

## Procesos Electorales

Con numerosas elecciones que tendrán lugar en América Latina en 2014, el Just Governance Group dedica esta edición de Múltiples a temas electorales. En los últimos años el discurso y la práctica en torno a procesos e instituciones relacionadas con las elecciones han evolucionado. Los procedimientos de realización de elecciones imparciales y libres ya no son el único aspecto de interés. Por el contrario, los elementos cualitativos de todas las fases del ciclo electoral han redefinido y ampliado las prácticas internacionales relacionadas con los procesos electorales.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) ha estado a la vanguardia de este enfoque cualitativo más amplio. En este número de Múltiples, Sead Alihodzic de IDEA Internacional describe los riesgos electorales con un enfoque en el período de campaña. Los riesgos electorales pueden ser más evidentes o agudos durante este periodo, pero obviamente los riesgos se controlan mejor e incluso pueden ser prevenidos si se tratan a lo largo del ciclo electoral.

La Misión de Observación Electoral en Colombia es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que coordina la vigilancia ciudadana en los procesos electorales y políticos. Alejandra Barrios Cabrera, directora, explica cómo la MOE utiliza tecnología de información y comunicación para aumentar la participación ciudadana.

El Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos lleva a cabo observaciones electorales y compromete cooperación técnica en los países miembros. Betilde Muñoz-Pogossian, oficial principal de políticas de la Secretaría, examina los cambios en la observación electoral en el contexto interamericano.

Las segundas elecciones presidenciales que se celebrarán en el Estado Plurinacional de Bolivia, después de la aprobación de la Constitución de 2009, marcan un aspecto del proceso democrático en el país. José Luis Exeni Rodríguez, ex presidente del Tribunal Electoral, analiza los principales retos electorales en lo que él llama la «demodiversidad» existente en Bolivia.

## Electoral Processes

With numerous elections taking place in Latin America in 2014, Just Governance Group dedicates this edition of Múltiples to electoral issues. Discourse and practice around processes and institutions related to elections have evolved in the post-Cold War period. Procedural elements of the conduct of fair and free elections are no longer the sole focus of international democracy cooperation. Rather, qualitative elements across all phases of the electoral cycle have re-defined and broadened international practice related to electoral processes.

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) has been at the forefront of this broader qualitative approach. In this issue of Múltiples, Sead Alihodzic of International IDEA describes electoral risks with a focus on the campaign period. Electoral risks may be more evident or acute during the campaign phase but obviously risks are better managed, and even prevented, if they are addressed throughout the electoral cycle.

The Mission for Electoral Observation in Colombia is a platform of civil society organizations that coordinates citizen monitoring of electoral and political processes. Alejandra Barrios Cabrera, director, explains how MOE utilizes information technology to increase citizen participation.

The Department of Electoral Cooperation and Observation of the Secretariat for Political Affairs of the Organization of American States conducts electoral observation and undertakes technical cooperation in member countries.

Betilde Muñoz-Pogossian, senior policy officer in the Secretariat, examines the changes in electoral observation in the inter-American context.

The second presidential elections to be held in the Plurinational State of Bolivia, after the adoption of the 2009 Constitution, mark one aspect of the democratic process in the country. José Luis Exeni Rodríguez, former president of the electoral court, analyzes major electoral challenges in what he terms the “demodiversity” existing in Bolivia.

Reportes ciudadanos en día

### Índice/Contents

- 2 Building Resilience to Electoral Risks: Risks during the Campaign Phase and Electoral Risk Management
- 5 La Tecnología al Servicio de la Observación Electoral Cada ciudadano un observador
- 7 Out with the Old, In with the New?: Assessing OAS Electoral Observation Missions as modern instruments of Inter-American cooperation
- 10 Más allá de las elecciones 2014: la ruta democrática en Bolivia
- 12 Just Governance Group News

# Building Resilience to Electoral Risks:

## Risks during the Campaign Phase and Electoral Risk Management

Sead Alihodzic

Elections are essential in ensuring the functioning of democratic societies. They not only determine the course of national affairs, but have an impact on regional and global political, economic and security developments.

Despite rich democratic traditions in some societies, and the determination of new democracies to conduct flawless electoral processes, democracy practitioners agree that there are no perfectly conducted elections. This is due to the complexities involved in ensuring that all eligible citizens can participate in elections as voters or candidates, and that the process yields genuine results.

This short article will point to the main electoral risks during the campaign phase to argue the need for institutionalized electoral risk management across the electoral cycle in all democratic countries.

### Electoral risks and consequences

Elections are made of many interconnected building blocks. These relate to legal, operational, technical, political, security and other aspects of electoral processes. The **electoral cycle approach** represents a useful tool for understanding the substance and the chronology of electoral processes. Linkages between different electoral blocks are not always visible, but it is very likely that problems with one will negatively impact another segment of the electoral cycle.

Although the consequences of problematic elections may differ in well-established and transitional democracies, they are always serious. In the former, weak electoral

processes may generate political crises, attract domestic criticism and negative international publicity, and result in legal challenges. In conflict-prone societies, similar problems may further deepen social conflicts and trigger violent outbreaks, which in turn may cause deaths, suffering, destruction, and economic downturns. Controversies surrounding the USA presidential elections held in 2000 and the Kenyan general elections held in 2007 provide good examples of both scenarios.

While risks are context-specific and may change from one electoral phase to another, practitioners and researchers often point to the significance of the campaign period risks.

### Process and structural risk factors during the campaign phase

Confrontations over political views and competition for power are important pillars of credible electoral processes. However, due to the high stakes for electoral actors, it may be difficult to always sustain so-called 'constructive conflict'. This is particularly true during the campaign phase of the electoral cycle. In contexts where election winners take all power and where stakeholders feel impunity, campaigning can be unfair, while debating may take a course of intimidations or threats, and may even trigger physical violence.

Two types of risk factors may be observed across the electoral cycle. *Process-related risk factors* relate to the behaviours of various electoral actors, and to the operational challenges in implementing electoral activities. *Structural risk factors* relate to exogenous conditions which can disturb electoral processes.

*Process-related risk factors* present during the campaign phase that can undermine the credibility of electoral processes and institutions, may include: (for more see [International IDEA - The Guide on Factors of Election-related Violence Internal to Electoral Processes, 2013](#))

*Unequal media access and favouritism:* Although the role and importance of web-based social media has dramatically increased in recent years, the traditional media, such as radio, TV and the print media, remain very important campaigning means in most country contexts. Favouritism on the part of the state or privately-owned media towards the candidates may include biased reporting, disproportional media coverage time, discrimination against political opponents, and unethical reporting.

### About the author

Sead Alihodzic is Senior Programme Officer at the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) where he is in charge of the Elections and Conflict project. Prior to joining International IDEA in 2008, Sead gained extensive experience in dealing with elections and post-conflict security issues through eleven years of field work for the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). He led the development of the **Electoral Risk Management Tool (ERMTTool)**, designed to build users' capacity to understand electoral risk factors, collect and analyze risk data, design prevention and mitigation strategies, and record the results of actions. The ERMTTool was launched as a global public good in October 2013.

*Provocative use of media by political parties:*

Although envisaged as a platform for issues-based presentation and policy debate, media campaigning often turns into a campaign of derogation and hate speeches. Political parties sometimes abuse campaign opportunities and access to the media to disseminate false statements and create imaginary threats and a feeling of insecurity in order to mobilize support.

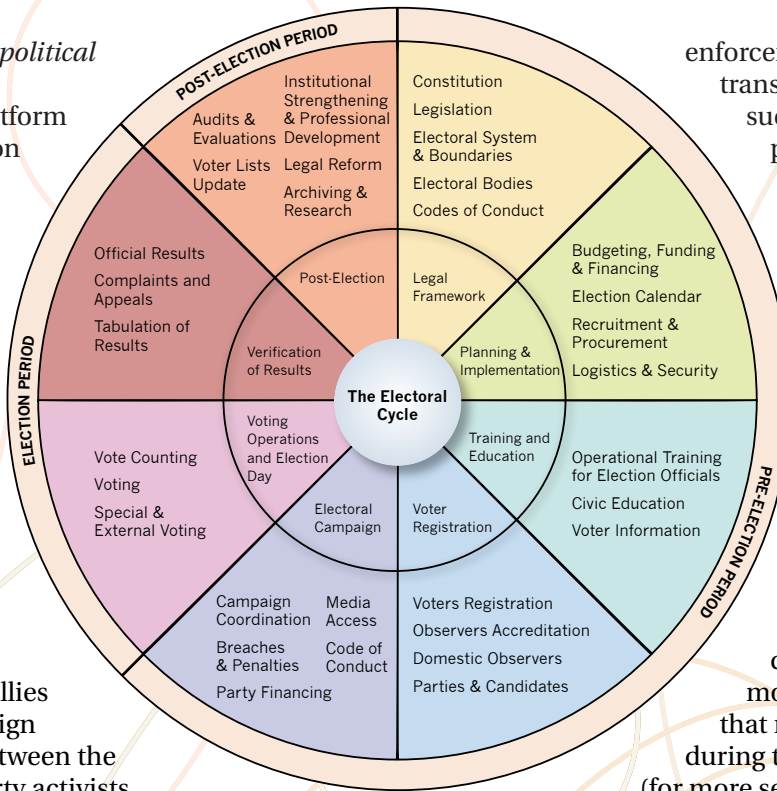
*Unequal party rallying opportunities:*

Political parties organize rallies during the electoral campaign period to reinforce links between the political leadership, the party activists, and the party supporters. The inability of political actors to hold political rallies may negatively impact their election results. Therefore, political actors, in particular the incumbent party that controls the state or regional institutions, can obstruct or impose campaign limitations to prevent political opponents from rallying.

*Provocative and violent actions of political parties:* These actions often take place during the election campaign period. They involve aggressive party activists, recruited thugs or members of party militias who commit acts of harassment, intimidation, assaults, violence against women and girls, destruction of property, political assassinations and other unlawful acts. Actions are directed against political opponents, their supporters, journalists, and others.

*Problematic campaign financing:*

Spending larger amount of funds during the electoral campaign may help in securing larger popular support. However, production of promotional materials, buying media advertisement time, paying for public relations experts and support staff, travel expenses, and rental of rallying venues is expensive. Therefore, political parties will try to mobilize funds that will give them an edge over opponents. Fundraising can create donor dependency, or allow the influx of illegal funds into elections. Where the campaign finance is regulated, monitoring and



enforcement may be difficult. Non-transparent and illegal spending, such as the vote buying, is particularly critical.

*Structural factors* affect elections in conflict-prone societies in particular. Unlike process factors, which may be specific to the campaign phase only, structural risk factors are likely to be present throughout the whole electoral cycle with the strong possibility of determining electoral outcomes or derailing democratic processes. The most critical structural risks that need to be considered during the campaign phase are:

(for more see [International IDEA - The Guide on Factors of Election-related Violence External to Electoral Processes, 2013](#))

*Gender-based discrimination and violence:*

Violence directed predominantly against women and girls has been a feature of many political and ethnic conflicts. In many instances, violence against women has been a tool of political harassment and intimidation of female election candidates. Insults towards women in politics tend to focus on undermining their capacity as leaders compared to men, who are assumed to be born leaders. In addition, violence or threats of violence directed against women has the effect of keeping them away from the campaign events and polling stations.

*The presence of non-state armed actors:*

These include armed actors who are not part of the regular security forces or institutions, such as rebels or guerrilla fighters, militias or paramilitaries, warlords, terrorists, etc. Their presence or influence will increase the risk of violence during elections, in particular if they oppose democratic processes or engage in the manipulation of elections through intimidation of candidates and voters.

*The presence of organized crime groups:*

These groups usually seek to take control or 'capture' state institutions through corruption and extortion. When the state has been captured and loses the ability to deliver



services, these groups tend to undermine the legitimacy of the state. Organized crime networks are particularly interested in protecting their 'territories' by ensuring that local bureaucracies, the security sector, judges and prosecutors as well as local politicians are on their side. By resorting to violence during the campaign period, they try to eliminate politicians who wish to tackle organized crime, and to intimidate their supporters.

*Grievances relating to genocide, crimes against humanity and war crimes:*

These affect societies in such a way that the electoral process can hardly escape their consequences. In the aftermath of genocide, crimes against humanity or war crimes, the tensions between different groups remain high. If explored by politicians, past traumas may help homogenizing and mobilizing the masses behind a hard-line political agenda. This will inevitably increase the prospects of exclusion and violent incidents.

Other structural factors that may be considered in terms of risks that could undermine democratic practices during the campaign phase and the electoral cycle as a whole include: socio-economic conditions, social and political exclusions, changing power dynamics, human rights violations, and environmental hazards.


## **Risk management in elections**

Electoral risk management entails systematic efforts undertaken to improve knowledge about electoral risk factors and to develop the situational awareness needed to initiate timely and well-informed prevention and mitigation actions.

Actions designed to prevent and mitigate electoral risks need to be context-specific and well informed. At a very basic level, these will include timely assessment of the legal framework to ensure that non-democratic practices are discouraged and sanctioned. With regard to the campaign phase, specific legislation may include: political campaigning regulations, media regulations, and the introduction of the political party code of conduct.

In conflict-prone societies where legal provisions alone are not sufficient, a multi-layered framework for action should be considered. This relies on enhanced collaboration between electoral management and justice bodies and civil society organizations and security sector agencies. For example, civil society organizations often engage in monitoring and reporting on the practices that undermine democratic transition processes. Accordingly,

their capacity to support the conduct of credible electoral processes is well documented. During the campaign phase, civil society organizations can monitor campaign activities to report on inflammatory language or incidence of hate speech as well as violence. Furthermore, in a context where security risks are high, collaboration between security sector agencies and bodies mandated to conduct elections will be essential. Professional and conflict-sensitive security deployment during the campaign period may deter violence directed against candidates, participants of campaign events, journalists, and other vulnerable groups or individuals. In practice, electoral risk management must stretch through all phases of the electoral cycle. (For more, see [International IDEA, The Guide on Action Points for the Prevention and Mitigation of Election-related Violence, 2013](#))

Any organization that manages dynamic processes and projects will benefit from institutionalized risk management procedures and tools. Electoral management bodies are not an exception. Although many already implement risk management in their daily routines, there is a need for the development and broader use of election-specific risk management concepts and tools. 

# La Tecnología al Servicio de la Observación Electoral

## Cada ciudadano un observador

Alejandra Barrios Cabrera

Hasta hace pocos años el despliegue y reporte de la observación electoral implicaba, además de un gran esfuerzo en la presencia de observadores en todos los rincones del país, un reto logístico monumental para recibir la información obtenida por ellos el mismo día de las elecciones. Este desafío tomaba dimensiones dramáticas en aquellos comicios donde el conteo rápido de los resultados electorales era la base de la credibilidad de la observación.

Buscar casas de amigos y familiares desde donde se pudiera transmitir telefónicamente los datos, persuadir a los dueños de locutorios (cabinas telefónicas) para que abrieran por unas horas el local a los observadores, comprar y distribuir tarjetas telefónicas para llamadas nacionales y municipales, y recolectar los formularios, eran las principales preocupaciones de quienes tenían sobre sus hombros la responsabilidad de la logística a nivel local y nacional.

Pero llegó la tecnología, y con ella nuevas facilidades de comunicación y también renovados retos. Las redes sociales hicieron su ingreso al debate político y por supuesto al ámbito electoral; en este marco, se tuvo que repensar la observación electoral, adaptarla, incluirla a Facebook y twitter, y obviamente usar las novedosas funciones de los teléfonos inteligentes tanto para los flujos de información como para la logística misma. Los ciudadanos también podían ser el gran hermano.

**La Misión de Observación Electoral (MOE)** de la sociedad civil colombiana ha venido incorporando desde el año 2010 diferentes herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al proceso de observación. La incorporación de estas tecnologías tuvo un doble

objetivo: optimizar la recolección de los datos de los observadores electorales y facilitar y agilizar la comunicación con la ciudadanía en general, con las autoridades y con los medios de comunicación.

La MOE tiene tres experiencias exitosas en el uso de nuevas TIC que se sustentan en el uso de sistemas virtuales de recolección de datos. Estas son el monitoreo en tiempo real a los medios de comunicación; la plataforma virtual para la recepción de los formularios de observación electoral y el aplicativo para la recolección de información sobre anomalías, irregularidades y delitos electorales. En el presente documento se presenta solo la última de las tres herramientas mencionadas, a saber el sitio web [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com), que por su diseño y funcionalidad permite e invita a que cada ciudadano sea un observador electoral.

### [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

Este sitio está construido sobre la plataforma de internet de **Ushahidi** que mediante una herramienta cartográfica interactiva permite a los ciudadanos, a través de e-mail, twitter, mensajes SMS, o un formulario que se le incorpora, presentar información que es referenciada geo espacialmente.

El uso inicial de esta plataforma de “colaboración masiva ciudadana” estuvo precisamente relacionado con el tema electoral debido a la violencia pos electoral surgida en Kenia en 2008. Posteriormente se ha venido utilizando con mucho éxito en temas relacionados con esfuerzos humanitarios como la salud y los desastres naturales, o en el seguimiento a aspectos relacionados con la violencia y el medio ambiente entre otros. Sin embargo, no ha dejado de ser utilizada para aquello que fue el

génesis de su creación: la observación electoral colaborativa, fe de esto dan ejemplos de su uso en México, Guatemala, Nicaragua, entre otros países de América Latina, y obviamente en Colombia a través de la MOE.

La primera vez que la MOE puso a prueba esta herramienta de información colaborativa fue en la observación electoral de las elecciones a Congreso y Presidencia de la República, realizadas en 2010. Hasta entonces, la información sobre irregularidades electorales era acopiada vía mail y a través de una línea telefónica nacional gratuita de la organización. En dichas elecciones por primera vez se abrió la ventana, en forma de prueba piloto restringida a la ciudadanía, y solo para uso exclusivo de los observadores electorales la página web “Pilasconelvoto.com”.

El primer reto a superar fue el de la elaboración del formulario especializado integrado a la plataforma virtual Ushahidi que permitiera recoger la información de la manera más desagregada posible y que dicha información pudiera ser “bajada” a archivos planos para ser revisados antes de hacerlos públicos. La MOE privilegió la veracidad y seguridad de la información recibida antes que la pronta publicación de la misma. Fue una buena decisión que hoy es parte integral del uso de la herramienta.

Para las elecciones locales del 2011<sup>1</sup> ya estábamos listos. En alianza con un importante número de medios de comunicación digitales se presentó

<sup>1</sup> Las elecciones locales en Colombia son las más complejas. Se eligen todos los cargos de representación regional tales como gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. El año 2010 se presentaron 43.402 candidatos en la contienda electoral, para ser elegidos un poco más de 23.000 gobernantes.

a la ciudadanía y a las autoridades la página oficial de la MOE para la recepción de información sobre anomalías, irregularidades y delitos electorales. El siguiente reto no demoró en aparecer. Para los ciudadanos no era suficiente “informar” a la MOE, esperaban que las autoridades actuaran. ¿Cómo volver entonces la información recibida por una organización ciudadana, con la opción además de ser anónima, información pertinente para las autoridades?

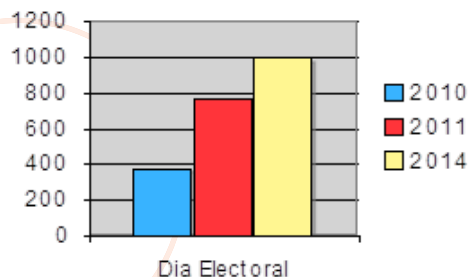
Se iniciaron mesas de trabajo entre autoridades y la MOE, se fortaleció el equipo jurídico de la organización, se generaron confianzas, se buscaron salidas, se establecieron protocolos de información y enlaces interinstitucionales. Lo que parecía imposible en un país como Colombia ocurrió: la sociedad civil y las instituciones del Estado trabajaban juntas, de manera independiente pero colaborativa. El 90.6% de la información sobre posibles delitos electorales provenía de la información que, a través de la plataforma virtual, la ciudadanía le entregaba a la MOE y las autoridades se la tomaban en serio.

Para las elecciones a Congreso de 2010, solamente el día de las elecciones y en un ambiente restringido, se recibieron un total de 373 registros ciudadanos. Para las Locales de 2011, en el día electoral 770 ciudadanos informaron sobre posibles delitos electorales, y para las del 9 marzo del año en curso, entre las 6 am y las 7 pm del día de los comicios 1001 informaciones ciudadanas fueron recibidas, es decir, casi una por minuto. Todas y cada una de ellas fueron remitidas a las autoridades electorales para su seguimiento y verificación.

Poder remitir a las autoridades casi en tiempo real la información calificada que recibía la MOE implicó un tercer reto. Por parte de las autoridades crear un sistema de información sobre delitos electorales que pudiera acoplarse al de la MOE, y por la MOE mejorar una vez más el

Reportes ciudadanos en día electoral.

Fuente MOE



formulario de ingreso y capacidad de verificación inicial de la información entregada. De igual manera, y a fin de ampliar la cobertura de acceso a la herramienta, se hizo una prueba inicial de “pilasconelvoto” bajo el formato aplicativo para diferentes plataformas, que a su vez no entrara en conflicto con la plataforma inicial. Para las elecciones presidenciales se hará el lanzamiento oficial con miras a que sea ampliamente utilizado para las elecciones locales del año 2015.

### Comentarios finales

Hoy la observación electoral es mucho más que 3.000, 5.000, 10.000 hombres y mujeres en la calle el día de las elecciones. Las nuevas posibilidades que abren las tecnologías de la información han impuesto la obligación a las organizaciones que hacen observación electoral apropiarse y diseñar nuevas herramientas que permitan un seguimiento en tiempo real de lo que pasa en las campañas electorales. Ello a su vez implica transformaciones organizativas al interior de las organizaciones y la adquisición de experticias que antes parecían innecesarias. Diseñadores de ambiente web; community managers; auditores de sistemas, programadores, plataformas de soportes ya hacen parte del lenguaje cotidiano de la observación electoral.

Hoy hay nuevos observadores en la calle, aliados naturales que conocemos y con quienes interactuamos en las redes sociales, que comparten sus observaciones

en instagram. Es por esto que el nuevo reto es no perderlos de vista, no dejarnos desbordar por la información, tener la capacidad de incluirlos, de leerlos y de reaccionar, con responsabilidad, pero en tiempos mas cortos, con mas y mejor calidad de información. 0

## Sobre la Autora y la MOE

Alejandra Barrios Cabrera es fundadora de la Misión de Observación Electoral de la sociedad civil y se desempeña como Directora Nacional desde su creación el año 2006. Es profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia con especialización en Régimen Contractual Internacional de la Universidad de los Andes y estudios en Resolución de Conflictos en la Universidad Externado de Colombia.

Desde el nacimiento de MOE en el 2006, ha coordinado 40 observaciones electorales nacionales, dentro de ellas las observaciones a las elecciones legislativas, del Parlamento Andino y presidenciales del 2006, 2010 y 2014, a las elecciones regionales del 2007 y 2011, así como y las concernientes a consultas abiertas de los partidos y atípicas para mandatarios locales. La MOE tiene dos líneas estratégicas bajo las cuales coordina sus líneas de acción: i) Ciudadana Informada (por observatorio político, monitoreo de medios de comunicación, y encuestas de la agenda electoral); y ii) Ciudadana Activa y Responsable (por las líneas de observación electoral, procesos de información, formación y debate, y observación de altos dignitarios del Estado, tal como la elección del Defensor del Pueblo, procurador, magistrados de las altas cortes, entre otras.



# Out with the Old, In with the New?: Assessing OAS Electoral Observation Missions as modern instruments of Inter-American cooperation

Betilde Muñoz-Pogossian

International election observation is defined as “the systematic, comprehensive and accurate gathering of information concerning the laws, processes and institutions related to the conduct of elections and other factors concerning the overall electoral environment; the impartial and professional analysis of such information; and the drawing of conclusions about the character of electoral processes based on the highest standards for accuracy of information and impartiality of analysis”<sup>1</sup>. The Organization of American States (OAS) is the world’s oldest regional organization with a mandate “to promote and consolidate representative democracy, with due respect for the principle of nonintervention.”<sup>2</sup> One of the mechanisms for the OAS to work toward this goal is international election observation, understood by the Organization as the process whereby an organized group of individuals from outside the host country systematically carries out a series of complex actions and activities to observe an electoral process in a direct, complete, and precise manner.<sup>3</sup> These definitions refer to the process of assessing compliance with international standards and national legislation for democratic elections, and observing conditions for the full exercise of political rights of citizens within the context of electoral processes.

The OAS has been conducting election observation missions (EOM) for 51 years. As the practice of democratic elections has evolved with time, international observation has also had to evolve. Whereas in the past concerns were linked to election day irregularities, today we examine the whole electoral cycle to assess the quality of the process, including the degree of competitiveness and inclusiveness. The demands now relate to the need for these instruments to be present and do more rigorous work on emerging challenges related to the conditions for electoral equity during the pre-electoral period, and not just documenting irregularities on election day.

<sup>1</sup> Declaration of Principles for International Electoral Observation, available at [http://www.ndi.org/files/1923\\_declaration\\_102705\\_0.pdf](http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf).

<sup>2</sup> For a recent analysis of the evolution of the mandate for democracy development of the Organization of American States, see De Zela, Hugo. 2013. “The Organization of American States and its Quest for Democracy in the Americas,” *Yale Journal of International Affairs*, available at: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2013/06/YJIA-SUMMER-VOL8-ISSUE2-FINAL-A4-Martinez-Copy.pdf>

<sup>3</sup> Manual for OAS Observation Missions, p. 10. Washington, DC 2010, available at [http://www.oas.org/en/spa/docs/Manual\\_Misiones\\_publicado\\_en.pdf](http://www.oas.org/en/spa/docs/Manual_Misiones_publicado_en.pdf).

In light of these new challenges to elections in the Americas, this article evaluates the relevance of the old, more traditional approach to election observation and differentiates it from the more recent, modern approach. Should the OAS consider leaving the more traditional approach behind and adopting the new model? Should the OAS continue with the current model or consider a mixed approach? Should the OAS adapt the model to the specific country being observed and its electoral conditions? What political implications would that bring? This article assesses the key stages of development of these instruments of cooperation, and evaluates the key characteristics of the traditional versus the modern models of OAS electoral observation, including recent developments in the incorporation of a gender perspective to this work.

## Historical context: from political to professional observation, 1962-2014

The OAS has recognized three stages in the evolution of their observation missions. With the first invitation to Costa Rica in February 1962 and to the Dominican Republic in December of the same year, the *first generation* of missions was established. These missions were characterized by limited and symbolic accompaniment of observers in a region dominated by authoritarian regimes. They lacked a clear structure and were composed of notable people who went to the country for a very limited time, usually just days, focused on election day. In the case of the first OAS mission to Costa Rica in 1962, the exercise was conceived of as “technical assistance.” The delegation was composed of three human rights experts whose final report qualified the election and the vote counting process as an “outstanding example of compliance with the conditions of a representative democracy.” The political nature of the statements produced by these missions was also a demonstration that the key valued added of these missions was showing the support of the inter-American community to the country that was holding the election. During this first period, and until the late 80s, the OAS deployed about 25 electoral observation missions in 11 countries of the hemisphere.

A *second generation* of electoral observation was initiated with the deployment of a mission to Nicaragua in 1990. Latin America was undergoing important political changes at the time. The end of civil wars in some

countries and of authoritarian regimes in others, and the decisive move to democratic transitions in which elections were the stepping stone, led to a sharp increase in requests for observation by the OAS. These missions were characterized by: an increase in size, namely a greater number of observers deployed (for instance, 400 were deployed to Nicaragua for the 1990 election); a change in structure, with specialists in charge of observing specific aspects in the organization of the election; and a redefinition of goals, in other words, prioritizing the focus on providing an assessment of compliance with international and national standards for democratic elections. The second generation marked the beginning of a move towards less political and more professional electoral observation missions. During this second generation, which extends to 2005, the OAS deployed 100 observation missions.

With the creation of the OAS Department for Electoral Cooperation and Observation in 2006, a new phase



## About the author

Betilde Muñoz-Pogossian is senior policy officer at the Secretariat for Political Affairs of the Organization of American States and is the former director of the Department of Electoral Cooperation and Observation. Over the past decade she has acted as international observer and as deputy chief in multiple electoral observation missions. She has over 15 years of professional and research experience in Latin American politics. Dr. Muñoz-Pogossian holds a Ph.D. in Political Science from Florida International University of Miami. She has authored and co-authored numerous publications on democracy, elections, and gender mainstreaming in election observation. Her book, *Electoral Rules and Transformation of Bolivian Politics: The Rise of Evo Morales*, was published in September 2008 by Palgrave MacMillan. One of her most recent publications includes an article entitled “The Role of International Electoral Observation Missions in the Promotion of the Political Rights of Women: The Case of the OAS,” published in the *Election Law Journal*, Vol. 12, Number 1, 2013.

of observation was initiated. This *third generation* of missions is characterized by a substantial increase in the number of missions deployed, an even greater diversity in the type of elections observed - including local elections and referendums, among others - and the development and implementation of a series of methodologies that refine the practice of observation. Another characteristic of this generation is the existence of technical statements and reports with concrete recommendations to improve the electoral system being observed, rather than the more abstract, political statements that were made in the past. This generation completed the transition to a more professional orientation for electoral observation that, though it does not disregard the political implications of technical electoral issues, prioritizes standardization and rigor in the practice. Between 2006 and 2013, the OAS has deployed about 90 third generation missions. A prolific process of methodology creation has become the turning point for the modernization of this exercise of inter-American cooperation where technical rather than political considerations prevail. Indeed, the greatest contribution during this generation has been the professionalization of the practice of election observation within the OAS, on one hand, and on the other, a shift in the focus from an exclusively ‘election day approach’ to one that focuses on the pre-electoral period, and on assessing conditions of equity for all parties and candidates to compete<sup>4</sup>.

## The traditional versus the modern approach to election observation: from “free and fair” to the concept of “democratic elections”

Various legal instruments subscribed to by OAS Member states contain the key elements that characterize a democratic election<sup>5</sup>. To properly assess a democratic election, election observers need to adjust their approach and move beyond simply evaluating the extent to which an election is ‘free and fair’ to a more encompassing evaluation that observes the exercise of basic political rights on the part of voters (how inclusive and clean elections are) as well as the exercise of political rights on a relatively equal level playing field for parties and candidates (how competitive elections are). This requires more comprehensive observation that goes beyond election day, and that may indicate progress in some areas and challenges in others instead of opting for a simple “thumbs up/thumbs down” approach to election observation.

<sup>4</sup> For an overview of the series of methodologies and tools created by the OAS in this period, please refer to Muñoz-Pogossian, Betilde. Ed. 2013. *The 2006-2012 Electoral Cycle: A Review by the Organization of American States*, available at [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/CicloElectoral\\_e.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/CicloElectoral_e.pdf).

<sup>5</sup> These include the American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), the American Convention on Human Rights (1969), and the Inter-American Democratic Charter (2001).




A review of the evolution of election observation, and especially recent developments in the third generation, allow us to establish two paradigms or models of election observation. The 'traditional' model, exemplified by the first and second generation missions, focuses on the detection and/or deterrence of fraud as well as other elements related to the transparency of the electoral process. The focus of this model is in the cleanliness of the election, and therefore concentrates the work on election day. These missions rely on a massive deployment of observers throughout the country being observed in order to (a) promote transparency in the electoral process, (b) contribute to deterring fraud in voting tables and/or polling stations and (c) to generate confidence in both the process of organizing the election and its outcome. These missions have a drawback. They perpetuate the idea that international organizations and the OAS in particular, only arrive to do their election observation work for election day when, as it is often cited, the irregularities have already taken place. A second issue relates to the financial considerations, as having more observers deployed on election day increases the costs of these missions as opposed to smaller, more technical and more specialized missions. A further disadvantage of this model is that it may represent a missed opportunity to make contributions to improve key structural issues in an election. These issues have become important because, on the one hand, they are precisely the new challenges faced by democracies in the region, and on the other, they are directly related to the commitments made by member states to facilitate the full exercise of political rights of citizens.

The second, more 'modern' model prioritizes the observation of the quality of the election. This type of observation assesses conditions in the pre-election period, specifically issues of the inclusiveness of the electoral process as well as the existence of equitable conditions for parties and candidates to compete. Issues related to access to the media and equal coverage to parties and candidates, access to political financing, respect for quota laws, among other things, take prominence. A number of requirements for such missions include the need for more refined tools that should be implemented rigorously, and for professional, specialized teams to carry out the work. They also require higher levels of involvement of mission members with political actors in order to be able to document observations related to conditions for competition. These missions contribute not only to generating transparency and cleanliness but also promote the importance of inclusiveness and greater competitiveness in the election.

An important development in this generation of missions has been the creation of a methodology to assess how men and women participate in elections. Based on the attributes of democratic elections, the OAS has systematically identified quantitative and qualitative

indicators to assess gender equality in every aspect of the observed electoral process from registration and polling station access to the freedom of association and right to access to information, among other things. Thus, OAS/EOMs provide an ideal space to assess and expose the gap between formal and actual equality; to reveal the disparities between the rights and guarantees enshrined in international treaties and a reality in which women still confront a series of barriers impeding their ability to vote and in which, in many cases, women do not enjoy equal opportunities to compete for public office. Furthermore, the inclusion of this gender focus, beyond being an institutional obligation, also entails substantive benefits to the work of democratic strengthening carried out by the OAS through its missions.<sup>6</sup>

Finally, a recent debate has emerged on the need for the OAS to leave behind the traditional 'election-day' approach to observation and adopt the new model focusing on the quality of the election, and its competitiveness. Indeed the OAS is undergoing a period of considerable financial restrictions, should the OAS invest its limited financial and human resources on the modern approach? Or should it adapt its practice to the specific country and its electoral conditions? The challenge to varying the type of mission per country is the possibility that countries would argue that different bars are being utilized for different countries, which would rest professionalism to the practice of observation, and would engender considerable political questions. An ideal scenario would be to have enough human and financial resources to combine the two models in each election observation, but in the absence of this scenario the OAS would have to do its best at guaranteeing massive deployments of observers on election day, and probably using those same teams to expertly assess the competitiveness and inclusiveness of elections. A more important reflection relates to the need to build local capacities for better elections. In other words, working with civil society to strengthen their capacity to monitor elections themselves, on one hand and on the other, continue to build capacity within electoral management bodies to conduct elections in a more efficient manner so that electoral observation does not become such an onerous and expensive task for organizations like the OAS. In light of these issues, the future debate should concentrate on how best should electoral observation adapt its work to the changes and needs of the region, whilst maintaining its value as a key instrument for strengthening electoral processes and democracy in the region. 

<sup>6</sup> For more information on this tool, please see [http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual\\_gender\\_e.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_e.pdf).

# Más allá de las elecciones 2014: la ruta democrática en Bolivia

José Luis Exeni Rodríguez

El 2014 será un año decisivo para la democracia en Bolivia por muchas razones. La primera es que en octubre tendremos nuevas elecciones generales para la elección de las autoridades y representantes del Estado plurinacional. La segunda es que, de manera concurrente, se realizarán referendos en varias regiones y municipios del país para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas. Y la tercera, más bien estructural, es que en estos comicios se delinearán los siguientes rumbos del proceso de cambio inaugurado hace casi una década con el gobierno de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS).

Pero más allá de los retos electorales que, una vez más, convocarán a las bolivianas y los bolivianos a las urnas, quizás lo más relevante para la democracia boliviana tiene que ver con su horizonte. El 2014 podría ser también un año determinante para avanzar (o no) en el todavía irresuelto y difuso camino de complementariedad, con igual jerarquía, entre las diferentes formas de democracia reconocidas en la Constitución Política: la participativa, la representativa y la comunitaria. Me refiero a ese horizonte de demodiversidad que en el presente va siendo asumido, lentamente, como democracia intercultural.

## Los retos electorales

¿Qué elegiremos y decidiremos las y los votantes bolivianos en octubre de este año? De manera ya consolidada tendremos un nuevo proceso electoral general (el octavo desde que en 1982 transitamos a la democracia) para elegir presidente-vicepresidente, senadores y diputados. Es decir, se renovará la conformación del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa Plurinacional (36 senadores y 130 diputados). Es probable que también

elijamos de manera directa, por primera vez, a nuestras y nuestros representantes ante organismos supranacionales de integración como el Parlamento Andino.

Además de reafirmar el sufragio universal como fuente de legitimidad de las autoridades y representantes, este año daremos también con nuestro voto un paso fundamental en el complejo camino de la nueva organización territorial del Estado boliviano. Está previsto que mediante referendo, diferentes regiones y municipios del país aprueben sus estatutos y cartas orgánicas. De ese modo se espera avanzar en el todavía lento proceso de las autonomías subnacionales. Esta adopción de normas propias constituye sin duda un importante impulso a la democratización y la participación ciudadana.

Pero quizás el cambio más sustantivo para la democracia boliviana en un escenario de refundación estatal, que tendrá su punto de inflexión este año, sea la conformación de autogobiernos indígenas bajo el principio constitucional de libre determinación de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. También en octubre de este año al menos dos municipios reafirmarán en referendo, con la aprobación de sus estatutos, el camino de conversión en autonomías indígenas: el pueblo aymara de Totora Marka y el pueblo guaraní de Charagua. Este hecho marca un hito en la declarada plurinacionalidad del Estado.

En cuanto al campo político es fundamental que los comicios, más allá de sus resultados, contribuyan a reafirmar el pluralismo y la celebración de la diversidad. Considerando la probable nueva reelección del presidente Evo

Morales (habilitado por el Tribunal Constitucional Plurinacional para un nuevo período de gobierno), se espera que la actual hegemonía del Movimiento al Socialismo en tanto “instrumento político” de los movimientos sociales y los pueblos indígenas, pueda conciliarse con la conformación de una oposición política más sólida, coherente y propositiva que la existente en la actualidad.

## ¿Y la institucionalidad, la norma?

Estos procesos electorales y referendarios plantean también algunos importantes desafíos institucionales y normativos para la democracia boliviana. Las elecciones generales de 2014 serán una difícil experiencia para el Órgano Electoral Plurinacional (que ya administró en 2011, con algunas dificultades y tropiezos, las inéditas elecciones de autoridades judiciales). A ello debe añadirse que en los comicios de este año se implementará la nueva Ley del Régimen Electoral, que plantea importantes innovaciones normativas en varios aspectos del proceso. Hay cambio, pues, pero también continuidad.

¿Cuáles son algunos de los principales desafíos/componentes de las próximas elecciones en Bolivia? El primero es garantizar la participación ciudadana, para lo cual se debe consolidar el registro de votantes (mayores de 18 años) en el padrón electoral biométrico. Aquí hay un déficit estructural de ciudadanía toda vez que, según datos del último Censo de Población (2012), un veinte por ciento de la población boliviana todavía no posee documento de identidad, por lo cual no podrá acceder al ejercicio de sus derechos políticos como el voto. Se trata entonces de ampliar el universo de votantes, en especial en las áreas rurales.





Asamblea CONAIOC  
José Luis Exeni Rodríguez

También es relevante el esfuerzo institucional que se está realizando para garantizar el voto de las y los bolivianos residentes en el exterior. En las anteriores elecciones generales (2009) ya se dio un primer paso a fin de lograr que se vote en algunas ciudades de los cuatro países con mayor presencia de migrantes bolivianos: Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Ahora se espera llegar a 33 países. Si bien el coste de este voto es demasiado elevado y no necesariamente influye en el resultado, constituye un derecho constitucional y, por tanto, forma parte de la agenda democrática en Bolivia.

Otra innovación normativa importante, que constituye uno de los más delicados retos para la institucionalidad electoral, tiene que ver con el régimen de propaganda electoral. Persiste todavía en Bolivia un rezago en cuanto al acceso a los medios de comunicación, que es inequitativo y depende en esencia del financiamiento privado obtenido por las organizaciones políticas. A ello se añaden los incipientes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Y es motivo de preocupación el uso que se pueda hacer de los recursos públicos para fines de campaña y de propaganda electoral.

Es importante recordar que en estas elecciones el presidente Evo Morales postulará nuevamente como candidato a la reelección. Ello plantea alertas en cuanto a la delgada frontera entre el ejercicio de la función de gobierno y la campaña electoral. Al respecto existen vacíos normativos y una débil institucionalidad para efectos de monitoreo y sanción. Y es importante asimismo velar por la calidad de la agenda mediática, que en anteriores comicios mostró varias debilidades y huecos en materia de información y opinión. Aquí hay un déficit de pluralismo, de equidad y de debate público.

Otro aspecto central en estos comicios tiene que ver con la reafirmación del principio constitucional de “equivalencia de condiciones” entre mujeres y hombres, que se expresa en los requisitos de paridad y alternancia en las listas de candidaturas para el Senado y la Cámara de Diputados. Al respecto hubo avances importantes en la presencia de mujeres no sólo como candidatas, sino como assembleístas electas. En las próximas elecciones se espera que estos avances en equidad de género se consoliden, para lo cual varias organizaciones de mujeres están alistando campañas de vigilancia.

Y queda también como reto de avance, entre otros, la elección de diputados indígenas en las siete circunscripciones especiales reconocidas para garantizar, al menos parcialmente, la inclusión de pueblos indígenas minoritarios (sobre todo de tierras bajas). La novedad, a diferencia del año 2009, es que su postulación no necesariamente debe pasar por las organizaciones políticas (partidos y agrupaciones ciudadanas). Puede hacerse también desde sus propias organizaciones. Si bien su número es limitado (siete) y se decidió mantenerlo, estas diputaciones indígenas hacen a la cualidad plurinacional de la Asamblea Legislativa.

### Algunos temas de agenda


A reserva de los resultados que se obtengan en las elecciones generales de este año, así como en los referendos autonómicos, hay algunos temas de agenda para la democracia boliviana que al menos debieran ser señalados en el balance. El primero es el ya mencionado reto de la interculturalidad de la democracia: ¿cómo avanzar, más allá de la norma, en la articulación de diferentes concepciones, principios y prácticas democráticas? ¿Cómo conciliar la representación política con la participación ciudadana, la deliberación pública, el control social y el autogobierno indígena?

Otro tema de agenda radica en el camino que seguirá el proceso de democratización en las entidades territoriales autónomas, que puede entrar en tensión con el impulso recentralizador desde el nivel central del Estado. Serán decisivas en ese camino las elecciones departamentales y municipales de abril de 2015 donde no sólo se renovarán las autoridades ejecutivas (gobernadores y alcaldes), sino también las instancias legislativas subnacionales (asambleas departamentales y concejos municipales). Este campo tiene impacto directo en la cualidad autonómica del nuevo modelo de Estado.



Un tercer asunto pendiente se refiere a la plurinacionalidad de la democracia boliviana. El reto principal es la consolidación de las democracias comunitarias (en toda su diversidad), cuyo ejercicio se realiza con arreglo a las normas, saberes y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas. El escenario privilegiado para estas democracias, en el ámbito del autogobierno, será sin duda el de las autonomías indígenas en proceso de construcción. Y también será fundamental la representación indígena directa tanto en la Asamblea Legislativa Plurinacional como en las asambleas departamentales.

De manera específica, por último, cabe señalar que debiera asumirse sin más demora la aprobación de una Ley de Organizaciones Políticas. Bolivia tiene una normativa del año 1999 que está claramente rezagada en relación a la Constitución y a la legislación electoral vigente. Se requiere por tanto una nueva norma respecto a la conformación y funcionamiento de las organizaciones políticas a fin de impulsar su vida orgánica y su democracia interna. En esta Ley está pendiente también la definición sobre una nueva modalidad mixta de financiamiento a las organizaciones políticas.

En síntesis, la democracia boliviana tiene este año una importante agenda de consolidación y cambio. Una agenda en disputa vinculada al proceso de refundación estatal. Una agenda que tendrá definiciones electorales en relación a los órganos ejecutivo y legislativo. Y también respecto a las autonomías (en plural) del Estado boliviano. El reto mayor se llama demodiversidad con pluralismo. Y su condición ineludible es la participación ciudadana. 

## Just Governance Group News

### JGG completes consultancies on justice reform

A combined Canadian-Palestinian team of gender equality and women's human rights experts has completed almost three years of services to Justice Canada in relation to the Sharaka project. Varsen Aghabekian, Kimberly Inksater, Lisa Lachance and Beth Woroniuk monitored the gender issues in the Palestinian criminal justice system by reviewing law reform initiatives, tracking news related to violence against women, and gathering information from international and Palestinian organizations. The team also advised on the integration of gender equality and women's human rights across the Sharaka project's institutional initiatives aimed at strengthening the Office of the Attorney General and Public Prosecution. Technical advice focussed on operating procedures related to cases of violence against women, special training for prosecutors, human resource policies, physical design of district offices, and information technology.

Recently JGG also completed two external evaluations of justice reform projects. One evaluation dealt with judicial education in the West Bank and another assessed the progress of a juvenile justice reform project in Ukraine.

### JUST GOVERNANCE GROUP Contact Information

Kimberly Inksater, Director: [kj.inksater@justgovernancegroup.org](mailto:kj.inksater@justgovernancegroup.org)

Elaine Bruer, Corporate and Office Manager: [e.bruer@justgovernancegroup.org](mailto:e.bruer@justgovernancegroup.org)

Carmen Beatriz Ruiz (Bolivia): [cb.ruiz@justgovernancegroup.org](mailto:cb.ruiz@justgovernancegroup.org)

Physical Address: 858 Bank Street, Suite 107A, Ottawa, Canada.

Mailing Address: 406 Sunnyside Avenue Ottawa ON K1S 0S7 Canada

Skype: JustGovernanceGroup

Tel: 613-729-5612

Fax: 613-729-1085

[info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org)

[www.justgovernancegroup.org](http://www.justgovernancegroup.org)



### Sobre el Autor

José Luis Exeni Rodríguez, de nacionalidad boliviana, es doctor en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede académica México). Fue presidente del órgano electoral boliviano, responsable del referendo nacional constituyente (2009). Coordinó el área de derechos políticos de la Unidad Jurídica de Desarrollo Constitucional (Vicepresidencia del Estado plurinacional, 2010-2011). Tiene varias publicaciones sobre comunicación política y democracia. Es investigador de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina. Miembro del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA). Actualmente es investigador posdoctoral del Proyecto ALICE: Espejos extraños, lecciones inesperadas, del Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad de Coímbra, Portugal.