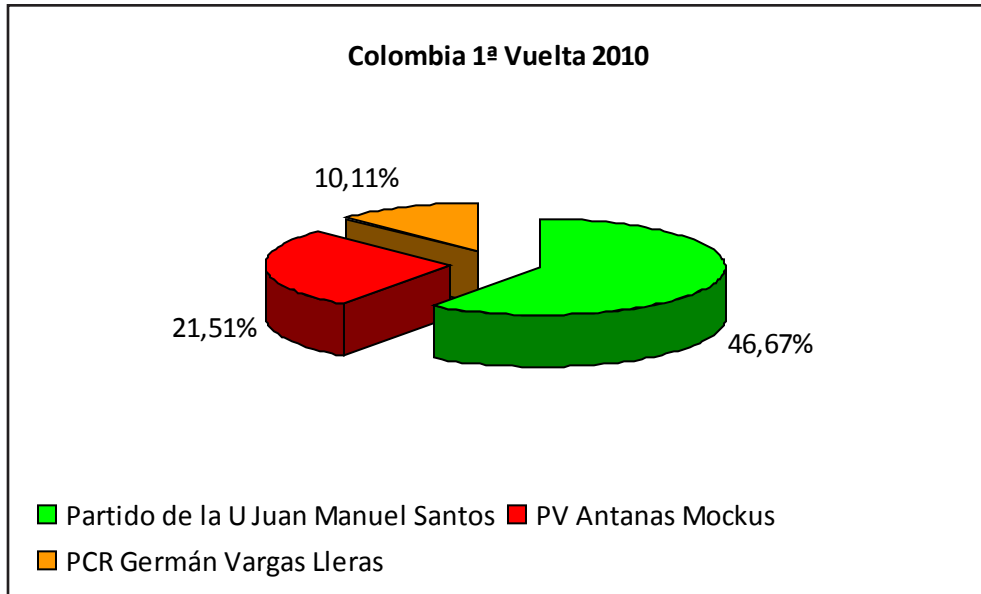


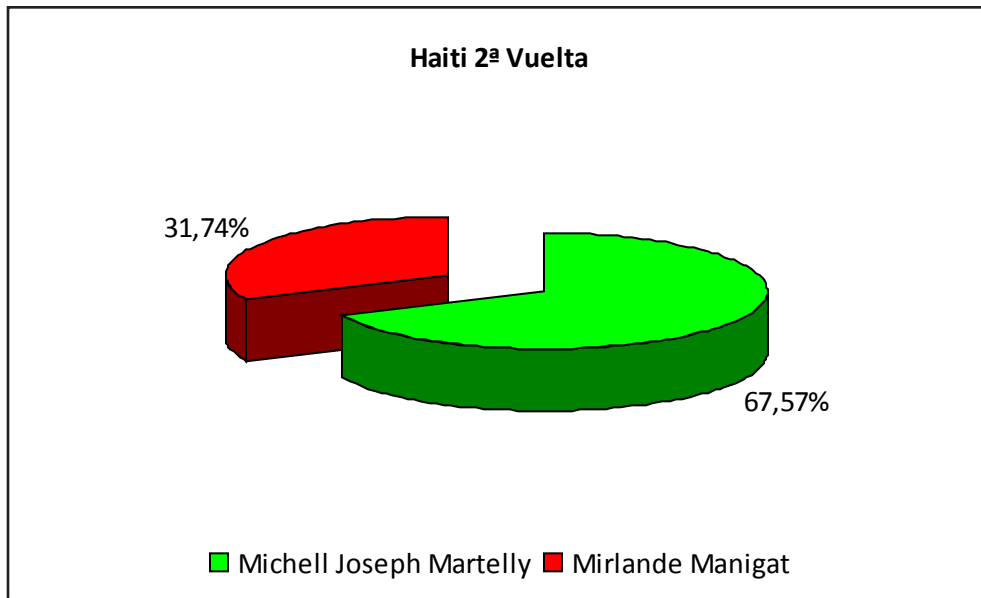




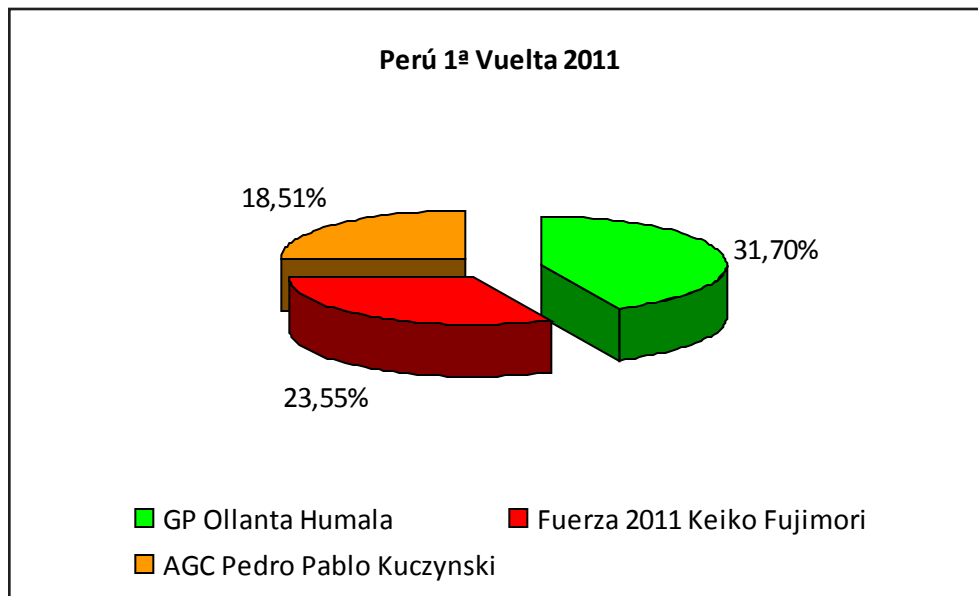
5.4 Elecciones Presidenciales 2010

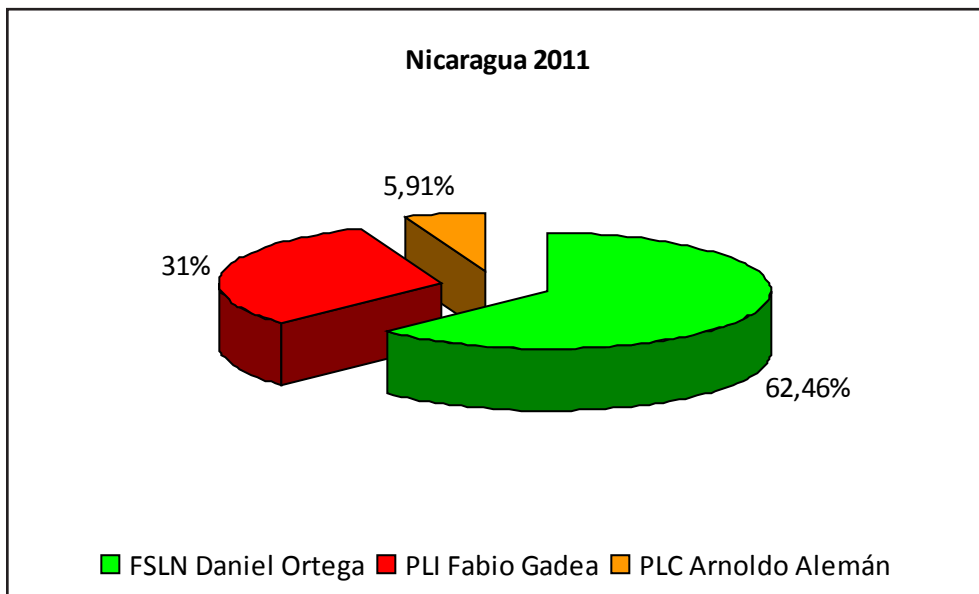
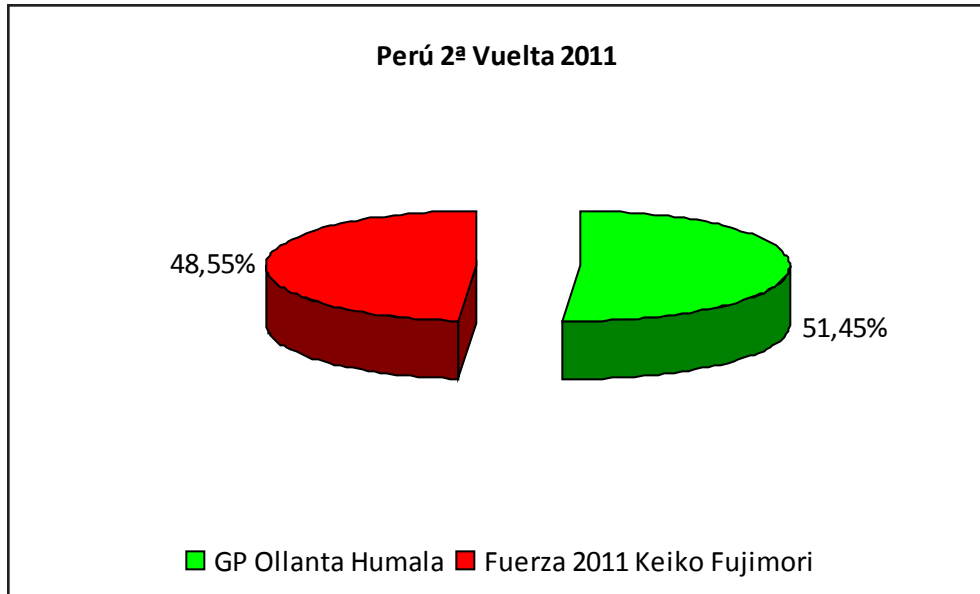




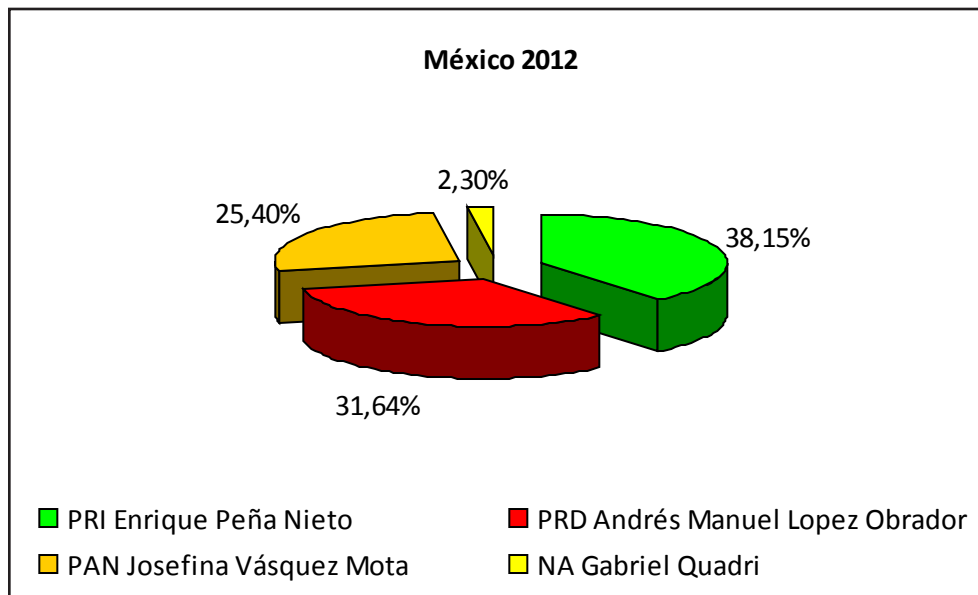
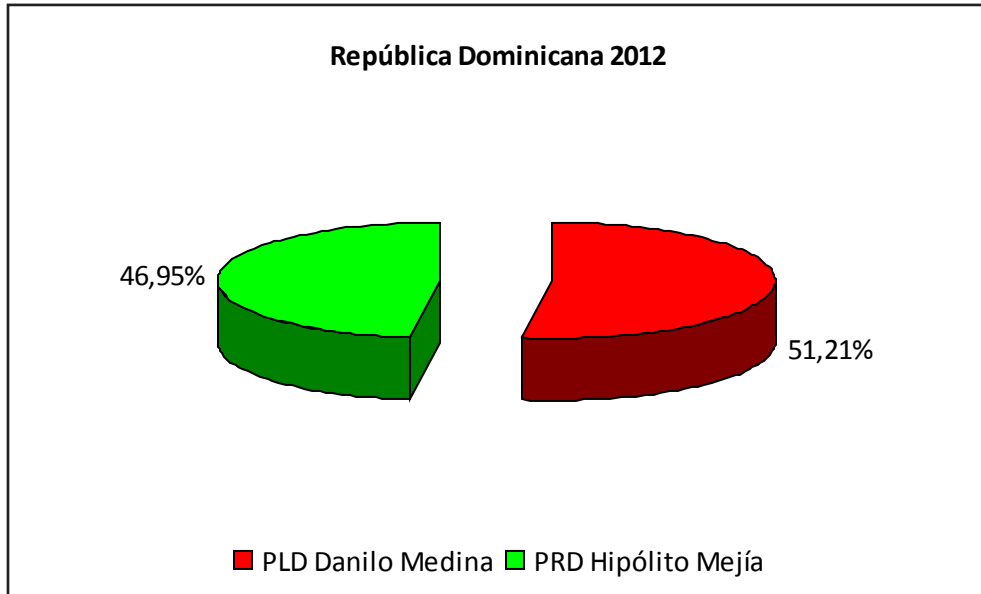


5.5 Elecciones Presidenciales 2011





5.6 Elecciones Presidenciales 2012



BIOGRAFÍAS

José Miguel Insulza fue elegido Secretario General de la OEA el 2 de mayo de 2005 y reelegido el 24 de marzo de 2010. El reconocido político chileno cuenta con una destacada trayectoria en el servicio público en su país. Cuando asumió el cargo de Secretario General por un término de cinco años, Insulza se comprometió a “fortalecer la relevancia de la Organización e incrementar su capacidad de acción”. Abogado de profesión, Insulza tiene una licenciatura en Derecho de la Universidad de Chile, hizo estudios de postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y una maestría en Ciencia Política en la Universidad de Michigan. Fue profesor de Teoría Política en la Universidad de Chile y Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile, hasta 1973. También hasta ese año, sirvió como Asesor Político del Ministerio de Relaciones Exteriores y como Director de la Academia Diplomática. Inició su actividad política durante sus años de estudiante, y alcanzó los cargos de Vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), Presidente del Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Chile y Presidente de la Unión de Federaciones Universitarias de Chile (UFUCH).

Kevin Casas-Zamora es actualmente Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Anteriormente, se desempeñaba como Senior Fellow en Política Internacional del Brookings Institution, en Washington D.C. Ha sido Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y Segundo Vice-Presidente de Costa Rica. Ha sido, además, oficial de programas de la Fundación Arias para la Paz y

el Progreso Humano, y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas de las universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Es autor de numerosos estudios sobre financiamiento de campañas, elecciones, gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en América Latina. Su tesis doctoral, titulada “Pagando por la Democracia en América Latina: Financiamiento Político y Subsidios Estatales para los Partidos en Costa Rica y Uruguay”, ganó el Premio Jean Blondel 2004 del European Consortium for Political Research (ECPR) a la mejor tesis doctoral de Ciencia Política en Europa y fue publicada en el 2005 por el ECPR. En 2007, el Dr. Casas fue seleccionado por el Foro Económico Mundial como miembro de la red de Jóvenes Líderes Globales.

Betilde Muñoz-Pogossian se desempeña como Directora Interina del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral desde agosto de 2012. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Internacional de Florida. Es autora y coautora de numerosas publicaciones sobre democracia, elecciones, y la incorporación de la perspectiva de género en la observación electoral, entre otros. Entre sus publicaciones más recientes se incluye un artículo titulado El papel de las misiones de observación electoral internacionales en la Promoción de los Derechos Políticos de la Mujer: el caso de la OEA, publicado en la revista “Election Law Journal”, vol. 12, Número 1, 2013. En 2008, recibió el “Reconocimiento por Desempeño

Sobresaliente de la OEA” de la Secretaría General debido a sus extraordinarias contribuciones a la Organización. Como Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales (2006-2012), la Dra. Muñoz-Pogossian lideró los esfuerzos de la OEA dirigidos a profesionalizar el trabajo de la Organización en la observación electoral. Durante la última década, la Dra. Muñoz-Pogossian ha participado en diversos roles en más de 20 misiones de observación electoral. Tiene más de 15 años de experiencia profesional e investigación en política latinoamericana.

Sara Mía Noguera es la Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la OEA. Supervisa proyectos dirigidos a fortalecer la labor de observación electoral de la OEA y las capacidades profesionales de las autoridades electorales de la región mediante la producción, transferencia, difusión de conocimientos y la generación de espacios de intercambio. Trabajó en el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA en temas de transparencia, acceso a la información y gobernabilidad. Tiene experiencia laboral en el campo de los derechos humanos, transversalización de la perspectiva de género e investigación en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Venezuela y el UNICEF Innocenti Research Centre en Italia. Es licenciada en Estudios Internacionales con énfasis en América Latina de la Universidad de Georgia Southern en Estados Unidos y Máster en Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas en Costa Rica

Tyler Finn trabaja en el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral desde enero de 2011. Tiene una Maestría en Ciencias Políticas con enfoque en Latinoamérica de New York University y un título de pregrado en Teoría Política y Español de Oberlin College. Estadounidense de ciudadanía, nació en Hong Kong y se crío en Suiza, Inglaterra y los Estados Unidos.

María T. Mellenkamp trabaja en la OEA desde 1993, y desde el 2007 se desempeña como Jefa de la Sección de Cooperación Técnica Electoral. Supervisa los proyectos de cooperación en varios países de la región vinculados a temas de registro electoral y empadronamiento; gestión de calidad y jurisprudencia, entre otros. Cuenta con una Licenciatura en Relaciones Internacionales y dos Maestrías en Transacciones Internacionales y en Desarrollo Internacional. Asimismo cuenta con un Diplomado en Derechos Humanos y Participación ciudadana.

Kristen Sample es la Directora de Programas Globales para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Previamente fue la Jefa de la Misión para la región andina de IDEA Internacional y trabajó como coordinadora regional en temas de democracia, desarrollo y género. Es editora o autora de una serie de publicaciones, incluyendo “Dime a quien escuchas: Think tanks y partidos políticos en América Latina”, “From Words to Action: Best Practices for Women’s Participation in Political Parties,” “Riding the Wave: Women’s Political Participation in Latin America” y “Democracia en la Región Andina: los telones de fondo.” Tiene una maestría en políticas públicas de la Universidad de Harvard. Antes de incorporarse a IDEA, Kristen trabajó en Perú, Bolivia, Guatemala y Chile en varias posiciones relacionadas con el desarrollo democrático y el apoyo a la sociedad civil.

Dr. Rosina Wiltshire tiene una extensa trayectoria en el ámbito del Desarrollo Internacional y la Igualdad de Género. Es la primera defensora de la justicia de género para CARICOM. Fue Jefa de Misión de la Misión de Observación Electoral de la OEA a Santa Lucía en 2011. Fue nombrada Miembro Distinguido del Instituto de Estudios Sociales y Económicos Sir Arther Lewis de la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) en 2010. Desde noviembre de 2001, se desempeñó como Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Barbados y del

Caribe Oriental. Su mandato cubrió diez países y once programas operacionales. También representa al Secretario General de las Naciones Unidas como Coordinadora Residente de las agencias del sistema de la ONU, fondos y programas residenciales en Barbados. La Dra. Wiltshire es una facilitadora con vasta experiencia en el desarrollo de liderazgos. Trabajó en la sede del PNUD desde 1994, hasta que dejó este trabajo en 2001 para aceptar su nuevo nombramiento a Barbados. Durante su tiempo trabajando en la sede del PNUD, ocupó diversos cargos, como por ejemplo Administradora Auxiliar Adjunta en la Dirección de Políticas de Desarrollo a.i., Directora de Aprendizaje, Directora Adjunta del Desarrollo Social y la División de Erradicación de la Pobreza, Directora de Género en el Desarrollo. Coordinó el importante aporte del PNUD a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el Desarrollo y la Paz en Beijing y fue miembro de la delegación oficial. Como Directora de Aprendizaje dirigió el desarrollo de la Universidad Virtual del PNUD en donde se graduaron 90 participantes de todo el mundo en su primer año. Antes de unirse al PNUD, la Dra. Wiltshire fue Directora del Programa de Género y Desarrollo en el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional en Canadá y Profesora Adjunta en la Universidad de Carlton. Apoyó al Equipo de Transición de Sudáfrica para transversalizar género en todo el espectro político. Wiltshire enseñó en la UWI Política Internacional y Desarrollo Internacional durante 20 años y fue profesora visitante en el Instituto de Desarrollo y Cooperación Internacionales de la Universidad de Ottawa y en la Norman Patterson School for International Affairs en Carlton. Fue miembro del Comité de Planificación para el Congreso Mundial de Mujeres para un Planeta Saludable celebrado en Miami en 1991. Asimismo participó en la delegación oficial y de la delegación de ONG a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio en 1992. La Dra. Wiltshire tiene un máster y un doctorado en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales) de la Universidad de Michigan,

Ann Arbor, EE.UU., así como una Licenciatura (Economía) de la UWI Mona. Está casada con Dr. Jan Loubser y tiene una hija, Tonni Brodber.

Alejandro Urizar es el Jefe de la Sección de Observación y se ha desempeñado en el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) desde mayo del 2011, trabajando especialmente en temas de financiamiento político-electoral. Antes de su llegada a la OEA se desempeñó como Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, organización de la sociedad civil y capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Guatemala. Entre junio del 2006 y mayo del 2007 fue coordinador del programa de transparencia y anticorrupción de la misma organización. Ha sido consultor en materias como acceso a la información y clientelismo en programas sociales y ha publicado textos sobre esos y otros temas. Durante el año 2008 fue columnista de “elPeriódico”, medio escrito de circulación urbano-nacional en Guatemala. Sociólogo de profesión, el Sr. Urizar cursó sus estudios en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Además, cursó la maestría en Literatura Hispanoamericana de la Universidad Rafael Landívar del mismo país.

Alan Andrade Camacho es Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin, a su vez estudió la licenciatura en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su primera participación en una Misión de Observación Electoral con la OEA fue a través del programa de “jóvenes observadores” con ocasión de las elecciones generales realizadas en Nicaragua en el 2006. Además, ha participado de otras misiones con la Organización como las elecciones locales y municipales en Colombia (2007), el Referendo Revocatorio de Mandato en Bolivia (2008), así como las elecciones generales de El Salvador (2009), Panamá (2009), Colombia (2010), Perú (2010-2011), Guatemala, Guyana y Jamaica (2011).

REFERENCIAS

- Barriero, Line y Torres, Isabel; *Igualdad para una democracia incluyente*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica: IIDH, 2009.
- *Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas y Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores no partidarios de Elecciones*; Conmemorados el 3 de abril de 2012 en la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, USA, 2012.
- *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*; Acto de conmemoración del 27 de octubre de 2005 en la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, USA, 2005.
- Emmanuel, Patrick A.M; *Elections and Party Systems in the Commonwealth Caribbean 1944-91* Caribbean Development Research Services, Bridgetown.
- Llanos, Beatriz; *Ojos que No Ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas*, publicado en IDEA Internacional y ONU Mujeres, Nueva York y Lima, 2011.
- *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*; Secretaría General de la OEA (SG/OEA), Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO); Washington D.C., 2008.
- *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*; Secretaría General de la OEA (SG/OEA), Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO); Washington D.C., 2011.
- Miller, Errol; *Men at Risk*; Jamaica Publishing House, Kingston, Jamaica, 1991.
- Muñoz-Pogossian, Betilde; *La responsabilidad de visibilizar: el rol de las Misiones de Observación Electoral de la OEA en la promoción de los derechos políticos de las mujeres*; Mundo Electoral, Tribunal Electoral, Año 5 No. 14, Panamá, 2012.
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Washington, D.C., USA: Organización de Estados Americanos, 1992.

- Organización de Estados Americanos (OEA). *Carta Democrática Interamericana. Unidad para la Promoción de la Democracia*. Washington, D. C. USA: Organización de Estados Americanos, 2001.
- Spehar, Elizabeth; Muñoz-Pogossian, Betilde y Alconada Sempé, Raúl (eds.): *El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Washington, D.C., USA, 2007.

Reportes MOEs:

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2008b). *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales de la República de Paraguay, 20 de abril de 2008*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 45.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2009b). *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales República de Panamá, 3 de mayo de 2009*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 51.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2009d). *Informe de la Misión internacional de la OEA. Misión para presenciar las elecciones federales de diputados en los Estados Unidos Mexicanos, 5 de julio de 2009*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 52.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2009a). *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones de Presidente y Vicepresidente República de El Salvador, 15 de marzo de 2009*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 54.
- Organization of American States (OAS) (2009e) *Electoral Observation Mission Report. Referendum on constitutional reform in St. Vincent and the Grenadines, November 25, 2009*. Electoral observations in Americas series, No. 56.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2009c). *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales, elecciones de parlamentarios andinos y miembros de juntas parroquiales rurales, República del Ecuador, 26 de abril y 14 de junio de 2009*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 57.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2009). *Informe Final: Acompañamiento Técnico en la elaboración del Padrón Electoral Biométrico de Bolivia. Acompañamiento Técnico*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010b) *Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones departamentales y municipales, Estado Plurinacional de Bolivia, 4 de abril de 2010*. Observaciones electorales, serie Américas, No. 64.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010c) *Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones regionales, municipales y referéndum nacional para*

la aprobación o desaprobación del proyecto de ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo. (Republica del Perú). 3 de octubre de 2010.

- Organization of American States (OAS) (2011) *Final report of the OAS Electoral Observation Mission for the General and Regional Elections in the Republic of Guyana, November 28, 2011.* Electoral Observation, Americas series, No. 77.
- Organization of American States (OAS) (2011) *Final report of the OAS Electoral Observation Mission for the General Elections in Saint Lucia November 28, 2011.* Electoral Observation, Americas series, No. 78