

117/2013

29 noviembre de 2013

*Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga**

LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN
ELECTORAL DE LA
OSCE/ODIHR

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OSCE/ODIHR

Resumen:

Cuando al finalizar la Guerra Fría, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) se transforma en una Organización permanente, los estados miembros deciden reenfocar sus objetivos, orientándolos de forma que atendiera sus nuevas necesidades.

Una de las más importantes es la observación electoral operada por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, en siglas inglesas), que si al comienzo de su andadura se orientaba tan solo a los países más frágiles, con su independencia recién alcanzada, desde el año 2000 se amplía a todos los estados miembros, aplicando el principio de la igualdad soberana de los estados. Hoy no se observan solo las elecciones en países como Kazajstán, Bielorrusia o Armenia sino también en Estados Unidos, España o Islandia, buscando no solo asegurar el reforzamiento de ese momento decisivo en la vida de las democracias, sino también uniformar su práctica.

Abstract:

With the end of the Cold War and the transformation of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) into a permanent body (the OSCE), the 56 member states decided to refocus its objectives to attend their new political necessities. Electoral Observation was one of them.

Oriented at the beginning to the most fragile democracies just recently independent, since 2000 the observation includes all the OSCE member states in the application sovereign equality among nations. Today the Missions go not only to countries such as Kazakhstan, Georgia or Serbia but also to the USA, Spain or Iceland.

ODIHR electoral Observation is one of the most relevant diplomatic activities deployed nowadays. The nations must be aware that the Observation Missions do not have as an aim to interfere with the internal affairs of a country but to help him to reach the desirable democratic standard in the Euro-Atlantic environment.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

OSCE, ODIHR, dimensión humana, observación electoral, UE, OTAN, Consejo de Europa, España.

Keywords:

OSCE, ODIHR, HDIM, election observation, EU, NATO, Council of Europe, Spain.

I.- DE LA CSCE A LA OSCE

Cuando en 1955 la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), se transforma en una Institución permanente (la OSCE), hubo no pocas novedades que hubo que introducir en el naciente organismo internacional.

Si hasta entonces, la CSCE había sido un foro itinerante que se reunía con cadencias variables en distintas capitales de los estados miembros (Helsinki, Ginebra, Belgrado, Madrid, Viena entre otras) la nueva organización iba a requerir una sede permanente que los estados miembros decidieron fuera Viena, así como una estructura y unos objetivos distintos a los mantenidos hasta aquella fecha.

En efecto, si el propósito de la CSCE había sido elaborar un Acta Final que marcaría las reglas del juego para la Europa salida de la segunda guerra mundial –un conflicto que nunca había conocido un tratado de paz-, una vez firmada dicha Acta en 1975 en Helsinki, las reuniones siguientes tendrían como objetivo ver hasta qué punto los –entonces- 35 países miembros del foro cumplían disciplinadamente las normas contenidas en el documento.

Pasados varios de estos ejercicios en Belgrado, Madrid y Viena a los que hay que añadir diversos encuentros subsidiarios sobre cuestiones específicas, tales como el arreglo pacífico de controversias, foros culturales y científicos, el mejoramiento de los contactos humanos, el desarme..., a los países miembros se le plantearon dos opciones: o bien dar por terminado el proceso lo que conllevaría el gran riesgo de que la propia Acta Final de Helsinki entrara en desuso por no contar con un instrumento que la vivificara y controlara, o –como segunda opción- transformar la Conferencia en una Organización.

Al optarse por esta segunda vía, hubo que decidir las principales necesidades que tendría el Organismo naciente y también los países miembros y crear los instrumentos adecuados que las resolvieran.

- En primer lugar haría falta una Secretaría General que administrara y coordinara las tareas de la Organización. Su sede estaría en Viena y contaría con el personal necesario, pagado por la propia OSCE con cargo a su presupuesto anual.
- La Presidencia sería rotativa anualmente y recaería en el Ministro de Asuntos Exteriores del país escogido cada año.
- El Consejo Permanente se compondría de los embajadores nombrados por cada país miembro y estarían asentados en Viena donde se reunirían semanalmente.
- La OSCE crearía una serie de misiones que, instaladas con carácter permanente en los países que las necesitaran, se encargarían de superar las dificultades surgidas tras su

nacimiento como estados independientes o como consecuencia de las dificultades en los procesos de transición desde regímenes comunistas a economías de libre mercado. Las misiones principales y de mayor dimensión se emplazaron en los países de la antigua Yugoslavia y en las repúblicas surgidas del desmantelamiento de la URSS.

Para atender las necesidades muy específicas aparecidas en la nueva Europa se crearon también otros tres organismos.

- La Oficina para la defensa de las instituciones democráticas y los derechos humanos, con sede en Varsovia.
- El Comisariado para la protección de las minorías nacionales asentado en La Haya.
- La Oficina para la defensa de la libertad de prensa, con sede en Viena.

Se creó también una Asamblea Parlamentaria compuesta por diputados procedentes de los parlamentos nacionales y emplazada en Copenhague, donde se encuentra su Secretaría General.

II. LA OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS (ODIHR).

De las instituciones mencionadas, creadas en 1995 a raíz de la transformación de la CSCE en una organización permanente, ODIHR es la que cuenta con mayor presupuesto, infraestructura y personal. Con sede desde su nacimiento en Varsovia, tiene dos objetivos principales que a su vez son los que en la actualidad, imprimen más carácter a la OSCE en su conjunto.

El primero de ellos es la Conferencia para la aplicación de la dimensión humana en los países miembros. Cada año, al principio del Otoño, más de mil personas se reúnen en Varsovia, representando tanto a los 56 países miembros de la OSCE, como a las Organizaciones no Gubernamentales que voluntariamente acuden a tan notable foro, sin duda el de mayor repercusión mundial en materia de Derechos Humanos, junto con las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y las del Consejo de Europa.

Durante dos semanas, los asistentes a las reuniones de ODIHR, estudian y analizan todos los aspectos de la dimensión humana: el nivel de cumplimiento de las libertades de expresión, reunión, prensa, religión y creencia; la protección de las minorías nacionales, la prevención contra el racismo, el chauvinismo, el nacionalismo agresivo; la lucha contra el semitismo y el islamismo; la igualdad de género, la protección contra la violencia hacia la

mujer y los niños; la abolición de la pena de muerte; la lucha anti terrorista; la protección de los roma y los sinti ; y el apoyo a los trabajadores migrantes.

En el curso de dichas conferencias en que existe total transparencia, cientos de propuestas son presentadas aunque, por desgracia, raramente se cumplen. Hay denuncias, réplicas y contra-réplicas. Los denunciados son casi siempre los mismos países –media docena de las antiguas Repúblicas Soviéticas- lo que hace que éstas cuestionen la existencia misma de la Conferencia y propongan ya sea la reducción de su duración o incluso su total supresión. Por el contrario, los países con una democracia más consolidada abogan por su permanencia o incluso su mayor duración.

Por el momento todo hace pensar que las Conferencias de Varsovia –que a veces dan la impresión de revivir los años de la Guerra Fría- seguirán el destino de ODIHR y esta oficina a su vez el de la OSCE en su conjunto, también cuestionada por Rusia y algunos de sus aliados, escépticos respecto a una organización cuyo principal objetivo –creen- consiste en criticar sus sistemas.

III.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE)

Las MOE constituyen el segundo y principal objetivo de ODIHR. Nacieron con el objetivo de asegurar que las nuevas democracias surgidas tras la disolución de las antiguas Unión Soviética y Yugoslavia iban a conocer procesos electorales conforme a las normas marcadas por la OSCE y específicamente por los criterios políticos estipulados en Copenhague en 1990. Estas misiones han venido cobrando un gran prestigio hasta el punto de que si hoy la OSCE goza de una gran vistosidad es principalmente debido a los informes emitidos por las misiones de observación electoral de ODIHR/OSCE. Las próximas páginas estudiarán con algún detalle los principales aspectos de esta actividad de la OSCE.

1. **Origen de las Misiones.** En el momento de la constitución de ODIHR en la Carta de París de 1990, los países miembros de la OSCE tenían en mente que las misiones de observación se centrarían en los países que se encontraban en plena transición democrática o incluso en pleno nacimiento como estados independientes tras la desmembración de la URSS y de Yugoslavia.

Sin embargo, el deseo de respetar el principio de igualdad soberana de los países de la OSCE, así como la constatación de ciertas irregularidades detectadas en países de sólidas democracias, hicieron que desde el cambio de siglo, los 56 miembros de la organización hayan pasado a ser sujetos pasivos –al tiempo que activos- de las misiones de observación.

Cada año, el Consejo Permanente de Viena aprueba el número de misiones que se desplegarán en el curso siguiente y que actualmente vienen siendo de entre 10 y 16 misiones, lo que da hasta 2013 una cifra aproximada de 280 efectuadas. Teniendo en cuenta que las elecciones se efectúan con una periodicidad media de cuatro años, cabe afirmar que la OSCE/ODIHR viene cubriendo la casi totalidad de los procesos electorales de los países miembros.

Sin embargo, la existencia de elecciones presidenciales, legislativas regionales, locales y otras consultas populares de un lado y la existencia de limitados recursos financieros y humanos de ODIHR de otra parte, fuerzan a la Organización, a seleccionar a través de misiones de estimación la conveniencia de acudir o no a un proceso electoral y en caso de hacerlo, decidir qué tipo de misión deberá movilizarse.

2.- Los Principios rectores de las Misiones. Cualquiera que sea la naturaleza y las dimensiones de las MOE, éstas deben cumplir los principios que las inspiran, que son los siguientes.

- Periodicidad. ODIHR debe estimular la celebración de elecciones dentro de unos plazos determinados que serán, como máximo de 4 ó 5 años.
- Autenticidad. Las elecciones deben ofrecer al votante, opciones entre alternativas políticas reales.
- Libertad. Los candidatos deben poder ofrecer libremente sus posiciones e ideas contando con igualdad de oportunidades.
- Universalidad. Todos los ciudadanos del país, incluidos minorías, ancianos, mujeres, impedidos, analfabetos, deben tener asegurado su derecho a votar.
- Igualdad. Hay que asegurar la igualdad del valor de cada voto, teniendo para ello en cuenta la diversidad de población de los distritos electorales.
- El voto debe ser individual y secreto.
- Adecuación del recuento.

3.- Tipos de Misiones

Teniendo en cuenta el objetivo de respetar los principios enunciados, las Misiones son de tres categorías a las que habría que añadir una cuarta de carácter previo a todas ellas que permita evaluar cuál de aquellas tres va a ser más adecuada a las específicas necesidades del país en cuestión e incluso si será necesario el envío de una Misión ya sea por la inexistencia de dudas respecto a la forma impecable en que se realizarán o porque el país no ofrece las condiciones mínimas indispensables para que la observación se efectúe correctamente.

ODIHR envía esta Misión de cálculo de necesidades (1), compuesta por dos o tres personas unos meses antes de las elecciones para entrevistarse con quienes van a ser principales actores en ellas, es decir, los poderes políticos, las autoridades administrativas, los candidatos, los diplomáticos de los países OSCE, las ONG, los periodistas etc. Con el objetivo de decidir qué tipo de misión será necesario desplegar cuando, meses más tarde tengan lugar las elecciones. La decisión de esta avanzadilla puede conducir al envío posterior de una de las tres misiones siguientes.

- Misión plena de observación electoral. Se trata de la misión más amplia que puede desplegar ODIHR. Permanece en el país desde dos meses antes de la jornada electoral hasta dos semanas después de ésta.

Se compone de un núcleo central integrado por un Jefe de Misión seleccionado por la Organización y nombrado por su Director, uno o dos Jefes Adjuntos y hasta una docena de analistas especializados en cada uno de los grandes temas a tratar: legal, político, prensa, minorías, voto electrónico etc.

Incluye también los observadores de larga y corta duración que permanecen en el país, en el primer caso el mismo tiempo que el Núcleo Central y en el segundo tan solo una semana coincidiendo con la fecha de elecciones. Deben éstos observarlas a pie de urna, en tantas oficinas electorales como resulte posible, completando en cada una de ellas un formulario que el núcleo central analizará pertinentemente.

A todos los numerosos delegados apuntados, que en ocasiones pueden llegar a alcanzar el número de medio millar, hay que añadir los colaboradores locales siempre necesarios ya sea como consejeros, traductores o chóferes.

- Misión limitada de observación. Es semejante a la anterior excepto que, debido a las circunstancias socio-políticas detectadas por la NAM, no incluye observadores a pie de urna ya que se estima no podrían efectuar su tarea con suficientes garantías.

- Misión de evaluación electoral. Son más reducidas en número –entre cuatro y diez personas, más los colaboradores locales- y se envían a países en que no existen serias dudas sobre el nivel político y la calidad democrática. ODIHR puede decidir, sin embargo, que la presencia de la misión puede ser útil ya sea porque así lo requiere el propio país receptor o porque algunos aspectos de la elección –ya sea la participación de las minorías, el acceso a los medios informativos o el incumplimiento de anteriores recomendaciones- pueden verse mejorados con la observación internacional.

Cualquiera que sea el modelo enviado a observar un proceso electoral, el Jefe de Misión tendrá la obligación de redactar un informe final que tras ser revisado por los responsables en Varsovia será entregado a las autoridades del país visitado, alrededor de dos meses tras las elecciones. Dicho documento incluirá una serie de recomendaciones cuya aplicación y seguimiento será objeto de nuevas conversaciones entre ODIHR y los responsables electorales del país.

Aun cuando, como se ha mencionado, las misiones de ODIHR deben asegurar que el proceso observado cumple las reglas acuñadas en Copenhague 1990, en particular en lo referente al sufragio universal y en la posibilidad de que todos los ciudadanos del país puedan optar a cargos públicos, hay excepciones en ambos casos que derivan de la edad, la nacionalidad y la capacidad psíquica de los ciudadanos. Es particularmente importante recordar que los delincuentes encarcelados tienen la facultad de votar pero no la de ser votados e igualmente que determinados estamentos públicos tales como jueces, funcionarios públicos o militares no pueden aspirar a ocupar cargos políticos a menos que renuncien a sus puestos y ello para evitar conflictos de intereses.

De igual modo que una misión llega al país de forma progresiva, el final de la operación se efectúa también gradualmente siendo los observadores de corto alcance los primeros en abandonarlo, seguidos de los de larga estancia que se reunirán con el núcleo central para transmitirle sus experiencias antes de marchar. El Jefe de misión y los analistas dejarán el país dos semanas después de finalizar las elecciones. En ese período, habrán efectuado ruedas de prensa, redactado informes parciales y pergeñado el esquema del informe final que será completado en las semanas siguientes de forma que las oficinas en Varsovia puedan hacer la revisión final y enviar el texto a las autoridades del país en cuestión antes de hacerlo a los restantes miembros de la OSCE y a otras organizaciones internacionales.

Hay que recordar que ODIHR no actúa en solitario sino que lo hace con espíritu de cooperación con otros foros también implicados en esta importante actividad. Las Asambleas parlamentarias del Consejo de Europa, de la Unión Europea y de la OTAN, aparte de la Asamblea de la propia OSCE son las principales. Con frecuencia coinciden en el tiempo en un mismo proceso electoral y es indispensable que sus actividades se realicen con total armonía buscando alcanzar conclusiones semejantes y evitando fricciones o diferencias que perjudicarían el objetivo buscado y la propia credibilidad de las instituciones.

Hay que recordar también que, como cabe imaginar, las misiones son tanto más complicadas cuanto menos democrático es el país observado. Se quejan éstos que sus elecciones son controladas con lupa por amplísimas misiones y cientos de observadores, en tanto que grandes países como los EE.UU. o la República Federal de Alemania reciben

normalmente reducidas misiones de evaluación compuestas por no más de una decena de personas. Entra ello en la lógica del sistema que –no debe olvidarse- se basa en cada caso en decisiones aceptadas por consenso entre todos los miembros de la Organización y que es cada país el que invita a ODIHR a observar las elecciones que van a tener lugar en su territorio.

CONCLUSIÓN

La Observación electoral de ODIHR y de las restantes organizaciones internacionales es una de las actividades diplomáticas más importantes y que mayor influencia tienen sobre el afianzamiento de la democracia en los países occidentales, sobre la estabilidad de las relaciones entre ellos y, en definitiva, sobre la paz mundial.

Es fundamental que los países miembros de la OSCE comprendan la necesidad de que las consultas electorales, cualquiera sea su naturaleza: elecciones presidenciales, legislativas, locales, regionales, referendo..., no derivan del deseo internacional de ingerirse en asuntos internos de los estados, sino que buscan mejorar la calidad democrática de los estados y el mejor equilibrio entre ellos. Sin olvidar que dichas observaciones se efectúan siempre a iniciativa y por invitación del país receptor.

i

*Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga
Embajador de España
Dirige Misiones de Observación de ODIHR*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.