



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma
de Barcelona

**OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL
Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA:
UNA APROXIMACION A LAS RELACIONES DE LA
UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO**

TESIS DOCTORAL

Doctoranda: Melissa Salmerón Ramírez

Directora: Doctora Esther Barbé Izuel

Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea
Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico Jurídicas
Universidad Autónoma de Barcelona
2017

RESUMEN

Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación (AEA) y los Planes de Acción que enmarcan las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los Países del Sur y del Este del Mediterráneo (PSEM) tienen como elemento esencial y condicionante el respeto a los principios democráticos. Una de las fuentes con las que cuenta la UE para obtener información en este sentido son los hallazgos de sus misiones de observación electoral (MOE UE). El objetivo general de la tesis fue analizar la repercusión que estos hallazgos tuvieron en la política de la UE hacia los PSEM, en el periodo entre 2000 y 2014. Los principales hallazgos muestran que durante el primer lustro del siglo XXI la UE no envió MOE a ninguna de las elecciones celebradas en los PSEM, algunos de ellos gobernados por regímenes autoritarios. Ello no obstó para que la UE mantuviese relaciones con dichos gobiernos. En los casos en los que la UE envió MOE, la información recabada por éstas tuvo poca o ninguna incidencia en las relaciones con los gobiernos aludidos. La tesis concluye que ha habido una incoherencia entre la formulación de la promoción de la democracia en la política de la UE (el discurso o retórica en pro de la democratización y la condicionalidad vinculada a ésta) y su implementación. Esto sugiere que la UE actúa como un actor internacional normativo cuando busca extender sus normas democráticas a través de medios no coercitivos como la observación electoral, pero si este fin entra en conflicto con sus intereses de seguridad, éstos reciben prioridad.

RESUM

Els Acords Euromediterranis d'Associació (AEA) i els Plans d'Acció que emmarquen les relacions entre la Unió Europea (UE) i els països del sud i de l'est del Mediterráneo (PSEM) tenen com a element essencial i condicionant el respecte als principis democràtics. Una de les fonts amb què compta la UE per a obtenir informació en aquest sentit són les troballes de les seves missions d'observació electoral (MOE UE). L'objectiu general d'aquesta tesi ha estat analitzar la repercussió que aquestes troballes van tenir en la política de la UE cap als PSEM, en el període entre 2000 i 2014. Les principals troballes mostren que durant el primer llustre del segle XXI la UE no va enviar MOE a cap de les eleccions que van tenir lloc en els PSEM, alguns dels quals eren governats per règims autoritaris. Això no va obstar perquè la UE mantingués relacions amb aquests governs. En els casos en que la UE va enviar MOE, la informació que aquesta va recollir va tenir poca o cap incidència en les relacions amb els governs al·ludits. La tesi conclou que hi ha hagut una incoherència entre la formulació de la promoció de la democràcia en la política de la UE (el discurs o retòrica en pro de la democratització i la condicionalitat que s'hi vincula) i la seva implementació. Això suggereix que la UE actua com a un actor internacional normatiu quan busca estendre les seves normes democràtiques a través de mitjans no coercitius com l'observació electoral, però si aquesta finalitat entra en conflicte amb els seus interessos de seguretat, aquests darrers reben prioritat.

ABSTRACT

The commitment to embrace and respect democratic principles is an essential element, and a condition, of the Euro-Mediterranean Association Agreements (EAA) and Action Plans that frame the relations between the European Union (EU) and the southern and eastern Mediterranean countries (SEMC). One of the EU's sources of information on this area are the findings of its election observation missions (EOM EU). The goal of this dissertation was to analyze the impact that these findings had on the EU's policy towards the SEMC, in the period between 2000 and 2014. The main findings show that in the beginning of the 21st century the EU did not send EOM to observe any of the elections in the SEMC, some of which were ruled by authoritarian regimes. This did not, however, preclude relations between the EU and those governments. In cases where the EU did send EOM, the information gathered had little or no impact on relations with the aforementioned governments. This thesis concludes that there is an inconsistency between the formulation of the promotion of democracy in EU's policy (pro-democratization rhetoric and the conditionality attached to it) and its implementation. This suggests that the EU acts as a normative actor when seeking to extend its democratic standards through non-coercive means such as electoral observation, but if this approach conflicts with its security interests, security is given priority.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	i
Tabla de contenido.....	v
Índice de tablas y mapas	viii
Acrónimos	x
Agradecimientos.....	xi

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO 1: PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA UE COMO ACTOR INTERNACIONAL..... 10

1.1. La condición de actor internacional de la UE (actorness)	11
1.2. Perspectivas que enfatizan en la identidad: la EU como poder normativo.....	13
1.3. Perspectivas que enfatizan en los intereses materiales: la UE como repositorio de intereses de política exterior de segundo orden.....	16
1.4. Perspectivas que enfatizan en la dinámica institucional: la política exterior de la UE como resultado de su funcionamiento	19
1.5. Perspectivas híbridas: la UE como poder normativo con intereses materiales.....	21
1.6. Sumario	25

CAPÍTULO 2. LA UE COMO PROMOTOR DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES DEL SUR Y DEL ESTE DEL MEDITERRÁNEO (PSEM)..... 28

2.1. Incoherencia entre formulación e implementación de la promoción de la democracia en los PSEM	29
2.1.1. Dilema democratización-estabilización.....	31
2.1.2. Déficit de cohesión interna	34
2.1.3. Déficit de aplicación de la condicionalidad política.....	43
2.2. La promoción de la democracia tras la Primavera Árabe.....	46
2.3. ¿Qué tipo de democracia promueve la UE?.....	50
2.4. ¿Promoción o apoyo a la democracia?	52
2.5. Instrumentos de la UE para la promoción de la democracia	53
2.6. Sumario	54

CAPÍTULO 3. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL (OEI) COMO HERRAMIENTA PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA: ESTADO DEL DEBATE	58
3.1. Consecuencias de la OEI en el fraude: disuasión	59
3.2. Consecuencias de la OEI en el fraude: efecto spillover	61
3.3. Consecuencias de la OEI en la legitimidad de los resultados electorales.....	64
3.4. ¿Cómo determinar la calidad de las elecciones?	70
3.5. Sumario	73
CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN DE LA OEI DE LA UE.....	75
4.1. De 1993 a 1999: etapa reactiva	75
4.1.1. Contexto de las primeras Misiones de Observación Electoral de la UE (MOE UE).....	75
4.1.2. Deficiencias de la OEI de la UE manifiestas durante la primera etapa	85
4.2. A partir de 2000: etapa estratégica	94
4.2.1. Respuesta a las deficiencias operativas.....	95
4.2.2. Respuesta a las deficiencias políticas	99
4.3. Sumario	111
CAPÍTULO 5. TRAYECTORIA Y HALLAZGOS DE LAS MOE UE EN LOS PSEM	113
5.1. MOE UE en los PSEM.....	103
5.2. Las MOE UE en los PSEM y en otras regiones del mundo: comparación	123
5.3. MOE UE en los PSEM: características y hallazgos	133
5.3.1. Argelia	135
5.3.2. Túnez.....	139
5.3.3. Egipto.....	147
5.3.4. Líbano.....	155
5.3.5. Palestina	163
5.3.6. Jordania	171
5.4. Sumario	174

CAPÍTULO 6. REPERCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS DE LAS MOE UE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LOS PSEM	177
6.1. La condicionalidad política en la relación de la UE con los PSEM	178
6.1.1. Acuerdos Euromediterráneos de Asociación.....	183
6.1.2. Planes de Acción de la Política Europe de Vecindad (PEV)	184
6.1.3. Instrumentos de financiación	187
6.1.4. La OEI y la condicionalidad política	189
6.2. Repercusiones de los hallazgos de las MOE UE en la relación de la UE con los PSEM	194
6.2.1. Líbano	195
6.2.2. Palestina	199
6.2.3. Túnez	202
6.2.4. Jordania	205
6.2.5. Argelia	207
6.2.6. Egipto	209
6.3. Repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la política hacia los PSEM	212
6.3.1. Limitaciones de la condicionalidad política vinculada a la democracia	213
6.3.2. Evidencias de déficit de cohesión interna.....	216
6.3.3. Evidencias de un dilema democratización-estabilización	216
6.4. Sumario	218
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES.....	222
7.1. Trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM, 2000-2014	222
7.2. Principales hallazgos de las MOE UE	224
7.3. Repercusión de los hallazgos de las MOE UE	227
7.4. La naturaleza de la UE como actor internacional en los PSEM: lo que sugiere la OEI	229
7.5. Nuevas interrogantes	232
REFERENCIAS	234

INDICE DE TABLAS Y MAPAS

Mapa 1. Rutas migratorias desde los PSEM hacia la UE	37
Mapa 2. Importación de combustibles fósiles de la UE desde PSEM. 1995	39
Mapa 3. Importación de combustibles fósiles de la UE desde PSEM. 2010	40
Mapa 4. Importación de combustibles fósiles de la UE desde PSEM. 2014	40
Tabla 1. Elecciones observadas por la UE entre 1993 y 1999	87
Tabla 2. Deficiencias de la OEI UE durante su primera etapa	90
Tabla 3. Informes, recomendaciones, resoluciones y comunicaciones sobre la OEI 2000-2014	105
Tabla 4. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums relevantes entre 2000 y 2014: PSEM	117
Tabla 5. MOE UE en elecciones en los PSEM	118
Tabla 6. MOE en los PSEM: otras organizaciones	120
Tabla 7. MOE UE entre 2000 y 2014, por región	124
Tabla 8. Proporción de elecciones observadas por la UE entre 2000 y 2014, por región	126
Tabla 9. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums entre 2000 y 2014: América Latina	128
Tabla 10. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums entre 2000 y 2014: El Golfo	129
Tabla 11. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums entre 2000 y 2014: Asia	130
Tabla 12. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums entre 2000 y 2014: ACP	131
Tabla 13. Principales características de las MOE UE en los PSEM, entre 2000 y 2014	134
Tabla 14. Principales problemas identificados por la MOE UE, Argelia 2012	139
Tabla 15. Principales problemas identificados por la MOE UE, Túnez 2011	146
Tabla 16. Principales problemas identificados por la MOE UE, Túnez 2014	147
Tabla 17. Principales problemas identificados por la MOE UE, Egipto 2014	154
Tabla 18. Principales problemas identificados por la MOE UE, Líbano 2005	161
Tabla 19. Principales problemas identificados por la MOE UE, Líbano 2009	162
Tabla 20. Principales problemas identificados por la MOE UE, Palestina 2005	169
Tabla 21. Principales problemas identificados por la MOE UE, Palestina 2006	170
Tabla 22. Principales problemas identificados por la MOE UE, Jordania 2013	173

Tabla 23. Cláusula democrática en el marco contractual bilateral	183
Tabla 24. Democracia y elecciones en los documentos políticos; PSEM en los que ha habido MOE UE.....	185
Tabla 25. Democracia y elecciones en los instrumentos financieros, UE-PSEM.....	188

ACRÓNIMOS

AEA	Acuerdos Euromediterraneos de Asociación
ACP	Países de la región Asia, Caribe y Pacífico
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
MEDA	Mesures d'Accompagnement Financières et Techniques
MENA	Países de oriente medio y el norte de África
OEI	Observación Electoral Internacional
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEV	Política Europea de Vecindad
PSEM	Países del Sur y Este del Mediterráneo
PESC	Política Europea de Seguridad Común
PESD	Política Exterior de Seguridad y Defensa
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
SPRING	Support to partnership, reform and inclusive growth
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi gratitud a todas las personas cuyo apoyo, emocional, académico o logístico, facilitó enormemente la elaboración de esta tesis. A Carlos y Beatriz, que con paciencia infinita leyeron y releieron, aconsejaron y editaron. A Esther Barbé, sin cuyas precisiones no habría sido posible superar ciertos escollos. A todos los entrevistados, funcionarios de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, miembros de misiones de observación electoral y académicos, por su generosidad al compartir conmigo su tiempo y sus conocimientos. A Carol y Jennifer, por sus traducciones y ediciones. A Javier, que se hizo cargo de todo cuando yo no podía hacerme cargo de nada. Y a Samo, que estuvo a mi lado durante la redacción de cada página de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

Desde la firma de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación (AEA) hasta los Planes de Acción firmados en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) renovada en 2011, el compromiso con la democracia ha sido un elemento constante en las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE) y los Países del Sur y del Este del Mediterráneo (PSEM)¹.

A este respecto, la UE ha reconocido en la observación electoral internacional (OEI) un instrumento de su política exterior dirigida a la promoción de la democracia². Evidencia de ello es que 25% del presupuesto del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) para el periodo 2014-2020 está dedicado a la organización y despliegue de misiones de observación electoral de la UE (MOE UE) en terceros países³.

¿Cómo puede contribuir la OEI al objetivo de promover la democracia? Tanto en el ámbito académico como en el de las organizaciones internacionales, a la OEI le es atribuido el potencial de disuadir el fraude, aumentar la confianza de los electores en el proceso y, en general, mejorar la calidad del mismo. Se espera que de esta forma la OEI influya positivamente en la consolidación de la democracia.

Para explicar este potencial, la literatura apunta principalmente a la importancia de la legitimidad internacional que obtiene un gobierno cuando los observadores internacionales concluyen que las elecciones han cumplido con los estándares

¹ El artículo 2 de todos los AEA recoge el carácter esencial que el respeto a los “principios democráticos” tiene para el acuerdo. En cuanto a los PA, en ellos se menciona que el apoyo de la UE a sus socios será definido, en otros, en función de los avances realizados en la consolidación de la democracia. Este asunto será tratado con mayor detalle en el capítulo 6.

² Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, European Commission Service for Foreign Policy Instruments, *Handbook for European Union election observation*, third edition, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016, p. 16.

³ Parlamento Europeo y Consejo de la UE, “Reglamento nº 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 77, 15 de marzo de 2014. El IEDDH es el marco de la ayuda de la UE al desarrollo y la consolidación de la democracia.

internacionales para las elecciones⁴. Sobre la base del interés de los gobiernos en tener legitimidad ante la comunidad internacional se espera que la presencia de observadores electorales internacionales produzca el efecto de disuadir a los actores políticos, especialmente al gobierno titular, de cometer irregularidades o entorpecer el proceso electoral con el fin de alterar su resultado. El beneficio de la legitimidad internacional sería suficiente para que el gobierno en ejercicio procurase las mejores elecciones posibles.

La literatura deja constancia de que esta potencial influencia positiva no siempre se materializa. Existe evidencia empírica de que gobiernos que invitan a observadores electorales internacionales intentan entorpecer o amañar las elecciones de todas formas⁵. En casos como estos, ¿cómo puede servir la OEI al objetivo de promoción de la democracia de la UE? Esta tesis propone que la respuesta está en las repercusiones que tengan los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM.

Los hallazgos de una MOE UE, compilados en su informe, reflejan detalladamente la naturaleza y gravedad de las deficiencias que presentó un proceso electoral. Esta información es útil tanto para el gobierno aludido como para la UE. En lo que respecta al primero, a partir de estos hallazgos la MOE UE elabora recomendaciones dirigidas a mejorar el sistema electoral. Si el gobierno aludido tiene esta voluntad, los hallazgos de la MOE son una útil hoja de ruta. En cuanto a la UE, el informe de la MOE deberían ser una referencia para implementar los lineamientos previstos en el marco institucional de las relaciones entre la UE y sus socios con respecto a la promoción de la democracia, es decir,

⁴ En esta tesis el término “estándares internacionales” referido a las elecciones es entendido de la misma forma que en la tercera edición del manual de observación electoral de la UE: “los principios generales definidos en los tratados internacionales y otros instrumentos, incluidas las declaraciones políticas, y los criterios que se han ido desarrollando con el tiempo para especificar el ámbito de aplicación de estos principios”, *Handbook for European Union election observation*, third edition, *op. cit.*, p. 16.

p. 25. La Declaración universal de derechos humanos y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos son dos de los principales referentes para el análisis de las elecciones.

⁵ Susan D. Hyde ha estudiado este tema extensamente, entre otros en: Hyde, S. “The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment”, *World Politics*, vol. 60, n° 1, 2007, pp. 37-63; “Catch us if you can: election monitoring and international norm diffusion”, *American Journal of Political Science*, vol. 55, n° 2, 2011, pp. 356–369. El asunto será tratado con detalle en el capítulo 3.

la condicionalidad política. De esta forma, la OEI tendría repercusión en la política exterior de la UE; en el caso que nos ocupa, repercusión en la política hacia los PSEM.

Así pues, la interrogante general que pretende responder esta tesis es cuál ha sido la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la política de la UE hacia los PSEM: Marruecos, Argelia, Libia y Túnez (Magreb); Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Líbano y Siria (Mashreq) e Israel.

Esta pregunta es relevante en varios sentidos. En primer lugar, contribuye al conocimiento existente acerca del desempeño de la UE como actor promotor de la democracia en una región que durante mucho tiempo estuvo caracterizada, en lo político, por la persistencia de gobiernos autoritarios. En segundo lugar, puede proporcionar una nueva perspectiva para abordar la dinámica entre los objetivos de política exterior de la UE y sus intereses materiales, especialmente cuando la consecución de los primeros puede resultar perjudicial para la preservación de los segundos. Por último, la respuesta a la pregunta de investigación planteada puede contribuir al debate académico sobre la capacidad y limitaciones de la OEI como instrumento para la promoción de la democracia, especialmente cuando se lleva a cabo en países gobernados por regímenes que, aunque permiten la realización de elecciones, son autoritarismos.

A continuación, esta introducción presenta el diseño de la investigación y las preguntas específicas que fueron planteadas a partir de la pregunta general. Seguidamente son expuestos los antecedentes de la investigación. Finalmente, es presentado un sumario de los capítulos que conforman la tesis.

Preguntas y diseño de la investigación

Para dar respuesta a la interrogante general, esta tesis se plantea las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cuál fue la trayectoria de la OEI en los PSEM, desde la sistematización de la OEI en la UE, en 2000, hasta 2014?;

- ¿Cuáles fueron los hallazgos de las MOE UE sobre las elecciones observadas?;
- ¿Cuál fue la repercusión de estos hallazgos en la implementación de la promoción de la democracia de la UE, especialmente de la condicionalidad política, en los PSEM?

La investigación abarcó el periodo entre 2000 y 2014. Esta delimitación temporal obedeció a dos criterios. En primer lugar, el momento en el que se produjo la sistematización de la OEI de la UE. En segundo lugar, incluir las elecciones posteriores a las protestas de la llamada Primavera Árabe. A este respecto es necesario puntualizar que el tiempo transcurrido entre las elecciones de 2014 y la conclusión de esta investigación puede no ser suficiente para valorar la respuesta de la UE a los informes de las MOE. Aun así, se consideró importante incluirlas.

Para lograr este cometido, fueron analizados los informes de todas las MOE UE en los PSEM entre 2000 y 2014. A saber:

- a. Elecciones presidenciales y legislativas en Palestina, 2005 y 2006 respectivamente;
- b. Elecciones legislativas en Líbano, 2005 y 2009;
- c. Elecciones a la asamblea constituyente y generales en Túnez, 2011 y 2014 respectivamente;
- d. Elecciones legislativas en Jordania, 2013;
- e. Elecciones legislativas en Argelia, 2012;
- f. y elecciones presidenciales en Egipto, 2014.

La metodología utilizada fue principalmente el análisis de documentos oficiales elaborados entre 1994 y 2015 por el Parlamento Europeo (en adelante, el Parlamento), la Comisión Europea (en adelante, la Comisión) y, en menor medida, el Consejo de la UE; a saber: resoluciones, comunicaciones, informes y documentos de trabajo en general, sobre la OEI, la promoción de la democracia

y la PEV. Este corpus documental fue reunido a través de dos canales. Por una parte, EUR-Lex, repositorio en línea de la legislación y los documentos públicos de la UE. Dado que no todos los documentos relevantes están disponibles en EUR-Lex –entre ellos algunos de los informes de las MOE UE- se requirió de la colaboración de funcionarios de la Comisión y de la Unidad de Observación Electoral del Parlamento para su obtención. Otras fuentes documentales fueron periódicos, revistas arbitradas y bases de datos en línea.

Para sistematizar las evaluaciones de las MOE UE estudiadas se tomó como referencia el modelo propuesto por Jorgen Elklit y Andrew Reynolds⁶ para la evaluación de elecciones, el cual es explicado en detalle en el capítulo 4. En cuanto a la información sobre la calidad de las elecciones y de la democracia, las bases de datos consultadas fueron, principalmente, Varieties of democracy (V-Dem), National elections across democracy and autocracy (NELDA) y Autocracies of the world dataset⁷.

Las fuentes de información primarias estuvieron conformadas por informantes clave: integrantes de MOE UE, funcionarios de la Dirección de derechos humanos y democracia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y de la oficina de derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. A estos informantes se realizaron entrevistas no estructuradas y se acordó el anonimato. La función de estas entrevistas fue meramente orientativa, es decir, recabar información de primera mano que pudiera contribuir a entender mejor el escenario en el que se desarrollaron las MOE, así como llamar la atención sobre aspectos significativos que no hubieran sido tomados en consideración previamente.

⁶ Elklit, J. y Reynolds, A., “A framework for the systematic study of election quality”, *Democratization*, vol.12, nº 2, 2005, pp. 147-162.

⁷ V-Dem está organizada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Suecia; y el instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Nelda fue elaborada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Yale. Autocracies of the world dataset es un proyecto del Centro sobre Democracia, Desarrollo y Estado de Derecho de la Universidad de Stanford.

Antecedentes de la investigación

En la literatura académica sobre la OEI destacan los numerosos trabajos de Judith Kelley y Susan Hyde. Referencia significativa para nuestro estudio fue el análisis crítico de Kelley sobre las debilidades y limitaciones de la OEI, en el contexto de la proliferación de misiones de observación y el estancamiento de los logros democráticos en muchas regiones del mundo⁸. También fue esencial para nuestro marco conceptual la propuesta desarrollada por Hyde sobre la tendencia de gobiernos autoritarios a permitir la presencia de observadores electorales internacionales y, pese a ello, cometer fraude⁹.

La OEI se inscribe en el tema más amplio de la promoción de la democracia. Sobre esto último la literatura académica es nutrida. Destaca el compendio sobre la promoción de la democracia de la UE en el norte de África, editado en 2002, por Richard Gillespie y Richard Youngs¹⁰. Se trata de una evaluación de las políticas y enfoques de la UE, así como las implicaciones que estas políticas tienen en las condiciones sociales, económicas y políticas en el norte de África. Destaca también el número monográfico de la revista arbitrada *Democratization* dedicado a la agenda democratizadora de la UE en el Mediterráneo¹¹, en el que es explorada la naturaleza de la UE como actor internacional -normativo o realista- que pretende extender sus normas democráticas en la región.

Varios libros sobre las relaciones entre la UE y sus vecinos contienen análisis específicos sobre la promoción de la democracia. Podemos citar, entre otros, el análisis dirigido por Esther Barbé, en el que María Sabiote, Eduard Soler y Laia Tomás examinan la promoción del buen gobierno que la UE implementa en su vecindad¹².

⁸ Kelley, J. *Monitoring democracy: when international election observation works and why it often fails*, Princeton, Princeton University Press, 2012.

⁹ Como referencia principal podemos citar *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

¹⁰ Gillespie, R. y Youngs, R., (ed.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002.

¹¹ Pace, M. (editora invitada principal), "Special issue: The European Union's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach", *Democratization*, vol. 16, nº 1, 2009.

¹² Sabiote, M.A., Soler i Lecha, E. y Tomás, L., "Promoción del buen gobierno: los vecinos ante el

La Primavera Árabe generó una nueva línea de investigación sobre el apoyo a la democracia de la UE en los países del Magreb y el Mashreq. En 2012, Joel Peters editó un compendio en el que es explorado el cambio en la jerarquía de las prioridades de las relaciones entre ambas regiones y explora la idea de que los cambios políticos en los países en cuestión hayan provocado un cambio de paradigma para la promoción de la democracia de la UE¹³.

Sobre la temática específica de la OEI de la UE como instrumento de política exterior para la promoción de la democracia, la literatura no es abundante. Entre los pocos trabajos encontrados podemos citar a Matteo Garavoglia, quien realizó una descripción de las conclusiones de las MOE UE desplegadas en los países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental¹⁴. Domenico Tuccinardi, Franck Balme y Gillian McCormack, por su parte, analizaron la evolución de la OEI de la UE e identificaron una serie de elementos claves para su consolidación como un instrumento de promoción de la democracia en la UE posterior al Tratado de Lisboa¹⁵.

Los trabajos citados no abordan el tema principal de esta tesis: las repercusiones de los hallazgos de las MOE UE en las actuaciones de la UE. Parece haber un vacío de exploración académica sobre el tema. Sólo fue encontrado un trabajo que adopta este enfoque; se trata de un estudio sobre la influencia del desempeño electoral en la aplicación de la condicionalidad política en el caso de los países de la asociación oriental. Las autoras, Magdalena Nasieniak y Bogdana Depo, examinaron las acciones que la UE emprendió una vez que fue conocida la evaluación de las elecciones en Armenia, Georgia y

vestido nuevo del emperador”, en Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europea Oriental?*, Madrid, Tecnos, 2010.

¹³ Peters, J. (ed), *The European Union and the Arab Spring: promoting democracy and human rights in the Middle East*, Lanham, Lexington Books, 2012.

¹⁴ Garavoglia, M. “European Union’s Election Observation: the case of ECOWAS countries”, *Institut für Europäische Politik*, 2013.

¹⁵ Tuccinardi, D. , Balme, F. y McCormack, G., “The Evolution of Election Observation in the European Union: From Fraud Prevention to Democracy Support”, en Cordenillo, R. y Ellis, A., *The integrity of elections: the role of regional organizations*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.

Ucrania, en 2012 y 2013¹⁶. Al centrarse en la Asociación Oriental, este trabajo tomó como referencia los hallazgos de las MOE de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), pues la UE no observa elecciones en los países de la Asociación Oriental. No obstante esta diferencia, el planteamiento es muy similar al propuesto en esta tesis.

Sumario de la tesis

Esta tesis está organizada en siete capítulos. En el primer capítulo son expuestos distintos enfoques teóricos desde los que puede ser explicada la naturaleza de la UE como actor internacional; el objetivo es procurar un marco teórico en el cual ubicar el comportamiento de la UE en lo referente a la promoción de la democracia, que es el ámbito general en el que se inscribe la OEI.

El segundo capítulo se ocupa de las principales cuestiones analizadas en la literatura sobre la promoción de la democracia en los PSEM, cuyo examen es indispensable para comprender la repercusión de la OEI en la política hacia esta región. Específicamente, el capítulo aborda el tema de la coherencia entre la formulación de las políticas de promoción de la democracia y su implementación. A este respecto, son analizadas la compatibilización del apoyo a la democratización y la estabilidad en la región; la cohesión en el seno de la UE acerca de cómo conseguir el objetivo de la promoción de la democracia en los PSEM; y la aplicación de la condicionalidad política contemplada en el marco de las relaciones institucionales entre la UE y los PSEM.

El tercer capítulo es una revisión del debate académico sobre la OEI; son tratados los asuntos actualmente discutidos en la literatura académica sobre esta materia, entre otros, las generalizaciones empíricas sobre la propagación

¹⁶ Nasieniak, M. y Depo, B., "Conditionality and election performance within the framework of the European Neighbourhood Policy", *IEP Policy Papers on Eastern Europe and Central Asia*, nº 3, 2013.

de la OEI, un proceso en el que se ha gestado un fenómeno contradictorio: incluso los gobiernos dispuestos a cometer fraude invitan a observadores internacionales.

El cuarto capítulo aborda la OEI de la UE. Es presentada una descripción detallada de la trayectoria de la OEI de la UE: los principales problemas que fueron detectados a lo largo de esta experiencia inicial, las acciones tomadas para superar estos problemas y la resultante sistematización de la OEI de la UE, la forma en la que es desempeñada esta actividad actualmente.

Los capítulos quinto y sexto tratan el tema específico de la tesis: la repercusión de las de las MOE UE en la política de la UE hacia los PSEM. En el quinto capítulo es presentada la recopilación y sistematización de la información relevante acerca de las nueve MOE UE que ha habido en los PSEM, desde 2000 hasta 2014. Son analizados el contexto, las características y los principales hallazgos de estas MOE UE.

En el sexto capítulo es analizada la repercusión de los hallazgos de las MOE UE, expuestos en el capítulo anterior, en las actuaciones de política exterior de la UE hacia los PSEM. Con este fin, el capítulo ha sido organizado en tres apartados. En el primer apartado es abordada la condicionalidad política presente en el marco en el que se desarrolla la relación de la UE con los países en cuestión. En el segundo apartado son estudiadas las acciones y declaraciones de la UE posteriores a las elecciones en Argelia, Jordania, Egipto, Túnez, Palestina y el Líbano. El tercer y último apartado es un análisis de los hallazgos a la luz del debate académico sobre la forma en la que la UE ha incorporado e implementado su objetivo de apoyo a la democracia en su relación con los PSEM. Finalmente, en el capítulo séptimo son presentadas las conclusiones generales de la tesis, así como nuevas interrogantes surgidas a partir de los hallazgos presentados.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA UE COMO ACTOR INTERNACIONAL

El propósito general de esta investigación fue analizar la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM. Esta indagación supuso caracterizar la naturaleza de la UE como actor internacional, con el objetivo de comprender la racionalidad que subyace en su involucramiento en la promoción de la democracia más allá de sus fronteras, en la implementación de la OEI como herramienta de política exterior para este fin y, finalmente, para comprender la racionalidad que subyace en su actuación en el concierto internacional y, especialmente, hacia los PSEM¹⁷. Este capítulo examina algunas de las perspectivas teóricas que proponen explicaciones para estas cuestiones¹⁸.

El primer apartado aborda la condición de actor internacional de la UE y el concepto de “voz única”. El segundo apartado aborda las perspectivas teóricas que explican la naturaleza de la UE como actor internacional enfatizando en su identidad. El tercer apartado revisa las perspectivas que enfatizan en los intereses materiales como fundamentales en el actuación de la UE en la arena internacional, mientras que el cuarto apartado revisa las Perspectivas que enfatizan en la dinámica en las instituciones de la UE. El quinto apartado aborda las que pueden ser denominadas perspectivas mixtas, que explican a la UE como un actor internacional con objetivos normativos e intereses materiales. El sexto apartado presenta un sumario de las ideas más importantes.

¹⁷ La UE expone de manera explícita la base normativa que debe sustentar su comportamiento en el concierto internacional. En este sentido, el papel internacional de la UE debe basarse: “en los principios [...] que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”. Tratado de Lisboa, “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea”, Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, nº 115/73, 9 de mayo de 2008.

¹⁸ Es importante acotar que los documentos de la UE fundamentales en esta investigación suelen referirse a la democracia como valor o principio, términos que en esta tesis son asumidos como referidos a lo mismo. Cuando la literatura citada se refiere a la promoción de la democracia como a la promoción de una “norma” internacional, se mantiene ese uso, sin implicación jurídica.

1.1. La condición de actor internacional de la UE (*actorness*)

La condición de actor (*actorness*) de la UE es la capacidad de ésta para “funcionar de manera activa y deliberada en relación con otros actores en el sistema internacional”¹⁹. Sobre la base de los criterios elaborados por James A. Caporaso y Joseph Jupille²⁰, Eugénia Conceição-Heldt y Sophie Meunier plantearon que el *actorness* de la UE es el resultado de un orden secuencial lógico compuesto por cuatro dimensiones: autoridad, autonomía, reconocimiento externo y cohesión interna²¹.

El primer paso hacia el *actorness*, o su primera dimensión, es que la UE tenga autoridad para actuar en nombre del colectivo; en este caso, la autoridad se refiere a la medida de las competencias delegadas por los Estados miembros. Esta delegación de autoridad permite a los agentes, como la Comisión, hablar en nombre de los Estados de la UE en la arena internacional²². La autonomía, la segunda dimensión de la condición *actorness*, se refiere a las acciones independientes que pueden tomar los agentes, en este caso funcionarios de la Comisión u otras instituciones de la UE²³.

La tercera dimensión es que otros actores reconozcan la legitimidad de la UE, *de jure* o *de facto*. El reconocimiento *de jure* tiene dos elementos: reconocimiento diplomático en el derecho internacional y la membresía formal en una organización internacional; el reconocimiento *de facto* se da cada vez que terceras partes deciden interactuar con la UE, reconociéndola así implícitamente como un actor internacional²⁴. Por último, la cuarta dimensión del *actorness* es la

¹⁹ Sjöstedt, G., *The external role of the European Community*, Saxon House, Swedish Institute of International Affairs, 1977, citado por Groenleer, M. y Van Schaik, L., “United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *Journal of common market studies*, vol. 45, nº 5, pp. 969-998, p. 972.

²⁰ En su obra Caporaso, J. y Jupille, J., “States, agency and rules: the EU in global environmental politics”, en Rhodes, C. (ed.), *The European Union in the world community*, Boulder, Reiner, 1998.

²¹ Conceição-Heldt, E. y Meunier, S. “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance”, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nº 7, 2014, pp. 961-79.

²² *Ibíd.*, p. 964.

²³ *Ibíd.*, p. 965.

²⁴ *Ibíd.*

cohesión interna, que se refiere a la capacidad de la UE para formular internamente y representar externamente una posición coherente, incluso si ésta no es la posición preferida de todos los Estados miembros²⁵.

La autoridad, la autonomía y la cohesión interna son consideradas por Esther Barbé dimensiones internas del *actorness*; sobre la base de estas dimensiones, Barbé desarrolló el concepto de “voz única”, la cualidad que presenta un actor – en este caso, la UE- cuando tiene: autoridad, en referencia a la base jurídico-institucional, como la representación de la UE a través de la Comisión en las organizaciones internacionales; cohesión, que indica la capacidad de la UE de formular políticas consistentes, para lo que es necesario que entre los Estados de la UE haya cohesión normativa (convergencia de valores normativos) y de preferencias (convergencia de intereses materiales); y autonomía, cuando se produce una clara diferenciación entre la UE y sus Estados miembros²⁶.

Charlotte Bretherton y John Vogler propusieron otras dimensiones de *actorness* de la UE: presencia, oportunidad y capacidad²⁷. A diferencia de la propuesta de Conceição-Heldt y Meunier, estas dimensiones no son secuenciales, sino que se superponen. La presencia se refiere a la habilidad de la UE de ejercer influencia sobre otros actores internacionales sin proponérselo; es decir, a través de la percepción que los otros tienen de ella (su éxito hace atractivos para otros sus normas, principios y valores, aumentando así su presencia)²⁸. La oportunidad se refiere al contexto externo que permite o limita las acciones de la UE, mientras que la capacidad se refiere al contexto interno, que igualmente permite o limita las acciones internacionales de la UE, afectando su capacidad para fortalecer su presencia o aprovechar las oportunidades²⁹.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Barbé, E., *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 16.

²⁷ Bretherton, C. y Vogler, J., “A global actor past its peak?”, *International Relations*, vol. 27, nº 3, 2013, pp. 375-390.

²⁸ *Ibíd.*, p. 377. La noción de presencia fue propuesta por primera vez por Allen, D. y Smith, M., “Western Europe’s presence in the contemporary international arena”, *Review of international studies*, vol. 16, nº 1, pp. 19-37.

²⁹ *Ibíd.*, p. 381.

La conceptualización de capacidad propuesta por Bretherton y Vogler coincide con la dimensión de cohesión interna. En ambos casos el elemento esencial es la capacidad de los Estados de la UE para alcanzar un consenso sobre sus principios normativos (en el caso de la promoción de la democracia hablaremos de objetivos normativos) y sus intereses materiales, y sobre la base de este consenso expresarse en el ámbito internacional con una voz única. La cohesión interna tiene un papel importante en la actuación de la UE como promotor de la democracia en los PSEM, como será expuesto en el siguiente capítulo.

1.2. Perspectivas que enfatizan en la identidad: la EU como poder normativo

Un primer conjunto de análisis sobre la UE como actor internacional pone el acento en su identidad. La concepción de la UE como un poder normativo propuesta por Ian Manners es una de las perspectivas más frecuentemente citadas en esta corriente. Manners definió el poder normativo como aquel que es ideacional, implica principios, acciones e impacto, y tiene unas consecuencias amplias en la política mundial³⁰. Estos cinco elementos propios del poder normativo son interdependientes entre sí.

El que el poder normativo sea ideacional significa que su uso implica una justificación normativa: las relaciones y las políticas con el resto del mundo deben ser normativamente explicables y justificables para otros, así como sostenibles en la próxima generación³¹. Para que la justificación normativa sea convincente y atractiva para otros actores de la política mundial, los principios, las acciones y el impacto deben tener ciertas características. El cumplimiento de estas características constituye un método analítico tripartito que permite juzgar la forma en la que la UE ejerce su poder normativo para promover sus normas³².

³⁰ Manners, I., "The EU's normative power in changing world politics", en Gerrits, A. (ed.), *Normative power Europe in a changing world: a discussion*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations, 2009, pp. 9-24, p. 11.

³¹ *Ibid.*, p. 11.

³² Manners, I., "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, pp. 65-80, p. 75.

Los principios que son promovidos en el ejercicio del poder normativo deben ser legítimos, en cuanto haber sido previamente establecidos en convenciones, tratados y acuerdos internacionales; además, debe existir coherencia entre estos principios y las prácticas usadas para promoverlos³³. Las acciones tomadas para promover los principios deben, a su vez, implicar persuasión (compromiso constructivo, institucionalización de las relaciones y fomento del diálogo), razonamiento y el otorgamiento de prestigio o desprestigio (desde declaraciones públicas de apoyo o membresía a una comunidad internacional, hasta condena pública o uso de sanciones simbólicas)³⁴. Por último, las acciones tomadas para promover los principios deben tener un impacto socializador (resultar de un proceso de compromiso y entendimiento), que genere asociaciones (resultado de las relaciones institucionalizadas entre los participantes) y apropiación (resultado de la implicación de todos los participantes)³⁵. La UE debe reflexionar sobre el impacto de sus políticas en los países socios, en particular a través de la práctica de la condicionalidad positiva, para que este impacto “haga el menor daño”³⁶. La consecuencia de la práctica del poder normativo descrito es una política mundial más holística, justificable y sostenible³⁷.

De acuerdo con Manners, la identidad internacional de la UE tiene un impacto ideacional que puede ser considerado como representativo de poder normativo³⁸. A este respecto, las normas constitucionales de la UE –democracia, Estado de derecho, justicia social y respeto por los derechos humanos– representan factores constitutivos cruciales en la determinación de su identidad internacional; “la UE ha ido más lejos que la mayoría de los actores en la política mundial en hacer que sus relaciones exteriores estén basadas en, y condicionadas por, un catálogo de normas que se acercan a la convención europea sobre derechos humanos y libertades fundamentales y la declaración

³³ Manners, *op. cit.*, 2009, p. 12.

³⁴ *Ibíd.*, p. 12, 13.

³⁵ *Ibíd.*, p. 14.

³⁶ Manners, *op. cit.*, 2008, p. 79.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ Manners, I., “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, pp. 235-58, p. 238.

universal de derechos humanos”³⁹. Adicionalmente a las normas constitucionales, la identidad internacional de la UE es influenciada también por lo que Manners define como su “base normativa”, consistente en las declaraciones, tratados, criterios y condiciones que conforman el *acquis communautaire* y el *acquis politique*⁴⁰.

Las normas constitucionales y la base normativa de la UE, conjuntamente con el contexto histórico en el que surgió y su forma de gobierno híbrida entre supranacional e internacional, dotan a la UE de lo que Manners denomina una “diferencia normativa” con respecto a otros actores internacionales; esta diferencia predispone a la UE a actuar de forma normativa en la política mundial: “la UE puede ser conceptualizada como un cargador de normas en el sistema internacional [...], actúa para cambiar las normas en el sistema internacional [...] y debe actuar para extender sus normas en el sistema internacional”⁴¹.

Algunos autores han identificado evidencias empíricas de la actuación normativa descrita por Manners o bien de alguno de sus elementos constitutivos. Sibylle Scheipers y Daniela Sicurelli señalaron que la UE ejerció “poder normativo creíble” en el contexto de la institucionalización de la Corte Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto; ello evidenciaría no sólo que la UE tiene poder normativo, sino también que dicho poder yace sobre la capacidad de la UE para contribuir a la difusión de normas⁴². De forma más general, Barbé indicó que la política exterior de la UE se ha caracterizado, por una parte, por el uso de métodos no coercitivos, tales como el diálogo político, la condicionalidad democrática y el acuerdo económico; por otra, porque busca transferir a sus socios los principios ideológicos y de gobierno que caracterizan a los Estados miembros, tales como la democracia y los derechos humanos⁴³.

³⁹ *Ibíd.*, p. 241.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 242.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 242, 252.

⁴² Scheipers, S. y Sicurelli, D., “Normative Power Europe: a credible utopia?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, pp. 435-57, p. 452.

⁴³ Barbé, E., “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 50, 2005, p. 3.

La transferencia o difusión de valores, así como el uso de la condicionalidad positiva para este fin, son aspectos atribuidos al poder normativo que parecen relevantes para entender la actuación de la UE como promotor de la democracia en los PSEM, cuestión que será expuesta en el siguiente capítulo.

1.3. Perspectivas que enfatizan en los intereses materiales: la UE como repositorio de intereses de política exterior de segundo orden

El trabajo de Manners se convirtió en una pieza imprescindible de la literatura académica sobre las relaciones exteriores de la UE, dando pie a críticas y enfoques teóricos alternativos para entender a la UE como actor internacional. En esta línea, Adrian Hyde-Price propuso que la teoría neorrealista tiene “un poder explicativo considerable para dilucidar la naturaleza de la UE como actor internacional y las dinámicas subyacentes de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) y la Política Exterior de Seguridad Común (PESC)”⁴⁴.

Sobre la base de los principios del neorrealismo, Hyde-Price estableció una serie de proposiciones que explican el surgimiento y la naturaleza de la cooperación de la UE en política exterior y seguridad. En primer lugar, dado que en el sistema internacional cada Estado procura su propia supervivencia y seguridad, la UE debe ser vista como una variable interviniente que sólo importa al margen de la seguridad europea⁴⁵. En segundo lugar, dado que los Estados persiguen objetivos relativos al medio (*milieu goals*⁴⁶) dirigidos a mantener la estabilidad de su ambiente, la política externa de la UE constituye un intento colectivo de dar forma a su entorno, conducido principalmente por las grandes potencias⁴⁷. En tercer lugar, dado que los Estados tienen preocupaciones éticas que reflejan sus valores políticos, pero que siempre son secundarias, la UE es depositario institucional de las preocupaciones secundarias de sus Estados miembros, que

⁴⁴ Hyde-Price, A., “Normative power Europe”: a realist critique”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, pp. 217-234, p. 218.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 221.

⁴⁶ Concepto introducido por Arnold Wolfers. Un Estado o grupo de Estados puede moldear las condiciones más allá de sus fronteras para fomentar tendencias deseadas, tales como la adopción de principios democráticos. Citado por Smith, K. “Is the European Union’s power in decline?”, *Current history*, vol. 113, 2014, pp. 104-109, p. 105.

⁴⁷ Hyde-Price, *op. cit.*, p. 222.

le permiten actuar siempre que sus intereses nacionales primordiales no sean afectados⁴⁸.

Hyde-Price explicó el surgimiento y desarrollo de la PESH a través de la interacción entre estas proposiciones y dos condiciones que caracterizaron el sistema internacional en dos momentos distintos: la bipolaridad y la multipolaridad. Desde la perspectiva realista, la conformación de la PESH fue posible gracias a la bipolaridad que asumió el sistema internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial, que permitió que la competencia por seguridad entre las potencias europeas se relajara y la atención en Europa occidental se centrara en la cooperación y el bienestar -objetivos de entorno- bajo el paraguas de seguridad que proveía la OTAN⁴⁹. La nueva forma de cooperación en el contexto de la bipolaridad no significó que la entonces Comunidad Económica Europea constituyese una nueva forma de poder o fuese un nuevo actor con una forma de poder civil, sino más bien un vehículo para la cooperación “en un número limitado de cuestiones de segundo orden”⁵⁰.

Con el desmantelamiento de la Unión Soviética la UE adquirió el papel de proyectar estabilidad en el centro y este de Europa, actuar como un vehículo colectivo para la consecución de *milieu goals* (dando forma a su entorno, o *milieu shaping*)⁵¹. De acuerdo con Hyde-Price, en este periodo entre la bipolaridad y la multipolaridad tomaron forma las características esenciales de la concepción de la UE como actor internacional: la UE fue usada por sus Estados más influyentes como un instrumento para ejercer poder hegemónico y conseguir sus objetivos relativos al medio⁵².

A propósito de la exposición previa, es oportuno mencionar el análisis de Etel Solingen y Saba Senses sobre la lógica de la Asociación Euro-mediterránea. Estas autoras analizaron la Asociación desde el prisma del neorrealismo y el

⁴⁸ *Ibid.*, p. 223.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 225.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 226.

⁵² *Ibidem.*

institucionalismo neoliberal, ambos modelos que explican las instituciones sobre la base de las preferencias que son definidas fuera del contexto institucional; por lo tanto, las instituciones surgen y sobreviven porque sirven para maximizar los intereses y preferencias exógenas de sus miembros⁵³.

Desde estas perspectivas, la Asociación fue el producto de las preferencias exógenamente definidas de los Estados de la UE, con sus propios objetivos y preocupaciones nacionales y regionales; del mismo modo, las expectativas de los PSEM difieren no sólo de aquellas de sus socios de la UE, sino también entre sí⁵⁴. Además, los gobiernos de la UE promovieron la Asociación porque consideraban la inestabilidad política y económica en el norte de África y oriente medio (MENA) como la principal amenaza a la seguridad de la UE.

El concepto de *soft imperialism* propuesto por Björn Hettne y Fredrik Söderbaum también explica la política exterior de la UE a partir de los intereses materiales. Con respecto a las relaciones entre la UE y las regiones y las organizaciones regionales, el *soft imperialism* es entendido como poder blando aplicado de una manera dura, “la imposición o el uso estratégico de las normas y condicionalidades impuestas por razones de interés propio, en lugar de para la creación de un verdadero diálogo”⁵⁵. Mary Farrell sostuvo que expresiones de la política exterior de la UE tales como la asociación estratégica o el Acuerdo de Cotonú son un “triumfo del realismo sobre el idealismo”; reflejan los intereses materiales de la UE en lugar de la agenda normativa tan declarada en el discurso oficial⁵⁶.

Finalmente, Jan Zielonka señaló “la UE se ve y actúa como un imperio porque trata de ejercer control político y económico sobre varios actores periféricos a

⁵³ Solingen, E. y Senses, S. “Mare Nostrum? The Sources, Logic, and Dilemmas of the Euro-Mediterranean Partnership”, *Working Paper AY0403-2*, Berkeley, Institute of European Studies, University of California, 2004, p. 3, 4.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Hettne, B., y Söderbaum, F., “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and The Role of Interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, n° 4, 2005, pp. 535-552, p. 539.

⁵⁶ Farrell, M. “A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa”, *Journal of European Integration* vol. 27, n° 3, 2005, pp. 263–284, citada en Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, p. 546.

través de anexiones formales o diversas formas de dominación económica y política⁵⁷. A diferencia de un imperio con instrumentos militares y adquisiciones territoriales a través de la conquista, la UE invita estas adquisiciones a través de instrumentos burocráticos y económicos, y legitima sus políticas a través de la afirmación de que sus normas son las correctas⁵⁸.

Las perspectivas teóricas expuestas en este apartado son el marco de algunos enfoques analíticos que examinan las motivaciones de la UE para actuar como promotor de la democracia en los PSEM. Esta cuestión será abordada en el siguiente capítulo.

1.4. Perspectivas que enfatizan en la dinámica institucional: la política exterior de la UE como resultado de su funcionamiento

Otra perspectiva de análisis de la UE como actor internacional coloca el énfasis en la dinámica que despliegan las diferentes instituciones abocadas al diseño y ejecución de su política exterior⁵⁹. Para Heather Tafel, estos análisis pueden ser agrupados en la corriente del institucionalismo constitucional, cuyo argumento central sostiene que las bases interinstitucionales de la formulación de la política exterior de la UE son una fuente significativa de comprensión de su acción exterior⁶⁰. Dentro de esta corriente Tafel ubicó dos argumentos contrarios: por una parte, el argumento de que la naturaleza fragmentada del proceso de elaboración de políticas de la UE produce un déficit de cohesión interinstitucional; por otra, el argumento de que la estructura de gobernanza multinivel de la UE de hecho produce considerable coordinación y cooperación en el proceso de elaboración de la política exterior⁶¹.

⁵⁷ Zielonka, J., "Europe as a global actor: empire by example", *International Affairs*, vol. 84, n° 3, 2008, pp. 471-484, p. 475.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Groenleer y Van Schaik, *op. cit.*, p. 973.

⁶⁰ Tafel, H., *The EU as a democracy promoter: EU identity, leverage and institutions*, Paper prepared for the annual meeting of the International Studies Association, San Francisco, 26-29 de marzo de 2008. Disponible en http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/3/8/pages253382/p253382-1.php, p. 15.

⁶¹ *Ibid.*, p. 16.

Es así como, bajo la óptica de las teorías institucionalistas, las reglas e instituciones supranacionales de la UE tienen un impacto significativo en la elaboración de su política exterior⁶². Sobre la base del institucionalismo normativo, Daniel Thomas señaló que la toma de decisiones de la UE es moldeada por los compromisos normativos y de política que adquirieron los Estados miembros en el curso de la creación de las instituciones de la UE y las políticas que rigen su dinámica interna⁶³. Así, incluso los Estados miembros con poder de negociación harán concesiones con el fin de lograr una política común que sea compatible con los compromisos ya existentes de la UE⁶⁴.

Michael Smith argumentó que la política exterior de la UE fue establecida sobre un acuerdo intergubernamental, pero paulatinamente se ha vuelto mucho más institucionalizada de lo que sus arquitectos previeron⁶⁵. Así, “los objetivos de la UE como un colectivo se han convertido en parte de los cálculos de interés de los Estados de la UE gracias a la particular trayectoria institucional de la PESC”⁶⁶.

Coincidiendo con Smith, Stephan Keukkeleire y Jennifer MacNaughtan llamaron la atención sobre la creciente institucionalización de la PESC, que se produjo “a través del gradual reforzamiento cualitativo y cuantitativo de los actores de la PESC en la Secretaría del Consejo [...] lo que condujo a un nuevo mecanismo para definir, defender, promover y representar los intereses comunes de la UE, y para desarrollar e implementar políticas comunes desde esta perspectiva europea”⁶⁷.

Las perspectivas que enfatizan en la dinámica institucional de la UE como significativamente influyente en su política exterior parecen mostrar elementos

⁶² Thomas, D. “Explaining the negotiation of EU foreign policy: normative institutionalism and alternative approaches”, *International politics*, vol. 46, n° 4, 2009, pp. 339-57, p. 343.

⁶³ *Ibíd.*, p. 344.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 349.

⁶⁵ Smith, M. “Institutionalization, policy adaptation and European foreign policy cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 1, 2004, pp. 95-136, p. 99.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ Keukkeleire, S. y MacNaughtan, J., *The foreign policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 331.

en común con el concepto de *actorness*. A grandes rasgos, mientras que las perspectivas institucionalistas examinan el impacto que el funcionamiento de la UE tiene en su política exterior, el *actorness* se refiere al que sería el resultado de este impacto; desde el punto de vista de Smith y Thomas, por ejemplo, este resultado sería una actuación internacional que evidencie cohesión interna.

1.5. Perspectivas híbridas: la UE como poder normativo con intereses materiales

En los apartados previos fueron reseñadas algunas de las perspectivas teóricas que intentan explicar la naturaleza de la política exterior de la UE. Se trata de un debate complejo, en el que el único consenso parece ser que ninguno de los enfoques, por sí solo, reúne la capacidad heurística para dar cuenta de los cursos de acción que conforman la actuación de la UE como actor internacional. De hecho, en el debate gestado durante última década han aflorado críticas importantes que ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas teóricas aquí reseñadas.

Nick Wright, por ejemplo, señaló que los enfoques centrados en el Estado y el poder militar, como el realista, “no explican toda la gama e intensidad de las actividades de la UE”⁶⁸. Sin embargo, el hecho de que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, Alto Representante) esté “dentro de la estructura del Consejo de Ministros y, hasta Lisboa, institucionalmente separado de la Comisión”, es una prueba de que el proceso de toma de decisiones de la PESC ha sido diseñado para asegurar que éstas queden bajo el control de los Estados⁶⁹. Para el autor, este dato empírico, puede ser interpretado como una evidencia de las limitaciones de la perspectiva institucionalista para explicar la fuente de la política exterior de la UE.

Otro conjunto de críticas se han centrado en las limitaciones explicativas del enfoque normativo, sobre todo en su énfasis en la identidad. Helene Sjursen

⁶⁸ Wright, N., “The European Union: what kind of international actor?”, *Political perspectives*, vol. 5, nº 2, 2011, pp. 8-32, p. 19.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 26.

señaló que el mero hecho de que la noción de la UE con poder normativo coincida con la forma en que la UE se describe es suficiente para “hacer sonar las alarmas”⁷⁰. En la misma línea, Elizabeth Johansson-Nogués indicó que la etiqueta “poder normativo” indica la concepción de esta dimensión de la política exterior de la UE como la más importante y la más descriptiva de la naturaleza de la UE como actor internacional, simplificando y pasando por alto otras lógicas igualmente importantes detrás de la política exterior de la UE⁷¹. Hyde-Price identificó dos problemas adicionales en el enfoque normativo. En primer lugar, es “reduccionista, pues trata de explicar resultados internacionales a través de elementos y combinaciones de elementos situados en el nivel nacional o subnacional”; en segundo lugar, abandona casi totalmente el poder⁷².

Es así como una parte de la literatura contempla que la naturaleza de la UE como actor internacional tal vez sólo pueda ser explicada por una combinación de aproximaciones teóricas. El análisis de Tuomas Forsberg de los cinco criterios que, a su juicio, debe cumplir un poder normativo (ninguno de los cuales es suficiente por sí sólo para que un actor califique como poder normativo) ejemplifica esta posición⁷³. En primer lugar, un poder normativo debía tener una identidad normativa. En segundo lugar, un poder normativo debe tener intereses normativos, por ejemplo, intereses orientados a declarar valores, que representen el bien común. En este sentido, Forsberg indicó que “debido a la falta de algún estudio exhaustivo sobre los intereses de la UE en su política exterior, la conclusión de Tocci *et al.* (2008) debe ser suficiente en cuanto a que la UE algunas veces tiene intereses normativos, pero no siempre”⁷⁴.

⁷⁰ Sjursen, H., “The EU as a normative power: how can this be?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, pp. 235-251, p. 235.

⁷¹ Johansson-Nogués, E., “The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor?”, *European Political Economy Review*, nº 7 (Summer), 2007, pp. 181-194, p. 185.

⁷² Hyde-Price, *op. cit.*, p. 218.

⁷³ Forsberg, T., “Normative power Europe, once again: a conceptual analysis of an ideal type”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 6, 2011, pp. 1183-1204, p. 1186.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 1193, citando a Tocci, N., Darbouche, H., Fernández, S., Hanau-Santini, R., Noutcheva, G., Emerson, M. y Portela, C., *Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its global partners*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 2008.

El tercer criterio es comportarse de acuerdo con normas internacionales o reglas y principios convencionales, como el multilateralismo. De acuerdo con Forsberg, la UE se comporta de esta forma la mayor parte del tiempo, pero en conflictos sobre tratados tiende a anteponer sus propias leyes al derecho internacional y, aunque apoya el multilateralismo como principio normativo, también actúa unilateralmente⁷⁵. En cuarto lugar, un poder normativo usa medios de poder normativos, aunque no exclusivamente.

Finalmente, un poder normativo persigue y logra fines normativos, un apartado en el que Forsberg señaló que, “con la notable excepción de la política de ampliación”, la UE ha obtenido resultados mixtos y rebatidos: en algunas de sus relaciones, la UE antepone intereses económicos o estratégicos a sus intereses normativos, pero incluso cuando intenta conseguir fines normativos no siempre lo consigue⁷⁶.

En la misma línea, si bien inclinado hacia la perspectiva realista, Hyde-Price admitió que para explicar teóricamente la PESC/PESD es necesario trabajar con diferentes teorías para diferentes propósitos⁷⁷. Asumiendo una postura similar en su análisis de la política de la UE hacia los PSEM, Ingeborg Tömmel indicó que la UE tiene objetivos realistas y normativos, que resultan de la interacción entre su instituciones (en este caso, la Comisión y el Consejo)⁷⁸. Refiriéndose también a las políticas hacia la región MENA, Michelle Pace, Peter Seeberg y Francesco Cavatorta sostuvieron:

⁷⁵ *Ibid.*, p. 1194.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Hyde-Price, *op. cit.*, p. 219.

⁷⁸ Tömmel, I., “The new neighborhood policy of the EU: an appropriate response to the Arab Spring?”, *Democracy and Security*, vol. 9, 2013, pp. 19-39, p. 35.

son normativas, porque cualquier política que tenga como objetivo incorporar la democracia occidental puede ser justificado como uno que defiende la libertad y la democracia [...] Las políticas, no obstante, son también realistas porque en la conceptualización de estabilidad de la UE sólo una democracia de estilo liberal occidental puede crear un ambiente estable y amigable donde los intereses materiales occidentales puedan ser perseguidos⁷⁹.

El planteamiento de Zielonka también apunta a una combinación de los enfoques normativo y realista. Representando una “típica agenda imperial”, según Zielonka, la UE sí promueve sus normas y valores en los países de su periferia, pero estas normas y valores están diseñadas para proteger sus intereses materiales⁸⁰. No obstante, Pace *et al.* consideran que asumir que debido a lo anterior la UE es un actor racionalista y realista, más que uno normativo, no explicaría todo lo que la UE hace en la región ni cómo son concebidas e implementadas sus políticas por los actores locales en el terreno⁸¹. “La UE tiene una imagen muy definida del tipo de resultado que desea ver en la región MENA como consecuencia del cambio político: a saber, democracia liberal de estilo europeo. Las políticas dirigidas a conseguir este objetivo son tanto normativas como realistas”⁸².

En un análisis reciente sobre la respuesta de la UE a las protestas en los países árabes, Tanja Börzel, Thomas Risse y Assem Dandashly hallaron que los intereses geoestratégicos que algunos países de la UE tienen en la región justificarían en hecho de que las acciones de la UE estuvieran dirigidas a la estabilización más que a la democratización, lo cual podría ser explicado a través de un enfoque realista⁸³.

Barbé señaló que cuando el escenario internacional no responde a la voluntad de la UE de transferir sus normas y principios, la UE se enfrenta no sólo a la

⁷⁹ Pace, M.; Seeberg, P. y Cavatorta, F., “The EU’s democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach”, *Democratization*, vol. 16, n° 1, 2009, pp. 3-19, p. 7.

⁸⁰ Zielonka, *op.cit.*, p. 482.

⁸¹ Pace *et al.*, *op. cit.*, p. 7

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Börzel, T., Risse, T. y Dandashly, A., “The EU, external actors and the Arabellions: much ado about (almost) nothing”, *Journal of European Integration*, vol. 37, n° 1, 2015, pp. 135-53, p. 143.

dificultad de alcanzar un consenso entre sus Estados miembros sobre qué política adoptar ante un problema, sino también a la decisión de “atreverse a aplicar dicha política, en el supuesto de que la misma no coincida con la línea de actuación adoptada por Estados Unidos”⁸⁴. Si partimos del supuesto de que Estados Unidos es un actor esencialmente realista, que actúa internacionalmente según sus intereses, la idea expuesta por Barbé nos indica que la UE es un actor con intenciones normativas que en un contexto internacional dado se enfrenta al dilema de actuar según intereses realistas.

1.6. Sumario

A partir de las perspectivas teóricas revisadas en este capítulo es posible identificar las siguientes concepciones sobre la UE como actor internacional.

En primer lugar, la perspectiva que se basa en la identidad de la UE. Esta identidad híbrida la predispone a actuar normativamente (Manners), buscando extender sus normas y principios. Cercana a esta idea está la noción de la UE como poder transformador que usa medios como el partenariado, el diálogo político y la condicionalidad democrática para transferir a terceros países los principios ideológicos y de gobierno que caracterizan a los Estados europeos, entre ellos la democracia (Barbé).

La UE ejerce su poder normativo cuando: a) sus políticas y sus acciones son coherentes con los principios que promueve; estos últimos son legítimos en cuanto emanan de tratados, acuerdos o convenciones internacionales; b) sus acciones exteriores son racionalizadas a través del compromiso o el diálogo (AEA, PEV); c) La condicionalidad positiva contemplada en sus políticas resulta en socialización (*engagement*), asociación (*partnership*) e apropiación (*ownership*) (Manners).

⁸⁴ Barbé, *op. cit.*, 2005, p. 5.

En segundo lugar, la perspectiva fundamentada en los intereses materiales de los Estados miembros de la UE, según la cual ésta sólo tiene autonomía para actuar en aquellos asuntos en los que los intereses primordiales de los miembros no están en juego. La UE es una variable interviniente que sólo importa al margen de la seguridad europea; su política externa constituye un intento de los miembros de dar forma a su entorno (*milieu goals*) y mantener la estabilidad de su ambiente; y las preocupaciones éticas son secundarias, haciendo de la UE depositario institucional de las preocupaciones secundarias de sus Estados miembros (Hyde-Price). Métodos como la condicionalidad no tienen como objetivo transferir normas a través de la atracción y el diálogo, sino imponerlas; la UE, pues, ejerce un *soft imperialism* (Hettne y Söderbaum).

En tercer lugar, la perspectiva que entiende la política exterior de la UE como el resultado de los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el curso de la creación de la UE. Los Estados miembros intentaron consensuar sus intereses particulares con los del colectivo de la UE (Thomas). Por último, la perspectiva teórica que aúna los elementos claves de las anteriores y considera que ninguna teoría puede explicar por sí sola las decisiones de política exterior de la UE. La UE es un actor internacional con intereses materiales y objetivos normativos. Promueve normas y valores normativos, los cuales pueden facilitar la protección de sus intereses (Zielonka).

La condición de actor internacional o *actorness*, entendida como su capacidad para funcionar de manera activa en relación con otros actores en el sistema internacional (Sjöstedt), está influida por: la autoridad con la que sus instituciones pueden hablar en nombre de los Estados miembros; la autonomía de actuación de la que gozan sus instituciones; el reconocimiento que tiene como sujeto de derecho internacional y por parte de otros actores internacionales que interactúan con ella; la cohesión interna, que es la capacidad de la UE para formular internamente y representar externamente una posición coherente, incluso si no es la preferida de todos los Estados miembros (Conceição-Heldt y Meunier). Otras tres dimensiones de *actorness* son la

presencia, o habilidad de la UE de influir sobre otros actores a través de la percepción que tienen de ella; la oportunidad, el contexto externo que permite o limita las acciones de la UE; y la capacidad, el contexto interno que permite o limita las acciones de la UE (Bretherton y Vogler).

Cuando un actor tiene autoridad, cohesión y autonomía, puede hablar con “voz única” (Barbé). En el caso de la UE, esta cualidad está determinada por la representación de la UE a través de la Comisión en las organizaciones internacionales; la capacidad de la UE de formular políticas consistentes, para lo que es necesario que entre los Estados de la UE haya cohesión normativa (convergencia de valores normativos) y de preferencias (convergencia de intereses materiales); y la existencia de una clara diferenciación entre la UE y sus Estados miembros.

Las dimensiones de capacidad y de cohesión interna tienen como elemento esencial la capacidad de los Estados de la UE para alcanzar un consenso sobre sus valores o principios normativos y sobre sus intereses materiales, y sobre la base de este consenso expresarse en el ámbito internacional con una voz única.

CAPÍTULO 2. LA UE COMO PROMOTOR DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES DEL SUR Y DEL ESTE DEL MEDITERRÁNEO (PSEM)

Para comprender la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM es indispensable examinar el debate académico sobre esta última. El propósito de este marco analítico es orientar dicho examen.

El debate académico sobre la promoción de la democracia de la UE en los PSEM ha prestado atención al tema de la coherencia entre la formulación de la promoción de la democracia y su implementación. A este respecto, dos cuestiones han sido analizadas. En primer lugar, la compatibilización de la promoción de la democracia con la estabilidad en la región. En segundo lugar, la cohesión en el seno de la UE acerca de cómo conseguir el objetivo de la promoción de la democracia.

El primer apartado de este capítulo se ocupa de estos asuntos, mientras que el segundo se concentra en el tema de la aplicación de la condicionalidad política contemplada en el marco de las relaciones institucionales entre la UE y los PSEM. El tercer apartado aborda la promoción de la democracia de la UE a partir de 2011, cuando las protestas que se extendieron por varios países del Magreb y el Mashreq provocaron cambios en el escenario político de la región.

En los apartados cuarto y quinto es atendido el estado del debate en torno al tipo de democracia que la UE busca promover en los PSEM, así como la terminología que usa la UE para denominar la exportación de sus principios democráticos. El séptimo apartado revisa sucintamente otras herramientas o instrumentos de promoción de la democracia con los que cuenta la UE además de la OEI. Finalmente, el apartado octavo compendia lo discutido en el capítulo.

2.1. Incoherencia entre formulación e implementación de la promoción de la democracia en los PSEM

Con respecto a la política exterior de la UE, la coherencia puede ser entendida como la necesidad de aunar diferentes ramas de la acción política, tanto la estratégica (aunar objetivos y agendas políticas) como la procedimental (reconciliar diferentes canales de elaboración de políticas, incluyendo sus respectivas maquinarias burocráticas)⁸⁵.

Simon Nutall propuso tres dimensiones en las que podía expresarse la coherencia en la política exterior de la UE⁸⁶. En primer lugar, la coherencia horizontal, que significa que las políticas perseguidas por las diferentes partes de la UE, en la búsqueda de diferentes objetivos, deberían ser coherentes entre sí⁸⁷. En segundo lugar, la coherencia institucional, que denota los problemas que surgen porque las relaciones exteriores de la UE son manejadas por dos grupos de actores, el intergubernamental y el comunitario, cada uno con su propio enfoque del mismo asunto⁸⁸. En tercer lugar, la coherencia vertical, que entra en juego cuando uno o más Estados miembros persiguen políticas nacionales que contravienen políticas acordadas en la UE⁸⁹.

Las dimensiones de coherencia propuestas por Nutall pueden ser vinculadas a dos problemáticas que han sido ampliamente discutidas en la literatura sobre la promoción de la democracia en los PSEM. Por una parte, la existencia de un dilema entre democratización y estabilización, que surge cuando el objetivo de promoción de la democracia entra en conflicto con intereses de seguridad. Esta situación puede ser entendida como un problema de coherencia horizontal. Por otra parte, la existencia de un déficit de cohesión interna, que se manifiesta cuando ciertos Estados de la UE se inclinan a favor de actuaciones que

⁸⁵ Gebhard, C; "Coherence", en Hill, C. y Smith, M. (Eds); *International relations and the European Union*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 103, 106.

⁸⁶ Nutall, S, "coherence and consistency", en Hill, C. Y Smith, M. (eds.), *International relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 91-112.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 98.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

benefician sus intereses nacionales, pero que chocan con objetivos acordados en el marco de la UE. Esta situación puede expresar un problema de coherencia vertical (e institucional).

Las problemáticas descritas han supuesto que la UE ha mantenido una relación de cooperación con los regímenes autocráticos de los PSEM⁹⁰. Esta cooperación ha implicado un déficit de aplicación de la condicionalidad política a estos regímenes⁹¹; esto es, la UE se ha inhibido de aplicar la condicionalidad política implícita en la cláusula democrática presente en los AEA, al igual que en las menciones al compromiso democrático en documentos políticos específicos, como los planes de acción de la PEV (el capítulo 6 profundiza en la condicionalidad política en los acuerdos, instrumentos de financiación y documentos políticos destinados a los PSEM).

La situación explicada en los párrafos anteriores sugiere que ha habido incoherencia entre la formulación de las políticas de promoción de la democracia y su implementación en los PSEM. Karen Smith planteó esta incoherencia como una discrepancia entre la retórica de promoción de la democracia y su implementación en la práctica⁹². Otros autores se han referido a esta cuestión

⁹⁰ Se ha tomado como referencia la clasificación de autocracias de Magaloni *et al.*, que categoriza cuatro formas de gobiernos autocráticos: 1) monarquía (aquellas en las que el núcleo del poder y la toma de decisiones permanece en la familia real); 2) régimen militar, en el que el control efectivo es mantenido por los militares; 3) partido único, en el que la existencia de otros partidos está constitucionalmente prohibida o la totalidad de la legislatura está en manos de un partido; 4) multipartidistas, en los que hay partidos de oposición que participan en las elecciones, pero la política está altamente sesgada a favor del partido gobernante (en algunos casos puede tratarse de una autocracia electoral; esto será explicado en un capítulo posterior). De acuerdo con esta clasificación, con la excepción de Israel, todos los regímenes gobernantes en los PSEM entre 1995 y 2012 pueden ser clasificados como autocracias. Magaloni, B., Chu, J. y Min, E., *Autocracies of the World, 1950-2012 (Version 1.0)*, Dataset, Stanford University, 2013.

⁹¹ Crawford, G. *Foreign aid and political reform: a comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*, Basingstoke, Palgrave, 2001, citado por Smith, K., "The outsiders: the European neighbourhood policy", *International Affairs*, vol. 81, nº 4, 2005, pp. 757-773, p. 770. Börzel, T. y van Hullen, V., "One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nº 7, 2014, pp. 1033-1049. Este tema es también analizado por Bicchi, F. "Dilemmas of implementation. EU democracy assistance in the Mediterranean", *Democratization*, vol. 17, nº 5, 2010, pp. 976-96.

⁹² Smith, K., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity, 2008, p. 165. La retórica está constituida por todos los documentos de política en los que la promoción de y el compromiso con la democracia consta como esencial. En el artículo 21 Tratado de la UE, por ejemplo, está recogido el fomento de la democracia como uno de los objetivos de la acción

como *rhetoric-reality gap*: la brecha entre las expectativas creadas por las políticas de promoción de la democracia de la UE (la retórica) y su resultado (la realidad)⁹³. A continuación, pues, son explicados el dilema democratización-estabilización, el déficit de cohesión interna y su influencia en la aplicación de la condicionalidad política.

2.1.1. Dilema democratización-estabilización

De acuerdo con Annette Jünemann, desde el establecimiento de la Asociación Euromediterránea la UE adoptó la visión de que la democracia y la liberalización económica eran los modelos más favorables para la estabilidad en la región⁹⁴. La estabilidad yacía, a su vez, en los intereses de seguridad de la UE: “como fuente tanto de recursos energéticos vitales como de flujos migratorios en rápido incremento, era ampliamente percibido que el Mediterráneo presentaba a la UE algunas de sus preocupaciones de seguridad más acuciantes”⁹⁵.

La lógica de la promoción de la democracia de la mano de la liberalización económica era la siguiente. Por una parte, los regímenes democráticos son más proclives a resolver los conflictos a través de medios pacíficos; de esta forma la extensión de la democracia conduce a la extensión de la estabilidad⁹⁶. Así, argumentó Jünemann, “la UE llegó a la conclusión de que la promoción externa

exterior de la UE. Como será visto con detalle en un capítulo posterior, la expectativa de compromiso con la democracia está también presente, con mayor o menor contundencia, en la formulación del marco institucional en el que se desarrolla la acción exterior de la UE hacia los países del Mediterráneo sur.

⁹³ Crawford, G., “The European Union and democracy promotion in Africa: the case of Ghana”, *The European journal of development research*, vol. 17, nº 4, pp. 571-600. Por su parte, Alexander Warkotsch analizó el *rhetoric-reality gap* en la promoción de la democracia de la UE en Asia central en “The European Union and democracy promotion in bad neighbourhoods: the case of central Asia”, *European foreign affairs review*, vol. 11, nº 4, 2006, pp. 509-525.

⁹⁴ Jünemann, A. “Democratization – reflections on the political dimension of the Euro-Mediterranean partnership”, en Xuereb, P. (ed.), *The Mediterranean’s European challenge*, Valetta, European Documentation and Research Center, University of Malta, 1998, p. 91-93.

⁹⁵ Youngs, R. *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe’s Mediterranean and Asian Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, Publicado en Oxford Scholarship Online, p. 47.

⁹⁶ Jünemann, en Xuereb, *op. cit.*, 1998, p. 92.

de la democracia redundaba en su propio interés”⁹⁷. Por otra parte, dado que muchos conflictos en los PSEM tenían sus raíces en problemas socioeconómicos, los medios políticos no eran suficientes para alcanzar la estabilidad; así, el desarrollo económico –logrado a través de la liberalización económica- también conducía a la extensión de la estabilidad⁹⁸.

El proceso de democratización podía, no obstante, representar un problema. Si bien una vecindad con gobiernos democráticos redundaba en los beneficios antes descritos, la transición hasta la consolidación de la democracia podía no sólo ser extremadamente inestable, sino también llevar al poder a partidos islamistas hostiles hacia los gobiernos occidentales⁹⁹. Como consecuencia, citando a Patricia Bauer, desde el inicio del diálogo estructurado en las relaciones euromediterráneas la democracia y la seguridad fueron percibidas también como constitutivas de un dilema para la política europea en el contexto de los gobiernos autoritarios árabes¹⁰⁰. Explicando el dilema desde el debate académico, Silvia Colombo y Nathalie Tocci señalaron que las nociones de democracia y seguridad son percibidas como contradictorias entre sí, incluso mutuamente excluyentes¹⁰¹.

¿Cómo ha tratado la UE con este percibido dilema? En términos de la PEV en general, Barbé y Johansson-Nogués señalaron que la UE intentó alcanzar un balance entre la obtención de resultados eficientes para sus propios intereses y la promoción de sus valores; sin embargo, este intento ha sido ensombrecido “por la contradicción que surge al tratar de promover diferentes principios al mismo tiempo que prioridades estratégicas”¹⁰². Llevando esta apreciación al

⁹⁷ Jünemann, A. “Security-building in the Mediterranean after September 11”, en Jünemann, A., *Euro-Mediterranean relations after September 11. International, regional and domestic dynamics*, Londres, Frank Cass, 2004, p. 6. Edición publicada en Taylor & Francis e-Library en 2005.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 93.

⁹⁹ Jünemann, *op. cit.*, 1998, p. 94.

¹⁰⁰ Bauer, P., “European–Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges”, *Democracy and Security*, vol. 9, nº 1-2, 2013, p. 2.

¹⁰¹ Colombo, S. y Tocci, N., “The EU response to the Arab Uprising; old wine in new bottles?”, en Alcaro, R. y Haubrich-Seco, M. (eds.), *Rethinking western policies in light of the Arab Uprising*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, p. 79.

¹⁰² Barbé, E. y Johansson Nogués, E. “The EU as a modest ‘force for good’. The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, pp. 81-96, p. 95, 96. También

caso específico de los PSEM, se puede decir que la UE enfrenta lo que Jünemann denominó dilema democratización-estabilización, el cual ha sido resuelto a favor de la estabilidad: “el nexo entre la democratización y la seguridad siempre ha sido uno que favorece el objetivo de la seguridad”¹⁰³.

La siguiente cita de Risse sobre la política exterior de la UE en oriente medio condensa las principales ideas expuestas hasta ahora: “pese a toda su retórica sobre la promoción de la democracia y los derechos humanos, el comportamiento de política exterior de la UE prioriza estabilidad sobre otros valores, lo que significa estabilizar a gobernantes autocráticos”¹⁰⁴. Este señalamiento recoge el dilema democratización-estabilización y la incoherencia entre la formulación de las políticas (retórica) y su implementación (práctica o realidad). Asimismo, indica otro asunto relevante: la priorización de la estabilidad (seguridad) ha llevado a la UE a colaborar con regímenes autocráticos, que mantienen una limitación férrea de los derechos humanos de sus ciudadanos (pero que están dispuestos a colaborar con la UE en otras materias, como la seguridad y el control de fronteras)¹⁰⁵.

La relación entre la UE y las autocracias de los PSEM como consecuencia de la priorización de la seguridad y el temor al ascenso de partidos islamistas, es un tema que ha sido ampliamente tratado en la literatura sobre la promoción de la democracia de la UE en los PSEM a lo largo de la última década. Bauer, por ejemplo, sostuvo que la PEV tiene un enfoque técnico que evita la confrontación frontal con los gobiernos autoritarios de los PSEM, “omitiendo la interferencia en asuntos internos (sobre todo en los casos de un régimen democrático y los derechos humanos) y reconociendo a los socios políticos existentes y sus sistemas autoritarios”¹⁰⁶. Thomas Demmelhuber, por su parte, afirmó que la colaboración que la UE ha mantenido con los gobiernos de los PSEM en las

Natorski, M. y Soler i Lecha, E., “Relaciones de la Unión europea con los vecinos”, en Barbé, E., (dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014.

¹⁰³ Jünemann, *op. cit.*, 2004, p. 7.

¹⁰⁴ Risse, T., “Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy”, *Global Policy*, vol. 3, nº 1, 2012, p. 92.

¹⁰⁵ Natorski y Soler i Lecha, *op. cit.*, p. ¿??

¹⁰⁶ Bauer, *op. cit.*, p. 5.

áreas de sus intereses materiales (seguridad y económicos) ha bloqueado cualquier posibilidad de cambio político y ha contribuido a legitimar el mismo autoritarismo que sus iniciativas de promoción de la democracia decían combatir¹⁰⁷.

De acuerdo con Rosa Balfour, durante la década de 2000 para los gobiernos de los PSEM resultó efectivo calificar a la oposición como amenaza islamistas, ya que así el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en la región se tradujo en el mantenimiento del *status quo*¹⁰⁸. Al respecto, Valter Coralluzzo señaló:

los países occidentales (comenzando con Italia) tendieron principalmente a apoyar a los regímenes en el poder (siempre y cuando fueran seculares). A su vez, el espectro de los movimientos islámicos fue inteligentemente explotado por los gobiernos locales para lograr que Occidente suspendiera el juicio sobre las maneras en que retenían el control de su pueblo¹⁰⁹.

Finalmente, Pace consideró que la UE prefiere un modelo de democracia que proteja la percibida estabilidad en los PSEM, manteniendo regímenes autoritarios en el poder a expensas de tomar medidas audaces que realmente permitan conseguir los objetivos presentes en su retórica sobre promoción de la democracia¹¹⁰.

2.1.2. Déficit de cohesión interna

De acuerdo con Timo Behr, la agenda de promoción de la democracia de la UE en los PSEM se ha visto afectada no tanto por una “rivalidad entre intereses de seguridad realistas y preocupaciones idealistas por la democracia”, aludiendo al dilema democratización-estabilización, sino por las “diferentes visiones sobre

¹⁰⁷ Demmelhuber, T., “The EU and illegal migration in the Southern Mediterranean: one more obstacle for political reform?” citado por Pace, M., “The EU’s Interpretation of the ‘Arab Uprisings’: Understanding the Different Visions about Democratic Change in EU-MENA Relations”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n° 5, 2014, pp. 969-984, p. 976.

¹⁰⁸ Balfour, R., “EU conditionality after the Arab Spring”, *Papers IEMed*, n° 16, 2012, p. 21.

¹⁰⁹ Coralluzzo, V. “Italy’s Mediterranean policy from a transatlantic perspective”, en *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives*, *Mediterranean Paper Series*, septiembre 2011, p. 51. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.

¹¹⁰ Pace, *op. cit.*, 2009, pp. 3, 5.

identidad, intereses y amenazas [que los Estados de la UE tienen sobre oriente medio]”¹¹¹. De la misma forma, incluso cuando los Estados de la UE acuerdan objetivos comunes -como la promoción de la democracia- pueden estar en desacuerdo sobre las tácticas o medios específicos para conseguir esos objetivos¹¹².

Barbé ilustró esta situación con el caso de los derechos humanos. El hecho de que el Tratado de la UE recoja como objetivo de acción exterior la promoción de los derechos humanos es evidencia de cohesión política¹¹³. “Otra cosa”, puntualizó la autora, “es ponerse de acuerdo sobre ‘cómo’ promocionar los derechos humanos, más allá de la diplomacia declaratoria, y sobre si el respeto de los derechos humanos constituye una prioridad sistemática en las políticas de la UE con terceros Estados”¹¹⁴. Otros autores indicaron que el desacuerdo entre los Estados de la UE en torno a cómo abordar el tema de la democracia en los PSEM se manifiesta principalmente entre los países mediterráneos de la UE y los países del norte de la UE. Richard Youngs se refirió a esto como fractura norte-sur (*north-south split*):

Los Estados miembros meridionales de la UE siguieron apegados a visiones más tradicionales sobre la seguridad que sus contrapartes del norte de Europa. De hecho, en [la conferencia ministerial euromediterránea de] Barcelona, los Estados sureños de la UE expresaron su voluntad de excluir referencias a la democracia y aceptaron insistir en tal compromiso sólo después de que los estados del norte sancionaron nuevas ayudas para la región. Esta bien documentada fractura norte-sur fue más marcada en la región mediterránea que en la mayoría de las demás regiones¹¹⁵.

¹¹¹ Behr, T., “Enduring Differences? France, Germany and Europe’s Middle East Dilemma”, *Journal of European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 79-96, p. 83.

¹¹² Smith, M., “Implementation: Making the EU’s International Relations Work”, en Hill y Smith, *op. cit.*, 2005, pp. 154-176, p.156.

¹¹³ Barbé, E., “La Unión Europea como promotora de derechos humanos en Naciones Unidas”, en Barbé, E., (dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, p. 398.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Youngs, R. “The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?”, *Democratization*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 40-62.

La fractura norte-sur es atribuida a varios factores. Uno de ellos es geográfico. De acuerdo con Youngs, la ubicación del Mediterráneo, “situado en la proximidad inmediata de los Estados del sur de la UE, pero relativamente distante de los países del norte de Europa”, ha hecho inevitable que las perspectivas de los Estados de la UE varíen considerablemente¹¹⁶. Sobre este asunto Eduard Soler señaló que la proximidad geográfica de los países mediterráneos de la UE con los países de la costa africana del Mediterráneo predispone a los primeros a temer particularmente los efectos de la desestabilización política y social en la región¹¹⁷. Los países septentrionales de la UE, en cambio, han sido generalmente percibidos como desinteresados en lo referido a los asuntos euromediterráneos y más enfocados en las relaciones con los PSEM¹¹⁸.

La cercanía geográfica pone a los Estados mediterráneos de la UE en la primera línea de la migración irregular desde el norte de África y oriente próximo hacia la UE. El mapa 1, elaborado a partir de datos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), muestra que cinco de las siete principales rutas de migración ilegal hacia la UE tienen como primer objetivo países del sur de la UE, especialmente España, Grecia e Italia¹¹⁹.

La ruta de África occidental conecta Senegal, Mauritania y Marruecos con las Islas Canarias (España). La ruta del Mediterráneo occidental conecta Marruecos con España. A mediados de la década de 2000 esta ruta era utilizada principalmente por migrantes de Marruecos y Argelia para llegar a España y, desde allí, también a Francia e Italia; en 2015, no obstante, la mayoría de las

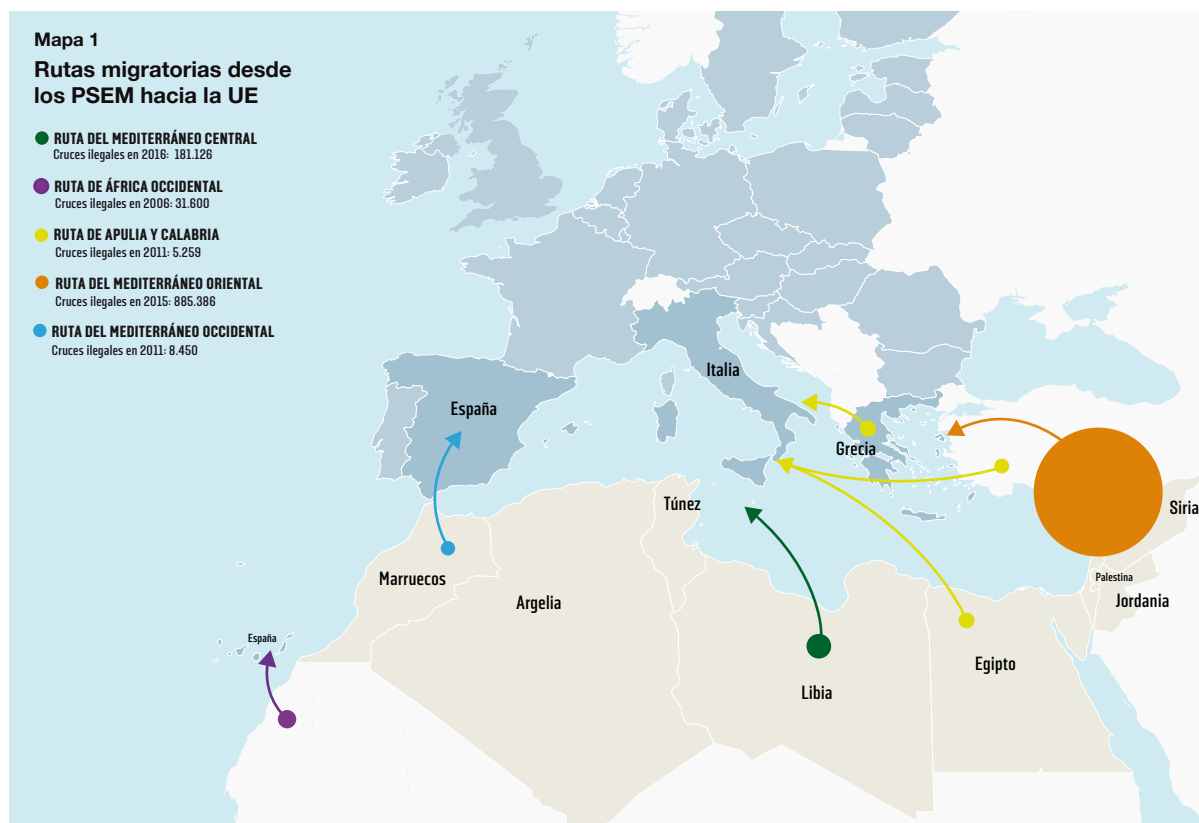
¹¹⁶ Youngs, *op. cit.*, 2002, p. 47.

¹¹⁷ Soler i Lecha, E; “The Western Mediterranean in 2020: Scenarios for regional security and cooperation after the arab uprisings”, Mediterranean Paper series 2011, The German Marshall Fund of The United States, 2011, p. 2. El caso de Grecia merece una mención aparte; de acuerdo con Thanos Dokos, la participación activa de Grecia en actividades e iniciativas en el marco de la Asociación Euromediterránea ha sido poco frecuente y es claramente una cuestión de menor prioridad. Dokos, T; “The evolving Mediterranean perspective of Greece in the transatlantic context”, en *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives*, Mediterranean Paper Series, septiembre 2011, p. 27. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.

¹¹⁸ Behr, T., “Power and politics in the making of Euro-Mediterranean policies: exploring the role of the ‘north-south split’”, en Behr, T. y Tiilikainen, T., *Northern Europe and the making of the EU’s Mediterranean and Middle East policies*, Nueva York, Routledge, 2016, p. 25.

¹¹⁹ Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

personas detenidas en esta ruta eran sirias¹²⁰. La ruta del Mediterráneo central conecta el norte de África con Italia, principalmente a través de Libia¹²¹. En 2009 la migración por esta ruta prácticamente se detuvo como resultado de un acuerdo bilateral entre Italia y Libia; sin embargo, entre enero y agosto de 2011 unos 63 mil migrantes –muchos de ellos tunecinos- llegaron a Lampedusa¹²².



Fuente: elaboración propia con datos de Frontex (<http://frontex.europa.eu/>).

La ruta de las regiones italianas de Apulia y Calabria es utilizada por migrantes que entraron a la UE por Grecia y desde allí intentan viajar a otros países de a UE (caso de Apulia), así como migrantes procedentes de Egipto y Turquía (caso de Calabria)¹²³. Por último, la ruta del Mediterráneo oriental conecta principalmente Turquía con las islas griegas del mar Egeo, particularmente

¹²⁰ Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>

¹²¹ Weston, P., “Mapped: How the way migrants come to Europe has changed in 10 years”, en *The Telegraph*, 30 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11890892/Mapped-How-the-way-migrants-come-to-Europe-has-changed-in-the-10-years.html>

¹²² Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>. Los datos de esta ruta incluyen las detenciones y cruces de la ruta desde Apulia y Calabria.

¹²³ Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/apulia-and-calabria-route/>

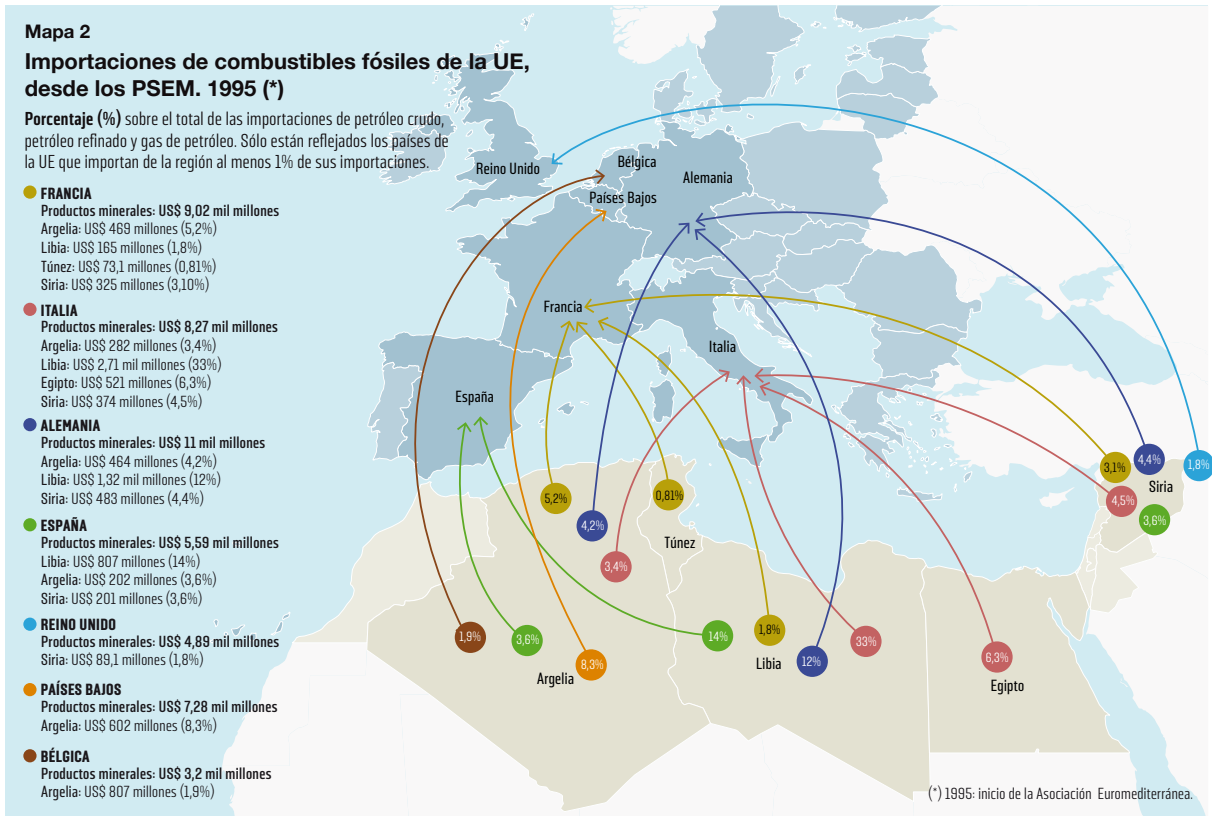
Lesbos. Es una de las rutas bajo mayor presión. Por ejemplo, entre 2008 y 2009 más de 40 mil personas llegaron a la UE por esta ruta, lo que representó alrededor de 40% de todos los migrantes que llegaron a la UE en ese periodo¹²⁴.

Así pues, el cómo resolver el dilema democratización-estabilización en el Mediterráneo podría explicar, al menos en parte, la mencionada fractura norte-sur. Los Estados mediterráneos de la UE, al verse más inmediatamente afectados por los acontecimientos en los PSEM, se inclinarían por una promoción de la democracia menos exigente con los regímenes gobernantes en esta región, con el fin de evitar desestabilización. Como explicaron Jordi Vaquer y Soler, “España, junto con Italia y Francia, ha sido uno de los países que más ha afirmado que el diálogo, y no la injerencia en los asuntos internos, es la mejor manera de promover el pluralismo político sin desestabilizar una región muy frágil”¹²⁵. Los Estados del norte de la UE, presumiblemente, se inclinarían por una promoción de la democracia más contundente.

Otro factor que puede influir en la cohesión interna de la UE con respecto a la promoción de la democracia en los PSEM es la importación de combustibles fósiles desde países como Argelia y Libia. Como muestra el mapa 2, en 1995, año del establecimiento de la Asociación Euromediterránea, Francia, España e Italia (aunque también, en menor medida, Alemania y Reino Unido) fueron los países de la UE que más importaron combustibles fósiles –principalmente petróleo crudo- desde los PSEM.

¹²⁴ Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route>.

¹²⁵ Vaquer, J. y Soler, E., “Spain and the Mediterranean from a transatlantic perspective”, *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives*, *Mediterranean Paper Series*, septiembre 2011, p. 71. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.



Fuente: The Observatory of Economic Complexity (OEC), Massachusetts Institute of Technology (MIT). Elaboración propia.

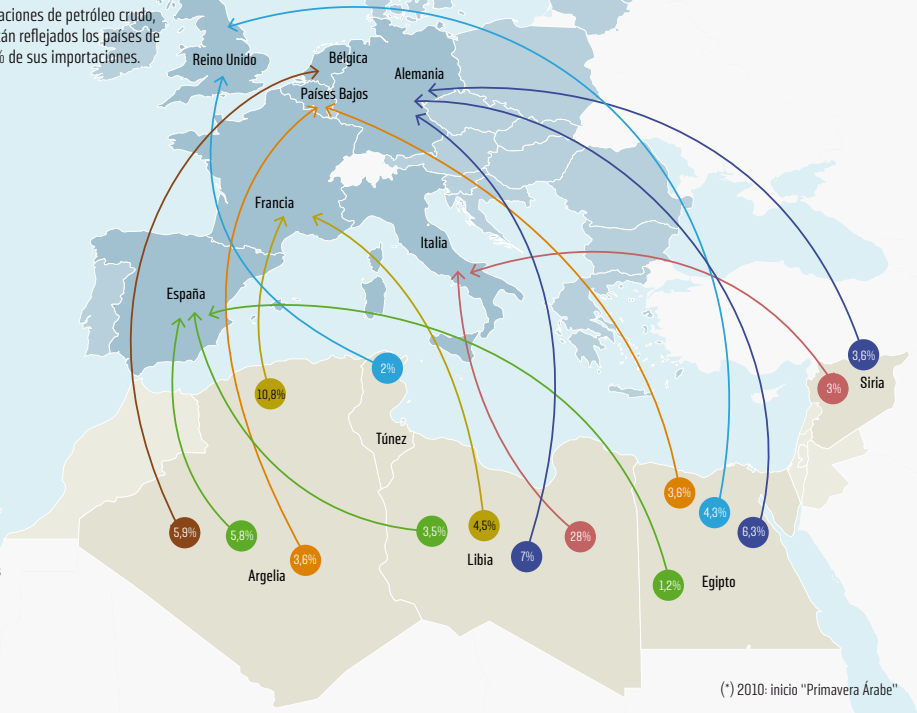
Los mapas 3 y 4 muestran que en 2010 y 2014 Argelia y Libia destacaron como exportadores. De la misma forma, los principales importadores fueron países del sur y centro oeste de la UE. En suma, los países del sur de la UE han sido importadores constantes de combustibles fósiles desde los PSEM, en algunos casos de porcentajes significativos, como el 28% que Italia importó de Libia en 2010. No es tan evidente, sin embargo, que esta relación comercial sea un elemento influyente en el déficit de cohesión entre el sur y el norte de la UE, pues miembros septentrionales, como Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Alemania, también han sido importadores constantes.

Mapa 3

Importaciones de combustibles fósiles de la UE, desde los PSEM. 2010 (*)

Porcentaje (%) sobre el total de las importaciones de petróleo crudo, petróleo refinado y gas de petróleo. Sólo están reflejados los países de la UE que importan de la región al menos 1% de sus importaciones.

- **FRANCIA**
 Productos minerales: US\$ 51,3 mil millones
 Argelia: US\$ 5,58 mil millones (10,8%)
 Libia: US\$ 2,35 mil millones (4,5%)
- **ITALIA**
 Productos minerales: US\$ 45,9 mil millones
 Libia: US\$ 11 mil millones (24%)
 Siria: US\$ 1,38 mil millones (3%)
- **ALEMANIA**
 Productos minerales: US\$ 39,7 mil millones
 Libia: US\$ 2,79 mil millones (7%)
 Siria: US\$ 1,41 mil millones (3,6%)
 Egipto: US\$ 521 millones (6,3%)
- **ESPAÑA**
 Productos minerales: US\$ 51,28 mil millones
 Libia: US\$ 3,56 mil millones (6,94%)
 Argelia: US\$ 5,8 mil millones (11,31%)
 Egipto: US\$ 631 millones (1,2%)
- **REINO UNIDO**
 Productos minerales: US\$ 29,6 mil millones
 Túnez: US\$ 603 millones (2%)
 Libia: US\$ 1,26 mil millones (4,3%)
- **PAÍSES BAJOS**
 Productos minerales: US\$ 98,02 mil millones
 Argelia: US\$ 3,665 mil millones (3,6%)
 Egipto: US\$ 1,291 mil millones (1,32%)
- **BÉLGICA**
 Productos minerales: US\$ 33,6 mil millones
 Argelia: US\$ 1,9 mil millones (5,94%)



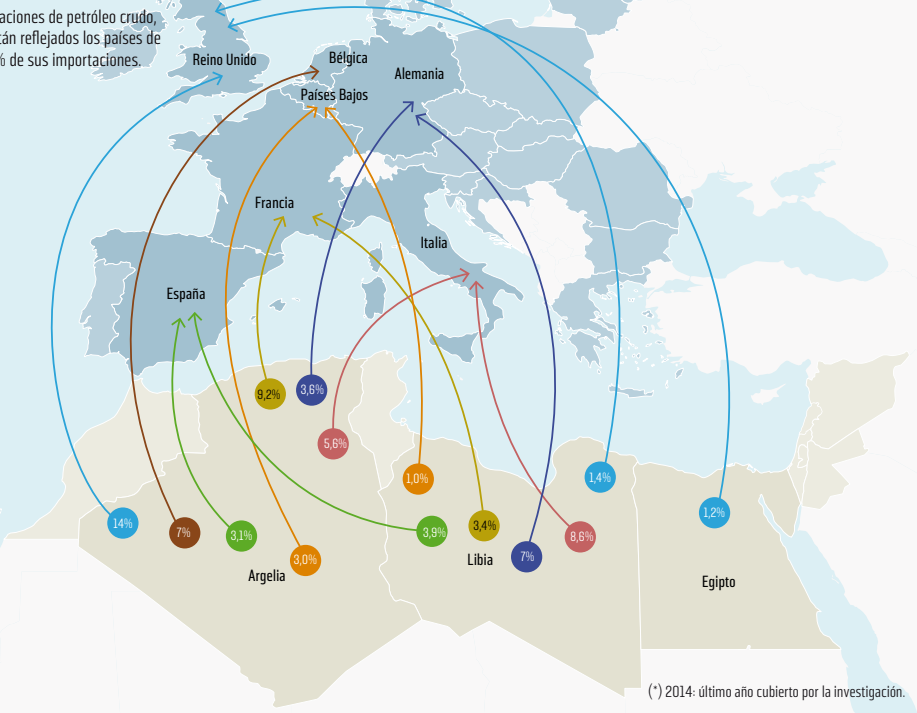
Fuente: The Observatory of Economic Complexity (OEC), Massachusetts Institute of Technology (MIT). Elaboración propia.

Mapa 4

Importaciones de combustibles fósiles de la UE, desde los PSEM. 2014 (*)

Porcentaje (%) sobre el total de las importaciones de petróleo crudo, petróleo refinado y gas de petróleo. Sólo están reflejados los países de la UE que importan de la región al menos 1% de sus importaciones.

- **FRANCIA**
 Productos minerales: US\$ 62,3 mil millones
 Argelia: US\$ 5,75 mil millones (9,2%)
 Libia: US\$ 2,18 mil millones (3,49%)
- **ITALIA**
 Productos minerales: US\$ 59,6 mil millones
 Argelia: US\$ 3,35 mil millones (5,6%)
 Libia: US\$ 5,17 mil millones (8,67%)
- **ALEMANIA**
 Productos minerales: US\$ 53,3 mil millones
 Argelia: US\$ 1,41 mil millones (3,6%)
 Libia: US\$ 2,79 mil millones (7%)
- **ESPAÑA**
 Productos minerales: US\$ 55,3 mil millones
 Argelia: US\$ 1,63 mil millones (3,1%)
 Libia: US\$ 2,05 mil millones (3,9%)
- **REINO UNIDO**
 Productos minerales: US\$ 34,1 mil millones
 Argelia: US\$ 4,65 mil millones (14%)
 Libia: US\$ 4,65 millones (1,4%)
 Egipto: US\$ 3,94 millones (1,2%)
- **PAÍSES BAJOS**
 Productos minerales: US\$ 124 mil millones
 Argelia: US\$ 3,747 mil millones (3,01%)
 Libia: US\$ 1,31 mil millones (1,05%)
- **BÉLGICA**
 Productos minerales: US\$ 23,2 mil millones
 Argelia: US\$ 1,64 mil millones (7%)



Fuente: The Observatory of Economic Complexity (OEC), Massachusetts Institute of Technology (MIT). Elaboración propia.

Otro factor citado como influyente en el desacuerdo intra-europeo son los vínculos especiales entre algunos PSEM y Estados de la UE, un factor que también tiene cierto rasgo geográfico. Al respecto, Richard Gillespie señaló que las historias coloniales han llevado a España y Francia a reivindicar una comprensión especial de los asuntos mediterráneos¹²⁶. Esta “comprensión especial” puede tener un papel en la dinámica de poder dentro de la UE; una dinámica en la que, como explicó Behr, ciertos Estados de la UE han actuado como promotores de los intereses de terceros países para reforzar su propio papel dentro de la UE¹²⁷.

El autor destaca el caso de España, de la que dice que “descubrió en el Mediterráneo una palanca de poder dentro de Europa, que usó para impulsar sus propias credenciales como actor en la política internacional”¹²⁸. Coralluzzo, por su parte, indica que Italia ha concebido sus vínculos especiales con el Mediterráneo como un medio para incrementar su importancia estratégica ante la UE y Estados Unidos¹²⁹. Desde la misma perspectiva, la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM) también podría reflejar el interés de Francia por demarcar una parcela de poder dentro de la UE aprovechándose, al menos en cierta medida, de los vínculos con sus antiguas colinas del norte de África. Behr describe que “la propuesta [inicial] de Nicolás Sarkozy [...] dejaría fuera tanto a la Comisión como a los Estados miembros del norte de Europa, y dejaría a Francia a cargo de las relaciones con el Mediterráneo”¹³⁰. Como respuesta, explicó Tobias Schumacher, Ángela Merkel argumentó que esta discriminación tenía el potencial de “poner en movimiento fuerzas gravitacionales dentro de la UE que podrían generar un proceso de fragmentación”¹³¹. “La razón de ser de

¹²⁶ Gillespie, R., “Adapting to French ‘Leadership’? Spain’s Role in the Union for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, pp. 59–78, marzo 2011, p. 69.

¹²⁷ Behr, *op. cit.*, 2016, p. 27.

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 32.

¹²⁹ Coralluzzo, *op. cit.*, p. 39.

¹³⁰ Behr, *op. cit.*, 2016, p. 40.

¹³¹ Schumacher, T., “Germany and Central and Eastern European Countries: Laggards or Veto-Players?”, *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, marzo de 2011, pp. 79-98, p. 84, citando a Schmid, D., “Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motort für die europäische Mittelmeer-Politik? DGAPanalyse Frankreich, enero de 2008, disponible en <http://www.zukunftsdialog.eu>.

esta estrategia era evitar que Francia se convirtiera en *primus inter pares* en las cuestiones de política exterior europea”¹³².

Para Sarah Wolff, la creación de la UpM también reflejó que el sur de la UE carece de cohesión como grupo regional hacia los PSEM; simultáneamente fueron impulsadas iniciativas competitivas, “con España impulsando el Proceso de Barcelona, la Comisión impulsando la Política Europea de Vecindad y Francia, la Unión por el Mediterráneo”¹³³.

La literatura también reseña el déficit de cohesión interinstitucional que puede producirse en el seno de la UE cuando se ha de alcanzar una posición común. Smith indicó que puede haber choques entre instituciones de la UE que encarnan diferentes posturas, “siendo más obvio con la comisión (con su inclinación supranacional) y el Consejo de Ministros (protector de las prerrogativas de los Estados miembros)”¹³⁴. Específicamente sobre las políticas de la UE hacia los PSEM, Stefania Panebianco y Rosa Rossi se refirieron a una “esquizofrenia institucional” manifiesta en que cada institución de la UE tiene un enfoque diferente para abordar la propagación de sus principios¹³⁵:

La Comisión desempeña el papel de emprendedor político [policy-entrepreneur]: tiene una visión creativa de las relaciones externas y busca elaborar marcos innovadores de cooperación que pueden combinar diferentes normas e intereses nacionales a la cooperación regional; el Parlamento actúa como vigilante crítico para denunciar violaciones de los derechos humanos y restricciones a las libertades individuales, y para este fin emite el informe anual sobre los derechos humanos en el mundo; el Consejo tienden a optar por un enfoque pragmático movido por consideraciones políticas¹³⁶.

¹³² *Ibíd.*, p. 84.

¹³³ Wolff, S., “Southern Europe’s Role After the Arab Spring: Winning Back Voice and Access”, *A Strategy for Southern Europe*, IDEAS Reports, London School of Economics, p. 18. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR017.aspx>

¹³⁴ Smith, K., *op. cit.*, 2008, p. 10.

¹³⁵ Panebianco, S. y Rossi, R., “EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries”, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, nº 53, octubre 2004, p. 12.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 144

En la línea contraria a lo expuesto hasta ahora se pronunciaron Tanja Börzel y Vera van Hüllen. Según estas autoras, no sólo la cohesión interna, sino todas las dimensiones de *actorness* –autonomía, autoridad y reconocimiento- son constantes en el marco de la PEV. Así, la UE tiene autoridad formal –si bien no exclusiva- sobre la PEV; tiene también cierto grado de autonomía con respecto a sus Estados miembros, evidencia de lo cual es que la Comisión representó a la UE en la negociación de los planes de acción junto con la Presidencia y el alto representante; la UE tiene también reconocimiento externo, materializada en los muchos acuerdos internacionales entre los países de la PEV y la UE; y ha sido capaz de “hablar con una sola voz” en las negociaciones de los planes de acción¹³⁷.

En suma, Börzel y van Hüllen no encontraron en el déficit de cohesión interna – ni de *actorness* en general- la explicación del poco éxito de la UE en la promoción de la democracia a través de la PEV. En cambio, sí advirtieron la existencia del dilema democratización-estabilización¹³⁸.

2.1.3. Déficit de aplicación de la condicionalidad política

De acuerdo con Frank Schimmelfennig, la literatura coincide en que el establecimiento de la condicionalidad política fue un cambio importante en la política exterior de la UE en la década de 1990, pues “la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho, pasaron a ser elementos esenciales en casi todos los acuerdos de la UE con terceros países, como objetivo y condición de la relación institucionalizada”¹³⁹.

La condicionalidad política, explicó Balfour,

¹³⁷ Börzel y van Hüllen, *op. cit.*, p. 1039.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 1034.

¹³⁹ Schimmelfennig, F., “Europeanization beyond Europe”, *Living Reviews in European Governance*, vol. 4, nº 3, 2009, pp. 11, 12.

se refiere a un complejo conjunto de temas, incluyendo la capacidad de condicionar las demandas; los vínculos entre las demandas políticas y los incentivos económicos; la atracción y credibilidad de estos incentivos para que sean eficaces; y la capacidad del sistema de la UE, incluyendo sus Estados miembros, para coordinar y entregar dichos incentivos [...]¹⁴⁰.

A grandes rasgos, la condicionalidad positiva conlleva la promesa de beneficios si el país socio cumple con las condiciones del acuerdo; la condicionalidad negativa implica reducir, suspender o terminar esos beneficios si las condiciones son incumplidas¹⁴¹. Como señalaron Michal Natorski y Soler, la condicionalidad está estrechamente ligada con el principio de diferenciación; se intenta de esta forma promover la competencia entre los países socios por los recursos y privilegios ofrecidos por la UE¹⁴².

La literatura ha identificado dos problemas en la condicionalidad política en la relación entre la UE y los PSEM. Por una parte, Johansson-Nogués observó que en la primera generación de planes de la PEV los compromisos con los valores fueron más bien vagos y los compromisos de reformas normativas fueron planteados de forma general¹⁴³. Por otra, la UE con frecuencia se ha inhibido de aplicar esta condicionalidad¹⁴⁴. De acuerdo con Jan Wouters y Sanderijn Duquet, el sostenido irrespeto de los principios democráticos por parte de los socios meridionales no ha provocado la suspensión de las relaciones¹⁴⁵. Como indicaron Sabote, Soler y Tomás, el compromiso de la UE con la promoción de

¹⁴⁰ Balfour, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴¹ Smith, *op. cit.*, 2003, p. 57.

¹⁴² Natorski y Soler, *op. cit.*, p. 210. La PEV que presentó la Comisión a sus vecinos en 2003 tenía como uno de sus objetivos generales ofrecer “beneficios concretos y relaciones preferentes dentro de la UE en un marco diferenciado que responda a los progresos realizados por los países socios en reformas políticas y económicas”. Comisión Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003, p. 9.

¹⁴³ Johansson-Nogués, *op. cit.*, 2007, p. 189.

¹⁴⁴ Smith, K., *op. cit.*, 2014, p. 105.

¹⁴⁵ Wouters, J. y Duquet, S., “The Arab Uprisings and the European Union: In search of a comprehensive strategy”, *Yearbook of European Law*, vol. 32, n° 1, 2013, pp. 230–265, p. 236. Pace, *op. cit.*, 2014, p. 973. Isaac, S. K., “Rethinking the New ENP: A Vision for an Enhanced European Role in the Arab Revolutions”, *Democracy and Security*, vol. 9, n° 1-2, 2013, pp. 40-60, p. 48.

la democratización y los procesos electorales no se ha concretado en medidas punitivas¹⁴⁶. Por su parte, Schmidt afirmó que el Consejo no ha expresado nunca de forma explícita una condena contra un PSEM por incumplir los principios de la democracia¹⁴⁷.

Libia ilustra cómo intereses específicos de ciertos países de la UE pueden influir en la aplicación de la condicionalidad negativa a un gobierno con un pobre desempeño en materia de democracia. Como explicó Wolff, el control de la migración desde Libia hacia la UE “ayudó a Gadafi a encontrar el favor de Nicolás Sarkozy, Tony Blair y Silvio Berlusconi, y a convertirse en un sólido socio en negocios, energía y seguridad [...] La ayuda europea al desarrollo se desembolsó para fortalecer la capacidad de gestión de las fronteras del régimen de Gadafi, que estaba a cargo de patrullar el Mediterráneo e interceptar a los migrantes”¹⁴⁸.

En cuanto a la condicionalidad positiva –los incentivos- Smith señaló que fue plasmada de forma tan imprecisa en los planes de acción, que era de poca ayuda para convencer a los gobiernos de los PSEM de implementar reformas democráticas; éstas, después de todo, podían poner en peligro la propia subsistencia de estos gobiernos¹⁴⁹. En la misma línea, Youngs sostuvo que para los países receptores no está claro qué tipo de recompensas ofrece la UE: “se ha formulado una condicionalidad positiva sólo a nivel muy general de los respectivos grados de amplio compromiso o deseos declarados de reforma de los gobiernos árabes”¹⁵⁰. Así pues, los autores coinciden en señalar que ha habido un déficit de aplicación de la condicionalidad política negativa a los gobiernos de los PSEM. Esto puede ser explicado en parte por el dilema democratización-estabilización y el déficit de cohesión.

¹⁴⁶ Sabiote, M., Soler i Lecha, E. y Tomás, L., en Barbé, *op. cit.*, 2010, p. 155.

¹⁴⁷ Schmidt, D., “La política europea de promoción de la democracia en la región mediterránea”, *Med 2006 Dossier*, 2006, p. 80.

¹⁴⁸ Wolff, *op. Cit.*, p. 18. Disponible en:
<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR017.aspx>

¹⁴⁹ Smith, K., *op. cit.*, 2005, p. 765.

¹⁵⁰ Youngs, R., en Barbé, E. y Herranz, A. (eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Barcelona, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona 2007, p. 25.

La siguiente cita de Barbé ilustra la influencia que la situación antes planteada tiene en la coherencia de la promoción de la democracia con su implementación: “[La cláusula de derechos humanos incorporada en los acuerdos que la UE ha firmado desde 1995 con 120 países] y la política de acuerdos de la UE en general, no muestra signos de coherencia desde el momento en que en un mundo con tantos violadores de derechos humanos sólo unos pocos países no disponen de acuerdos, comerciales o de cooperación, con la UE”¹⁵¹.

2.2. La promoción de la democracia tras la Primavera Árabe

En lo referido a la promoción de la democracia de la UE en los PSEM, lo expuesto hasta ahora indica que desde la creación de la Asociación Euromediterránea hasta la primera década del siglo XXI hay evidencias de la existencia de un dilema democratización-estabilización y, en parte consecuencia de éste, de un déficit de cohesión interna. Debido a esta situación, la aplicación de la condicionalidad política ha sido también deficitaria. Todo esto ha provocado que la implementación de la promoción de la democracia haya sido incoherente con su formulación. Ha habido, pues, un *rhetoric-reality gap*.

Cabe preguntarse si este patrón cambió a partir de 2010, cuando comenzó a gestarse la ruptura del orden político imperante en los PSEM. Nuevamente, gran parte de la literatura parece indicar que la respuesta de la UE a la llamada Primavera Árabe siguió, en general, la línea trazada hasta entonces.

Se puede decir que esta respuesta se produjo en dos fases. La reacción inicial de la UE ante la situación, fue, según Sally Khalifa Isaac, de sorpresa, reflejo de lo cual fue la falta de consenso entre las capitales europeas sobre cuál debía ser la respuesta¹⁵². Este déficit de cohesión interna fue apuntado también por Behr;

¹⁵¹ Barbé, E., “La Unión Europea como promotora de derechos humanos en Naciones Unidas”, en Barbé, *op. cit.*, 2014, p. 401.

¹⁵² Isaac, S. K., “Europe and the arab revolutions. From a weak to a proactive response to the changing neighborhood”, *KFG working paper*, nº 39, mayo 2011, p. 8. Disponible en http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_39.pdf.

el autor explicó que España, Francia, Grecia, Chipre, Malta y Eslovenia emitieron un documento no oficial pidiendo un desplazamiento de recursos de la vecindad oriental a la mediterránea, mientras que los países del norte de la UE se unieron en torno a una propuesta alemana que pedía aplicar mayor condicionalidad democrática en la financiación a través de la PEV¹⁵³.

Refiriéndose también al déficit de cohesión interna, Federica Bicchí sostuvo que la respuesta de la UE reflejó una fragmentación institucional evidente en las declaraciones emitidas desde el comienzo de las protestas, que llegaron de el Consejo de la UE, el Consejo Europeo, el Comisario para la ampliación y la PEV, el Presidente del Parlamento y el Presidente de la Comisión, sin que quedase claro cuál de ellos hablaba en nombre de la UE como conjunto¹⁵⁴.

A esta miríada de actores institucionales se sumaron los Estados entre los que, como ya fue mencionado, no hubo un consenso claro sobre cómo responder a lo que ocurría en los PSEM. “Mientras que los Estados del norte de Europa preferirían ver una postura más fuerte de la UE respecto a acelerar el proceso de transición”, indicó Bicchí, “los Estados del sur son muy contrarios al riesgo y menos propensos al cambio”¹⁵⁵. La intervención militar en Libia en 2011, en la que participaron Francia y el Reino Unido, pero no Alemania, es otro reflejo de esta falta de consenso¹⁵⁶. “Cuando comenzó la Primavera Árabe”, señaló Wolff, “los responsables políticos y los medios de comunicación del sur de Europa estaban más preocupados por el número de migrantes que por apoyar a la región en sus transiciones democráticas”¹⁵⁷. Así pues, el déficit de cohesión en el seno de la UE y su origen, al menos en parte, en la preocupación por la seguridad, se puso de manifiesto en la reacción de la UE a los primeros momentos de la Primavera Árabe.

¹⁵³ Behr, *op. cit.*, 2016, p. 42.

¹⁵⁴ Bicchí, F., “The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: ‘More for More’ or Less of the Same?”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, nº 3, 2014, pp. 318-332, pp. 320-321.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 322.

¹⁵⁶ Smith, *op. cit.*, 2014, p. 107.

¹⁵⁷ Wolff, *op. cit.*, p. 18.

Schumacher consideró que, en general, la reacción inicial de la UE reflejó que la preocupación primordial era la estabilidad, evidencia de lo cual es el hecho de que ninguna de las declaraciones emitidas por la UE o por los gobiernos de sus Estados durante las protestas pidieron la renuncia de Hosni Mubarak, en parte porque existía la noción de que él podía mantener la estabilidad y contener a los movimientos islamistas¹⁵⁸. Schumacher aludió no sólo a la resolución del dilema democratización-estabilización a favor de esta última, sino también al déficit de aplicación de la condicionalidad política, ya que “en ningún momento durante el levantamiento egipcio o la revolución tunecina la UE invocó la validez de la ‘cláusula de esencialidad’ presente en los acuerdos con Egipto y Túnez, ni amenazó a sus gobiernos con la aplicación de la condicionalidad negativa”¹⁵⁹.

Isaac señaló que sólo cuando fue claro el éxito de las revoluciones tunecina y egipcia, la UE declaró con más firmeza su apoyo a las reformas democráticas¹⁶⁰. Esta toma de posición, que podríamos decir que marcó la segunda fase de la respuesta de la UE a las protestas árabes, está caracterizada por la primera renovación de la PEV, anunciada en la primera mitad del 2011. Es importante apuntar, no obstante, que esta revisión ya había sido decidida en 2010¹⁶¹.

Sobre esta PEV “renovada”, Soler y Tarragona señalaron que presentó pocas novedades de peso: “[la noción de] ‘democracia profunda’ y la creación de ‘un partenariado para la democracia y la prosperidad compartida con el sur del Mediterráneo’, están ya recogidas en los textos del Proceso de Barcelona o en la Política Europea de Vecindad aunque, eso sí, en esta ocasión se exponen de forma más nítida y atractiva”¹⁶². Aunque la UE anunció que esta nueva PEV no

¹⁵⁸ Schumacher, T., “Conditionality, Differentiation, Regionality and the ‘New’ ENP in the Light of Arab Revolts”, en Barbé, E. y Herranz-Surrallés, A. (coord.), *The challenge of differentiation in Euro-Mediterranean relations: flexible regional cooperation or fragmentation*, Londres, Routledge, 2012(b), p. 147.

¹⁵⁹ Schumacher, *op. cit.*, 2012(b), p. 142.

¹⁶⁰ Isaac, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶¹ Schumacher, T., “New Neighbours, Old Formulas? The ENP One Year After the Start of the Arab Spring”, en A. Ghali, I. Hegazy, S. Kawakibi, E. Kienle, E. Manea, S. Saadawi, T. Schumacher, J. Völkel (eds.), *The Arab Spring: One Year After. Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab-European Cooperation*, Gutersloh, Bertelsmann, 2012(a), pp. 87-104, p. 90. La PEV fue nuevamente renovada en 2015.

¹⁶² Soler i Lecha, E. y Tarragona, L. “Limitaciones autoimpuestas: por qué la UE pierde relevancia

tendría ambigüedades con respecto a exigir a los países vecinos la adopción de los valores democráticos, la legitimidad de esta intención, a juicio de Smith, estaba seriamente debilitada por la poca credibilidad que había generado anteriormente la condicionalidad vinculada a la democracia (el *command power* explicado en el capítulo anterior)¹⁶³.

El análisis de Börzel *et al.* identificó algunas de las problemáticas abordadas en este capítulo en la PEV de 2011:

A pesar del compromiso de la UE de apoyar la democracia en la PEV reformada, prevalece una brecha entre la práctica y la retórica cuando se trata de la implementación. Sus preocupaciones de seguridad hicieron que la UE se concentrara en ayudar a los países MENA a restablecer la estabilidad y el desempeño económico previos a las rebeliones árabes. Por lo tanto, la UE trató de proteger sus fronteras de los inmigrantes ilegales que tratan de escapar de la falta de seguridad o de una situación económica difícil¹⁶⁴.

Finalmente, Niklas Bremberg sostuvo que la colaboración de la UE con Egipto, a pesar del restablecimiento del régimen militar, puede verse en muchos sentidos como un retorno al *statu quo ante* y no sería el único ejemplo de continuidad, en vez de cambio, en las respuestas de la UE a los levantamientos árabes¹⁶⁵.

Aunque supere el periodo estudiado en esta tesis, resulta pertinente citar a Schumacher con respecto a la “nueva” PEV lanzada en noviembre de 2015: “en sentido estricto, la ‘nueva’ PEV es un paso atrás en comparación con sus dos predecesores [...] ya que invariablemente conduce a la sustanciación de, y por lo tanto al apoyo a, la autocracia en la vecindad sur de la UE”¹⁶⁶.

en el Mediterráneo”, *Notes internacionales*, nº 68, Cidob, febrero 2013, p. 2.

¹⁶³ Smith, *op. cit.*, 2014, p. 107.

¹⁶⁴ Börzel, Risse y Dandashly, *op. cit.*, p. 140.

¹⁶⁵ Bremberg, N., “Making sense of the EU’s response to the Arab uprisings: foreign policy practice at times of crisis”, *European Security*, vol. 25, nº 4, 2016, pp. 423-441, p. 431.

¹⁶⁶ Schumacher, T., “Back to the future: the “new” ENP towards the Southern Neighbourhood and the end of ambition”, *College of Europe Policy Brief*, nº 1, 2016, p. 1.

2.3. ¿Qué tipo de democracia promueve la UE?

En 2003 Smith señaló que la UE carecía de una definición consensuada de “democracia”¹⁶⁷. Smith citó la comunicación de la Comisión *Democratisation, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the partnership between the European Union*¹⁶⁸, de 1998, como un intento de llegar a un entendimiento común, práctico y operacional del concepto de democracia¹⁶⁹. En esta comunicación, que está dirigida específicamente a los países de la región Asia, Caribe y Pacífico (ACP), la Comisión no estableció una definición de “democracia”, sino que aclaró que prefería usar el término “principios democráticos”, pues éste “enfatisa los principios universalmente reconocidos que deben sustentar la organización del Estado y garantizar el disfrute de los derechos y las libertades fundamentales, dejando a cada país y sociedad libre de elegir y desarrollar su propio modelo”¹⁷⁰.

Los principios democráticos son, a grandes rasgos, la legitimidad de los gobernantes elegidos, por ejemplo, por sufragio universal y secreto; la legalidad, reflejada en un sistema constitucional y legislativo apropiado; y la aplicación efectiva, que requiere que el comportamiento y las prácticas de las autoridades, instituciones y personas jurídicas sean coherentes con el estado de derecho y los principios democráticos¹⁷¹.

Más de una década después de la citada comunicación, es posible encontrar en los documentos oficiales de la UE sobre la promoción de la democracia en su vecindad una variedad de términos: “democracia”, “principios democráticos” e incluso “valores democráticos”¹⁷².

¹⁶⁷ Smith, K., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity Press, 2003, p. 122.

¹⁶⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Democratisation, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the partnership between the European Union and the ACP States*, COM(1998) 146 final, Bruselas, 12 de marzo de 1998, p. 5.

¹⁶⁹ Smith, K., *op. cit.*, 2003, p. 132.

¹⁷⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, COM(1998) 146 final, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 6, 7.

¹⁷² Tal es el caso de la ya citada comunicación “Una nueva respuesta a una vecindad

Qué modelo de democracia promueve la UE, advirtió Milja Kurki, es una pregunta más compleja de lo que se podría esperar¹⁷³. Como reseña la autora, las perspectivas desde las que ha sido abordado este asunto son variadas; algunas consideran que la concepción de democracia en los discursos de la UE es curiosa, vaga o poco específica; otras consideran que la UE promueve un modelo de democracia liberal, pero divergen con respecto a si esta promoción pretende ser más "sustantiva", es más procedimental o más bien neoliberal¹⁷⁴. Vista la complejidad del tema, cuya clarificación supera los objetivos de esta investigación, este apartado revisa sucintamente algunas de las perspectivas.

Para entender el modelo de democracia promovido por la UE en los PSEM, Vicky Reynaert partió de la consideración del Estado, la sociedad civil y el mercado, como los tres pilares de una sociedad democrática, pues la relación entre ellos tiene un papel importante en el logro de dos valores centrales de una sociedad democrática: la igualdad y la libertad¹⁷⁵. *Grosso modo*, el análisis de Reynaert indica que la UE promueve una democracia liberal, pues tiene una visión neoliberal de la relación entre los tres pilares:

La liberalización comercial es el principal objetivo de la política de la UE en la región y tanto el Estado (los poderes ejecutivo y judicial) como la sociedad civil son estimulados para apoyar el funcionamiento del libre mercado. Los derechos civiles y políticos, y la separación horizontal de poderes, definidos como los elementos centrales de una democracia, son apoyados principalmente si contribuyen al funcionamiento del mercado¹⁷⁶.

Así pues, el componente liberal, según sugiere el análisis de Reynaert, está caracterizado por el papel preponderante de la liberalización económica. Pace, si

cambiante". Como se explicará con detalle en otro capítulo, en algunos AEA se utiliza únicamente el término "principios democráticos", mientras que otros se utiliza tanto este como "democracia". En esta tesis utilizaremos ambos términos indistintamente. Es pertinente aclarar que esta tesis no entra en el debate jurídico sobre la democracia como norma internacional, aunque se conservará ese calificativo cuando sea utilizado en la literatura citada.

¹⁷³ Kurki, M., *Democratic futures: re-visioning democracy promotion*, Abingdon, Routledge, 2013, p. 146.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. 147.

¹⁷⁵ Reynaert, V., "Preoccupied with the market: the EU as a promoter of 'shallow' democracy in the Mediterranean", *European foreign affairs review*, n° 16, 2011, pp. 623-637.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 636, 637.

bien coincide en que la UE promueve un modelo de democracia liberal, entiende lo "liberal" como "visiones de una sociedad compuesta de individuos y de la defensa de sus derechos como el bien social primario" que, en el caso de la UE, tiene un marcado sesgo procedimental; esto es: "es ampliada y puesta en práctica mediante un fuerte enfoque en las elecciones y las misiones de observación electoral" ¹⁷⁷. No obstante, la autora acotó que el término democracia liberal rara vez es usado en la retórica y los textos de la UE: "La noción de democracia liberal está implícita. Es el modelo que el público destinatario de Oriente Medio y el Norte de África percibe que la UE está tratando presionar para que sea emulado por sus países vecinos"¹⁷⁸.

Finalmente, Kurki argumentó que la UE es un promotor difuso de democracia liberal, que no establece una serie clara de principios en términos del tipo de la democracia que promueve, sino que esquivo esta cuestión: " pese a parecer inclinarse hacia un liberalismo de reforma, la social democracia e incluso la democracia participativa a veces, la práctica actual de los discursos de la UE des-radicaliza estas alternativas y las promueve, si es que lo hace, como secundarias a un esencialmente liberal, y con frecuencia tecnocráticamente neoliberal, conjunto de compromisos"¹⁷⁹.

2.4. ¿Promoción o apoyo a la democracia?

En el Programa de Acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE el Consejo puso especial cuidado en reconocer que la democracia no podía ser impuesta desde el exterior. La UE quería enfatizar que no pretendía imponer un modelo de democracia a sus países socios, sino apoyar (énfasis nuestro) los esfuerzos democráticos, "comprometida con el principio de

¹⁷⁷ Pace, M., "Liberal or Social Democracy? Aspects of the EU's Democracy Promotion Agenda in the Middle East", *International IDEA Discussion paper*, 23 de octubre de 2009, p. 6. Disponible en http://download.idea.int/resources/analysis/liberal_or_social_demo.cfm.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, p. 5

¹⁷⁹ Kurki, *op. cit.*, p. 147.

implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo”¹⁸⁰.

Es posible que la sustitución del término “promoción” por el de “apoyo” no fuese un cambio nominal, sino de enfoque. Para Peter Burnell, la sustitución tiene como objetivo desvincular este ámbito de la política exterior de la UE del tipo de enfoques coercitivos que tratan de imponer la democracia¹⁸¹. Pace también da cuenta de este cambio: “el lenguaje de la UE cambia de promoción de la democracia a apoyo de la democracia para proteger a la UE de cualquier crítica de imposición de su política en la región MENA”¹⁸².

Sin embargo, existe escepticismo sobre la sustancia de este cambio de terminología. Pace señala que una deconstrucción de los textos alusivos a la PEV y a la Asociación para la democracia y la prosperidad compartida muestra que la visión de democracia que la UE busca apoyar no ha cambiado¹⁸³. En esta tesis se utiliza el término “promoción”, pues es el más utilizado en la literatura.

2.5. Instrumentos de la UE para la promoción de la democracia

Además de la OEI, que será abordada con detalle en el próximo capítulo, la UE cuenta con otros instrumentos para promover la democracia más allá de sus fronteras los cuales es pertinente describir sucintamente.

En primer lugar, el uso de la condicionalidad política, que Smith explica como “un enfoque *top down* a través del que la UE, como donante, trata de influir en los gobiernos de terceros países”¹⁸⁴. La condicionalidad puede ser positiva, ofreciendo beneficios a cambio de avances hacia la democracia; o negativa, contemplando medidas negativas si hay incumplimiento de los principios

¹⁸⁰ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE - Hacia una mayor coherencia y eficacia*, Bruselas, 18 de noviembre de 2009.

¹⁸¹ Burnell, P., “Promoting democracy”, *Government and Opposition*, vol. 48, nº 2, 2013, pp. 265-287.

¹⁸² Pace, *op. cit.*, 2014, p. 979.

¹⁸³ *Ibíd.*

¹⁸⁴ Smith, *op. cit.*, 2003, p. 135.

democráticos. Como fue discutido en un apartado previo, la condicionalidad negativa raramente ha sido implementada en los PSEM.

En segundo lugar, la ayuda para la democratización, de la que Smith dice que ha sido otorgada para una gama de medidas y cuyas prioridades han cambiado en el tiempo sin referencia a una estrategia¹⁸⁵. “La UE se concentra en fortalecer la sociedad civil y presta poca atención a instituciones políticas, como los parlamentos nacionales y los partidos políticos”, indicó Smith, añadiendo que la UE ha sido renuente a contribuir con organizaciones de la sociedad civil islamistas moderadas, incluso si éstas pudieran aislar a elementos antidemocráticos¹⁸⁶.

En tercer lugar, los instrumentos diplomáticos. De acuerdo con Smith, al incluir la democracia como tema en las relaciones institucionalizadas con terceros países, la UE puede intentar involucrar a representantes gubernamentales en diálogos que generen una dinámica de socialización con las normas democráticas¹⁸⁷.

2.6. Sumario

Desde la Declaración de Barcelona, el compromiso con la democracia ha estado presente en la retórica de la UE hacia los PSEM. La democracia es un elemento esencial de los acuerdos bilaterales y un objetivo que, como está plasmado en los documentos políticos de la PEV, marca el ritmo de avance de las relaciones entre la UE y los PSEM. La democratización es, en el discurso de la UE, un objetivo y una condición para la cooperación.

Sin embargo, en el contexto de los regímenes autocráticos que han gobernado mayoritariamente los PSEM, el proceso de democratización es visto como una posible fuente de inestabilidad, a la vez que como una oportunidad para los partidos islamistas de llegar al poder, todo lo cual tiene el potencial de afectar a

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 136, 137.

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ *Ibíd.*, p. 140.

los Estados de la UE en materia de seguridad (Jünemann; Bauer; Colombo; Tocci).

Así pues, la UE se ha encontrado ante un dilema entre democratización y estabilización que se ha resuelto a favor de esta última (Jünemann). Como consecuencia de ello, la UE ha evitado interferir contundentemente en los asuntos relacionados con el déficit democrático y los derechos humanos en los PSEM, manteniendo relaciones de cooperación con sus autocracias, a las que ha percibido necesarios para sus intereses materiales; entre otros, el suministro de petróleo y el control de fronteras (Risse; Natorski y Soler; Bauer; Demmelhuber; Balfour; Coralluzzo).

El dilema democratización-estabilización puede explicar, en parte, la existencia de un déficit de cohesión interna en torno al asunto de la promoción de la democracia en los PSEM, pues la priorización de la estabilidad en detrimento de la democratización no ha sido una inclinación sólidamente consensuada en el seno de la UE (Barbé), manifestándose esta falta de consenso especialmente entre los países del norte y los países mediterráneos de la UE (Youngs; Soler y Vaquer). Youngs lo denominó fractura norte-sur (Youngs).

El que el desacuerdo tenga este rasgo geográfico es atribuido principalmente a la cercanía de los países del sur de la UE con los PSEM, situación que los hace más inmediatamente vulnerables a los efectos de la inestabilidad política y social en la región (Youngs; Soler). La cercanía, además, pone a los Estados mediterráneos de la UE en la primera línea de la migración irregular desde el norte de África y el cercano oriente.

Otro factor influyente en el déficit de cohesión interna son los vínculos históricos y sociales entre los PSEM y algunos países de la UE, sobre la base de los cuales los últimos reclaman una comprensión especial de los primeros (Gillespie; Behr; Coralluzzo). Este factor tiene también cierto rasgo geográfico, pues España, Italia y Francia han tenido lazos coloniales con los PSEM; asimismo,

concentran una parte significativa de la población inmigrante de estos países en la UE.

Estos vínculos especiales han sido utilizados por algunos Estados miembros como un vehículo para fortalecer su propia posición de poder dentro de la UE (Behr), lo que podría ser considerado otro de influencia en el déficit de cohesión. La creación de la UpM es vista como una manifestación de esta situación (Wolff; Schumacher; Behr). Por último, el déficit de cohesión también se manifiesta entre las instituciones de la UE con respecto a la política exterior (Smith;), y específicamente la política hacia los PSEM (Panebianco y Rossi).

Mantener relaciones de cooperación con los gobiernos de los PSEM –al menos en parte debido dilema democratización-estabilización y el déficit de cohesión– ha comportado que la UE con frecuencia se haya inhibido de aplicar la condicionalidad política. Esta condicionalidad supedita la cooperación entre la UE y los PSEM al respeto a los principios democráticos y la puesta en marcha de reformas en pro de la democratización allí donde sea necesario. Así está expresado, aunque en algunos casos de forma vaga (Johansson-Nogués), en la cláusula democrática presente en todos los AEA, en los objetivos de los planes de acción de la PEV y en otros documentos de la UE sobre los PSEM. En otras palabras, en la retórica de la UE. Es así como ha existido una incoherencia entre la retórica de promoción de la democracia de la UE y su implementación en los PSEM (Smith; Warkotsch; Crawford).

Si bien la democratización adquirió importancia en el discurso de la PEV relanzada en el contexto de la Primavera Árabe, en la práctica los intereses de seguridad continuaron siendo prioritarios (Börzel *et al*; Tömmel). La respuesta inicial de la UE a estos acontecimientos reflejó fragmentación y falta de consenso entre sus instituciones y entre sus Estados (Khalifa Isaac; Behr; Bicchi). Mientras que algunos Estados del norte de la UE pidieron una respuesta contundente de apoyo al proceso de transición democrática, los miembros del sur se mostraron cautelosos (Bicchi) y más preocupados por la estabilidad (Wolff). En general, la preocupación principal de la UE cuando comenzaron las

protestas fue evitar una mayor desestabilización en la región; aunque las protestas fueron reprimidas con violencia, la UE no respondió con la aplicación de la condicionalidad negativa (Schumacher).

Sólo cuando fue claro el éxito de las revoluciones tunecina y egipcia, la UE declaró con más firmeza su apoyo a las reformas democráticas (Isaac). Fue así como la retórica de la PEV renovada en 2011 planteó de forma más nítida la importancia del compromiso con la democracia y la condicionalidad vinculada a dicho compromiso, plasmado ello en las nociones de “más por más” y “democracia profunda” (Soler y Tarragona). Pese a esta retórica más nítida, la seguridad continuó siendo la preocupación primordial y el déficit de aplicación de la condicionalidad política continuó (Börzel *et al*; Bremberg).

En los documentos oficiales de la UE sobre la promoción de la democracia en terceros países no sólo es usado el término democracia, sino también los términos “principios democráticos” y “valores democráticos”. En cuanto al tipo de democracia que está representada en estos términos –es decir, el tipo de democracia que la UE promueve- la literatura apunta a un modelo de democracia liberal, fuertemente fundamentado en la lógica de que la liberalización económica conduce a la liberalización política (Pace; Reynaert; Kurki).

La UE busca evitar que sus esfuerzos de promoción de la democracia sean percibidos como una imposición de su propio modelo político, razón por la cual en muchos documentos sobre el tema no se habla de promoción, sino de apoyo a la democracia (Burrell; Pace).

CAPÍTULO 3. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL (OEI) COMO HERRAMIENTA PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA: ESTADO DEL DEBATE

La OEI se mueve sobre la cuerda floja que representan dos principios fundamentales de las relaciones entre Estados: la soberanía y la no intervención. Tan pronto como en 1992 –consideremos que la OEI comenzó a realizarse de forma regular a partir de 1990- en el ámbito académico comenzaron a ser planteadas interrogantes sobre varios aspectos de la OEI, tales como la idoneidad de simplificar la evaluación de unas elecciones en términos de si fue “libre y justa”, la reconciliación de la OEI con el principio de soberanía de los Estados o la influencia de los observadores en la calidad de las elecciones.

Investigadores de los campos de las relaciones internacionales, la democracia y la gobernanza, llamaron la atención sobre la disposición de algunos gobiernos a cometer fraude e invitar a observadores electorales internacionales de todas formas. Para algunos esta disposición explicaba la popularización de la OEI: incluso los gobiernos dispuestos a cometer fraude reconocieron que invitar a la OEI era un comportamiento esperado internacionalmente y al que había que supeditarse a fin de obtener ciertos beneficios, tales como legitimidad internacional. También fueron observados problemas como el surgimiento de un “turismo electoral”¹⁸⁸ y un enfoque excesivo en el día de los comicios en detrimento de otras etapas igualmente decisivas del proceso electoral.

Más recientemente el análisis se ha trasladado al efecto que la presencia de observadores internacionales puede tener en el proceso electoral. Las organizaciones internacionales que organizan MOE, entre ellas la UE, creen que la presencia de los observadores tiene cierta influencia positiva en el comportamiento de los candidatos –por ejemplo, disuadirlos de cometer fraude- y en los votantes –por ejemplo, aumentar su confianza en el proceso electoral-. Para los autores esta influencia puede tener también consecuencias negativas.

¹⁸⁸ Carothers, T., “The observers observed”, *Journal of Democracy*, vol. 8, nº 3, 1997, pp. 17-31, p. 21.

Una de ellas es que los candidatos no se abstengan de cometer fraude sino que desplacen sus intentos a etapas o áreas del proceso electorales en las que es más difícil para los observadores detectar irregularidades intencionales. Si este desplazamiento es exitoso –es decir, si los observadores no detectan el fraude- y el candidato que lo ha cometido resulta ganador, la OEI corre el riesgo de legitimar un resultado fraudulento y dañar así la gobernanza en el país.

Sin embargo, la labor de OEI consiste teóricamente en observar exhaustivamente el proceso electoral y elaborar un compendio de conclusiones sobre el mismo, tomando como referencia los estándares de buenas prácticas electorales reconocidos internacionalmente. Cada vez es más frecuente que estas conclusiones eviten una evaluación global del proceso que encaje en la etiqueta de “libre y justo”, puesto que la mayoría de las elecciones suelen ubicarse en el amplio espectro gris de la imperfección, con problemas en alguna de sus etapas pero lo suficientemente correctas como para garantizar que el resultado refleja la intención de la mayoría de los votantes. Las MOE tienen, además, el mandato expreso de no intervenir en el desarrollo de las elecciones, de forma que consecuencias como la legitimización de un resultado o el desplazamiento del fraude no pueden ser –o no deberían ser- sino involuntarias.

En este capítulo serán expuestas las contribuciones más recientes al debate académico sobre las implicaciones y consecuencias de la OEI, con el fin de contextualizar la OEI de la UE como herramienta de política exterior para la promoción de la democracia.

3.1. Consecuencias de la OEI en el fraude: disuasión

Entre las organizaciones internacionales que participan en la OEI y una parte del mundo académico parece existir el acuerdo de que la presencia de observadores puede disuadir a los actores políticos –especialmente al gobierno en funciones- de cometer fraude electoral, entendido éste como cualquier

esfuerzo ilegal para influir en los resultados¹⁸⁹. Gran parte de la literatura sobre OEI ha apoyado este supuesto. Mario González Vargas, por ejemplo, señala que la presencia de los observadores “ha tenido siempre” el efecto de estimular la participación de los ciudadanos en el proceso electoral, en la medida en que inspira su confianza en el carácter secreto del voto, en que no se cometerá fraude¹⁹⁰.

González Vargas hizo esa aseveración en 1994 y es inevitable preguntarse si para entonces había habido suficientes experiencias –y, sobre todo, suficientes análisis de esas experiencias- que no dejaran lugar a duda sobre la capacidad, no ya el potencial, de la OEI para desalentar intentos de fraude. Lo cierto es que a mediados de la década de 1990 varios autores opinaban que la presencia de observadores disuadía del fraude¹⁹¹.

Tanto Hyde como Marta Regalia hallaron evidencias de este supuesto en las elecciones presidenciales en Armenia en 2003 y Ucrania en 2004, respectivamente. En ambos casos el candidato a la reelección recibió menos votos en los centros de votación en los que hubo observadores internacionales¹⁹². Hyde y Marinov, por su parte, hallaron que la OEI puede de hecho facilitar que los actores políticos se inhiban de cometer fraude debido a la presión de un público informado y dispuesto a hacer cumplir la democracia en caso de ser necesario, un equilibrio conocido como *self-enforcing democracy*¹⁹³.

En Estados que no han alcanzado un equilibrio de *self-enforcing democracy* y en los que los gobiernos tienen pocas razones para realizar elecciones limpias, la

¹⁸⁹ Sjoberg, F., “Autocratic adaptation: the strategic use of transparency and the persistence of election fraud”, *Electoral studies*, vol. 33, 2014, pp. 233-245, p. 235.

¹⁹⁰ González, M., “La Observación Electoral, herramienta de consolidación democrática en el derecho internacional Americano”, *Libertad de Elecciones y Observación Internacional en las Elecciones*, Universidad de la Laguna, Tenerife, 1994, p. 131.

¹⁹¹ Chand, V. “Democratization from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections”, *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 3, 1997, pp. 543-561, p. 546.

¹⁹² Hyde, *op. cit.*, 2007. Regalia, M., “Working for democracy: the effectiveness of election observation”, en Schmeets, H. (ed), *International election observation and assessment of elections*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Países Bajos, 2011, p. 213.

¹⁹³ Hyde, S. y Marinov, N., “Information and self-enforcing democracy: the role of international election observation”, *International organization*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 329-359, p. 330.

OEI puede procurar estas razones, pues la información que suministra al público puede aumentar la probabilidad de que haya protestas si las elecciones han sido evaluadas como fraudulentas, y aumentar la probabilidad de que los resultados sean aceptados si las elecciones han sido evaluadas positivamente¹⁹⁴.

Los gobiernos deberían ser más propensos a realizar elecciones limpias cuanto mayor es la probabilidad de protestas debido a la sospecha de fraude, y cuanto mayor es la probabilidad de que unas elecciones limpias sean reconocidas como tales¹⁹⁵. Esta suposición se sustenta en la capacidad de la OEI para suministrar información precisa y creíble sobre la calidad de las elecciones.

En Estados que tienen instituciones democráticas pero en los que la democracia todavía no está en equilibrio (*self-enforcing equilibrium*), si el informe de los observadores indica que las elecciones fueron limpias, es más probable que los resultados sean aceptados por los ciudadanos. De la misma forma, si el informe indica que las elecciones fueron fraudulentas, esta información puede convertirse en el punto focal de una acción colectiva de protesta contra el gobierno.

3.2. Consecuencias de la OEI en el fraude: efecto *spillover*

En contraste con el enfoque expuesto en el apartado anterior, algunos autores sostienen que el fraude no es impedido, sino desplazado a otras etapas del ciclo electoral en las que es más difícil para los observadores detectarlo. El concepto de efecto *spillover* o efecto desplazamiento, utilizado en otras disciplinas, fue aplicado a esta consecuencia involuntaria de la OEI.

Hay evidencia empírica sobre el efecto desplazamiento. Nahomi Ichino y Matthias Schündeln analizaron específicamente el efecto desplazamiento generado por la presencia de observadores electorales domésticos en las elecciones generales en Ghana en 2008¹⁹⁶. Parece adecuado extrapolar sus

¹⁹⁴ *Ibíd.*, pp. 335-337.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 330-331.

¹⁹⁶ Ichino, N. y Schündeln, M., "Deterring or displacing electoral irregularities? Spillover effects of observers in a randomized field experiment in Ghana", *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 1,

resultados al caso de los observadores internacionales, dado que el elemento clave es el mismo: la presión que supone la probabilidad de que el fraude sea detectado, que provocaría que el fraude se desplazase a áreas del proceso electoral donde la probabilidad de detección sea menor.

Ichino y Schündeln compararon la fluctuación en los datos del registro electoral en cuatro regiones de Ghana entre las elecciones de 2004 y 2008. Hallaron que el aumento del registro electoral fue menor en las circunscripciones en las que hubo observadores; finalmente, concluyeron que los observadores domésticos provocaron el desplazamiento de una porción significativa de irregularidades al periodo de registro de votantes y hacia aquellos centros de registro en los que no hubo observadores¹⁹⁷.

En los países que se estrenan en la organización de elecciones el registro de votantes es un periodo altamente vulnerable al fraude. Los partidos políticos tienen muchos incentivos para inflar el registro con sus seguidores, especialmente si pretenden cometer otro tipo de fraudes el día de las elecciones, como el voto múltiple o la adición de papeletas pre-marcadas: si el número de papeletas computadas es muy superior al número de votantes registrados, el resultado de las elecciones sería automáticamente puesto en duda¹⁹⁸. Simpser y Donno también encontraron evidencias del efecto desplazamiento al analizar data electoral de 144 países a lo largo de 18 años¹⁹⁹. Sus resultados indican que la expectativa de una OEI estricta puede inducir a los gobiernos a poner en práctica tácticas como el nombramiento de partidarios entre las autoridades electorales, la intimidación de opositores o el cambio arbitrario de leyes²⁰⁰.

En la misma línea del desplazamiento del fraude, Sjoberg introdujo el concepto de adaptación autocrática, la capacidad de los gobiernos autócratas de adaptarse a las técnicas que la OEI aplica para detectar el fraude, a través de la

2012, pp. 292-307.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Ichino y Schündeln, *op. cit*, p. 294.

¹⁹⁹ Simpser, A. y Donno, D., "Can international election monitoring harm governance?", *Journal of Politics*, vol. 74, nº 2, 2012, pp. 501-513, p. 511.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 503.

implementación de formas de fraude que puedan pasar desapercibidas. En este enfoque, los autócratas comienzan por enviar una señal de credenciales democráticas, haciendo parecer que se toman medidas para reducir el fraude. A continuación, permiten que se produzcan formas menos detectables de fraude con el objetivo de obtener un resultado tan favorable –el autor se refiere a supermayorías- que disuada a potenciales opositores; así, un tipo particular de fraude podría ser reducido en presencia de observadores, pero otro tipo podría incrementarse como consecuencia²⁰¹.

El autor toma como ejemplo de este fenómeno las elecciones parlamentarias de 2008 en Azerbaiyán, el primer caso de despliegue a gran escala de cámaras web en centros de votación. Ante un método de observación electoral dado –las cámaras web-, el gobierno azerbaiyano aplicó una estrategia de adaptación: colocar dichas cámaras en centros de votación en los que hubo menos fraude en elecciones pasadas²⁰².

Ghana es objeto de otro análisis sobre el efecto desplazamiento que pueden provocar los observadores electorales. A diferencia del análisis sobre las elecciones de 2008 ya citado, que se concentró en el desplazamiento del fraude a la etapa pre-electoral, el estudio de Asunka *et al* sobre las elecciones presidenciales de 2012 midió el fraude que se produjo el día de la votación²⁰³. La primera hipótesis de este estudio fue que las actividades fraudulentas serían menores en los centros de votación donde hubiera observadores, como sugieren los estudios de Hyde y Regalia, pero el alto grado de organización y capacidad de respuesta de los partidos políticos ghaneses condujo al desarrollo de una segunda hipótesis: la presencia de un observador desplazaría las actividades fraudulentas hacia centros de votación cercanos²⁰⁴.

Los resultados confirmaron ambas hipótesis. Mostraron que la presencia de

²⁰¹ Sjoberg, *op. cit.*, p. 235.

²⁰² *Ibíd.*, p. 241.

²⁰³ Asunka, J., Brierley, S., Golden, M., Kramon, E. y Ofosu, G., *Protecting the polls: the effect of observers on election fraud*, Center for effective global action, University of California, 2013.

²⁰⁴ *Ibíd*em

observadores electorales nacionales redujo sustancialmente la probabilidad de actividad fraudulenta en los centros de votación donde estuvieron; sin embargo, también confirmaron que en los centros de votación no observados hubo exceso de votos emitidos y participación anormalmente alta, lo que les llevó a concluir no sólo que se produjo desplazamiento del fraude, sino que las irregularidades fueron el producto de acciones políticas deliberadas y coordinadas a través de los centros de votación²⁰⁵.

El resultado del estudio de Asunka *et al* desafía el supuesto de Ichino y Schündeln de que el fraude es desplazado especialmente a la etapa pre-electoral debido a que las irregularidades que se cometen durante la votación, tales como llenar las urnas con votos falsos, son más fácilmente detectables. El fraude no sólo puede ser desplazado a la etapa pre-electoral para que sea difícilmente detectable: en algunos casos puede ser suficiente con desplazarlo a áreas en las que no haya observación.

En cualquier caso, lo destacable es que tanto la disuasión del fraude como el desplazamiento del mismo no son efectos mutuamente excluyentes. La OEI puede tener la consecuencia intencional de reducir el fraude en ciertas áreas de una elección, al tiempo que provocar involuntariamente el desplazamiento del fraude hacia otras áreas²⁰⁶.

3.3. Consecuencias de la OEI en la legitimidad de los resultados electorales

Siendo el principio de soberanía de los Estados uno de los más arraigados en las relaciones internacionales, ¿cómo ha sido posible que la OEI se haya extendido, al punto de que en 2004 alrededor de 85% de las elecciones en democracias no establecidas contaron con la presencia de observadores internacionales?²⁰⁷

²⁰⁵ *Ibíd.*, p. 26.

²⁰⁶ Simpser y Donno, *op. cit.*

²⁰⁷ Kelley, *op. cit.*, 2012, p. 16. Kelley define democracias no establecidas como países con una puntuación democrática igual o inferior a siete en el año anterior a las elecciones, según el índice

Tostensen, Faber y De Jong propusieron dos factores para explicar el incremento de la OEI. El primero, una transformación de la filosofía de la intervención había permitido que la OEI ya no fuese considerada una violación de la soberanía o una intervención en los asuntos internos de un país. En segundo lugar, la cambiante situación geopolítica había permitido a la comunidad internacional de donantes incluir aspectos más orientados a lo político en sus políticas de ayuda exterior²⁰⁸.

Estos dos factores pueden ser englobados en uno: la institucionalización e internacionalización de los derechos humanos. Para Peter Jankowitsch, la aceptación de los instrumentos que defienden los derechos humanos, siendo uno de estos derechos el de la participación política, constituye la base legal para el control de su proceso electoral²⁰⁹. El principio de no intervención defiende la soberanía del Estado en aquellos asuntos que son de su exclusiva jurisdicción pero, como sostuvo Kofi Darko, todo asunto doméstico pasa a ser internacional si consta en algún tratado internacional relevante²¹⁰.

Entonces, ¿cómo ha sido posible la propagación de la OEI? ¿Cómo se ha integrado esta actividad en las relaciones internacionales? De acuerdo con Kelley, si un número cada vez mayor de gobiernos invitaron a la comunidad internacional a observar sus elecciones fue debido a una combinación de cambios sistémicos y normativos.

Por una parte, los “emprendedores de normas”²¹¹ discutieron la OEI en el contexto de los derechos humanos y democráticos, conectándola así con los

polity2.

²⁰⁸ Tostensen, A, Faber, D.C. y De Jong, K., “Towards an integrated approach to election observation? Professionalising European long-term election observation missions”, *Policy management report*, nº 7, European Centre for Development Policy Management, 1997, p. 2.

²⁰⁹ Jankowitsch, P., “El seguimiento nacional e internacional que debe darse a los informes de los observadores electorales”, *Libertad de elecciones y la observación internacional en las elecciones*, edición de la Conferencia Internacional de La Laguna, La Laguna, 1994, p. 229-240, p. 233.

²¹⁰ Darko Asante, K., “Election monitoring’s impact on the law: can it be reconciled with sovereignty and nonintervention?”, *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 26, nº 2, 1993, pp. 235-284, p. 261.

²¹¹ Personas interesadas en cambiar las normas sociales. Sunstein, C., “Social norms and social roles”, *Columbia Law Review*, vol. 96, nº 4, 1996, pp. 903-968.

principios de autodeterminación, libre expresión y elecciones libres y periódicas²¹². Por otra parte, las prohibiciones normativas sobre la intervención externa en los asuntos internos de los países comenzaron a ser atacadas (ejemplos de estos ataques son el rechazo del apartheid y las resoluciones de la ONU al respecto, el interés académico por el tema de la intervención externa durante la década de 1980 y la resolución de la ONU 688 de 1991 sobre Irak)²¹³.

Finalmente, a medida que más Estados firmaron los tratados internacionales sobre derechos humanos, la noción de no intervención quedó supeditada a estos compromisos. En resumen, los principios de autodeterminación, libertad de expresión y participación se fortalecieron, mientras que los principios de soberanía y no intervención se debilitaron. Esto creó el ambiente que condujo al surgimiento de la OEI.

Tras las primeras experiencias, la OEI se extendió rápidamente. En el periodo entre 1989 y 1992 se produjo el aumento más sostenido de la OEI, cuya promoción y práctica fue financiado por los países occidentales, que presionaron a favor del establecimiento de obligaciones internacionales que establecieran normas sobre elecciones y derechos ciudadanos²¹⁴.

Kelley afirmó que los datos muestran que muchos de los gobiernos que invitaron observadores justo después del final de la guerra fría fueron honestos y buscaban legitimidad. Sin embargo, a partir de 1993 los avances democráticos disminuyeron, no porque la observación se hizo menos efectiva a lo largo del tiempo, sino porque más gobiernos deshonestos comenzaron a invitar observadores²¹⁵. Este fenómeno está estrechamente vinculado a las consecuencias de la OEI en la legitimidad.

A principios de la década de 2000 Larry Diamond planteó que muchos regímenes habían adoptado la forma de una democracia electoral, es decir, se

²¹² Kelley, *op. cit.*, 2012, p. 21.

²¹³ *Ibíd.*, p. 22.

²¹⁴ *Ibíd.*, p. 26.

²¹⁵ *Ibíd.*, p. 27.

sometían a elecciones regulares, competitivas y multipartidistas²¹⁶. Sin embargo, estos mismos regímenes no eran capaces de superar sin ambigüedades una prueba de confirmación de que en el práctica gubernamental actuaban, de hecho, como gobiernos democráticos²¹⁷. Son regímenes híbridos, pues combinan elementos democráticos –primordialmente la realización de elecciones- con elementos autoritarios²¹⁸.

Mientras que en las elecciones no competitivas “la participación y la competencia están limitadas a tal punto que la victoria del partido en el poder es una conclusión inevitable”²¹⁹, en regímenes híbridos –o los gobiernos deshonestos a los que se refirió Kelley- existe un mínimo de competencia, la suficiente para que un partido en el poder con tendencias no democráticas decida cometer fraude para asegurarse el triunfo.

El concepto de autoritarismo electoral también puede explicar la lógica de los gobiernos que monopolizan el poder, pero permiten la celebración de elecciones. De acuerdo con Andreas Schedler, los regímenes autoritarios electorales celebran elecciones periódicas para el jefe de gobierno y la asamblea o congreso nacional, pero el marco electoral y el desarrollo de los comicios viola los principios de libertad y justicia²²⁰.

Bajo un régimen autoritario electoral, las elecciones son celebradas por sufragio universal y secreto; son mínimamente plurales, en cuanto se permite la participación de partidos de oposición; mínimamente competitivas, pues los partidos de oposición pueden ganar algunos votos y escaños; y mínimamente abiertas, pues la represión gubernamental no es masiva, sino que es ejercida de forma focalizada y selectiva²²¹. “En general, sin embargo, la competencia

²¹⁶ Diamond, L., “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of democracy*, vol. 13, nº 2, 2002, pp. 21-35, p. 22.

²¹⁷ *Ibidem*

²¹⁸ *Ibidem*

²¹⁹ Little, A., *An Informational Theory of Noncompetitive Elections*, 2014 disponible en www.andrewlittle.com.

²²⁰ Schedler, A., “The logic of electoral authoritarianism”, en Schedler, A. (ed), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder y Londres, 2006, pp. 1-22, p. 3

²²¹ *Ibidem*

electoral está sometida a una manipulación estatal tan severa, extendida y sistemática, que las elecciones no califican como democráticas”²²².

¿Por qué los gobiernos dispuestos a realizar elecciones fraudulentas invitan a observadores electorales internacionales? Hyde propuso un juego de señalización, en el cual la OEI es una señal que indica la observancia de las normas democráticas. Cuando esta señal es aceptada por los actores internacionales como un comportamiento común a todos los Estados, se convierte en una norma internacional²²³. En este juego de señalización, los dos actores centrales son el titular al frente de un gobierno y los promotores de la democracia. Antes de que el titular tome una decisión, los promotores de la democracia establecen el grado en el que valoran la democracia en otros estados²²⁴. Además, hay dos tipos de titulares: los verdaderos demócratas, titulares que siguen las normas que regulan la competencia electoral y cumplen con el comportamiento esperado después de una elección; y los pseudo-demócratas, titulares que celebran elecciones pero las manipulan a su favor con el fin de mantenerse en el poder²²⁵. Para Diamond, prácticamente todos los regímenes híbridos son deliberadamente pseudo democráticos²²⁶.

Hyde y Regalía coincidieron en la explicación de por qué este tipo de gobiernos expone sus elecciones a la OEI. De acuerdo con Hyde, el establecimiento de la creencia de que los verdaderos demócratas invitan a observadores internacionales marcó la creación de la norma de la OEI, creó las condiciones para su difusión generalizada y para su cumplimiento por parte de los pseudo-demócratas²²⁷.

A partir de entonces, cualquier líder que realizase una elección y no invitase a los observadores internacionales sería percibido como pseudo-demócrata. En la

²²² *Ibidem*

²²³ Hyde, S., *The pseudo-democrat's dilemma. Why election observation became an international norm*, Cornell University Press, Ithaca, 2011, p. 3

²²⁴ Hyde, S., “Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion” *American Journal of Political Science*, vol. 55, nº 2, 2011, pp. 356–69, p. 358.

²²⁵ *Ibidem*

²²⁶ Diamond, *op. cit.*, p. 24.

²²⁷ Hyde, *op. cit.*, 2011, p. 359.

misma línea, Regalia señaló que la observación electoral no es percibida como algo esencial en las democracias establecidas ni es aceptada en los regímenes autoritarios, pero se ha convertido en la norma en los países en proceso de democratización y en los regímenes híbridos, en los que es considerada un requisito previo para la legitimidad de las elecciones²²⁸.

Mientras la propuesta anterior se basa en la presión externa, Little basó en cuestiones de política nacional su explicación de por qué los gobiernos que pretenden manipular las elecciones asumen el riesgo de invitar a observadores internacionales. El autor propuso un modelo que asume que en elecciones en las que hay pocas probabilidades de que el titular pierda y acepte este resultado, la clave es la generación de información y el fraude es un intento de manipular esa información²²⁹. De hecho, en este modelo el único papel de las elecciones es enviar a la audiencia –votantes, otros actores políticos, élites- una señal de la fortaleza del titular²³⁰. Dado que el objetivo del fraude no es ganar las elecciones, sino mostrar fortaleza, el titular del gobierno opta por cometer fraude incluso si no es necesario para ganar las elecciones. Su objetivo es ganar por un amplio margen.

El papel de la OEI en esta dinámica es disminuir creíblemente las expectativas de los votantes sobre cuánto fraude es cometido. Si el titular comete fraude a gran escala, y el informe de los observadores no lo refleja, la audiencia dará al titular un nivel de apoyo superior a su verdadera fuerza²³¹. Un ejemplo de este apoyo es abstenerse de protestar en contra del triunfo del titular.

Little señaló que su explicación al porqué de que algunos gobiernos cometan fraude en presencia de OEI es, a diferencia de la de Hyde, puramente instrumental y no implica especular acerca de cómo interpreta la comunidad internacional la decisión de permitir OEI²³². Incluso en ausencia de beneficios

²²⁸ Regalia, *op. cit.*, p. 213.

²²⁹ Little, A., "Fraud and Monitoring in Non-competitive Elections", *Political Science Research and Methods*, vol. 3, n° 1, 2015, pp. 21-41, p. 22.

²³⁰ *Ibíd.*, p. 26.

²³¹ *Ibíd.*, p. 32.

²³² *Ibíd.*, p. 25.

como la legitimación ante otros actores internacionales, ciertos regímenes están interesados en recibir OEI para enviar un mensaje de fortaleza a las audiencias domésticas.

La noción de la adaptación autocrática ofrece otra explicación al fraude en presencia de OEI. Si un autócrata que invita observadores electorales puede adaptarse a las circunstancias, cometiendo fraude de alguna forma no detectable, el costo que paga por aceptar la observación es insignificante²³³.

3.4. ¿Cómo determinar la calidad de las elecciones?

Como fue señalado anteriormente, la etiqueta de “libres y justas” parece excesivamente simplista para reflejar con precisión la compleja realidad de la mayoría de las elecciones: su administración puede exhibir debilidades en unos aspectos y fortalezas en otros²³⁴. De allí que los observadores más experimentados estén menos dispuestos a emitir un juicio sobre la elección, conscientes de que no existe una única respuesta a la pregunta de cuántas deficiencias específicas deben ser observadas, y cuán graves deben ser, para que una elección sea considerada “ni libre ni justa”²³⁵. La complejidad del proceso electoral hace que la noción de una fórmula sencilla sea poco realista, especialmente para evaluar “al gran segmento de las elecciones que no son ni claramente libres y justas, ni claramente no libres ni justas”²³⁶.

Schneebaum fue más tajante, al sostener que “no es su papel [de los observadores internacionales] pronunciar sentencias, emitir veredictos, declarar que una elección ha estado por encima o debajo de la línea que separa la conducta electoral correcta de la incorrecta”²³⁷. Sin embargo, como señaló

²³³ Sjoberg, *op. cit.*, p. 234.

²³⁴ Elklit, J. y Reynolds, A., “A framework for the systematic study of election quality”, *Democratization*, vol. 12, n° 2, 2005, pp. 147-162, p. 149.

²³⁵ Carothers, *op. cit.*, p. 24.

²³⁶ Elklit, J. y Svensson, P., “What makes elections free and fair”, *Journal of Democracy*, vol. 8, n° 3, 1997, pp. 32-46, p. 43.

²³⁷ Schneebaum, S., “International observation of elections”, en *American Society of International*

Kelley, el mandato de la OEI es justamente hacer una evaluación general de la calidad de las elecciones; los observadores pueden evitar etiquetas simplistas como “libres y justas”, pero no pueden evitar “imbuir a sus evaluaciones de significado”²³⁸.

Aunque la literatura no ofrece una respuesta definitiva a esta problemática, lo cierto es que la evaluación de las elecciones es una línea de investigación emergente²³⁹. Pippa Norris utiliza el concepto paraguas de integridad electoral: convenios y normas internacionales que aplican a todos los países, durante todo el ciclo electoral, y que conforman los estándares internacionales para las elecciones²⁴⁰. Varios autores han elaborado indicadores para la evaluación de la calidad de las elecciones. Entre estas bases de datos y modelos sobre la calidad de las elecciones están National Elections across Democracy and Autocracy²⁴¹ (NELDA), de Hyde y Marinov; Quality of Elections Data²⁴² (QED), de Kelley; y el modelo desarrollado por Elklit y Reynolds²⁴³. De acuerdo con Norris, estos índices comparten una evaluación muy similar de la calidad de las elecciones²⁴⁴.

La metodología propuesta por Elklit y Reynolds utiliza indicadores basados en la libertad, equidad y eficacia administrativa²⁴⁵. El modelo propone 11 pasos para la evaluación de una elección, los cuales coinciden con los aspectos y etapas de un proceso electoral, a saber:

- Marco legal
- Gestión de las elecciones
- Demarcación de las circunscripciones y los distritos de votación
- Educación de los electores

Law Proceedings, n° 84, 1990, p. 375.

²³⁸ Kelley, J., “Election observers and their biases”, *Journal of democracy*, vol. 21, n° 3, 2010, pp. 158-172, p. 168.

²³⁹ Norris, P., “The new research agenda studying electoral integrity”, *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 563–575.

²⁴⁰ *Ibíd.*, p. 564.

²⁴¹ Disponible a petición a través de <http://www.nelda.co>.

²⁴² Disponible en <https://sites.duke.edu/kelley/files/2014/03/CodebookQED.pdf>.

²⁴³ Elklit y Reynolds, *op. cit.*

²⁴⁴ Norris, P., “Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms”, *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 576–588, p. 580.

²⁴⁵ Elklit y Reynolds, *op. cit.*, p. 149.

- Registro de los electores
- Acceso a las papeletas de votación y su diseño; nominación y registro de los candidatos
- Regulación de la campaña,
- Votación
- Recuento y tabulación de los votos
- Resolución de reclamaciones relacionadas con las elecciones; verificación de resultado final y certificación
- Procedimientos post-electorales

Para cada paso hay un número de preguntas que son los indicadores de desempeño. Cada pregunta es respondida tomando como referencia una escala de cuatro puntos (3: muy bueno, 2: bueno, 1: no satisfactorio, 0: muy pobre). Por último, a cada paso se asigna uno de tres niveles de importancia: "esencial", "importante" o "deseable". La importancia es asignada a partir de la pregunta: si este elemento es defectuoso, ¿causaría la ruptura del proceso electoral?²⁴⁶.

Los elementos o etapas de las elecciones que tienen mayor peso –son esenciales- son el marco legal, la gestión electoral, el acceso a la votación, la propia votación, el recuento de los votos y la resolución de disputas. El fallo de alguno de estos elementos puede afectar seriamente la calidad del proceso electoral. Elementos o etapas importantes son la educación y el registro de votantes. Finalmente, la demarcación de las circunscripciones electorales, la regulación de la campaña y los procedimientos electorales son aspectos en los que un buen desempeño es deseable, pero no crucial. En otras palabras, que una elección falle en estos aspectos no pone en duda necesariamente su resultado. Tras aplicar este modelo en seis casos de estudio, Elklit y Reynolds llegaron a la conclusión de que el marco funciona o al menos proporciona un punto de partida útil para la evaluación de las elecciones²⁴⁷.

²⁴⁶ Elklit y Reynolds, *op. cit.*, p. 154

²⁴⁷ *Ibíd.*, p. 160.

3.5. Sumario

Este capítulo ha procurado reflejar los principales temas discutidos en el ámbito académico sobre la OEI. Gran parte de este debate se ha centrado en las consecuencias involuntarias de la OEI.

La OEI puede tener un efecto disuasorio del fraude (Hyde y Regalia; González Vargas). La información que la OEI suministra al público nacional puede convertirse en el punto focal de una acción colectiva de protesta contra el gobierno, si es crítica con la forma en la que éste gestionó las elecciones. De la misma forma, si la información suministrada por la OEI indica que las elecciones fueron limpias, es más probable que los resultados sean aceptados por los ciudadanos. Todo ello puede hacer que el gobierno titular se inhiba de cometer fraude (Hyde y Marinov).

Sin embargo, la OEI puede no impedir el fraude, sino hacer que sea desplazado hacia áreas de las elecciones en las que es más difícil para los observadores detectarlo, particularmente en el período pre-electoral (Ichino y Schündeln). Este fenómeno de *spillover* del fraude puede deberse a la capacidad de adaptación de los gobiernos autocráticos para elaborar formas de manipulación que esquiven los procedimientos de evaluación de los observadores (Sjoberg).

El estudio de Asunka *et al* proporciona evidencias de que el desplazamiento del fraude puede producirse paralelamente a la disuasión del mismo: mientras la presencia de observadores en centros de votación dados evita el fraude en dichos centros, el fraude es cometido en centros de votación no observados. Así pues, la posibilidad de que se produzca el desplazamiento del fraude no excluye que la OEI pueda tener un efecto disuasorio del mismo. La OEI puede tener la consecuencia intencional de reducir el fraude en ciertas áreas de una elección, al tiempo que provocar involuntariamente el desplazamiento del fraude hacia otras áreas (Simpser y Donno).

Los gobiernos autocráticos, regímenes híbridos (Diamond) o autoritarismos electorales (Schedler) organizan elecciones sometidas a un férreo control

gubernamental, en las que la pluralidad y la justicia son mínimas, y los partidos de oposición no tienen una oportunidad real de ganar (Little; Schedler). Pese a ello, la presencia de observadores internacionales es permitida, pues al hacerlo los gobiernos titulares envían a la comunidad internacional una señal de conformidad con las normas democráticas (Hyde). Manipulan las elecciones para asegurarse el triunfo, procurando que esta manipulación no sea percibida por los observadores. Un informe de observación positivo añadirá legitimidad al resultado electoral frente a las audiencias internacionales (Regalia). La presencia de OEI tiene también un objetivo con respecto a las audiencias domésticas. Si un gobierno comete fraude a gran escala para ganar por un margen amplio, y el fraude no es detectado, las audiencias domésticas percibirán una fortaleza mayor de la que en realidad tiene el gobierno (Little).

Por último, el estado del debate abordó la problemática sobre la evaluación de las elecciones por parte de los observadores internacionales. La complejidad del proceso electoral, así como el impacto que los hallazgos de los observadores pueden tener en ciertos contextos, pone en cuestión la idoneidad de que la OEI emita un juicio global sobre las elecciones, del tipo “libres y justas” (Carothers; Schneebaum; Elklit y Svensson). Sin embargo, la evaluación de las elecciones se ha desarrollado como línea de investigación; existen varias propuestas de indicadores y categorizaciones con este fin.

La forma más general de evaluar unas elecciones es determinar si cumplieron con los estándares internacionales; es decir, las normas internacionales que aplican a todos los países (Norris). Otros autores han propuesto metodologías detalladas. Tal es el caso de Elklit y Reynolds, cuyos indicadores son utilizados en esta tesis para organizar los hallazgos de las MOE UE en los PSEM.

CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN DE LA OEI DE LA UE

El objetivo general de esta tesis es estudiar la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la política de la UE hacia los PSEM. Para ello, es necesario conocer la repercusión que han tenido dichos hallazgos en la implementación de la promoción de la democracia. De especial importancia es conocer si la condicionalidad política incluida en los acuerdos entre la UE y los PSEM ha sido aplicada a raíz de los hallazgos de las MOE UE.

Antes de abordar este asunto es pertinente presentar en detalle la OEI de la UE, con el fin de comprender su papel como instrumento de política exterior, en general, y de promoción de la democracia, en particular. Tal es el objetivo de este capítulo, que está organizado en dos partes. En la primera parte son analizadas las primeras MOE UE en el contexto político en el que se llevaron a cabo y, a partir de este análisis, son identificados y descritos los principales problemas que fueron detectados a lo largo de esta experiencia inicial.

En la segunda parte es expuesto el resultado de la sistematización de la OEI de la UE y el desarrollo de esta actividad desde entonces. Es explicado cómo son organizadas las MOE UE; cuáles son las instituciones, divisiones y direcciones de la UE involucradas en la organización de las MOE; y cuáles son los criterios y procedimientos que rigen la labor de las MOE.

4.1. De 1993 a 1999: etapa reactiva

4.1.1. Contexto de las primeras MOE

En su primera etapa, la OEI fue una reacción de la UE ante un nuevo contexto geopolítico. Desde 1990 organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) habían incorporado la OEI sus acuerdos, y

llevaban a cabo esta actividad en sus Estados miembros²⁴⁸. Esta tendencia coincidió con la serie de elecciones que resultaron del desmembramiento de la Unión Soviética.

Con la entrada en funcionamiento del Tratado de Maastricht, la UE adoptó por primera vez el desarrollo y consolidación de la democracia, y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, como objetivos tanto de su acción exterior como de su política de cooperación al desarrollo. La OEI estuvo claramente enmarcada dentro de la acción exterior. Así, las primeras MOE UE fueron también unas de las primeras acciones comunes de la PESC.

La UE realizó su primera incursión en la OEI al aceptar la invitación del gobierno de Rusia para observar las primeras elecciones parlamentarias en régimen de multipartidismo en la era post-soviética. El fundamento de esta MOE pionera fue la consideración, por parte del Consejo, de que el apoyo al proceso democrático en Rusia era ámbito de acción común de la PESC. Muchas de las MOE UE de esta primera etapa fueron igualmente resultado de acciones comunes de la PESC.

Las segundas elecciones observadas por la UE fueron también trascendentales. Como parte del desmantelamiento del apartheid en Sudáfrica, el gobierno presidido por F.W. de Klerk y el Congreso Nacional Africano, encabezado por Nelson Mandela, acordaron realizar las primeras elecciones generales multirraciales el 27 de abril de 1994. Para facilitar la transición sociopolítica de Sudáfrica hacia la integración y su reinserción en la comunidad internacional, fue establecido un *Consejo Ejecutivo para el Período de Transición (CET)*.

Con la creación del CET, la Comisión se mostró dispuesta a comenzar la normalización de las relaciones con Sudáfrica²⁴⁹. En octubre de 1993, el Consejo concluyó que el apoyo al proceso de transición democrática y

²⁴⁸ En el caso de la OSCE, la OEI consta en el capítulo 8 del Documento de Copenhague, de 1990. En la OEA, la resolución 991, "Derechos humanos y democracia-Observación electoral".

²⁴⁹ Comisión de la Unión Europea, *Press release. La Comisión perfila nueva estrategia para sus relaciones con Sudáfrica*, IP/93/811, 29 de septiembre de 1993.

multirracial era un ámbito de acción común y adoptó una acción común PESC relativa a la ayuda a las elecciones de 1994. Decidió la creación de una Unidad Electoral Europea (UEE), cuya labor sería coordinar el despliegue de los observadores comunitarios y asistir a la Comisión Electoral Independiente sudafricana. Sin embargo, *a petición del CET, la Misión de la ONU en Sudáfrica asumió la coordinación de todos los observadores internacionales*²⁵⁰. Así, la MOE UE trabajó bajo el mandato de la resolución 772 del Consejo de Seguridad de la ONU²⁵¹. Pese a la existencia de focos de violencia en algunas zonas del país y a problemas técnicos en el conteo de los votos, las elecciones fueron evaluadas como “substantialmente libres y justas”²⁵².

Tomando el caso de Sudáfrica como precedente de lo que consideraba debía ser una política general para todo el sur de África, en mayo de 1994 Portugal propuso una acción común en el marco de la PESC que incluía proporcionar asistencia técnica y observación a las primeras elecciones multipartidistas en Mozambique tras la guerra civil, que se realizarían a finales de ese año.

El Reino Unido se opuso a esta iniciativa argumentando que la intervención en las ex colonias debía ser un asunto bilateral y no realizarse bajo el paraguas de la UE. Pese a esta oposición, en julio de 1994 la UE decidió proveer asistencia electoral a Mozambique y enviar una MOE a las elecciones²⁵³. Esta MOE fue conocida como EUMOZ y formó parte de una misión de dos mil observadores organizada por la Operación de la ONU en Mozambique (Unomoz)²⁵⁴.

Con esta corta experiencia a sus espaldas, en 1996 la UE asumió una de las

²⁵⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolution 894 (1994) Adopted by the Security Council at its 3329th meeting, on 14 January 1994*, S/RES/894, 14 de enero de 1994.

²⁵¹ Consejo de la Unión Europea, “Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, relativa a la acción común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 316, 17 de diciembre de 1993.

²⁵² Kelley, *op. cit.*, 2012, p. 261.

²⁵³ Raimundo, A., “The Europeanisation of foreign policy: An assessment of the EU impact on Portugal’s post-colonial relations in Sub-Saharan Africa”, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 17, nº 1, 2013, pp. 1-23, p. 12.

²⁵⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, COM(2000) 191 final, Bruselas, 11 de abril de 2000, p. 29.

responsabilidades de OEI más importantes de su trayectoria: la organización y coordinación de la observación electoral internacional en las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias en Palestina. El 13 de septiembre de 1993 el gobierno de Israel, encabezado por Isaac Rabin, y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), presidida por Yasser Arafat, habían firmado la Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional, en la que se acordó la creación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y la celebración de elecciones en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza (territorios ocupados). *Las partes involucradas pidieron a la UE que coordinara la OEI.*

Se decidió que la UE organizaría la coordinación de la observación a través de una UEE que debía informar directamente a la Presidencia del Consejo. La Presidencia sería asistida por un grupo consultivo de coordinación compuesto por representantes de los Estados miembros. El papel de la Comisión fue ocuparse de los aspectos financieros y logísticos del programa.

El asesinato de Rabin provocó una nueva ronda de negociaciones, todo lo cual complicó la puesta en práctica del programa de observación electoral, entre otros, en el ámbito de la financiación²⁵⁵. Ésta estaba condicionada al cierre del Acuerdo Provisional entre palestinos e israelíes, así que el retraso en este acuerdo repercutió negativamente en la disponibilidad de los recursos económicos para las actividades preparatorias de la MOE. Finalmente, el Consejo tuvo que adelantarse al Acuerdo Provisional y aprobó la Decisión 95/403/PESC, en la que se establecieron las disposiciones operativas de la misión²⁵⁶. En suma, se puso de manifiesto la desventaja de carecer de infraestructura y personal exclusivamente dedicado a la OEI en la UE. Asimismo, fue evidente que para organizar y financiar MOE era necesaria una flexibilidad que las normas presupuestarias de la UE no permitían.

²⁵⁵ “Informe Especial n° 4/96 relativo a las cuentas de la Unidad electoral europea establecida en virtud de la Acción común de política exterior y de seguridad común consistente en la observación de las elecciones palestinas”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, n° 057, del 24 de febrero de 1997.

²⁵⁶ *Ibidem*.

Las elecciones fueron programadas para el 20 de enero de 1996. El Parlamento entonces pidió al Consejo que su delegación participara estrechamente en el trabajo de la UEE “a fin de permitir una participación adecuada en la observación del proceso electoral en todas sus fases, modalidades y objetivos”²⁵⁷. La UEE coordinó las actividades de 390 observadores de 18 países, organizaciones internacionales y no gubernamentales²⁵⁸. Pese a los problemas, la Comisión defendió ante el Tribunal de Cuentas la calidad de la labor de OEI que se realizó en Palestina: “la Comisión consiguió montar una operación de observación electoral reconocida a escala internacional que contribuyó a legitimar las primeras elecciones nacionales palestinas de la historia”²⁵⁹.

En 1998 las elecciones en Togo pusieron de manifiesto el papel que la OEI podía tener en la aplicación de la condicionalidad política en las relaciones exteriores de la UE. Desde 1967 Togo era gobernado en régimen de partido único por el general Gnassingbé Eyadéma. A principios de la década de 1990 las manifestaciones en su contra habían forzado a Eyadéma a prometer que habría elecciones multipartidistas.

En 1992 el Parlamento resolvió que Togo era una de las naciones africanas que se encontraba en la senda de la democracia²⁶⁰. Paradójicamente, la cooperación con el país fue suspendida ese mismo año y sólo fue reanudada parcialmente a partir de 1995. Eventualmente, el gobierno togolés pidió a la UE ayuda para la organización de las elecciones, ante lo cual el Parlamento recomendó a la Comisión “una participación adecuada en la preparación, el desarrollo y el seguimiento de las elecciones, incluido el envío de observadores electorales internacionales”²⁶¹.

²⁵⁷ Parlamento Europeo, “Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo relativa a la elección del Consejo y del Presidente de la Autonomía Palestina y la función de la Unión”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 17, 22 de enero de 1996.

²⁵⁸ Informe especial nº 4/96, *op. cit.*.

²⁵⁹ *Ibíd.*.

²⁶⁰ Parlamento Europeo, “Resolución B3-0976, 0988 y 1038/92 Resolución sobre los derechos humanos y el proceso de democratización en Togo”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 241, 9 de julio de 1992, p. 149.

²⁶¹ Parlamento Europeo, “Resolución sobre la situación en Togo”, *Diario oficial de las*

Las elecciones fueron programadas para el 21 de junio de 1998. Tomando en cuenta las características de la situación política en el país y la condicionalidad de la ayuda europea al desarrollo de unas elecciones aceptables, cabría haber esperado que la UE destinara un contingente numeroso de observadores.

Sin embargo, sólo desplegó cinco observadores regionales a medio plazo y 35 observadores a corto plazo. Además, éstos actuaron bajo la coordinación de la ONG británica Electoral Reform International Services (ERIS)²⁶².

El informe de la MOE UE sobre las elecciones enumeró muchas anomalías, entre ellas el tratamiento preferencial que los medios de comunicación dieron a Eyadéma, la interrupción de la transmisión de los resultados electorales a la Comisión Electoral Nacional y del propio recuento de votos tras escrutarse solamente 35 colegios electorales de un total de 617. La MOE UE concluyó que los resultados anunciados no reflejaban la voluntad del pueblo togolés²⁶³.

Basándose en estas conclusiones, se ordenó a los embajadores de la UE que no asistieran a la ceremonia de investidura de Eyadéma. El Consejo, actuando a partir de una propuesta de la Comisión, aprobó el texto de una carta dirigida al Gobierno de Togo en la que se solicitaba la celebración de consultas sobre la base del artículo 366 bis del Convenio revisado de Lomé IV²⁶⁴.

La Troica (Austria como Presidencia, el Reino Unido y Alemania respectivamente como Presidencias saliente y entrante, así como la Comisión) mantuvo consultas con el Primer Ministro togolés, Kwassi Klutse, quien defendió el desarrollo de las elecciones. La UE, no obstante, confió en lo atestiguado por la MOE y solicitó formalmente al gobierno togolés por escrito los detalles de las medidas concretas que serían adoptadas para remediar las irregularidades que habían sesgado el proceso electoral. La respuesta recibida no contenía los datos

Comunidades Europeas, serie C, nº 371, 8 de diciembre de 1997, p. 209.

²⁶² Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.*, 2000, p. 32.

²⁶³ Parlamento Europeo, "Resolution on the situation in Togo", *Official Journal of the European Communities*, serie C, nº 292, 16 de julio de 1998.

²⁶⁴ "Pregunta escrita n. 2357/98 del Graham Watson al Consejo. Elecciones presidenciales en Togo", *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 135, 14 de mayo de 1999.

solicitados, así que la Comisión no vio ningún motivo para continuar las consultas y propuso que la UE y los Estados miembros notificasen a las autoridades de Togo que la cooperación no sería reanudada, aunque el diálogo político continuaría²⁶⁵.

Un mes después de las elecciones en Togo, el 26 de julio de 1998, la UE envió una MOE a otras elecciones igualmente marcadas por la violencia, la violación de los derechos humanos y el ventajismo electoral: las elecciones generales en Camboya.

A comienzos de julio de 1997, las fuerzas militares del Parti Populaire Cambodgien (KPK) depusieron al primer ministro de Camboya, Norodom Ranariddh. Éste se exilió y algunos de sus seguidores establecieron una pequeña resistencia armada en el noroeste del país. El Parlamento emitió una resolución de condena al golpe de Estado y pidió a la comunidad internacional condicionar toda ayuda económica a Camboya al respeto a los derechos humanos y los principios democráticos²⁶⁶. Bajo presión interna y externa, el gobierno de facto finalmente permitió el regreso de Norodom Ranariddh y otros líderes de la oposición, y convocó elecciones generales para el 26 de julio de 1998.

La UE fue invitada a observar dichas elecciones. En enero de 1998 se anunció que una ayuda de 9,5 millones de ecus sería destinada al entrenamiento de funcionarios electorales, la concientización de la población y el establecimiento de una Unidad de Observadores Europeos²⁶⁷.

Ésta formó parte de un Grupo Mixto de Observadores Internacionales (GMOI) coordinado por la ONU y conformado por observadores de más de treinta

²⁶⁵ Comisión Europea, *Press release. Lomé Convention-closure of consultations with Togo*, IP/98/1019, 25 de noviembre de 1998.

²⁶⁶ Parlamento Europeo, "Resolución sobre la situación en Camboya", *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 286, 22 de septiembre de 1997, p. 240.

²⁶⁷ El Parlamento lamentó que la UE anunciara esta ayuda pese a la falta de evidencias de que las elecciones pudieran ser justas y libres. Asimismo, reiteró su llamado a la Comisión para que condicionara la liberación de los fondos asignados a Camboya al cumplimiento de las buenas prácticas electorales y el respeto a la participación política. "Resolución sobre la situación en Camboya", *op. cit.*

países, la UE, el programa Voluntarios de Naciones Unidas y otras organizaciones²⁶⁸.

Pese a que el Parlamento advirtió en reiteradas ocasiones que las condiciones no estaban dadas para que las elecciones fuesen libres y justas, la UE envió un contingente de observadores cinco veces más numeroso que el enviado a Togo: 200 observadores dirigidos por el diplomático sueco Sven Linder, quien asumió también la coordinación del GMOI. Paralelamente, la UE decidió enviar como representante especial a Glenys Kinnock, miembro del Parlamento. La existencia de dos voceros eventualmente se reveló en detrimento de la imagen de la UE.

Las elecciones se realizaron el 26 de julio, como estaba previsto. Al día siguiente, mucho antes de que finalizara el conteo de los votos, el GMOI emitió un comunicado de prensa en el que calificaba el proceso como libre y justo, reflejo de la voluntad de los camboyanos²⁶⁹.

La declaración de Kinnock fue más crítica, resaltando violaciones a los derechos humanos que se produjeron durante la campaña electoral que era “inaceptable ignorar”, así como las acusaciones de fraude hechas por la oposición²⁷⁰. En cuanto a la Presidencia, mostró su satisfacción con las conclusiones del GMOI y adelantó que “la vuelta a la normalidad política” animaría a la UE a considerar nuevos programas de ayuda para la recuperación económica del país²⁷¹.

Pese a este sello de legitimidad, los partidos de oposición camboyanos no aceptaron los resultados electorales. En los meses posteriores a las elecciones, el gobierno reprimió violentamente las manifestaciones políticas. Sobre esta situación el Parlamento recordó que nunca hubo un ambiente político neutral para realizar las elecciones y reafirmó la necesidad de condicionar la

²⁶⁸ Comisión Europea, *Press release. European Union funds democratic elections in Cambodia*, IP/98/43, Bruselas, 16 de enero de 1998.

²⁶⁹ United Nations Electoral Assistance Secretariat, *Joint International Observer Group, Press release*, Phnom Penh, 27 de julio de 1998.

²⁷⁰ “Statement by European Union Special Representative, Glenys Kinnock MEP”, 29 de julio de 1998. Disponible en: http://www.ndi.org/files/200_kh_assembly.pdf

²⁷¹ Presidencia de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones en Camboya*, 10585/98, 31 de julio de 1998.

continuación de la ayuda europea a la continuación del proceso democrático en Camboya²⁷².

También la MOE UE que observó las elecciones legislativas y presidenciales en Nigeria, en febrero de 1999, consideró que éstas se ajustaron a los principios democráticos, pese a que todo el proceso electoral fue muy controvertido y estuvo plagado de denuncias de fraude. Estas elecciones tenían como precedente décadas de gobiernos militares que habían alcanzado su cénit de represión, corrupción y violación de los derechos humanos entre 1993 y 1998, bajo la dictadura del general Sani Abacha. Tras su muerte, Abdulsalami Alhaji Abubakar asumió el poder y paulatinamente introdujo cambios hacia la democratización del país.

Abubakar tuvo que hacer frente no sólo al rechazo de gran parte de la comunidad internacional –la UE había suspendido la cooperación en el marco del Convenio de Lomé- sino a las repercusiones que tuvo la muerte en prisión de M.K.O. Abiola, símbolo de la democracia en Nigeria. Abiola ganó las últimas elecciones libres en Nigeria, en 1993, elecciones que fueron anuladas y tras las cuales Abacha ocupó el poder. Estuvo en prisión desde entonces, pese a que hubo mucha presión internacional a favor de su liberación.

La muerte de Abiola, en circunstancias sospechosas y el mismo día que debía ser liberado, provocó enfrentamientos en varias ciudades de Nigeria. A propósito de esta situación, el 16 de julio de 1998 el Parlamento pidió al Consejo y a la Comisión que ejerciesen todas las presiones necesarias y mantuviesen las sanciones políticas y económicas para que la junta militar nigeriana aplicase inmediatamente un plan de retorno a la democracia que desembocase en la realización de elecciones libres²⁷³.

²⁷² Parlamento Europeo, “Resolution on the situation in Cambodia”, *Official journal of the European Communities*, serie C, nº 313, 12 de octubre de 1998, p. 0185. Las resoluciones emitidas por el Parlamento antes y después de las elecciones camboyanas sugieren que hubo un desacuerdo de criterios entre éste y la MOE UE.

²⁷³ Parlamento Europeo, “Resolución sobre Nigeria”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 292, 16 de julio de 1998, p. 154.

Finalmente, el gobierno militar anunció que las elecciones, legislativas y presidenciales se llevarían a cabo el 20 y 27 de febrero de 1999. El 22 de diciembre de 1998 el Consejo adoptó una acción común PESC que implicaba el despliegue de cien observadores electorales. Por segunda vez en menos de un año, la UE trabajó conjuntamente con la ONU en una labor de OEI.

No obstante, mientras que en Camboya la UE coordinó el GMOI, en esta ocasión solicitó al programa Voluntarios de Naciones Unidas (UNV) que reclutara en su nombre a cien observadores de entre todos los propuestos por los países miembros y se encargase de su coordinación sobre el terreno. La Comisión fue responsable de la gestión que UNV hizo de los fondos. Para “garantizar la visibilidad de la UE”, la Presidencia decidió nombrar a un vocero responsable de las declaraciones conjuntas de ambas organizaciones²⁷⁴.

Según la comisión electoral de Nigeria, Olusegun Obasanjo ganó las elecciones presidenciales con 63% de los votos, frente al 37% obtenido por Olu Falae. Inmediatamente éste denunció fraude y llamó a sus partidarios a desconocer los resultados. Las MOE no dijeron abiertamente que el proceso había sido completamente fraudulento, pero sí expresaron preocupación sobre la influencia que podría haber tenido en el resultado el gran número de irregularidades atestiguadas.

Algunas lo hicieron con más énfasis que otras. El Centro Carter y el National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dejaron claro en su informe final conjunto que los abusos electorales registrados por sus observadores comprometían la integridad del proceso en las áreas en las que se produjeron y no era posible hacer una evaluación certera sobre el resultado²⁷⁵.

Coincidiendo con el Centro Carter, el informe del Transition Monitoring Group,

²⁷⁴ Consejo de la Unión Europea, “Acción común de 22 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea en apoyo al proceso democrático en Nigeria (98/735/PESC)”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 354.

²⁷⁵ Centro Carter y National Democratic Institute for International Affairs, *Observing the 1998-1999 Nigeria Elections, Final report*, Summer 1999.

coalición de 63 organizaciones nigerianas de la sociedad civil y pro derechos humanos, señaló que la tendencia de atribuir más votos de los emitidos fue observada en todo el país y en algunas zonas el fraude electoral fue lo suficientemente grande como para distorsionar por completo el resultado de la elección. La coalición concluyó que la elección presidencial registró una alta incidencia de malas prácticas electorales y su legitimidad estaba bajo duda²⁷⁶. La MOE UE también destacó las graves irregularidades que hubo durante las elecciones. Contradictoriamente, juzgó que los procedimientos de votación se basaron en principios democráticos²⁷⁷. Su conclusión final fue que los resultados reflejaban la voluntad de los nigerianos y urgió a todas las partes involucradas a aceptarlos²⁷⁸.

4.1.2. Deficiencias de la OEI de la UE manifiestas durante la primera etapa

Para finales de la década de 1990 era una opinión ampliamente compartida que las elecciones eran sólo uno de varios pasos hacia la consolidación de la democracia. No obstante, eran un “paso” en el que los Estados que prestaban asistencia a la democratización más allá de sus fronteras ponían mucho énfasis. Evidencia de ello es que la OEI “era el tipo de asistencia a la democracia mejor establecido, más visible y, con frecuencia, mejor financiado”²⁷⁹. En 1999 la OEI estuvo presente en casi 80% de las elecciones realizadas en países en transición o democracias no establecidas²⁸⁰.

Pero la OEI estaba siendo víctima de su éxito. Una década de experiencia había puesto de manifiesto debilidades que fueron abordadas en el ámbito académico desde una perspectiva ya no descriptiva, como a principios de los años noventa, sino crítica. Carothers lo planteó de esta forma: era difícil acercarse a un

²⁷⁶ Transition Monitoring Group, *Interim report from the Transition Monitoring Group of the presidential elections held on Saturday, 27th February 1999*, 1 de marzo de 1999.

²⁷⁷ Comisión Europea, *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the presidential elections in Nigeria*, 6219/99 (Presse 59), Bruselas, 3 de marzo de 1999.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁸ Kew, D., ““Democracy: Dem Go Craze, O”: Monitoring the 1999 Nigerian Elections”, *Issue: a journal of opinión*, vol. 27, nº 1, 1999, pp. 29-33, p. 32.

²⁷⁹ Carothers, *op. cit.*, p. 18.

²⁸⁰ Kelley, *op. cit.*, 2012, p. 16.

esfuerzo de observación electoral de gran magnitud sin tener la sensación de que la jornada electoral estaba inmersa en un ambiente similar al de un zoológico²⁸¹.

El número de MOE que asistían a una elección era cada vez mayor y la calidad del trabajo que desempeñaban, variable. Incluso se acuñó el término “turismo electoral” para identificar la actividad, llevada a cabo por muchas MOE, de asistir a elecciones trascendentales por poco tiempo, poca preparación y poca voluntad de obtener información que pudiera contribuir a mejorar la calidad de ese o futuros procesos.

Esta revisión de la OEI también se produjo paulatinamente en la UE. Es probable que en ella influyese el debate externo pero hubo dos factores internos que claramente la impulsaron. Por una parte, la experiencia acumulada, que puso en evidencia las deficiencias en la eficacia de la OEI tal y como se estaba realizando. Por otra parte, el cambio que supuso la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, con el que gradualmente se evidenciaron las deficiencias de coherencia entre la OEI que se estaba realizando y los nuevos objetivos de la UE en materia de política exterior. Por primera vez en la trayectoria de la UE, la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, fueron reconocidos explícitamente como objetivos tanto de la PESC como de la política de cooperación al desarrollo. Estas disposiciones fueron “decisivas en la evolución de una Comunidad esencialmente económica hacia una entidad política”²⁸².

Las características de las MOE UE en la primera etapa, resumidas en la tabla 1, sugieren que ésta fue una reacción de la UE en la construcción de esa entidad política que, en su faceta internacional, buscaba tener un papel coherente con sus objetivo PESC referidos a la democracia. Asimismo, cada MOE fue una reacción a una situación política internacional de interés para la UE.

²⁸¹ Carothers, *op. cit.*, p. 19.

²⁸² Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La UE y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y en adelante*, COM(95) 567 final, Bruselas, 22 de noviembre de 1995, p. 8.

Tabla 1: Elecciones observadas por la UE entre 1993 y 1999

Año	País	Tipo de elección	Iniciativa	Tipo de participación	Financiación	Coordinación
1993	Rusia	General	Acción común PESC Consejo	116 observadores (parlamentarios procedentes del PE y Parlamentos nacionales) y 91 expertos	Unidad coordinadora financiada por el TACIS ²⁸³ . Observadores financiados por sus Estados	Unidad coordinadora y de acogida creada en Moscú, bajo autoridad de la Presidencia y asociada la Comisión ²⁸⁴ .
	República Centroafricana	Presidenciales y legislativas		Observadores del PE, 2 expertos	Fondo de Desarrollo Europeo	
	Malawi	Referéndum			B7-5053	PNUD
1994	Sudáfrica	General	Acción común PESC Consejo	325 observadores (12 miembros del PE)	Línea presupuestaria B7-5070. Observadores financiados por Estados.	Unidad coordinadora a su vez por la ONU
	Mozambique	General		200 observadores	B7-5057	UNOMOZ
1995	Ucrania	General				
	Rusia	Parlamentarias		observadores enviados por las instituciones comunitarias y los Estados miembros de la UE		Soporte logístico brindado por UEE
1996	Rusia	Presidenciales		244 observadores de países comunitarios	Programa TACIS	Soporte logístico brindado por UEE
	Palestina	Generales	Acción común PESC Consejo	285 observadores europeos: 60 a largo plazo fueron desplegados el 9 de noviembre de 1995; 130 a medio plazo, el 2 de enero de 1996; y 95 a corto plazo, el 15 de enero de 1996. Seleccionados por la Presidencia y la Comisión.	Línea presupuestaria B8-103, con excepción de los gastos de viaje de ida y vuelta a los Territorios Ocupados y de los seguros correspondientes, que	La UE coordinó toda la observación internacional. Soporte logístico brindado por UEE

²⁸³ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS), creado en 1991 para facilitar a los nuevos Estados formados tras la disolución de la Unión Soviética la transición a una economía de mercado y a sociedades democráticas.

²⁸⁴ Consejo de la Unión Europea, "Decisión del Consejo de 9 de noviembre de 1993 referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa", *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, n° 286, 20 de noviembre de 1993.

	Nicaragua	Parlamentarias (octubre) Presidenciales (noviembre)			9 expertos, 46 observadores a largo plazo y 92 observadores a corto plazo	corrieron a cargo de los Estados miembros ²⁸⁵ . Línea presupuestaria B7-310	
	Bosnia		Acción común PESC Consejo		Aportación de un contingente de supervisores de la UE bajo la égida de la OSCE: ayuda logística y material	Línea presupuestaria B7-7001.	OSCE
	Bangladesh	Parlamentarias					
1997	Chechenia	Presidenciales			Ayuda financiera a la OSCE destinada a apoyo material y logístico	Programa TACIS	OSCE
	Bosnia		Acción PESC Consejo		Aportación financiera para apoyar a la OSCE en la supervisión de las elecciones		OSCE
	Yemen				Aprox. 150 observadores a largo y corto plazo (entre ellos, diputados del PE y funcionarios de la Comisión)		
	Pakistán	Legislativas					
	Albania	Generales			Observadores del PE		OSCE
1998	Bosnia		Acción común PESC Consejo		Aportación financiera para apoyar a la OSCE en la supervisión de las elecciones		OSCE
	Paraguay				Ayuda financiera a la OEA		OEA
	Togo				35 observadores a corto plazo y 5 a medio plazo		ERIS
	Camboya				200 observadores		Grupo mixto encabezado por el jefe de la misión de la UE
	Azerbaiyán	Presidenciales			3 observadores de la Comisión		
1999	Mozambique				64 observadores		
	Nigeria		Acción común PESC Consejo		100 observadores contratados por el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) en nombre de la UE	810 mil euros del presupuesto general de las Comunidades Europeas. Cada Estado se encargó de los salarios de sus observadores.	PVNU
	Indonesia				30 observadores a largo plazo y 85 a corto plazo (21 observadores bilaterales contratados y financiados directamente por Estados miembros de la UE pero coordinados por la Unidad de Observación de la UE)		Ayuda financiera a un programa coordinado con el PNUD para la observación y la creación de una Unidad de la Unión Europea para la Observación de Elecciones,
	Timor Oriental				Contribución de 5 millones de euros al Fondo Fiduciario de la ONU		
	Armenia*						
	Azerbaiyán**						

Fuente: elaboración propia a partir de información de documentos oficiales, informes de MOE UE e informantes claves. * Información no encontrada. ** Información no encontrada.

Las deficiencias de la OEI UE durante su primera etapa pueden ser organizadas en dos categorías: con implicaciones operativas y con implicaciones políticas (tabla 2). Las primeras son deficiencias que afectaban el funcionamiento de la OEI y su capacidad para producir los resultados esperados de ella. Las segundas son deficiencias que involucraban asuntos políticos y afectaban la coherencia entre la OEI y los objetivos de acción exterior de la UE, específicamente, el objetivo de la PESC de consolidar la democracia en terceros países.

Al hablar de la coherencia entre los objetivos de la OEI de la UE y los objetivos de la PESC, hay que tener en cuenta que es probable que los primeros no estuvieran del todo claros en la primera etapa, mientras que los segundos habían sido recientemente definidos. Dicho esto, y a falta de un manual para observadores u otro documento en el que constase explícitamente, se puede asumir que el resultado que se esperaba de la OEI de la UE en la primera etapa era el más extendido: disuadir a los actores políticos de cometer fraude, elevar la calidad del proceso electoral y contribuir a legitimar los resultados²⁸⁶.

Los informes de las MOE UE entre 1993 y 1999 no están disponibles, así que no es posible analizar detalles que permitan afirmar que las deficiencias operativas afectaron la eficacia de la OEI de la UE, entendida como su capacidad para alcanzar resultados. Sin embargo, parece natural suponer que la falta de formación específica de los observadores, la limitación de los recursos y la falta de organización general derivada de los confusos procedimientos, obstaculizaron la labor de las MOE.

Por ejemplo, el que cada Estado miembro contratase a sus observadores provocó diferencias importantes con respecto a sus condiciones de contratación y remuneración²⁸⁷. La diversidad entre los observadores pudo haberse observado también en su preparación, tomando en cuenta que no existía un manual de trabajo consensuado por todas las instituciones de la UE.

²⁸⁶ Tostensen *et al*; *op. cit.*, p. 25.

²⁸⁷ *Ibíd.*, p.11.

Tabla 2. Deficiencias de la OEI UE durante su primera etapa

Deficiencias operativas		Deficiencias políticas	
Ausencia de una fuente de financiamiento estable	La tabla 1 muestra que la OEI recibió su financiación del pilar comunitario o de la PESG, o de una combinación de ambos. Cuando la observación fue una acción común PESG, los fondos destinados fueron insuficientes para cubrir los gastos de la participación de la UE ²⁸⁸ .	Valoración reduccionista del proceso electoral	La fórmula de "libres y justas" o "libres y transparentes" sólo permitía una evaluación en blanco y negro, cuando en realidad la calidad de una elección solía estar en una zona gris ²⁸⁹ . La Comisión aceptó que la calificación de "libre y justa" era inexacta.
Falta de normalización en los procedimientos	Carencia de un servicio de recepción de invitaciones para observar elecciones ²⁹⁰ . Indefinición en el papel de las instituciones y normas presupuestarias que no contemplaban específicamente la OEI y no permitían la preparación y despliegue de MOE con poca anticipación.	Injerencia de los intereses de los Estados miembros	La tabla 1 muestra que muchas MOE UE fueron decididas por acciones comunes. Así, es posible suponer que la decisión de enviar una MOE era tomada sobre bases políticas <i>ad hoc</i> .
Falta de profesionalización de los observadores	En la tabla 1 se puede observar que la composición de las MOE fue variada en cuanto a la procedencia de los observadores. Fueron bien eurodiputados, miembros de la Comisión o ambos. En algunos casos, fueron observadores contratados directamente por los Estados miembros o por otras organizaciones internacionales.	Falta de visibilidad como actor internacional	La tabla 1 muestra que la UE observó varias elecciones en países miembros de la OSCE, siempre bajo la coordinación de esta organización. En otras elecciones de trascendencia internacional, la UE trabajó bajo la coordinación de la OEA o del PNUD.

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización realizada por la autora.

²⁸⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.*, 2000, p.16.

²⁸⁹ Meyer-Resende, M., "EU election observation: achievements, challenges", *European Parliament, Directorate General External Policies of the Union*, Junio 2008.

²⁹⁰ Comisión Europea, *op. cit.*, 2000, p.8.

Es más evidente cómo las deficiencias políticas pudieron afectar la coherencia entre la OEI –cómo era llevada a cabo y los resultados que conseguía- y los objetivos de la PESC. Tal es el caso de la valoración reduccionista del proceso electoral. Reducir la evaluación de una elección a “libres y justas” podía ser riesgosamente inexacto si las elecciones se realizaban en un contexto inestable o durante un periodo de transición política²⁹¹. Las elecciones en Togo habían demostrado que los gobiernos se atrevían a manipular las elecciones incluso habiendo invitado a la comunidad internacional a observarlas. Si los observadores no advertían todas las irregularidades y etiquetaban a las elecciones como libres y justas, un gobierno ilegítimo estaría recibiendo el beneficio de la legitimidad internacional.

El hecho de que las MOE fuesen decididas como acciones comunes sugiere que los objetivos de la PESC eran vulnerables a ser supeditados a los intereses de los Estados. En las acciones comunes intervenían considerablemente los intereses que cada Estado miembro tuviera en el país y contexto específicos en los que se realizaban las elecciones susceptibles de ser observadas. Este podría haber sido el caso en las elecciones en Camboya en 1998: tras años de negociaciones, la comunidad internacional estaba impaciente por tener un interlocutor legitimado en Camboya²⁹². Asimismo, la clemencia de la evaluación de la MOE UE en Nigeria en 1999 podría apoyar la teoría de que fue enviada con la advertencia de que los Estados miembros querían avalar las elecciones y normalizar sus relaciones con Nigeria²⁹³.

Camboya y Nigeria ejemplifican cómo el factor de que la OEI estuviera dentro del territorio de la PESC, un área principalmente intergubernamental y en la que las decisiones eran tomadas por consenso, pudo influir en la evaluación general que las MOE hacían de una elección observada. El caso de Mozambique ejemplifica, por su parte, cómo el mismo factor podía influir en la decisión de enviar una MOE en primer lugar.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² Downie, S., “Cambodia’s 1998 election: understanding why it was not a miracle in the Mekong”, en *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, n° 1, pp. 43-61, p. 51.

²⁹³ Kew, *op. cit.*

El papel de otras instituciones de la UE, en particular del Parlamento, también era minimizado por este mecanismo de decisión. Esto creó discordancia entre los intereses y las reacciones de las instituciones. Nuevamente, las elecciones camboyanas son un ejemplo notorio. En esta ocasión, la Presidencia suscribió el informe del GMOI, mientras que la representante especial –que no estuvo claro a quién representaba- hizo énfasis en las deficiencias y el Parlamento directamente puso en duda la calidad de las elecciones. Las MOE que trabajaron bajo la coordinación de otras organizaciones internacionales, particularmente de la OSCE, probablemente fortalecieron la imagen de la OSCE como vigilante de las buenas prácticas electorales y, en general, de la democracia en la región. En cambio, pese a contribuir con recursos económicos y humanos, la UE fue poco visible. Estas experiencias contribuyeron poco a fomentar su imagen como actor internacional en el ámbito de la promoción de la democracia.

Si bien la UE envió MOE a más de 25 elecciones entre 1993 y 1999, fue sólo al final de este periodo que la OEI fue objeto de una evaluación profunda, de la que el Parlamento fue el principal impulsor. Éste reivindicó la importancia de su papel en la OEI de la UE, reclamando como “legítimo y políticamente consistente” tener mayor prominencia²⁹⁴, y en 1998 pidió a la Comisión que evaluase las MOE UE con el objetivo de mejorar la capacidad de la UE para promover con éxito la democracia mediante la OEI²⁹⁵.

Trabajar bajo la coordinación de otras organizaciones internacionales supuso resquemores incluso en el terreno del financiamiento. Los informes financieros de la operación Unomoz no fueron enviados a la Comisión hasta tres años después de finalizada. La Comisión no recibió informe escrito sobre las elecciones en Mozambique²⁹⁶.

²⁹⁴ Parlamento Europeo, “Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre la observación por la Unión Europea de las elecciones en Bosnia-Herzegovina”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, n° 261, 19 de julio de 1996, p. 0185.

²⁹⁵ Parlamento Europeo, “Resolución sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las acciones de fomento de los derechos humanos y de la democratización (para el año 1995) (COM(96)0672 – C4-0095/97)”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, n° 14, 19 de diciembre de 1997.

²⁹⁶ Tribunal de cuentas, “Informe especial n° 12/2000 sobre la gestión por la Comisión de las

4.2. A partir de 2000: etapa estratégica

La Comunicación sobre Asistencia y Observación Electoral de la UE (en adelante, comunicación 191), aprobada el 11 de julio de 2000, marcó el comienzo de la etapa estratégica de la OEI de la UE. Este carácter estratégico tiene dos dimensiones. Por una parte, es posible hablar de un funcionamiento estratégico de la OEI de la UE, que comenzó a ser llevada a cabo siguiendo un sistema preestablecido que contemplaba desde su financiamiento hasta la metodología usada para evaluar un proceso electoral.

Por otra parte, la UE adquirió lo que puede ser entendido como una conciencia estratégica sobre el papel que la OEI podía tener como instrumento de política exterior, específicamente para la promoción de la democracia en terceros países. Esta “conciencia estratégica” es evidente en el contenido de la comunicación 191, en la que se señala que “la participación y el apoyo de la UE en los procesos electorales debe ser visible para resaltar el compromiso de la UE con el fomento de la democratización en su política exterior”²⁹⁷. La observación electoral sirve para reforzar objetivos clave de la política exterior de la Unión Europea²⁹⁸.

En línea con los que eran ampliamente considerados objetivos de la OEI a finales de la década de 1990 (sobre este tema, ver capítulo 3), se estableció que las MOE UE debían: a) legitimar un proceso electoral, cuando procediese; b) reforzar la confianza de la opinión pública en el proceso electoral; c) combatir el fraude; d) reforzar el respeto de los derechos humanos; y e) contribuir a la resolución de conflictos²⁹⁹. El primero de estos objetivos fue más adelante suprimido y la segunda edición del manual para observadores, de 2008, denotó que “sólo el pueblo del país anfitrión podrá determinar en última instancia la credibilidad y

medidas de la Unión Europea en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países, acompañado de las respuestas de la Comisión”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 230, 10 de agosto de 2000, p.13.

²⁹⁷ Comisión de las comunidades europeas, *op. cit.*, 2000, p. 26.

²⁹⁸ Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea, segunda edición*, 2008.

²⁹⁹ Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 2002, p. 17.

legitimidad de un proceso electoral”³⁰⁰. Tras la comunicación 191, la OEI de la UE no se ha mantenido inalterada. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa introdujo cambios³⁰¹ y las instituciones de la UE han hecho recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de las MOE UE. La comunicación 191, no obstante, sigue siendo referencia fundamental. A continuación, son revisadas las características principales de la OEI, tomando en cuenta no sólo lo establecido en 2000, sino también los cambios que hayan podido producirse durante el periodo cubierto por esta investigación; esto es, entre 2000 y 2014.

4.2.1. Respuesta a las deficiencias operativas

Designación de una fuente de financiamiento

Antes del Tratado de Lisboa, el financiamiento de las misiones de observación electoral de la UE se llevaba a cabo únicamente de conformidad con el primer pilar, fundamentalmente en el marco de los reglamentos o acuerdos que regían las relaciones con los terceros países (incluidos fondos disponibles en virtud de ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA y Convenio de Lomé). También se utilizaba el Capítulo B7-70.

Desde 2006 MOE UE son financiadas con el presupuesto del IEDDH, puesto en marcha con el objetivo de apoyar la promoción de la democracia y los derechos humanos en países externos a la UE³⁰². Para el periodo 2014-2020 el IEDDH establece que se asignará a las actividades de observación electoral un máximo de 25% del presupuesto total para el periodo contemplado³⁰³. Además, el artículo

³⁰⁰ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 17.

³⁰¹ Por ejemplo, modifica los tipos de actos adoptados en el ámbito de la PESC. Los antiguos instrumentos, como las estrategias, posiciones y acciones comunes, han sido sustituidos.

³⁰² Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20/12/2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 386, 29 de diciembre de 2006.

³⁰³ Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (UE) nº 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 77, 15 de marzo de 2014. En la página 93, el reglamento señala

2 del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) vigente hasta 2013, preveía que la ayuda comunitaria se utilizaría para apoyar la democratización, entre otras cosas, mediante la observación electoral.

Normalización de los procedimientos

Antes del Tratado de Lisboa, las MOE UE se llevaban a cabo únicamente de conformidad con el pilar comunitario. Actualmente, la OEI es responsabilidad del SEAE, el cuerpo diplomático de la UE que apoya la conducción de la PESC³⁰⁴. Aunque la OEI pertenece al ámbito de la PESC, la Comisión y el Parlamento tienen un perímetro de influencia claramente determinado en la conformación de las MOE.

Dentro del SEAE, la División de democracia y observación electoral (VI. A3), que pertenece a la Dirección general de asuntos mundiales y multilaterales, está a cargo del seguimiento de los aspectos políticos de la OEI. Dentro de la Comisión, la Unidad 4 del Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) está a cargo de la dimensión operativa de la OEI. En cuanto al PE, suele ser uno de sus miembros quien lidera las MOE.

Profesionalización de los observadores

El procedimiento seguido por los observadores, los criterios de evaluación de unas elecciones y el código de conducta son los establecidos en la comunicación 191. En 1999, la Comisión contribuyó con el financiamiento del proyecto “Observación electoral, un enfoque común europeo”, de la Agencia sueca de desarrollo internacional, cuyo objetivo fue adoptar un enfoque común en las actividades de

que las MOE UE “gozan de un reconocimiento amplio como proyectos emblemáticos de la acción exterior de la Unión [...]. Son los medios más eficaces para poder evaluar con conocimiento de causa los procesos electorales y formular recomendaciones para su mejora ulterior en el contexto de la cooperación y el diálogo político de la UE con terceros países”.

³⁰⁴ En 2006 Meyer-Resende elaboró un documento de trabajo para el Centre for European Policy Studies en el que señalaba que aunque la OEI pertenecía al campo técnico de la asistencia a la democracia, tenía que ser vista en el contexto de la política exterior de la UE, pues a diferencia de Estados Unidos, la UE despliega MOE en su propio nombre, no deja la labor en manos de, por ejemplos, ONG. Meyer-Resende, M., “Exporting Legitimacy: The Record of EU Election Observation in the context of democracy support”, en *CEPS Working Document*, nº 241, marzo de 2006, p. 1.

formación de los observadores electorales. Han sido incorporadas las aportaciones introducidas por la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional y Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales.

Hasta 2012, el proyecto Network for Enhanced Electoral and Democratic Support (NEEDS) estuvo a cargo de la mejora continua de la metodología de las MOE UE, su enfoque, la selección y entrenamiento de los observadores, y la transferencia de conocimientos de éstos hacia la sociedad civil y las organizaciones nacionales. Este proyecto fue financiado por la Comisión Europea y dirigido por un consorcio de organizaciones encabezado por el International IDEA y conformado por la International Organisation for Migration (IOM), EISA-Promoting Credible Elections and Democratic Governance in Africa (EISA), el Inter-American Institute of Human Rights a través de su Centre for Electoral Promotion and Assistance (IIDH CAPEL) e Internews Europe. El proyecto Election Observation and Democratic Support (EODS) sustituyó al NEEDS en enero de 2013.

La autoridad para investigar y sancionar una violación del código de conducta corresponde al jefe de la MOE y a los equipos electorales de la Comisión.³⁰⁵ Los observadores de la UE evalúan un proceso electoral en términos de su cumplimiento de los estándares internacionales de elecciones y las buenas prácticas electorales extendidas internacionalmente, que son consideradas como facilitadoras de oportunidades para unas elecciones democráticas³⁰⁶. En 2007 la UE publicó un Compendio de normas internacionales para las elecciones, una guía para que los observadores evalúen la administración de una elección. Estos estándares derivan de los derechos políticos y las libertades fundamentales consagrados principalmente en dos instrumentos universales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Reconociendo que una elección puede estar influida por su contexto, se

³⁰⁵ Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 2008, p. 23

³⁰⁶ Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 2008, p. 27.

recomienda que “en circunstancias en las que los estándares internacionales no se hayan cumplido, o donde las leyes nacionales o las buenas prácticas internacionales no se hayan seguido, la MOE UE considerará si hay factores atenuantes o agravantes, poniéndose así dichas circunstancias en contexto”³⁰⁷.

Mención especial merece el tema del voto electrónico. En este tipo de elecciones el proceso de recuento y tabulación de los votos está oculto a los observadores. Respondiendo al cada vez más frecuente uso de esta tecnología en las elecciones, en 2007 el Centro Carter publicó un borrador de propuesta metodológica para la observación de elecciones con voto electrónico³⁰⁸. En él se resumen las conclusiones de un debate en el que participaron varias organizaciones de OEI y las conclusiones del Centro Carter tras su experiencia en la observación de las elecciones presidenciales en Venezuela en 2006.

Fundamento jurídico

En términos generales, los artículos 2 y 21 del Tratado de la UE dan fundamento jurídico a la OEI de la UE³⁰⁹. Más específicamente, en los reglamentos 975/99 y 976/99 del Consejo, del 29 de abril de 1999³¹⁰. El primero, fija los requisitos para

³⁰⁷ *Ibíd.*, *op. cit.*, p. 33-34. El Manual propone una tabla de factores que conforman la “zona gris” de la evaluación de unas elecciones, factores determinados por el contexto en el cual se desarrollan éstas y que pueden atenuar o agravar su desarrollo y su resultado. Que se trate de las primeras elecciones tras un conflicto es uno de los principales factores que deben, según lo establecido en el Manual, atenuar las fallas que presente una elección. Que ésta se desarrolle en una atmósfera pacífica es otro de esos factores atenuantes.

³⁰⁸ Centro Carter, *Developing a methodology for observing electronic voting*, Atlanta, 2007.

³⁰⁹ Artículo 2: La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Artículo 21, 1: 1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 115, 9 de mayo de 2008.

³¹⁰ Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 975/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999 por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 120, 8 de mayo

la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo cuyo objetivo sea la consolidación de la democracia. El segundo fija los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo de consolidación de la democracia³¹¹.

La Decisión 9262/98 del Consejo aporta las directrices que deben seguir las misiones; y la Decisión del Consejo 8728/99 aporta las directrices sobre la selección de los observadores³¹². El Acuerdo de Asociación entre la UE y los países ACP, especialmente el artículo 96, es un fundamento jurídico complementario³¹³.

4.2.2. Respuesta a las deficiencias políticas

Normalización de los procedimientos: selección de las elecciones

En contraste con la influencia que tenía el Consejo en la etapa anterior, a partir de la Comunicación 191 hubo una mayor coordinación entre las instituciones de la UE en lo referido a las MOE. La función del Parlamento fue definida y la decisión de enviar una MOE es tomada sobre la base de propuestas de la Comisión.

de 1999. Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 976/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999 por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 120, 8 de mayo de 1999.

³¹¹ Los reglamentos 975/1999 y 976/1999 fueron modificados por los reglamentos 2240/2004 y 2242/2004 del Consejo. Las modificaciones afectaron principalmente a los procedimientos para la ejecución de la ayuda que, como establecían los reglamentos originales, sería destinada por la Comunidad a actividades en el ámbito de los derechos humanos y la democratización.

³¹² Consejo de la Unión Europea, *Guidelines-EU policy on election observation*, Decisión 9262/98 — PESC 157 — COHOM 6, 3 de junio de 1998. Consejo de la Unión Europea, *Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones*, Decisión del Consejo 8728/99 - PESC 165 - COHOM 4, 28 de mayo de 1999.

³¹³ Si, a pesar del diálogo político regular entre las Partes, una de ellas considera que la otra no ha cumplido con una obligación derivada del respeto a los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho proporcionará a la otra Parte y al Consejo de Ministros, excepto en caso de urgencia particular, los elementos de información pertinentes que sean necesarios para efectuar un examen minucioso de la situación con el fin de buscar una solución aceptable para las Partes.

Actualmente, el FPI mantiene una agenda de elecciones en todo el mundo a partir de la cual elabora una lista de entre diez y doce países en los que la UE podría desplegar una MOE en toda regla. Al final de cada año, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad establece los países prioritarios a partir de esa lista. Las elecciones generales son prioritarias. La UE sólo envía MOE UE previa invitación del gobierno anfitrión.

La decisión definitiva de enviar una MOE es tomada por el Alto Representante sobre la base de los hallazgos de una misión exploratoria (ExM) enviada a cada uno de los países prioritarios entre seis y cuatro meses antes de las elecciones³¹⁴. El objetivo de esta misión es evaluar el balance costo/beneficio de enviar una MOE: “a veces una misión electoral es aconsejable o viable pero sólo marginalmente útil”³¹⁵. Así pues, el envío de una MOE UE debe ser útil, factible y recomendable.

Tras la confirmación de su envío, la organización y despliegue de una MOE puede tomar entre diez y doce semanas. Una condición indispensable para la continuación del proceso es que la UE y el país anfitrión firmen un memorando de acuerdo (MoUs) con los derechos y responsabilidades de ambas partes. Mientras la MOE UE se compromete a la imparcialidad y la no interferencia en el proceso electoral, el gobierno anfitrión debe garantizar las condiciones necesarias para una observación eficaz y creíble: acceso sin impedimentos a todos los aspectos del proceso electoral y a todas las personas implicadas en las elecciones; libertad de emitir declaraciones públicas e informes; libertad de movimiento; la emisión de acreditaciones apropiadas, que deben ser proporcionadas según principios de no

³¹⁴ La ExM es dirigida por la División de democracia y observación electoral y compuesta por representantes de ésta, del servicio geográfico del SEAE y del FPI, que son asistidos normalmente por tres expertos en logística, elecciones y seguridad. Estos expertos son propuestos como equipo por contratistas externos y son seleccionados a través de un contrato marco, con un presupuesto máximo de 300.000 euros. Para cada misión son diseñadas unas Condiciones Estándares de Referencia (TdR) con el fin de adaptarlas a la situación específica política y geográfica de cada país. La ExM también recomienda la estructura y tamaño de la misión y asesora sobre el presupuesto provisional, basándose en estimaciones de costos y aspectos como el tamaño del país, el número de electores y centros de votación (un mínimo de 2% de mesas observadas) y la complejidad del proceso electoral. El informe de la ExM (resumen ejecutivo) es compartido con los Estados miembros (EM) y el Parlamento Europeo (PE).

³¹⁵ Comisión Europea, *op. cit.*, 2000, p. 20.

discriminación; y garantías de que no se realizará ninguna acción hostil contra sus miembros nacionales o extranjeros o contra otros que asistan a la MOE UE con su trabajo³¹⁶.

El SEAE selecciona las elecciones prioritarias según los siguientes criterios:

- influir en el diálogo político y la cooperación de la UE; la OEI de la UE es una actividad política, en cuanto a través de ésta la UE demuestra su apoyo a un proceso político. La UE tenderá a desplegar MOE en los países con los que mantiene relaciones estrechas en el marco de la cooperación al desarrollo. “Se pretende dar coherencia a su política de promoción de la democracia y derechos humanos, condicionando en cierta medida la ayuda al desarrollo sobre la premisa de que democracia y desarrollo se refuerzan mutuamente”³¹⁷.
- mejorar cualitativamente las elecciones; aumentar la confianza de los votantes en el proceso electoral, fomentando así la participación.
- responder al seguimiento de las recomendaciones hechas por MOE previas.

Es oportuno destacar que la lista de posibles elecciones a observar es consultada con los Estados miembros representados en el Comité Político y de Seguridad. En este punto, los vínculos históricos, económicos y geopolíticos de los Estados miembros pueden influir en la selección final³¹⁸. No obstante, una vez desplegadas las MOE son totalmente independientes de los intereses de los miembros e instituciones de la UE. Dentro del Parlamento, los asuntos relacionados con la OEI son coordinados por el Grupo de Apoyo a la Democracia y Coordinación Electoral, codirigido por los presidentes de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Desarrollo³¹⁹. Este grupo es el enlace entre la Comisión y el Parlamento para el diálogo sobre la OEI.

³¹⁶ *Ibíd.*, p. 39.

³¹⁷ Menchón López, I., *Manual práctico de observación electoral*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, 2014, p. 35.

³¹⁸ Menchón López, I., *Manual práctico para observadores electorales de corta duración*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, 2014, p. 36.

³¹⁹ Hasta 2012, Grupo de Coordinación Electoral

Evaluación más integral del ciclo electoral y selección de los observadores

El FPI, en cooperación con el VI.A3, elabora las TdR para el equipo central de la MOE, que es desplegado entre ocho y seis semanas previas a la elección. Está compuesto por un grupo de entre seis y doce expertos reclutados directamente por el FPI. Generalmente, incluye al observador jefe, jefe de misión adjunto, experto legal, experto en medios de comunicación, jefe de prensa, coordinador de observadores, experto en política, experto en derechos humanos y género, y un técnico en estadísticas³²⁰.

El observador jefe es seleccionado directamente por el AR de una lista sugerida por la VI. A3, en consulta con la unidad electoral del Parlamento. Subrayando la importancia de la democracia representativa dentro de la UE, el observador jefe suele ser un parlamentario europeo y preferentemente miembro de las comisiones de desarrollo, asuntos exteriores y/o derechos humanos. Asimismo, debe tener experiencia previa en OEI, conocimientos del idioma del país anfitrión y no debe ser nacional de una antigua colonia, de modo que su neutralidad como jefe de la MOE no pueda ser puesta en entredicho³²¹.

Cuando el núcleo de la MOE está establecido en el país anfitrión, entre cinco y cuatro semanas antes del día de los comicios es enviado el grupo de observadores a largo plazo. La responsabilidad de cada pareja de observadores a largo plazo es suministrar al equipo central análisis sobre los aspectos del proceso electoral en su área de responsabilidad. Los observadores a corto plazo

³²⁰ El FPI lanza un proceso de licitación para el equipo de proveedores de servicios -expertos en logística, seguridad, finanzas, computación y otros campos necesarios para el desarrollo de la MOE- y elabora las TdR para su labor. En el reclutamiento de los proveedores participan como observadores la División de democracia y observación electoral y EuropeAid. El equipo es desplegado en el país anfitrión entre diez y ocho semanas antes de la elección con el objetivo de establecer la sede la MOE.

³²¹ El Parlamento puede ser invitado directamente a observar unas elecciones, aunque su invitación está implícita en la recibida por la UE. Las MOE del Parlamento siempre están integradas dentro de las MOE UE y sólo son enviadas a elecciones nacionales y en las que esté presente una MOE a largo plazo. La planificación, organización, evaluación y seguimiento de las misiones de observación electoral del PE es dirigida por el Grupo de Apoyo a la Democracia y Coordinación Electoral (GADCE). El Grupo está formado por 15 diputados y está copresidido por los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Desarrollo del Parlamento. Es el enlace entre la Comisión y el Parlamento para el diálogo sobre la observación electoral.

son desplegados, también en parejas, diez días antes de las elecciones. Su observación se centra en partes específicas del proceso, tales como el escrutinio de los resultados.

El proceso de selección de los observadores tiene dos etapas. En la primera, un comité dirigido por el FPI preselecciona a los candidatos de las listas entregadas por los Focal Points de cada Estado miembro de la UE. En la segunda, los preseleccionados son evaluados por el equipo central de la MOE. La presencia de varios eurodiputados en una MOE aumenta la visibilidad de ésta³²².

Concentración de los recursos allí donde pueden generar visibilidad para la UE

Los reglamentos 975 y 976 establecen que la OEI se realizará en el territorio de los terceros países o en los países en vías de desarrollo. Desde el año 2000 la UE ha observado elecciones en 41 países de África, Latinoamérica, Asia y Oriente Medio. La observación electoral dentro de los Estados parte de la OSCE – de la que son miembros todos los Estados de la UE- es realizada por la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, que tiene una extensa trayectoria en la región. La UE no despliega misiones para observar elecciones en los países OSCE. Oficialmente, la razón es que ambas organizaciones tienen una metodología similar. Sin embargo, es posible que la UE prefiera concentrar sus esfuerzos en regiones donde pueda profundizar su influencia. La UE ha enviado MOE a elecciones en tres países que son Socios para la Cooperación de la OSCE: Túnez, Afganistán y Argelia. Actualmente, la OEI es probablemente una de las actividades que más visibilidad genera para la UE en África, Asia y América.

Así pues, las deficiencias operativas que se habían hecho patentes en los años previos han sido enmendadas con la dotación de una fuente de financiamiento fija, la división de responsabilidades entre las instituciones, el establecimiento de procedimientos claros y de un marco jurídico para la actuación, y de una guía de

³²² Meyer-Resende, *op. cit.*, 2008, p. 25.

trabajo para los observadores que fue integrada en un manual de observación integral.

Las deficiencias políticas de la primera etapa también han sido abordadas. La selección de las elecciones a observar no sólo sigue unos criterios preestablecidos sino que además busca responder a los objetivos de la PESC. La OEI pasó de ser una actividad en gran medida controlada por el Consejo y susceptible a los intereses de los algunos Estados miembros en momentos específicos, a ser una actividad en la que paulatinamente todas las instituciones principales de la UE se han visto involucradas.

Asimismo, la evaluación de las elecciones, y con ella la información que es transmitida a la UE, es más completa y precisa, pues se basa en una observación más integral del ciclo electoral. La UE ha ido construyendo una reputación en el ámbito de la OEI, concentrando sus recursos en sus propias MOE. El hecho de que de las 113 MOE que han sido organizadas entre 2000 y 2013, más de 50% hayan sido en África, puede indicar que la UE también se ha concentrado en regiones en las que no hay otras organizaciones predominantes en materia de OEI.

Dicho lo anterior, la sistematización de la OEI UE en 1999 a través de la Comunicación 191 no fue un hecho aislado, sino los cimientos de una construcción a la que han sido añadida nuevas piezas a lo largo del tiempo. La tabla 3 ordena estas piezas, los documentos producto de las observaciones sobre la OEI que las instituciones de la UE han hecho entre 2000 y 2014.

La tabla 3 muestra que, prácticamente cada año, ha habido alguna referencia a la OEI en las resoluciones, comunicaciones e informes generados por la UE, si bien ha sido generalmente en el marco de las evaluaciones e iniciativas sobre derechos humanos y la democratización.

En el plan de acción para la aplicación del Marco Estratégico de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia, aprobado en junio de 2012, se contempló “sistematizar el uso a posteriori de las misiones de observación electoral de la UE

y de sus informes en apoyo de la totalidad del ciclo electoral, y velar por que se apliquen sus recomendaciones”³²³. Siguiendo estas directrices, en 2012 se puso en marcha un tipo específico de misión cuyo objetivo es examinar hasta qué punto los países que han recibido MOE UE han implementado las recomendaciones hechas por éstas. Hasta 2014 se habían realizado tres de estas misiones: Bolivia (2012), Malawi (2013) y Mozambique (2013).

El Parlamento ha sido el principal impulsor de la OEI en los debates sobre el lugar que ocupa la OEI en la política exterior de la UE. El Parlamento ha expresado repetidamente su convicción de que la OEI es un elemento clave de la estrategia global de la UE para la democratización y de sus relaciones con los países en desarrollo³²⁴.

³²³ Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, PESC 822, n° doc. 11417/12, 25 de junio de 2012.

³²⁴ ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, “Resolution on elections and electoral processes in ACP and EU countries (ACP- EU/100.123/07/fin.)”, *Official journal of the European Union*, serie C, n° 58, 1 de marzo de 2008, p. 21.

Tabla 3. Informes, recomendaciones, resoluciones y comunicaciones sobre la OEI 2000-2014

Institución Año	Parlamento	Consejo	Comisión	SEAE
2000			Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (COM(2000)0191) Informe de la Comisión sobre la aplicación de medidas para promover el respeto por los derechos humanos y los principios democráticos en las relaciones exteriores durante el período 1996-1999 (COM(2000) 726 - C5-0628/2000)	
2001	Resolución sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 -2000/2137(COS))	Conclusiones del Consejo sobre asistencia y observación de elecciones por la Unión Europea (doc. 9990/01)	Comunicación de la Comisión - El papel de la Unión europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países COM/2001/0252 final	
2002			Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation SEC(2003) 1472	
2003			Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos - Orientaciones estratégicas COM/2003/0294 final	
2004				
2005	Resolución del Parlamento Europeo sobre una estrategia de desarrollo para África (2005/2142(INI)) C 280 E/476, 18.11.2006			
2006	Resolución sobre el Informe anual 2005 relativo a los derechos humanos en el mundo y la política de la UE en este ámbito (2005/2203(INI))		Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013) COM/2006/0023 final	

2007	<p>Resolución de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE sobre las elecciones y los procesos electorales en los Estados ACP y de la Unión Europea (ACP-UE/100.123/07/def.)</p> <p>Resolución sobre el funcionamiento de los diálogos en materia de derechos humanos y de las consultas sobre derechos humanos con terceros países (2007/2001 (INI))</p> <p>Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, resolución sobre las elecciones y los procesos electorales en los Estados ACP y de la Unión Europea (ACP-UE/100.123/07/def.)</p>		
2008	<p>P6_TA(2008)0194</p> <p>Misiones de observación electoral de la UE: objetivos, prácticas y futuros desafíos.</p> <p>Resolución del Parlamento Europeo sobre las misiones de observación electoral de la UE: objetivos, prácticas y futuros desafíos (2007/2217(INI))</p> <p>Resolución relativa al Informe Anual de la Unión Europea sobre los derechos humanos en el mundo (2007) y la política de la Unión Europea al respecto (2007/2274(INI))</p>		
2009	<p>Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2008) y la política de la Unión Europea al respecto (2008/2336(INI)) 2010/C 212 E/11</p>		

	Resolución sobre la consolidación de la democracia en las relaciones exteriores de la UE 2010/C 265 E/02				
2010	Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto (2010/2202(INI))				
2011	Resolución sobre las políticas exteriores de la UE en favor de la democratización (2011/2032(INI))			Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y al Comité de las Regiones: un presupuesto para Europa 2020. COM/2011/0500 final	
	Resolución sobre flujos migratorios provocados por la inestabilidad: ámbito de aplicación y papel de la política exterior de la UE (2010/2269(INI))			Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo- Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE COM/2011/0865	
2012	Recomendación destinada al Consejo sobre el 67o período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012/2036(INI)) 2013/C 332 E/23			Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo- Derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE: hacia un enfoque más eficaz. /* COM/2011/0886 final */	
	Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto, incluidas las repercusiones para la política estratégica de la UE en materia de derechos humanos (2011/2185(INI))			Informe conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Aplicación del Programa de Acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE /* JOIN/2012/028 final	

2013			Staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual Report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012 /* SWD/2013/0307 final */	
2014	Regulation (EU) 235/2014 of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide			

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada por la autora en el repositorio de documentos oficiales de la UE, Eur-lex.

Adicionalmente a sus resoluciones, en 2008 el Parlamento comisionó al director de la organización Democracy Reporting International, Michael Meyer-Resende, un estudio sobre los objetivos, prácticas y futuros desafíos a los que debía hacer frente la observación electoral de la UE³²⁵. Hasta donde hemos podido averiguar, es el único estudio encomendado por una institución de la UE que evalúa la labor de OEI³²⁶.

El Consejo, por su parte, ha participado poco en las revisiones sobre la OEI de la UE. Se involucró en la sistematización de la OEI a través de la adopción de los reglamentos 975 y 976, y la decisión 9262/98, que fueron recogidos en la Comunicación 191. A propósito de dicha comunicación, en 2001 emitió unas conclusiones sobre la asistencia y observación electoral. En ellas, entre otros apuntes sobre la OEI, reconoció el valor que tenía la presencia de MOE UE en terceros países como declaración política sobre el compromiso de la UE con los valores democráticos. Estas conclusiones son prácticamente la única exposición del Consejo específica sobre la OEI en los últimos trece años.

La Comisión ha mantenido una suerte de diálogo sobre la OEI con el Parlamento. La Comunicación 191 fue la respuesta de la Comisión a una petición expresa del Parlamento de que presentase una evaluación de la OEI que la UE había realizado durante la década de 1990³²⁷. La Comisión ha dejado constancia de la importancia de la OEI en las relaciones exteriores de la UE, por ejemplo, destacando que “ha dado nombre y autoridad a la UE, fortaleciendo su posición en los diálogos políticos”³²⁸.

³²⁵ Meyer-Resende, *op. cit.*, 2008.

³²⁶ Wally, M., *Following-up on recommendations of EU election observation missions*, Parlamento Europeo, EXPO/B/DROI/2012/13, PE 457.117, diciembre 2012, p. 8.

³²⁷ Parlamento Europeo, “Resolución sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las acciones de fomento de los derechos humanos y de la democratización (para el año 1995) (COM(96)0672 – C4-0095/97)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 14, 19 de enero de 1998.

³²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM(2006) 23 final, Bruselas, 25 de enero de 2006, p. 8.

4.3. Sumario

La evolución de la OEI de la UE se ha producido en dos etapas. La primera etapa, de 1993 a 1999, puede ser definida como reactiva. En ella las actuaciones de la UE en materia de OEI fueron *ad hoc*: el financiamiento y la organización de cada MOE no estaban establecidas, y las MOE fueron resultado de acciones comunes de la PESC. La OEI de la UE parecía ser una reacción sobre la marcha a un proceso internacional en el que esta actividad estaba adquiriendo relevancia.

La segunda etapa, desde 2000 hasta la actualidad, puede ser definida como estratégica. Para la UE se hizo evidente que la OEI podía ser un instrumento de política exterior importante para la promoción de la democracia. Dentro de la Comisión, el FPI esté a cargo de la dimensión operativa de la OEI.

La comunicación 191 sentó las bases de la sistematización de la OEI de la UE. Fue definido el fundamento legal de las MOE UE, se las dotó de un instrumento de financiamiento estable en el IEDDH, de una metodología estándar de trabajo, mandato y objetivos.

Las MOE UE son responsabilidad del SEAE, que toma la decisión de enviar una MOE sobre la base de propuestas de la Comisión. El jefe de misión es un miembro del Parlamento. Dentro del SEAE, la Dirección general de asuntos mundiales y multilaterales está a cargo del seguimiento de los aspectos políticos de la OEI. A cargo de los aspectos operativos está el FPI de la Comisión. Hay, pues, una mayor coordinación institucional en comparación con la primera etapa de la OEI, si bien el Parlamento ha sido el principal impulsor de que los hallazgos de las MOE UE no sólo sean tomados en cuenta por el país anfitrión para aplicar reformas, sino que también sean tomados en consideración en las decisiones políticas de la UE hacia terceros países.

La OEI es claramente reconocida por la UE como un instrumento de política exterior. En este sentido, uno de los criterios para seleccionar las elecciones a las que enviar MOE es que ésta pueda influir en el diálogo político y la

cooperación entre la UE y el país anfitrión. Otro criterio de gran importancia es que el envío de la MOE responda al seguimiento de las recomendaciones hechas por MOE previas.

Los estándares de evaluación electoral que deben seguir las MOE UE derivan de los derechos políticos y las libertades fundamentales consagrados principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional y Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales. Los observadores de la UE evalúan un proceso electoral en términos de su cumplimiento de los estándares internacionales de elecciones.

La UE sólo envía MOE UE a aquellos países que no forman parte de la OSCE y previa invitación del gobierno anfitrión, con el que firmará un memorando de acuerdo en el que se establecen, entre otras cosas, las condiciones bajo las que se realizará la observación. Éstas deben permitir que la MOE UE realice su labor sin restricciones.

La UE ha ido construyendo una reputación en el ámbito de la OEI, concentrando sus recursos en sus propias MOE. El hecho de que de las 113 MOE que han sido organizadas entre 2000 y 2013, más de 50% hayan sido en África, puede indicar que la UE también se ha concentrado en regiones en las que no hay otras organizaciones predominantes en materia de OEI.

5. TRAYECTORIA Y HALLAZGOS DE LAS MOE UE EN LOS PSEM

Este capítulo explora la trayectoria de la OEI en los PSEM a partir del análisis de los informes de las MOE UE desplegadas en estos países entre 2000 y 2014. Asimismo, son identificados y sistematizados los problemas principales hallados por las MOE UE.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. El primer apartado es una recapitulación de las MOE UE desplegadas en los PSEM desde 2000, año en el que la UE comenzó a realizar una OEI sistematizada, hasta 2014. El segundo apartado se ocupa de comparar el número de MOE UE desplegadas en los PSEM con el número de MOE UE desplegadas en el resto del mundo.

El tercer apartado examina las nueve MOE UE desplegadas en los PSEM en el periodo estudiado. Este apartado está organizado en seis partes, una por cada país en el que hubo MOE UE. A manera de introducción general, son presentadas sus principales características. A continuación, cada parte comienza con una explicación del contexto político en el que tuvieron lugar las elecciones observadas y los principales problemas detectados en dichas elecciones por las MOE UE, de acuerdo con lo expuesto en sus informes.

Estas dos últimas partes del capítulo proporcionan el fundamento necesario para abordar el tema de la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM y la aplicación de la condicionalidad política. El cuarto apartado recapitula los principales asuntos expuestos.

5.1. MOE UE en los PSEM

En 2005 se cumplieron diez años de la Declaración de Barcelona, cuya dimensión política aspiraba al desarrollo de la democracia en los sistemas políticos de la región como requisito necesario para la paz, la estabilidad y la prosperidad³²⁹.

³²⁹ Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona de los días 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo

Sin embargo, el balance de esos diez años de asociación euromediterránea no reflejó grandes mejoras en el ámbito de la democracia en general, ni en lo referido al pluralismo y la participación política manifestadas a través de la celebración periódica de elecciones transparentes y justas, en particular. Sucesivos informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el desarrollo humano en el mundo árabe dejaron constancia de esta situación. Advirtieron que las reformas a favor del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos con frecuencia no eran más que meros gestos sin alcance real³³⁰. La aceptación *de jure* de la democracia estaba consagrada en la Constitución de muchos Estados árabes, pero su aplicación *de facto* era ignorada y, en algunos casos, omitida deliberadamente³³¹.

Las conclusiones del PNUD coincidían con reiterados llamamientos por parte del Parlamento acerca de la ausencia de avances substanciales en materia de derechos humanos en los países participantes en la Declaración de Barcelona, así como sobre la necesidad de que la Comisión asumiera su responsabilidad de invocar la cláusula de derechos humanos y democracia de los AEA³³². Asuntos como la obstaculización del pluralismo político en los Estados del Magreb³³³ y la ausencia de democracia representativa genuina en los PSEM en general fueron advertidos por el Parlamento, que en 2004 resumió la situación de esta forma: “se han hecho pocos progresos tangibles en materia de democracia y derechos humanos en los países socios de la UE que forman parte del proceso de Barcelona y han negociado acuerdos de asociación con la UE”³³⁴.

La Comisión reconoció que la escasez de logros concretos en algunos de los

³³⁰ PNUD, *The Arab Human Development Report 2005*, p. 32.

³³¹ PNUD, *The Arab Human Development Report 2002*, p. 2.

³³² Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on Mediterranean policy”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, n° 378, 29 de diciembre de 2000.

³³³ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Unión del Magreb Árabe: puesta en marcha de una cooperación privilegiada (2001/2027(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, n° 261, 30 de octubre de 2003.

³³⁴ Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on reinvigorating EU actions on human rights and democratisation with Mediterranean partners”, *Official Journal of the European Union*, serie CE, n° 97, 22 de abril de 2004. P. 656.

propósitos de la Declaración de Barcelona podía deberse, al menos en parte, a que los socios en ocasiones no estuvieran completamente comprometidos con los principios que habían suscrito en los AEA³³⁵. En 2005 ya estaban en vigor los AEA con Túnez, Marruecos, Israel, Jordania, Egipto y Argelia. El artículo 2 de estos acuerdos constituía la llamada cláusula de derechos humanos o cláusula democrática, según la cual la observancia de los principios democráticos era un elemento esencial de las relaciones entre la UE y sus socios.

Lo expuesto hasta ahora caracterizó el contexto general en los PSEM en el que la UE envió por primera vez una MOE a esta región. Se trató de la MOE UE enviada a las elecciones presidenciales en la Autoridad Nacional Palestina, en enero de 2005, pocas semanas después de la muerte de Yasser Arafat. Aquellas fueron las primeras elecciones en la ANP desde 1996. En mayo y junio de ese mismo año, una MOE UE observó las elecciones legislativas en el Líbano, la primera vez en 30 años que ese país celebró elecciones sin la presencia militar de Siria. Así pues, la UE comenzó su actividad de OEI en los PSEM en dos elecciones de gran significación.

La tabla 5 muestra las MOE UE desplegadas en los PSEM entre 2005 y 2014. Determinar las razones por las que no fueron desplegadas MOE UE antes de 2005 excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, a la luz de lo discutido hasta ahora es posible esbozar algunas explicaciones. La primera, que entre 2000 y 2005 no haya habido elecciones prioritarias para la observación, es decir, elecciones presidenciales, legislativas o referéndum constitucionales o presidenciales. Como fue explicado en el capítulo anterior, el alto costo de las MOE exige dar prioridad a este tipo de elecciones. La información obtenida no confirma esta explicación. Entre 2000 y 2005 hubo 14 elecciones legislativas y presidenciales en la región (tabla 4), algunas de las cuales tuvieron mucha significación. Tal fue el caso de las elecciones presidenciales en Egipto en 2005, que fueron las primeras elecciones multipartidistas en ese país en 24

³³⁵ Comisión Europea, *A work program to meet the challenges of the next five years*, COM(2005) 139 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.

años. También fue el caso de las elecciones de primer ministro en Israel en 2001, unas elecciones adelantadas, realizadas en un ambiente de tensión interna, convocadas tras la renuncia de Ehud Barak y el fracaso de la cumbre de Camp David.

La segunda explicación posible para el hecho de que la UE no haya observado ninguna de las 14 elecciones que se celebraron en los PSEM entre 2000 y 2005 es que no haya sido invitada a hacerlo, o bien que las condiciones impuestas por los gobiernos a los observadores fueran inaceptables, en el sentido de que habrían hecho imposible cumplir a cabalidad con la metodología y los estándares por los que se rige la OEI de la UE. El repositorio en línea de documentos públicos de la UE no suministró información que pudiera certificar que ésta no fue invitada a observar estas elecciones, como tampoco lo hicieron los informantes clave a los que se tuvo acceso. En estas circunstancias, la información que más acerca a una respuesta es la asistencia de otras misiones de observación. La premisa de partida fue que si hubo observadores internacionales de organizaciones que, como la UE, han firmado la declaración de principios para la observación internacional de elecciones, es probable que la UE haya sido invitada.

En general, no hay información oficial suficiente para respaldar la afirmación de que los gobiernos de los PSEM negaron u obstaculizaron la presencia de observación internacional de la UE en las elecciones entre 2000 y 2005³³⁶. La única excepción fue el caso del IRI, que dejó constancia de que el gobierno de Egipto negó a los observadores internacionales la acreditación y el acceso a los centros de votación durante las elecciones de 2005³³⁷.

En las elecciones en los PSEM entre 2000 y 2005 hubo OEI, pero fue muy escasa y principalmente *ad hoc* (tabla 6). Las elecciones con mayor presencia de observadores internacionales fueron precisamente las observadas por la UE: Palestina y Líbano, en 2005.

³³⁶ Hyde, S y Marinov, N., "Which elections can be lost?", *Political analysis*, vol. 20, n° 2, 2012, pp. 191-201.

³³⁷ International Republican Institute, *2005 presidential election assessment in Egypt*, 2005, p. 4.

Tabla 4. Elecciones presidenciales, legislativas y referendums relevantes entre 2000 y 2014: PSEM*

País	Argelia	Egipto	Israel	Jordania	Marruecos	Túnez	Líbano	Libia	Palestina	Siria
Año										
2000		Legislativas (III fases)					Legislativas (II fases)			Referéndum presidencial
2001		Consejo Shura (III fases)	Primer ministro**							
2002	Legislativas				Legislativas	Referéndum				
2003			Legislativas	Legislativas						Legislativas
2004	Presidenciales	Consejo Shura (III fases)				Generales				
2005	Referéndum	Legislativas (III fases) Presidenciales Referéndum					Legislativas (IV fases)		Presidenciales	
2006			Legislativas						Legislativas	
2007	Legislativas	Consejo Shura (II fases)		Legislativas	Legislativas					Referéndum presidencial Legislativas
2008										
2009	Presidenciales		Legislativas			Generales	Legislativas			
2010		Legislativas (2) Consejo Shura (2)		Legislativas						
2011		Legislativas (1) Referéndum			Legislativas Referéndum	Asamblea constituyente				
2012	Legislativas	Presidenciales (2) Legislativas (y II) Consejo Shura (2) Referéndum (2)						congreso nacional general		Referéndum Legislativas
2013			Legislativas	Legislativas						
2014	Presidenciales	Referéndum (2) Presidenciales (I, II y III: 26 al 28/05)				Legislativas Presidenciales (2)		asamblea constituyente Legislativas		Presidencial
Subtotal	7	17	5	4	4	6	3	3	2	7
Total	58									

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos Election Guide International Foundation for Electoral Systems) y Red de Conocimientos Electorales (ACE)
*Referéndum constitucionales para decidir cambios en el mandato presidencial, el sistema de gobierno, las libertades fundamentales, los órganos del Estado.

**Última elección directa del primer ministro. En adelante, elegido por el Knéset.

Generales: presidenciales y legislativas en el mismo proceso.

Número entre paréntesis: vuelta. Número romano entre paréntesis: etapas

Tabla 5. MOE UE en elecciones en los PSEM

País	Argelia	Egipto	Israel	Jordania	Líbano	Marruecos	Palestina	Túnez	Libia	Siria
Año										
2000										
2001										
2002										
2003										
2004										
2005					L: 11 de mayo al 19 de junio. 26 LTO y 62 STO		P: desde el 8/12/04. 42 LTO y 167 STO			
2006							L: 13/12/05 a 26/01/06. 185 observadores.			
2007										
2008										
2009					L: desde 18/4. 30 LTO, 50 STO.					
2010										
2011								Asamblea consiguiente: 8/9 al 20/11. 10 expertos, 180 observadores (LTO y STO).		
2012	L: del 30/3. 40 LTO, 60 STO.									
2013				L: 13/12/12 to 07/2. 24 LTO, 28 STO.						
2014		P: 18/4. 30 LTO,						G: 17/9 a 14/1/15		
subt	1	1		1	2		2	2		
Total	9									

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos Election Guide (International Foundation for Electoral Systems) y Red de Conocimientos Electorales (ACE)
G: generales / L: legislativa

De las restantes 20 elecciones celebradas en la región, sólo cinco contaron con la presencia de observadores internacionales. Es oportuno destacar que en casi todas ellas la observación consistió en pequeñas delegaciones parlamentarias *ad hoc* cuya labor consistió en la recopilación de información.

Tomando en cuenta estos resultados, es probable que la UE haya tenido la opción de asistir a alguna de estas elecciones, pero que haya descartado hacerlo, como probablemente también lo descartaron otras organizaciones con reconocida trayectoria en la OEI, por considerar que de antemano no se cumplían las condiciones para garantizar la integridad electoral.

El contexto esbozado al principio de este apartado sugiere que en el periodo en cuestión unas elecciones transparentes, justas o auténticas eran poco probables en el escenario político de los PSEM. El informe del PNUD llamó a recibir las elecciones en la región con cautela, advirtiendo que muchas de ellas habían estado plagadas por irregularidades, podían ser elecciones manipuladas cuyo objetivo era dar legitimidad democrática a regímenes autocráticos³³⁸.

Sobre la calidad de las elecciones existe información empírica que apoya esta última explicación. El indicador sobre la limpieza de las elecciones del proyecto V-Dem evalúa hasta qué punto las elecciones fueron “libres y justas” en una escala de 0 a 1³³⁹. La calificación “libres y justas” connota ausencia de fraude en el registro de votantes, de irregularidades sistemáticas, intimidación, compra de votos y violencia. Lo primero que evidencia este indicador es que la limpieza de las elecciones en cada uno de los países de los PSEM se mantuvo constante durante el periodo. En otras palabras, en cada país no hubo grandes cambios entre una elección y la siguiente en lo referido a la limpieza del proceso.

³³⁸ PNUD, *The Arab Human Development Report 2005*, p. 34.

³³⁹ V-Dem Codebook: Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Carl Henrik Knutsen, Kelly McMann, Daniel Pemstein, Megan Reif, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Eitan Tzelgov, and YiPing Wang. 2015b. “Varieties of Democracy: Codebook v4.” Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Tabla 6. MOE en los PSEM: otras organizaciones

Pais Año	Argelia	Egipto	Israel	Jordania	Libano	Marruecos	Palestina	Túnez	Libia	Siria
2000										
2001										
2002	PE: Delegación información <i>ad hoc</i>					PE: Delegación de información <i>ad hoc</i>		PE: delegación de observación de corto plazo		
2003										
2004	AP OSCE: delegación									
2005		IRI: legislativas (II fase. Misión de evaluación, observación no permitida) IRI: presidencial (Misión de evaluación, observación no permitida)			OIF: misión de información y observación		CC/ NDI: presidenciales NDI: locales (IV etapas) CLRAE: locales (IV etapa únicamente) PE: presidenciales (delegación de observación)			
2006							Centro Carter / NDI: legislativas PE: legislativas			
2007						NDI: legislativas				
2008										
2009					CC: Legislativas NDI: legislativas					
2010				NDI: legislativa IRI: legislativa						

2011								NDI: legislativas PACE: legislativas		NDI: asamblea constituyente IRI: asamblea constituyente UA: Asamblea constituyente Centro Carter: asamblea constituyente OIF AP OSCE	
2012	NDI: legislativas (MOE limitada pero preelectoral y el día de las elecciones) UA: legislativas	Centro Carter: Legislativas (III) Shura (2) Presidenciales (2) NDI: Legislativas (y III) IRI: Legislativas (y III) EISA: Legislativas y Shura						NDI: locales (misión preelectoral)		Centro Carter: MOE limitada en las legislativas UA: congreso nacional	
2013						NDI					
2014	UA: presidencial	UA: presidenciales (I, II y III)								NDI: presidenciales (2) y legislativas Unión Africana: presidenciales (2) y legislativas IRI: presidenciales (2) y legislativas	CC: misión de expertos

Fuente: elaboración propia a partir de información de NELDA; ACE; Centro Carter, NDI, IRI.

Número romano entre paréntesis: elecciones en etapas o fases en años distintos. Números entre paréntesis: elecciones con dos vueltas

NDI: National Democratic Institute

PE: Parlamento Europeo

IRI: International Republican Institute

OIF: Organización Internacional de la Francofonía

CC: Centro Carter

CLRAE: Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa

PACE: Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

UA: Unión Africana

EISA: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa

Esto indica que, considerando la puntuación de todos los países, en la región no hubo avances significativos en materia de limpieza del proceso electoral, pues todos se mantuvieron en el límite de los 0,4 puntos. La única excepción fue Israel, en donde la limpieza de las se mantuvo constante ligeramente por encima del 0,9 durante todo el periodo. Destacan los casos de Túnez y Egipto, en donde las elecciones no alcanzaron los 0,2 puntos en el índice de elecciones limpias.

La UE sólo envía MOE allí donde es aconsejable, viable y útil. Esto es, si se dan las condiciones mínimas para elecciones democráticas, si la MOE contribuiría cualitativamente con el proceso y si las condiciones en las que se desarrollaría la observación garantizar la seguridad de los observadores³⁴⁰. Como ha sido mencionado anteriormente, existe el riesgo de que las MOE confieran legitimidad a un resultado amañado.

Algunos gobiernos están dispuestos a trasladar sus intentos de fraude hacia áreas donde sea muy difícil para los observadores detectarlos. La presencia de una MOE UE en elecciones que *a priori* tenían pocas posibilidades de ser limpias y justas, como la mayoría de las elecciones celebradas en los PSEM entre 2000 y 2005, habría sido fútil o, en el peor de los casos, habría contribuido a legitimar un resultado probablemente fraudulento.

Lo explicado hasta ahora sugiere una pregunta. Por una parte, es comprensible que la UE descartase observar elecciones en los PSEM antes de 2000, visto que probablemente éstas no cumplían con los requisitos mencionados de viabilidad, utilidad y conveniencia. Por otra parte, estaban en vigor los AEA con Túnez, Marruecos, Israel, Jordania, Egipto y Argelia, los cuales obligaban a los socios a respetar una cláusula democrática. Es imposible saber si la UE presionó a estos gobiernos para que, haciendo honor a dicha cláusula, invitasen a MOE.

³⁴⁰ El *Manual práctico de observación electoral* elaborado por Isabel Menchón López y publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España es uno de los documentos de referencia sobre la OEI de la UE más actualizados disponibles.

Si la UE no confiaba en que los gobiernos de estos países auspiciarían elecciones transparentes y justas, ¿por qué prosiguió con la ratificación de estos acuerdos? No sólo eso: algunos líderes europeos incluso mostraron su satisfacción con la actuación de estos gobiernos en el ámbito de la democracia, como expone elocuentemente Youngs citando el caso de las elecciones presidenciales en Egipto en 2005, que la UE no observó:

Varios líderes europeos hicieron lo posible por expresar sus cálidas felicitaciones a Hosni Mubarak por su victoria en las elecciones presidenciales para las que se postulaban “múltiples candidatos” y luego en las elecciones parlamentarias, manipuladas con maestría en Egipto³⁴¹.

5.2. Las MOE UE en los PSEM y en otras regiones del mundo: comparación

La visión del Parlamento sobre el desempeño de la UE en materia de OEI, expuesta en la resolución de 2008 “Misiones de observación electoral de la UE: objetivos, prácticas y futuros desafíos”, era sobre todo positiva, pero señalaba una carencia muy específica vinculada a los PSEM: desde la sistematización de la OEI de la UE en 2000, hasta 2008, habían sido realizadas más de 50 MOE UE en 32 países de África, Asia y América, mientras que en los PSEM el número de MOE UE había sido muy inferior.

A partir de este señalamiento surgió el interés por comparar la trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM con otras regiones. La primera comparación fue entre el número de MOE UE en otros países con respecto a los PSEM. Para facilitar el manejo de los datos, los países fueron organizados por regiones siguiendo la clasificación utilizada por Europaid (agencia de la UE encargada de diseñar las políticas de cooperación al desarrollo).

Algunos países forman parte de más de una región. Es el caso, principalmente, de los países de la región África, Caribe y Pacífico (ACP), la región más grande

³⁴¹ Youngs, *op. cit.*, 2007, p. 23.

en la clasificación de Europaid. Para evitar duplicación de datos, se tomó como referencia la agrupación ACP, eliminando a los países de esta región de otras agrupaciones. Es oportuno recordar que los países de la OSCE no son relevantes en esta comparación pues la UE no despliega MOE en ellos. También es oportuno tener en cuenta que la UE no ha enviado MOE a los países y territorios de ultramar, que tienen relaciones especiales con Estados miembros. Hechas estas consideraciones, la tabla 7 muestra el total de MOE UE realizadas entre 2000 y 2014.

Tabla 7. MOE UE entre 2000 y 2014, por región*

Año	Países ACP	PSEM**	Asia	América Latina	El Golfo
2000	2		1		
2001	3		2	2	
2002	6		2	1	
2003	3		1	1	
2004	2		3		
2005	5	2	2	1	
2006	6	1	1	3	1
2007	6			2	
2008	5		6	1	
2009	6	1	2	3	
2010	6		1	1	1
2011	7	1		2	
2012	3	1			
2013	5	1	1	1	
2014	3	2	2		
Subtotal	68	9	42	18	2
Total			139		

Fuente: elaboración propia con datos recabados por la autora en Eur-Lex e informantes claves.

***Regiones, de acuerdo con la clasificación de Europaid.**

Países ACP. Angola - Antigua and Barbuda - Belize - Cape Verde - Comoros - Bahamas - Barbados - Benin - Botswana - Burkina Faso - Burundi - Cameroon - Central African Republic - Chad - Congo (Brazzaville) - Congo (Kinshasa) - Cook Islands - Cte d'Ivoire - Cuba - Djibouti - Dominica - Dominican Republic - Eritrea - Ethiopia - Fiji - Gabon - Gambia - Ghana - Grenada - Republic of Guinea - Guinea-Bissau - Equatorial Guinea - Guyana - Haiti - Jamaica - Kenya - Kiribati - Lesotho - Liberia - Madagascar - Malawi - Mali - Marshall Islands - Mauritania - Mauritius - Micronesia - Mozambique - Namibia - Nauru - Niger - Nigeria - Niue - Palau - Papua New Guinea - Rwanda - St. Kitts and Nevis - St. Lucia - St. Vincent and the Grenadines - Solomon Islands - Samoa - Sao Tome and Principe - Senegal - Seychelles - Sierra Leone - Somalia - South Africa - Sudan - Suriname - Swaziland - Tanzania - Timor Leste - Togo - Tonga - Trinidad and Tobago - Tuvalu - Uganda - Vanuatu - Zambia - Zimbabwe.

****Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez son socios para la cooperación en la OSCE pero ésta no observa elecciones en estos países).**

Asia. Países asiáticos que no pertenecen a la región ACP. Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, China, India, Indonesia, Laos, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam.

América Latina. Países americanos que no pertenecen a la región ACP: Argentina, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Brasil, Cuba, Haití, Paraguay, Venezuela, Chile, Ecuador, México, Perú.

El Golfo. Irán, Irak, Yemen.

África Subsahariana y África: todos los países de esta región pertenecen a la región ACP.

Asia Central: los países de esta región forman parte de la OSCE, por lo que la UE no observa elecciones en ellos.

El Caribe: todos los países de esta región pertenecen a la región ACP.

El Pacífico: todos los países de esta región pertenecen a la región ACP.

Entre 2000 y 2014 hubo más MOE UE en los países ACP que en cualquier otra región del mundo. A excepción del Golfo, una región conformada por sólo tres países, los PSEM son, en conjunto, los que menos MOE UE recibieron en el periodo estudiado. Tal era la situación también para 2008, cuando en el Parlamento advirtió, acertadamente, que los PSEM habían recibido menos MOE UE que países de África, Asia y América.

El análisis de la distribución de MOE UE en el mundo generó una interrogante que fue necesario abordar: ¿el número de MOE UE en una región dada responde al número de elecciones que hubo en dicha región? Más específicamente, ¿ha habido menos MOE UE en los PSEM porque allí ha habido menos elecciones? Considerando que la OEI es una herramienta a través de la cual la UE busca demostrar su apoyo a un proceso electoral, en particular, y a la democratización, en general, era pertinente hallar algún fundamento para descartar que el volumen de elecciones fuese un criterio determinante en el hecho de que haya habido menos MOE UE en los PSEM. En este sentido, fue considerado necesario comparar la proporción de elecciones observadas en las cinco regiones.

Las tablas 4, 9, 10, 11 y 12 muestran el número de elecciones relevantes celebradas en los PSEM, América Latina, los países ACP, el Golfo y Asia, entre 2000 y 2014. Con elecciones relevantes nos referimos a aquellas a las que la UE da prioridad de observación: presidenciales, legislativas, generales y referéndums constitucionales. El cruce de estos datos con el número de MOE UE da el porcentaje de elecciones observadas por cada región (tabla 8).

Tabla 8. Proporción de elecciones observadas por la UE entre 2000 y 2014, por región

	Países ACP*	PSEM	Asia	América Latina	El Golfo
Nº de elecciones	341	58	65	125	17
Nº de MOE UE	68	9	42	18	2
Porcentaje de elecciones observadas	19,94	15,51	64,61	14,4	11,76

Fuente: elaboración propia con datos recabados por la autora en Eur-Lex e informantes claves.

La tabla 8 muestra que la región en la que hubo más elecciones (ACP) no fue la región en la que hubo más MOE UE. Es decir, no sería correcto asumir que hubo más MOE UE en la región en la que hubo más elecciones. En América Latina, en donde hubo más del doble de elecciones que en los PSEM, hubo menos MOE UE. El volumen de elecciones no parece explicar, por sí sólo y partiendo de estos datos, el que haya habido menos MOE UE en los PSEM. Hay otras explicaciones para la distribución de MOE UE en el mundo que escapan al alcance de esta tesis. Seguramente se pueden encontrar en los criterios que aplica el SEAE para seleccionar las elecciones a observar, criterios que fueron expuestos en el capítulo 4.

En lo que atañe a esta tesis, las conclusiones más importantes que pueden obtenerse de la tabla 8 tienen que ver con la trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM. En este sentido, se puede señalar que la UE observó menos de una cuarta parte de las elecciones celebradas entre 2000 y 2014. Ninguna de las 14 elecciones celebradas antes de 2005 fue observada por la UE. Con respecto al total de elecciones celebradas a partir de 2005, la UE observó 20,45% (9 de 44 elecciones).

Es un porcentaje bajo, pero apenas inferior al de las elecciones observadas por la UE en los países ACP que, como ya fue señalado, son los más numerosos y con los que la UE también está vinculada por un acuerdo –el Acuerdo de Cotonú- que establece una clara condicionalidad política. Asimismo, es un porcentaje superior al de elecciones que han sido observadas en los países de

América Latina. En suma, en lo que respecta al número de elecciones observadas por la UE en todas las regiones comparadas, los PSEM están en la mediana de entre cinco regiones.

El examen de los datos mostrados permite establecer la trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM. Cabe destacar que la mitad de todas las MOE UE que hubo en los PSEM entre 2005 y 2014 están concentradas en el periodo 2011-2014. A priori podría esperarse un incremento importante de las MOE UE en los PSEM tras las protestas que provocaron, por una parte, la expulsión del poder de dirigentes autocráticos en Túnez, Libia y Egipto, y por otra, supuestas reformas políticas en otros países de la región. El porcentaje mencionado indica que éste no fue el caso. La mitad de las MOE UE en la región se desarrollaron en los cuatro años anteriores a la llamada Primavera Árabe, y la otra mitad en los cuatro años posteriores.

De hecho, de todas las elecciones presidenciales, legislativas y referéndums que tuvieron lugar en los PSEM entre 2011 y 2014 —es decir, a partir de las protestas— la UE sólo observó menos de la cuarta parte. No hubo MOE UE en las elecciones presidenciales en Argelia en 2014, ni en las primeras elecciones presidenciales con más de un candidato en Siria, el mismo año. Las explicaciones de la ausencia de observadores de la UE en estas elecciones podrían ser las mismas que las propuestas para la inexistencia de MOE UE antes de 2005. Principalmente, la existencia de indicios para anticipar que estas elecciones estarían marcadas por el fraude. Es importante acotar que una de estas misiones, la enviada a las elecciones en Libia en 2012, no fue una MOE sino una misión de evaluación electoral. Las MOE UE en los PSEM serán analizadas en el siguiente capítulo.

Tabla 9. Elecciones presidenciales, legislativas y referéndums entre 2000 y 2014: América Latina

Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
			P (2)				L		G				G		P
L	P		L							G			G		
	G	G (2)		P L	G (2)	G (2)									
G	P		P	R			P	P	L			G			
							P				G			P	R
L	P		G												L
	P	G		G	G	G	L		G	G			G (2)		P
G						R		G							R
						R						G			
L	P		G			G	G		L		G			G	R
		G	L	G	G										L
G						R		G		G			G (2)		
							L		G						P
	G	G	G	G	G	G						G			P
8	9	8	10	9	8	12	8	6	8	6	6	6	6	6	9

125

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos Election Guide y ACE
 Cuba forma parte de esta región. No obstante, al tratarse de un sistema político sin partidos las elecciones que allí se realizan no han sido incluidas.
 P: presidente; L: legislativas; R: referéndum; G: generales (presidenciales y legislativas en el mismo proceso)
 Número entre paréntesis: elecciones con dos vueltas - Número romano entre paréntesis: elecciones en etapas

Tabla 10. Elecciones presidenciales, legislativas y referendums entre 2000 y 2014: El Golfo

País Año	Irak	Irán	Yemen
2000	L	L	
2001		P	R
2002	R		
2003			L
2004		L	
2005	L (2)	P	
2006			P
2007			
2008		L	
2009		P	
2010	L		
2011			
2012		L	P
2013		P	
2014	L		
Subtotal	5	8	4
Total		17	

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos Election Guide y ACE
L: Legislativas R: referéndum P: presidenciales

Tabla 11. Elecciones presidenciales, legislativas y referendums entre 2000 y 2014: Asia

País	Afganistán	Bangladesh	Bután	Camboya	China*	India	Indonesia	Laos*	Malasia	Maldivas	Mongolia	Myanmar	Nepal	Pakistán	Filipinas	Sri Lanka	Tailandia	Vietnam*
Año											L					L	L (senado)	
2000											P				L	L	L	
2001		L												RP, L				
2002																		
2003				L						RP								
2004	P					L (IV)	P (2); L		L		L				P, L	L		
2005	L									L	P					P	L	
2006																	L	
																	L	(asamblea); L (senado)
2007			L (consejo) (I)												L		RC	
2008		L	L (asamblea); L (consejo) (II)	L					L	P (2)	L	R	L	L			L (senado)	
2009	P				L (V)	P, L				L	P							
2010	L											L (I)			P, L	P, L		
2011																		L
2012											L	L (II)						
2013			L (asamblea) (2)	L					L	P (2)	P		L	L	L			
			L (consejo)															
2014	P (2)	L			L	P, L				L							L	
Sub	5	3	5	3	3	6			3	6		2	2	4	7	6	10	
Total	65																	

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos Election Guide y ACE

* Estados con un partido permitido. Las elecciones no se toman en cuenta para este cuadro

P: presidente; L: legislativas; R: referéndum; G: generales (presidenciales y legislativas en el mismo proceso)

Número entre paréntesis: elecciones con dos vueltas

Número romano entre paréntesis: elecciones en etapas

Tabla 12. Elecciones presidenciales, legislativas y referendums entre 2000 y 2014: ACP

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
País															
Angola									L				L		
Antigua y Barbuda					L			L							L
Bahamas									L					L	
Barbados				L					L						
Belize				L					L						
Benín		P		L			P	L				P,L			
Botswana				L						L					L
Burkina Faso			L			P		L			P				
Burundi						P,L,R					P,L				
Camerún			L		P			L				P		L	
Cabo Verde		P,L					P,L					P,L			
República Centroafricana						G(2)						G(2)			
Chad		P	L				P					P,L			
Comoros															
RD Congo							G(2)					G			
R. del Congo			P,L,R					L		P			L		
Islas Cook					L		L				L				L
Costa de Marfil		P,L,R									P	L			
Djibouti				L		P			L			P		L	
Dominica		L			L					L					L
República Dominicana		P			P		L		P		L		P		
Guinea Ecuatorial			P		L				L	P		R		L	
Eritrea															
Etiopía		L				L					L				L
Fiji							L								
Gabón		L				P	L			P		L			
Ghana		G							G(2)				G(2)		
Gambia			L				P	L				P	L		
Grenada				L					L					L	
R. de Guinea		R	L	P							P			L	
Guinea Bissau		P			L	P			L	P			P		G(2)
Guyana							L					L			
Haití		P,L					P,L			L			P,L		
Jamaica			L					L				L			
Kenia			G			R		G						G	
Kiribati			L	P,L				P,L				L			
Lesotho			L					L						L	
Liberia						P,L						P,L			L
Madagascar			L				P	L,R			R			P,L	
Malawi					G					G					G
Mali			P,L					P,L						P,L	
Islas Marshall				L				L				L			

5.3. MOE UE en los PSEM: características y hallazgos

En este apartado se abordan las nueve MOE UE que hubo entre 2000 y 2014 en los PSEM. En primer lugar, se presentan las características generales de las MOE UE. A continuación, son descritos los antecedentes inmediatos y el contexto de las elecciones. En el caso de los países en los que hubo dos elecciones observadas por MOE UE –Líbano, Palestina y Túnez- los antecedentes de ambas elecciones son descritos de forma continua, sin interrupción entre una elección y la siguiente.

Por último, son clasificados los principales problemas que cada MOE UE observó en la elección correspondiente. Para dicha clasificación se utilizó como referencia el modelo propuesto por Elklit y Reynolds, explicado en el capítulo 3, que organiza los elementos de un proceso electoral según su importancia para el resultado: para que una elección sea considerada de buena calidad –o “libre y justa”, o “auténtica”- una evaluación positiva es considerada esencial en ciertos elementos, importante en otros y deseable en otros. Los fallos en los elementos esenciales tienen más peso en la evaluación final que los fallos en los elementos deseables. La clasificación de las conclusiones tiene como objetivo facilitar su presentación con vistas al capítulo siguiente, en el que será abordada la repercusión de estos hallazgos en la implementación de la promoción de la democracia y la aplicación de la condicionalidad política en los PSEM.

Tabla 13. Principales características de las MOE UE en los PSEM, entre 2000 y 2014

	Argelia 2012	Túnez 2011	Líbano 2005	Líbano 2009	Palestina 2005	Palestina 2006	Jordania 2013	Egipto 2014	Túnez 2014
Jefe	José Ignacio Salafraña (diputado PE)	Michael GAHLER (diputado PE)	José Ignacio Salafraña (diputado PE)	José Ignacio Salafraña (diputado PE)	Michel Rocard (diputado PE)	Véronique De Keyser (diputado PE)	David Martin (diputado PE)	Mario David (diputado PE)	Annmie Neyts-Uyttbroeck
Nº observadores	100	180	88	100	209	176	80	30	100
Duración	16 de abril de 2012 al 29 de mayo de 2012	8 de septiembre 2011 al 20 de noviembre de 2011	11 de mayo de 2005	19 de abril de 2009 al 22 de junio 2009	8 de diciembre de 2004	13 de diciembre de 2005 al 13 de febrero de 2006	13 de diciembre de 2012 al 7 de febrero de 2013	18 de abril de 2014 a 16 de junio de 2014	17 septiembre 2014 al 14 de enero de 2015
Extensión	1,74% de los centros de votación	27 circunscripciones en el Líbano y cuatro de seis circunscripciones en el extranjero. 19% de los centros de votación	1.308 de 5.875 centros de votación	Todos los distritos electorales	16 distritos del territorio de la Autoridad Palestina	15 distritos electorales. Sólo Rafiah no fue observado, por razones de seguridad.	355 centros de votación en los 45 distritos electorales		
Delegación del PE	7	15	7 eurodiputados, 7 diputados del parlamento de España		28 diputados y 22 miembros del personal asociado	27 miembros			

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de las MOE UE

5.3.1. Argelia

i. Antecedentes y contexto de las elecciones

El 8 de abril de 2004 Abdelaziz Buteflika, presidente de Argelia desde 1999, fue reelegido con 83% de los votos en unas elecciones con una participación inferior a 60%³⁴². Los observadores internacionales, entre ellos los enviados por la OSCE, declararon que no había habido irregularidades graves durante el proceso electoral y que el resultado reflejaba la voluntad de la mayoría de los votantes³⁴³. Su triunfo se debió en gran parte a la notable mejoría que había experimentado Argelia en cuanto a seguridad desde 1999; Buteflika se había presentado ante los ciudadanos como la única persona que podía garantizar la erradicación del terrorismo y la realización de la "reconciliación nacional" que prometía la ley sobre la "concordia civil" que él mismo había promovido al inicio de su primer mandato³⁴⁴.

En los años siguientes el país pareció estar embarcado hacia la pacificación definitiva. El gobierno anunció el desmantelamiento del Grupo Islámico Armado, organización que durante la década de 1990 se había atribuido asesinatos de periodistas, intelectuales, activistas políticos y extranjeros, así como de masacres tan brutales como las de Rais y Bentalha. En 2005 se realizó un referéndum por la reconciliación cuyos resultados legitimaron el proceso de amnistía para algunos de los participantes en el conflicto de la década de 1990. Uno de los más notorios símbolos de la reconciliación fue el regreso a Argelia de Rabeh Kebir, líder autoexiliado del Frente Islámico de Salvación, fuerza política que había sido ilegalizada tras su victoria electoral en 1992.

Sin embargo, la violencia reapareció con fuerza en los meses previos a las elecciones legislativas del 17 de mayo de 2007. Varios atentados reivindicados por el recién nacido Al Qaeda del Magreb Islámico, descendiente del Grupo

³⁴² "Observers praise Algerian voting", *BBC News*, versión electrónica <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3613805.stm>, 10 de abril de 2004.

³⁴³ *Freedom in the world in 2006, Algeria*, Freedom House, 2006.

³⁴⁴ Holm, U., "Algeria: President Bouteflika's second presidential term", *DIIS Brief*, n° 4, 2004.

Salafista para la Predicación y el Combate, causaron decenas de muertos en Argel. El Frente de Fuerzas Socialistas, principal partido de la oposición, llamó a los ciudadanos a abstenerse de votar por considerar que el parlamento elegido no tendría ningún papel efectivo³⁴⁵. Este llamado a la abstención, el temor a la violencia y la desconfianza hacia el sistema electoral provocaron que la participación en las elecciones fuese poco mayor a 35%. El Frente de Liberación Nacional de Buteflika mantuvo su predominancia en la cámara baja del parlamento pero perdió 63 escaños.

Los ataques terroristas se intensificaron tras las elecciones. Julio de 2007 marcó el inicio de un fenómeno que no se había producido anteriormente en Argelia: los atentados suicidas³⁴⁶. Decenas de personas murieron en ataques de este tipo entre 2007 y 2008. En este escenario de inseguridad y pese a la poca legitimidad que le había conferido ser electo con una participación tan baja, en 2008 el parlamento aprobó una enmienda a la constitución que permitió a Buteflika presentarse como candidato a la presidencia para un tercer periodo en 2009. Cinco candidatos fueron aprobados por la corte suprema de Argelia para competir contra él, ninguno de los cuales parecía tener oportunidad real de ganar:

Los dos candidatos islamistas a los que se permitió participar carecían de legitimidad en las bases; uno era Mohamed Said, cuyo partido fue creado apenas dos meses antes del comienzo de la campaña y todavía no había sido registrado. Además, a una candidata trotskista, Louisa Hanoune, se le permitió desafiar a Bouteflika en las elecciones pero sólo después de que votará a favor de la reforma constitucional que le permitió presentarse a un tercer término³⁴⁷.

El gobierno concentró una parte importante de su campaña electoral en convencer a los argelinos de votar. La situación socioeconómica del país, con

³⁴⁵ "Argelia celebra unas elecciones legislativas macabras por el fraude y la abstención", *El Mundo*, versión electrónica <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/18/internacional/1179458326.html>, 18 de mayo de 2007.

³⁴⁶ Botha, A., "Atentados suicidas en Argelia, 2007-2008: Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)", *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 33, 24 de febrero de 2009.

³⁴⁷ Boubekour, A., "Lessons from Algeria's 2009 presidential election", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/2009/04/13/lessons-from-algeria-s-2009-presidential-election/biy1>, 13 de abril de 2009.

70% de desempleo en la población menor de 30 años, inflación y la amenaza constante del terrorismo, hacían temer una repetición de la abstención de 2007. Sin embargo, nadie se sorprendió cuando el ministro del interior, Noureddine Yazid Zerhouni, anunció que Buteflika había ganado las elecciones con 90,24% de los votos y una participación superior a 70%.

A principios de 2011 el gobierno eliminó las subvenciones de algunos bienes de consumo esenciales. Esta desregularización de los precios provocó inflación y escasez, haciendo más difícil la ya precaria vida de la mayoría de los argelinos. Las protestas comenzaron en los suburbios más deprimidos de Argel y Orán el 3 de enero, y rápidamente se extendieron a otras ciudades del país³⁴⁸. En su respuesta a las protestas, el gobierno combinó la demostración de un enorme aparato policial y una serie de concesiones, entre ellas el levantamiento del estado de emergencia activo desde hacía 19 años, la apertura de estaciones de radio y televisión privadas, el reconocimiento de nuevos partidos políticos y el aumento del gasto público para paliar la alta tasa de desempleo³⁴⁹.

Ya fuese como reacción directa a estas medidas o al temor de que un cambio de gobierno pudiera desembocar en una situación similar a la de la década de 1990, las protestas se hicieron cada vez más esporádicas y su impacto disminuyó. Como señala Volpi, a diferencia de otras repúblicas del norte de África y Oriente Medio, el gobierno de Buteflika no sólo sobrevivió a los embates de la Primavera Árabe sino que apenas se desvió de sus métodos habituales de autoritarismo³⁵⁰.

Los informes de las MOE UE y el NDI que estuvieron presentes en las elecciones legislativas de mayo de 2012 subrayan que las manifestaciones de enero condujeron a un “proceso de reforma controlada”³⁵¹ puesto en marcha por el gobierno que, nuevamente, “puso considerable esfuerzo en alentar a los votantes

³⁴⁸ Volpi, F., “Algeria versus the Arab Spring”, *Journal of Democracy*, vol. 24, nº 3, 2013, pp. 104-105, p. 107.

³⁴⁹ “Arab uprising: country by country – Algeria”, *BBC News*, versión electrónica <http://www.bbc.com/news/world-12482297>, 16 de diciembre de 2013.

³⁵⁰ Volpi, *op. cit.*, p. 104.

³⁵¹ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Rapport final élections législatives Algérie 2012*.

a participar” en las elecciones a la Asamblea Nacional Popular (ANP), la cámara baja del parlamento de Argelia, compuesta por 462 diputados elegidos para un periodo de cinco años³⁵². Fue promulgada una nueva ley electoral destinada a aumentar la confianza ciudadana en la integridad del proceso, pero no fue creada una autoridad electoral independiente del poder ejecutivo; la organización y gestión de la elección y el escrutinio fue responsabilidad del ministerio del interior, con ayuda del ministerio de justicia y el ministerio de asuntos exteriores.

De los 44 partidos políticos que participaron en las elecciones, 21 fueron partidos nuevos que obtuvieron la autorización pocos meses antes. Algunos partidos convocaron un boicot de las elecciones, entre ellos la Coalición por la Cultura y la Democracia, que había ganado varios escaños en las elecciones anteriores. Los resultados dieron al Frente de Liberación Nacional, del presidente Buteflika, 208 escaños, cimentando su predominancia en la asamblea. La Alianza Nacional Democrática continuó como segunda fuerza, con 68 escaños. La Alianza de Argelia verde y dos nuevos partidos islamistas obtuvieron 61 asientos. El Frente de las Fuerzas Socialistas, 30 escaños. Los candidatos independientes obtuvieron 19 escaños y el Partido de los Trabajadores, con 17 escaños, completaron es escenario legislativo.

La participación en estas elecciones fue de apenas 43,14%. Tras saberse los resultados los partidos de la oposición denunciaron que la victoria del partido de Buteflika se había debido principalmente al fraude; 167 recursos fueron presentados ante el Consejo Constitucional pero había escepticismo acerca de la posibilidad de que éste tomara alguna decisión favorable³⁵³.

³⁵² NDI, *Final report on Algeria's legislative elections*, 10 de mayo de 2012.

³⁵³ *Rapport final élections législatives Algérie 2012*, p. 37.

ii. Principales problemas identificados por la MOE UE

Tabla 14. Principales problemas identificados por la MOE UE, Argelia 2012

Importancia del problema	Problema
Esencial	<p>La falta de transparencia, en todas las etapas del proceso, fue un problema importante.</p> <p>En más de 60% de los centros de votación visitados no se cumplió la exhibición pública de los resultados.</p> <p>Los representantes de los candidatos y partidos durante el escrutinio fueron mediocres. Se mantuvieron pasivos ante los fallos puntuales en el escrutinio.</p> <p>La ley electoral, aprobada en 2012, tiene algunas lagunas y debilidades estructurales.</p> <p>Las autoridades electorales, en ausencia de disposiciones legales específicas, no permitieron la acreditación de observadores nacionales.</p> <p>La falta de publicación de resultados detallados debilitó la transparencia del proceso electoral.</p> <p>El derecho de manifestación estuvo limitado, en particular en Argel. Las detenciones de sindicalistas y partidarios del boicot electoral tuvieron un papel disuasorio en la movilización de la sociedad civil.</p> <p>A los representantes de los candidatos no se les permitió entrar al centro nacional de recepción de resultados donde se llevó a cabo el escrutinio.</p>
Importante	<p>No fue consolidado el registro electoral</p> <p>No hubo un proyecto de educación de los votantes</p>
Deseable	<p>La ley no prevé ayuda financiera para la campaña electoral, lo que favoreció a los partidos dominantes.</p> <p>La prensa pública ha otorgado a los partidos de la alianza presidencial y miembros del gobierno una cobertura más amplia y positiva.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Rapport final élections législatives Algérie 2012*.

5.3.2. Túnez

i. Antecedentes y contexto de las elecciones

Zine El Abidine Ben Ali gobernó Túnez durante 23 años. Entrenado como agente de seguridad en algunas de las escuelas militares más importantes de Francia y Estados Unidos, estableció y dirigió el Departamento de Seguridad Militar de Túnez durante una década antes de pasar a la política. En 1987 fue nombrado

primer ministro por Habib Bourguiba, quien había presidido un gobierno prácticamente autocrático durante 30 años. Pocos meses después de su nombramiento, y amparándose en el comportamiento cada vez más errático demostrado por Bourguiba, Ben Ali asumió la presidencia.

Sus acciones inmediatas, tales como suavizar las restricciones a la libertad de expresión, sugirieron que Túnez emprendería finalmente el camino hacia la democratización. Desde una perspectiva general, bajo el mandato de Ben Ali Túnez fue considerado por los gobiernos occidentales uno de los países más progresistas del norte del Mediterráneo, particularmente en lo concerniente a las reformas económicas y la amnistía a prisioneros políticos³⁵⁴.

Paradójicamente, el desempleo, la pobreza, el nepotismo y la corrupción en todas las esferas de la vida pública fueron una constante al alza durante los 23 años de gobierno ininterrumpido de Ben Ali. En 1988 Ben Ali inhabilitó la presidencia vitalicia establecida por Bourguiba y promovió una enmienda constitucional para limitar a dos periodos la reelección presidencial³⁵⁵. Sin embargo, se mantuvo como único candidato en las elecciones presidenciales de 1989 y 1994, que ganó con 100% de los votos. En las elecciones de 1999, las primeras en las que hubo más de un candidato, recibió prácticamente la totalidad de los votos.

En 2002 se realizó un referéndum constitucional en el que fue aprobada, con casi 100% de los votos, la creación de una segunda cámara parlamentaria y la abolición del límite para presentarse a la reelección presidencial. Los partidos legales que se opusieron al referéndum, las organizaciones y grupos de la sociedad civil, no fueron autorizados a hacer campaña electoral en los medios de comunicación³⁵⁶. En las elecciones de 2004 y 2009 la participación, según datos oficiales, fue superior a 90%, y Ben Ali resultó ganador con un porcentaje superior a 80% en ambas elecciones. Durante la era Ben Ali, hubo ocho partidos de

³⁵⁴ Fernández, H. A. "La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?", *Análisis del Real instituto Elcano (ARI)*, n° 14, 2011,

³⁵⁵ Alexander, C., *Tunisia: stability and reform in the modern Maghreb*, Routledge, Nueva York, 2010, p. 63.

³⁵⁶ Parlamento Europeo, *European Parliament resolution on the referendum and the political situation in Tunisia*, PE 319.809, 26 de junio de 2002.

oposición legales pero la mayoría no era realmente independiente y tenía pocas posibilidades reales de ganar escaños en el Parlamento o presentar a un candidato a la presidencia³⁵⁷.

A grandes rasgos, Túnez tenía un sistema presidencialista, en el que el partido de Ben Ali, la Agrupación Constitucional Democrática (ACD), dominaba prácticamente todas las instancias del Estado y las elecciones, cuyo marco legal estaba diseñado para asegurar la predominancia y continuidad del ACD³⁵⁸.

En diciembre de 2010 Mohamed Bouazizi, un vendedor de frutas del pueblo de Sidi Bouzid que había sido hostigado durante años por funcionarios municipales, se suicidó frente al ayuntamiento. Este hecho es frecuentemente citado como el detonante de las protestas que condujeron a la huida y deposición de Ben Ali el 14 de enero de 2011. Sin embargo, desde 2008 el interior del país había sido escenario de manifestaciones que denunciaban la alta tasa de desempleo, la inflación y la corrupción. Ese año los trabajadores de las minas de fosfato de la región de Gafsa se declararon en huelga contra un proceso de contratación manipulado, marcado por el clientelismo dentro del sindicato más grande del país³⁵⁹. Esta huelga, que se extendió seis meses y aglutinó el apoyo de profesionales de muchos sectores y de la sociedad civil, fue el punto de inflexión que condujo a la revolución de 2010-2011³⁶⁰.

La constitución de Túnez preveía que, en el caso de la destitución permanente del presidente, la presidencia interina recaería en el vocero de la cámara de diputados. En virtud de esta disposición, Fouad Mebazaa asumió la presidencia de la república y Mohamed Ghannouchi, primer ministro desde 1999, continuó en su cargo³⁶¹. En febrero de 2011 el ACD fue prohibido

³⁵⁷ Centro Carter, *National constituent assembly elections in Tunisia, final report*, 23 de octubre de 2011, p. 13.

³⁵⁸ *Ibíd.*

³⁵⁹ Lee, E. y Weinthal, B., "Trade unions: the revolutionary social network at play in Egypt and Tunisia", *The Guardian*, versión en línea, 10 de febrero de 2011.

³⁶⁰ Esfahani, H. S. y Bahramitash, R., "Introduction", en Esfahani, H. S. y Bahramitash, R. (eds), *Political and Socio-Economic Change in the Middle East and North Africa: Gender Perspectives and Survival Strategies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2016.

³⁶¹ Pickard, D., "Al-Nahda: moderation and compromise in Tunisia's constitutional bargain", en

Ghannouchi creó una Comisión Superior para la Reforma Política (Commission supérieure pour la réforme politique), presidida por el respetado jurista Yadh Ben Achour, para coordinar el proceso de reforma de la constitución de 1959. Paralelamente, organizaciones profesionales, de la sociedad civil y partidos políticos formaron un Comité para Salvaguardar la Revolución, que fungiría como canalizador de las exigencias ciudadanas ante el gobierno.

La presencia de Ghannouchi en el gobierno no era el símbolo de ruptura que los tunecinos reclamaban³⁶². Bajo la presión de manifestaciones cada vez más violentas, a finales de febrero Ghannouchi y todo su gabinete renunciaron. Beji Caid Essebsi fue nombrado primer ministro interino, la constitución de 1959 fue suspendida y la comisión para la reforma y el Comité fueron fusionados en una Comisión Superior para la Realización de los Objetivos de la Revolución, presidida por Ben Achour.

Esta comisión, que pasó a ser conocida como la Comisión Ben Achour, estaba conformada por 155 representantes de partidos políticos, la sociedad civil, las regiones del país, intelectuales, empresarios y familiares de quienes habían muerto en las primeras protestas³⁶³.

La Comisión fue “uno de los cuerpos más efectivos en la construcción de consenso en la historia de las transiciones democráticas ‘confeccionadas’”³⁶⁴. Su labor no estuvo, no obstante, libre de críticas. Algunas partes advertían que se estaba convirtiendo progresivamente en un parlamento, uno cuyos miembros habían sido nombrados a dedo, no elegidos por la población³⁶⁵.

Pese a los obstáculos, la Comisión logró encaminar la creación de una Autoridad Superior para las Elecciones (ISIE, su acrónimo en francés), establecida en un

Frosini, J. y Biagi, F. (eds.). *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors*, Routledge, Londres, 2015, p. 10.

³⁶² Mohsen-Finan, K., “From revolution to the project of democracy: the difficulties of organising the Tunisian transition”, en *IEMED Mediterranean Yearbook 2012*, IEMED, Barcelona, 2012, p. 16.

³⁶³ Pickard, *op. cit.*, p. 11.

³⁶⁴ Stepan, A., “Tunisia’s transition and the twin tolerations”, en Diamond, L. y Plattner, M. (eds.), *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014, p. 221.

³⁶⁵ Mohsen-Finan, *op. cit.*, p. 17

decreto ley según el cual su mandato era preparar, supervisar y monitorear la elección de una la asamblea nacional constituyente (ANC), y garantizar que el proceso electoral fuese democrático, pluralista, justo y transparente³⁶⁶. Acordar la fecha de las elecciones requirió una negociación entre la Comisión, la ISIE, el gobierno interino y los partidos políticos; finalmente fueron programadas para el 23 de octubre de 2011. El 15 de septiembre, 11 partidos políticos representados en la Comisión Ben Achour firmaron una hoja de ruta para el establecimiento de las nuevas instituciones políticas tunecinas; dicha hoja de ruta estableció que la ANC que resultase electa el 23 de octubre sería la responsable de elegir a un nuevo presidente de la república, quien a su vez formaría un nuevo gobierno responsable ante la misma ANC.

El panorama de partidos políticos que participaron en la elección de 2011 fue, como era de esperar, más variado que en elecciones anteriores. Los partidos de oposición permitidos durante el régimen de Ben Ali, el Partido Democrático Progresista (PDP), el Foro Democrático para el Trabajo y las Libertades (Ettakatol) y Ettajdid, mantuvieron la credibilidad suficiente para participar. El Congreso de la República (CPR), fundado en 2001, fue legalizado el 8 de marzo y el partido islamista Ennahda, perseguido en los años 90, una semana antes. Un gran número de partidos nuevos fueron igualmente legalizados en los meses previos a la revolución³⁶⁷.

La participación en estas elecciones fue de 52%. Los resultados definitivos crearon una ANC con cinco fuerzas dominantes. En primer lugar, Ennahda, con 89 escaños, seguida por 29 escaños a CPR, 26 escaños a los candidatos independientes de la Petición popular, 20 escaños a Ettakatol y 16 escaños al PDP. El mando de la ISIE expiró tras la proclamación de los resultados.

El primer mandato de la ANC era elegir un presidente interino. El 12 diciembre de 2011 la ANC nombró para este cargo a Moncef Marzouki, veterano activista de los

³⁶⁶ Centro Carter, *National constituent assembly elections in Tunisia*, op. cit., p. 3.

³⁶⁷ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Tunisie, Rapport Final – Élection de l'Assemblée Nationale Constituante 2011*, 2011, p.10.

derechos humanos y opositor del régimen de Ben Ali. Marzouki, del CPR, fue el único candidato al cargo tras ser descartadas otras nueve candidaturas por no cumplir los criterios exigidos. Para acompañarle en el gobierno transitorio, Marzouki nombró como primer ministro al número dos de Ennahda, Hamadi Jebali. Con Ennahda y Ettakatol, el CPR construyó un acuerdo que incluyó el reparto de los principales puestos de las instituciones políticas y la aprobación de una constitución provisional para guiar al país mientras la ANC llevaba a cabo su segundo mandato: la redacción de una nueva constitución³⁶⁸.

Uno de los principales retos que enfrentó el gobierno provisional durante 2012 fue contener la violencia de los grupos islamistas, principalmente salafistas, que exigían que la nueva constitución incorporase la ley islámica. Estos grupos realizaron varias manifestaciones y acciones violentas por todo el país, a la vez que en el seno del gobierno y algunas instituciones del Estado emergían quejas de censura impuesta por los islamistas que eran mayoría en el gobierno. Uno de los puntos más álgidos de la tensión entre seculares e islamistas se produjo en agosto de 2012, cuando la ANC publicó el primer borrador de la constitución, en el que se observaba un retroceso de los derechos de las mujeres, a las que incluso se refería como “complementarias al hombre”³⁶⁹.

En 2013 dos políticos fueron asesinados: Mohamed Brahmi y Chokri Belaid. Estos hechos acentuaron las discrepancias entre islamistas moderados y seculares, que compartían la presidencia y el primer ministerio del gobierno, en e incluso dentro del propio partido Ennahda, una situación que llevó a la renuncia de Jebali en febrero de 2013. No fue hasta diciembre de ese año cuando Ennahda y los principales partidos de oposición acordaron la designación de Mehdi Jomaa como primer ministro. Jomaa debía encargarse de capear el temporal político hasta la publicación del texto definitivo de la nueva constitución y la organización de elecciones legislativas.

³⁶⁸ *Biografía de Moncef Marzouki*, Cidob, http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/africa/tunez/moncef_marzouki.

³⁶⁹ Borzou Daragahi. “Term used for women in Tunisia’s draft constitution ignites debate, protests”, *The Washington Post*, versión electrónica, 16 de agosto de 2012.

La nueva constitución fue promulgada el 27 de enero de 2014. El 1 de mayo fue aprobada la ley orgánica electoral, por 132 votos a favor, 11 en contra y 9 abstenciones. Uno de los últimos artículos aprobado introdujo la obligación de que los partidos presentasen listas con paridad de género para las elecciones parlamentarias³⁷⁰. Fue también constitucionalizada la autoridad de la ISIE, que contó con pocos meses para organizar las elecciones presidenciales y legislativas, programadas para el 26 de octubre, y el 26 de noviembre y 21 de diciembre de 2014.

Participaron las principales fuerzas de la ANC, entre ellas Ennahda, el CPR y Ettakatol. Hubo nuevos partidos fruto de fusiones, como el Partido de los Trabajadores (antes de 2012, partido comunistas de los obreros tunecinos), el Partido Republicano (fusión de partidos demócratas progresistas), Al Massar (creado en torno al partido Ettajdid), Afek Tounes y Al-Moubadara. Destacó el regreso a la vida política de Béji Caid Essebsi, con el partido Nidaa Tounes, uno de los varios primeros ministros que tuvo Túnez tras la huida de Ben Ali.

La participación en las elecciones legislativas fue de 70,36%. Nidaa Tounes se convirtió en la primera fuerza política en el parlamento, con 86 escaños. Ennahda se adjudicó 69 escaños, la Unión Patriótica Libre obtuvo 16 escaños, la coalición de izquierda Frente Popular obtuvo 15 escaños y Afek Tounes obtuvo 8 escaños; Béji Caid Essebsi ganó las elecciones presidenciales. La participación fue de 65,50% en la primera vuelta y 62,62% en la segunda³⁷¹.

³⁷⁰ "L'Assemblée nationale tunisienne adopte la loi électorale", Le Monde, versión electrónica, 1 de mayo de 2014, disponible en http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2014/05/01/l-assemblee-nationale-tunisienne-adopte-la-loi-electorale_4410404_1466522.html#Z7Xgj0KtVUO7bByj.99.

³⁷¹ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Rapport final sur les élections législatives et présidentielles 2014*, 2014.

ii. Principales problemas identificados por la MOE UE

Tabla 15. Principales problemas identificados por la MOE UE, Túnez 2011

Importancia del problema	Problema
Esencial	<p>Se encontraron deficiencias durante las fases de compilación y proclamación de resultados preliminares.</p> <p>Los miembros de la ISIE fueron repartidos en dos edificios. Esta separación física, sumada a la resolución de adoptar todas las decisiones por consenso, perjudicó el funcionamiento de la administración electoral. Cuatro miembros de la ISIE no participaron en el anuncio de los resultados finales.</p> <p>El día posterior a las elecciones algunas autoridades electorales regionales hicieron proclamaciones no oficiales de los resultados.</p> <p>La compilación de los resultados dio la impresión general de improvisación.</p> <p>Las tarjetas de votación estaban mal diseñadas, lo que pudo provocar que los electores se equivocasen al votar.</p> <p>La ISIE no cumplió sus compromisos con la transparencia y la trazabilidad de los resultados.</p>
Importante	<p>Los centros de votación de los electores registrados automáticamente fueron publicados con retraso.</p> <p>El tribunal de primera instancia y las autoridades electorales regionales aplicaron criterios diferentes de aceptación o rechazo de un candidatura.</p> <p>Los miembros de las fuerzas de seguridad no tuvieron garantizado el derecho al voto.</p>
Deseable	<p>En la fase posterior a las elecciones la ISIE estuvo menos receptiva a la comunicación con la MOE UE, especialmente respecto a la prórroga de la acreditación de algunos de sus miembros y a la solicitud para una cita con el Presidente para la presentación del Informe final.</p> <p>Muchos candidatos independientes no recibieron cobertura en los medios de comunicación privados y las diferencias de tratamiento de las listas que sí recibieron cobertura fueron importantes entre un medio y otro.</p> <p>Desconocimiento de los mecanismos para hacer reclamaciones post electorales</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Tunisie, Rapport Final – Élection de l'Assemblée Nationale Constituante 2011*, 2011.

Tabla 16. Principales problemas identificados por la MOE UE, Túnez 2014

Importancia del problema	Problemas
Esencial	<p>El marco jurídico contiene algunas deficiencias e inconsistencias, particularmente en términos de regulación de la campaña electoral, que fue muy restrictiva.</p> <p>En las cadenas privadas de televisión hubo un evidente desequilibrio en la cobertura que recibieron los candidatos.</p> <p>El artículo 143 de la ley electoral permite al ISIE anular los resultados de las listas o candidatos responsables de infracciones relativas a las normas de campaña y financiación. Los candidatos de las listas anuladas pierden sus escaños. Este artículo no es compatible con las normas internacionales sobre el respeto a la voluntad de los electores.</p>
importante	<p>Los militares y los agentes de las fuerzas de seguridad no tienen derecho al voto.</p> <p>Sólo 46.19% de los candidatos registrados eran mujeres, aunque éstas representan más de la mitad de la población en edad de votar.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Rapport final sur les élections législatives et présidentielles 2014*, 2014.

5.3.3. Egipto

i. Antecedentes y contexto de las elecciones

El 11 de febrero de 2011 los manifestantes instalados en la plaza Tahrir de El Cairo desde hacía dos semanas estallaron en júbilo cuando el vicepresidente de la república, Omar Suleiman, anunció que el presidente Hosni Mubarak había cedido toda la autoridad al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA). La presión ejercida por las protestas ciudadanas, que se produjeron en todo Egipto desde principios de año, acabó así con casi 30 años de gobierno de Mubarak. Ahmed Shafik que, desde el 2002 había sido ministro de aviación civil en el gobierno de Mubarak, asumió el cargo de primer ministro pero poco menos de un mes después el CSFA lo reemplazó por Essam Sharaf.

El CSFA prometió el fin del estado de emergencia, instaurado por Mubarak en 1981 tras el asesinato del entonces presidente Anwar al-Sadat, y la enmienda de la constitución con el objetivo de celebrar elecciones libres y justas³⁷². Pero ninguna de estas acciones se llevaría a cabo inmediatamente, para decepción de

³⁷² “Statement of Egyptian armed forces”, *Aljazeera*, versión electrónica, 11 de febrero de 2011, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/02/201121111330706342.html>.

una población recelosa de las intenciones de los militares. La acampada de miles de manifestantes en la plaza Tahrir se convirtió en la imagen más común de la situación política en Egipto.

El CSFA apuró la puesta en práctica de algunas medidas. Pocos días después de la renuncia de Mubarak fue conformado un comité encargado de proponer reformas constitucionales, cuya aprobación fue decidida en un referéndum realizado el 19 de marzo. La materialización de la reforma constitucional no fue, no obstante, suficiente para satisfacer las demandas de cambio de los egipcios, especialmente las referidas a la expulsión del gobierno de todo remanente de la era Mubarak.

Abril fue un mes especialmente tumultuoso. La plaza Tahrir fue el escenario de numerosos enfrentamientos entre los manifestantes, que exigían mayor celeridad en las reformas, y las fuerzas de seguridad del Estado. Pese al uso de la fuerza para disolver las protestas, la junta militar a cargo del gobierno continuó tomando medidas que respondían a las demandas populares. Mubarak, que estaba hospitalizado prácticamente desde su salida del poder, y sus hijos fueron detenidos e interrogados sobre el origen de la riqueza familiar. Más tarde fueron acusados de la muerte de participantes en las manifestaciones de enero. El partido de Mubarak, el Partido Nacional Democrático, fue disuelto por una orden judicial y sus activos incautados y entregados al gobierno interino. En julio el CSFA hizo pública la aprobación de una nueva ley electoral -más abierta que la anterior aunque no con el sistema de representación plenamente proporcional que muchos exigían- y la convocatoria de elecciones a la cámara baja del parlamento para el mes de noviembre³⁷³.

La desconfianza de los partidos políticos hacia el CSFA dio lugar a nuevas protestas que el ejército enfrentó con dureza. En este contexto, el 28 de noviembre de 2011 comenzaron las elecciones legislativas, tanto para la

³⁷³ Aboudi, S., "Egypt changes elections system in favour of party list", *BBC*, versión electrónica, 24 de noviembre de 2011, disponible en <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE78N09Q20110924?pageNumber=1&virtualBrandChannel=>.

Asamblea del Pueblo, la cámara baja del parlamento, como para el Consejo de la Shura, la cámara alta o cuerpo consultivo con limitados poderes legislativos. Las elecciones se desarrollaron en tres largas fases que culminaron el 22 de febrero de 2012. En el ínterin el CSFA traspasó el poder presidencial a Kamal al Ganzouri, quien había sido primer ministro de Mubarak, aunque dejó claro que Egipto continuaría bajo la máxima autoridad del ejército hasta que fuese elegido un presidente en julio de 2012³⁷⁴.

Más de seis mil candidatos y 40 partidos políticos compitieron por los 498 escaños elegidos directamente para la Asamblea del Pueblo (el CSFA se reservó el nombramiento de los diez escaños restantes) y unos dos mil candidatos compitieron por los 180 escaños en el Consejo de la Shura³⁷⁵. El resultado pudo haber sido interpretado como una confirmación de la caída en desgracia de Mubarak pues los partidos islamistas, la mayoría de los cuales se habían formado en 2011, obtuvieron una clara predominancia. En particular el Partido Libertad y Justicia (PLJ), el partido de los Hermanos Musulmanes, “la organización islamista más antigua, grande e influyente del mundo”³⁷⁶, que había evitado involucrarse directamente en las protestas de 2011 bajo amenaza de las fuerzas de seguridad de detener a su líder, Mohamed Badie, si alguno de sus miembros participaba³⁷⁷. La participación en las elecciones para la asamblea del pueblo fue superior a 60% y los escaños quedaron repartidos principalmente entre el PLJ (235) y el partido ultraconservador, salafista Al Nur (123 escaños)³⁷⁸. Ambos partidos se repartieron también la mayoría de los escaños en el Consejo de la Shura.

El escenario cambió notablemente para los islamistas en las elecciones presidenciales. El primer revés fue la aprobación de la candidatura de Ahmed

³⁷⁴ “Le nouveau gouvernement de Kamal al-Ganzouri investi”, *France 24*, versión electrónica, 8 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.france24.com/fr/20111208-egypte-gouvernement-kamal-al-ganzouri-investiture-marechal-tantaoui-cabinet-politique-caire>

³⁷⁵ *PARLINE database on national parliaments*. Inter-parliamentary Union (IPU). Disponible en <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

³⁷⁶ Leiken, R. y Brooke, S., “The moderate Muslim Brotherhood”, *Foreign Affairs*, vol. 86, n° 2, 2007, pp. 107-121, p. 107.

³⁷⁷ Trager, E., “The unbreakable Muslim Brotherhood”, *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 5, 2011, versión electrónica.

³⁷⁸ *PARLINE Database*.

Shafik pese a que el recién estrenado parlamento había aprobado una ley que prohibía ser candidatos a quienes habían servido bajo el gobierno de Mubarak. Shafik se presentó como candidato independiente pero la percepción general es que estaba apoyado por las fuerzas armadas y en su grupo de campaña había varias figuras cercanas a Mubarak³⁷⁹. El segundo revés se produjo dos días antes de la segunda vuelta de las elecciones, cuando la corte suprema constitucional disolvió el parlamento, dominado por el PLJ, alegando que un tercio de los escaños había sido elegido ilegalmente³⁸⁰. La participación en estas elecciones cayó a 43,4%. Tras un tenso retraso en la publicación de los resultados, Mohamed Morsi, el candidato del PLJ, fue declarado ganador tras la segunda vuelta con poco más de 51% de los votos, frente a 48,27% de Ahmed Shafik.

Los resultados reflejaron que una parte significativa de la sociedad egipcia no estaba convencida de la idoneidad de un gobierno de islamistas, duda que se hizo más evidente cuando, en noviembre de 2012, Morsi anunció que las leyes o decretos que había tomado desde que asumió el cargo, el 30 de junio, eran definitivas e inapelables hasta que una nueva constitución fuese promulgada. El borrador de la nueva constitución llegó en diciembre, aprobado en una sesión maratónica de la asamblea del pueblo sin la presencia de los diputados de los partidos seculares, liberales o cristianos, muchos de los cuales abandonaron el parlamento como protesta por el que consideraron un borrador con un marcado acento religioso. Como escribió más tarde Mohamed Habib, quien fuera viceguía de la hermandad, el gobierno de Morsi no estaba respondiendo a las necesidades de estabilidad política, seguridad y mejora de la economía, y su “fatídica Declaración Constitucional condujo a la división, la fragmentación, la lucha civil y la violencia”³⁸¹.

³⁷⁹ Fadel, L., “Ahmed Shafiq, prime minister under Mubarak, could be Egypt’s next president”, *The Washington Post*, versión electrónica, 9 de junio de 2012, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/ahmed-shafiq-prime-minister-under-mubarak-could-be-egypts-next-president/2012/06/09/gJQA6eJjQV_story.html.

³⁸⁰ Hearst, D. y Hussein, A., “Egypt’s supreme court dissolves parliament and outrages Islamists”, *The Guardian*, versión electrónica, 14 de junio de 2012, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/14/egypt-parliament-dissolved-supreme-court>.

³⁸¹ Habib, M., “Those who have lost everything”, *Egypt Independent*, versión electrónica, 18 de

Pese a la campaña de protestas generada por el borrador de la constitución, y a la advertencia de la asociación de jueces más importante del país de que se negaría a supervisar un referéndum sobre éste, el referéndum fue realizado entre el 15 y el 22 de diciembre de 2012. La nueva constitución fue aprobada con 63,8% de los votos, aunque la baja participación, de apenas 32,9%, debilitó su legitimidad³⁸². En un editorial de opinión publicado en *The New York Times*, el escritor Ed Husain resumió los aspectos que caracterizaron los meses posteriores al referéndum: el ascenso de radicalismo islamista, los ataques contra las minorías religiosas, en juego de poder en ausencia de control parlamentario, la escasez de combustible, ruptura de la ley y el orden, fuga de capitales y la inversión, fuerte caída del turismo y protestas masivas constantes³⁸³.

El 1 de julio de 2013 las Fuerzas Armadas dieron un ultimátum público al gobierno de Morsi: si las demandas de la población no eran atendidas “por todos” en 48 horas, las fuerzas armadas se verían obligadas “por sus responsabilidades patrióticas e históricas, y por su respeto por las demandas del gran pueblo egipcio”, a anunciar una hoja de ruta para el futuro y los pasos para supervisar su implementación, “con la participación de todos los partidos y movimientos patrióticos y sinceros”³⁸⁴.

El ultimátum se cumplió el 3 de julio de 2013. El general Abdulfattah al-Sisi, acompañado por los principales clérigos musulmán y cristiano copto de Egipto, así como por el líder del partido liberal, Mohamed el-Baradei, y el secretario del partido ultraconservador Al Nur, Galal Morra, anunció en una rueda de prensa televisada el derrocamiento de Morsi³⁸⁵. Subrayando que las fuerzas armadas no

agosto de 2013, disponible en <http://www.egyptindependent.com/opinion/those-who-have-lost-everything>.

³⁸² “Egyptian voters back new constitution in referéndum”. *BBC*, versión electrónica, 25 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-20842487>.

³⁸³ Husain, E., “Egypt risks the fire of radicalism”, *The New York Times*, versión electrónica, 3 de julio de 2013, disponible en <http://www.nytimes.com/2013/07/04/opinion/global/egypt-risks-the-fire-of-radicalism.html>.

³⁸⁴ “Egypt army statement in full”, *Aljazeera*, versión electrónica, 1 de julio de 2013, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/201371174917747751.html>.

³⁸⁵ Kirkpatrick, D., “Army ousts Egypt’s president; Morsi is taken into military custody”, *The New York Times*, versión electrónica, 3 de julio de 2013, disponible en <http://www.nytimes.com/2013/07/04/world/middleeast/egypt.html>.

tenían intenciones de aferrarse al poder, al-Sisi justificó el derrocamiento por la negativa del presidente de aceptar el “diálogo nacional” que le habían propuesto las fuerzas armadas para devolver la estabilidad al país³⁸⁶. Adly Mansour, vicepresidente de la Corte Suprema Constitucional de Egipto desde 1992, fue nombrado presidente. Morsi había sido detenido por los militares y su paradero era desconocido.

Durante los meses siguientes las fuerzas de seguridad reprimieron con violencia las manifestaciones de los partidarios de Morsi. Paradójicamente, también fueron acusadas de mantenerse impasibles ante las decenas de ataques que sufrieron iglesias, escuelas y negocios de cristianos coptos, supuestamente perpetrados por seguidores de los Hermanos Musulmanes como venganza por el apoyo que este grupo cristiano había dado al golpe de Estado.

Para finales de 2013 casi todos los líderes de los Hermanos Musulmanes estaban escondidos o habían sido detenidos. El líder espiritual de la hermandad, Mohamed Badie, había sufrido un infarto en prisión. Morsi, que había estado incomunicado durante meses, estaba detenido en una prisión de alta seguridad cerca de Alejandría, acusado de incitación al asesinato. Posteriormente se le acusó también de ayuda al terrorismo, espionaje y complot para escapar de la cárcel³⁸⁷. Como colofón de un año en el que la organización asió y perdió el poder, Hermanos Musulmanes fue designada organización terrorista por el gobierno interino de Egipto.

Siguiendo la hoja de ruta que los militares anunciaron tras el golpe de Estado, una nueva constitución fue redacta y sometida a referéndum. La misión de observación electoral internacional de Democracy International concluyó que el referéndum se llevó a cabo en un contexto de detenciones y encarcelamiento de quienes se oponían a la aprobación de la constitución, en el que la expresión de

³⁸⁶ “Statement of Abdul Fatah Khalil al-Sisi, head of Egyptian Armed Forces, announcing the overthrow of President Morsi”, *Aljazeera*, versión electrónica, 3 de julio de 2013, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/201373203740167797.html>.

³⁸⁷ King, L., “Egypt’s Mohamed Morsi charged with additional crimes”, *Los Angeles Times*, versión electrónica, 21 de diciembre de 2013, disponible en <http://articles.latimes.com/2013/dec/21/world/la-fg-wn-egypt-morsi-charged-20131221>.

discrepancia fue imposible³⁸⁸. Casi 100% de los votantes aprobó la nueva carta magna pero la participación, de 38,6%, fue apenas superior a la del anterior referéndum constitucional.

El siguiente paso en la hoja de ruta del gobierno interino tutelado por los militares fue la convocatoria de elecciones presidenciales para mayo de 2014. Para sorpresa de pocos, al-Sisi anunció su candidatura, apoyada por un grupo de partidos entre los que estaba Al Nour y el Nuevo Partido Wafd. El otro candidato fue Hamdeen Sabahi, político, escritor y periodista que fue hostigado por el régimen de Mubarak por su abierta oposición a éste. Sabahi había logrado 21,5% de los votos en las elecciones de 2012. Aunque contó con el respaldo de varios partidos, se presentó como independiente.

De acuerdo con la MOE UE, la oposición a la hoja de ruta o a la forma en la que estaba siendo implementada resultó en la abstención de varios grupos políticos, en particular los pertenecientes a la Alianza Nacional de Apoyo a la Legitimidad³⁸⁹. Los observadores de la UE no pudieron seguir la mayor parte de la campaña fuera de El Cairo. Esta situación, sumada a un cúmulo de requisitos administrativos que retrasaron el despliegue de los observadores, provocó que la MOE UE se transformase en un equipo de evaluación electoral³⁹⁰ el 16 de mayo. Tras la entrega de todo el equipo necesario, volvió a constituirse como MOE UE pero no pudo cumplir su mandato de observación a largo plazo en su totalidad³⁹¹. Los resultados finales dieron ganador a Al Sisi, con 96,91% de los votos. La participación fue de 47,45%.

³⁸⁸ Democracy international, *Egypt constitutional referendum observation report*, 31 de marzo de 2014.

³⁸⁹ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Arab Republic of Egypt, Presidential Election, 26/27 May 2014, Final Report*, 2014, p.4.

³⁹⁰ “Cuando las condiciones de seguridad imperantes en el país no permiten el despliegue de una MOE, la UE ha recurrido a este formato de misión. La EAT en ningún caso, contempla el despliegue de observadores de corta duración”. Menchón López, *op. cit.*, p. 45.

³⁹¹ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Arab Republic of Egypt, Presidential Election*, p. 7.

ii. Principales problemas identificados por la MOE UE

Tabla 17. Principales problemas identificados por la MOE UE, Egipto 2014

Importancia del problema	Problema
Esencial	<p>El respeto a las libertades de asociación, reunión y expresión fueron áreas de preocupación en esta elección. Las autoridades policiales hicieron uso desproporcionado de la fuerza contra manifestantes pacíficos.</p> <p>El marco legal no alcanzó las normas para elecciones democráticas en varios aspectos, tales como la insuficiente protección del derecho de voto y el derecho a presentarse, y la continua falta de representación de la mujer en la vida pública.</p> <p>Sofisticados requisitos de acreditación individual obstaculizaron la participación de las organizaciones nacionales de la sociedad civil en la observación.</p> <p>En la tarde del 27 de mayo el CEP decidió extender la votación a un tercer día, lo que provocó una incertidumbre innecesaria en el proceso electoral.</p> <p>El derecho a ser candidato es obstaculizado por varias disposiciones que violan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p>
Importante	<p>Un estimado de 5 millones de mujeres y 375 mil hombres no fueron incluidos en la lista de votantes y fueron privados de sus derechos de manera efectiva debido a que carecían de un documento de identidad.</p> <p>No tuvieron derecho a voto los ciudadanos que estuvieran en quiebra durante cinco años, los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, los funcionarios públicos despedidos en los cinco años anteriores a las elecciones por incumplimiento de honor, y personas bajo una orden judicial durante el período de su interdicción.</p>
Deseable	<p>Hubo insuficiente regulación de la financiación de la campaña, sobre todo en circunstancias en las que había pruebas de que terceras partes estaban superando el límite de gastos establecido por el Comité de Elección Presidencial (CEP).</p> <p>La ausencia del derecho a apelar contra las decisiones del CEP contrarió los principios constitucionales.</p> <p>El monitoreo realizado por la MOE UE el 24 y 25 de mayo mostró que varios canales estatales y privados incumplieron el período de silencio de la campaña mediante la difusión de canciones y comentarios favorables a Al Sisi. Los periódicos también dedicaron numerosas columnas editoriales durante este periodo a personalidades que animaron a los electores a votar por este candidato.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Arab Republic of Egypt, Presidential Election, 26/27 May 2014, Final Report*, 2014.

5.3.4. Líbano

i. Antecedentes y contexto de las elecciones legislativas de 2005 y 2009

El 2 de septiembre de 2004 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la resolución 1559 sobre el Líbano. En ella llamaba a todas las fuerzas militares extranjeras a retirarse definitivamente del país, para que en éste pudiesen celebrarse elecciones libres y justas sin intervención o influencia extranjera³⁹². Durante las últimas dos décadas del siglo XX el Líbano había estado ocupado por Israel y Siria, cada uno apoyado por alguna de las comunidades religiosas del país, así como por milicias libanesas y extranjeras. Dado que Israel había retirado a sus tropas en 2000, la alusión estaba dirigida principalmente a Siria.

El gobierno sirio no pareció darse por aludido. Un día después de la adopción de la resolución 1559, el parlamento libanés, en sesión extraordinaria, aprobó una enmienda constitucional que permitiría al presidente Émile Lahoud permanecer en el puesto tres años más. La percepción general fue que Siria había presionado a los miembros del parlamento, e incluso al primer ministro Rafik Hariri, para que apoyasen la enmienda constitucional. Lahoud era considerado un elemento de control sirio dentro del gobierno libanés³⁹³.

Hariri había entrado en el escenario político del Líbano a principio de los años 80. Era un hombre proveniente de una familia humilde del sur del Líbano, que había emigrado a Arabia Saudí en la década de 1970 y allí se había convertido en un magnate de la construcción, lo que le había permitido realizar numerosos proyectos filantrópicos en el Líbano. Su notoriedad fue cimentada cuando Arabia Saudí le designó mediador en el proceso de negociación del Acuerdo de Taif sobre el fin de la guerra civil en el Líbano, en 1989. En 1992 Hariri fue nombrado primer ministro y emprendió una serie de reformas económicas destinadas a

³⁹² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolution 1559 (2004) adopted by the Security Council at its 5028th meeting, on 2 September 2004, S/RES/1559 (2004)*, 2 de septiembre de 2004.

³⁹³ Kifner, J., "Lebanon agrees to extend term of leader imposed by Syria", *The New York Times*, versión electrónica, 4 de septiembre de 2004, disponible en <http://www.nytimes.com/2004/09/04/world/middleeast/lebanon-agrees-to-extend-term-of-leader-imposed-by-syria.html>.

reconstruir el país. Su primer mandato terminó en 1998 con un balance mixto. Por un lado, había colocado al Líbano nuevamente en el mapa financiero mundial; por otro, los préstamos para la reconstrucción que había adquirido habían elevado la deuda pública y el déficit presupuestario libanés³⁹⁴. El poco tiempo que gobernó bajo la presidencia de Lahoud dejó una relación tensa entre ambos debido a la cercanía de este último con el gobierno sirio.

Esa tensión se exacerbó cuando Hariri asumió su segundo mandato como primer ministro en octubre de 2000, tras ganar holgadamente los escaños necesarios en Beirut y obtener el apoyo de coaliciones dominantes en el resto del país³⁹⁵. Entre 2000 y 2004 el consejo de ministros libanés se convirtió en un campo de batalla entre Lahoud y Hariri, lo que con frecuencia resultó en una parálisis gubernamental³⁹⁶. El 4 de octubre de 2004, un mes después de haber votado a favor de la enmienda constitucional que permitía a Lahoud seguir como presidente del país por tres años más, Hariri renunció como primer ministro del Líbano. Fue sustituido por Omar Karami.

Para finales de 2004 se habían formado en el país dos coaliciones diferenciadas no por la religión sino por su rechazo o adhesión a la influencia de Siria en el Líbano. La oposición estaba conformada por un bloque de figuras políticas mayoritariamente maronitas, conocido como el grupo Qornet Shehwan, al que se unieron el Partido Socialista Progresista, presidido por Walid Jumblatt y representante en gran medida de la comunidad drusa, y el Movimiento de Izquierda Democrática³⁹⁷. En cuanto a Hariri, ocupó su escaño en el parlamento y se abstuvo de atacar abiertamente a Siria, pero la posibilidad de que encabezara la lista de la oposición se hizo más clara a medida que se acercaban las

³⁹⁴ "Profile: former Lebanese PM Rafik Hariri", *BBC*, versión electrónica, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13978635>.

³⁹⁵ George, L., "Triomphe du Rafic Hariri aux législatives libanaises", *Le Monde*, versión electrónica, 5 de septiembre de 2000, disponible en http://www.lemonde.fr/archives/article/2000/09/05/triomphe-de-rafic-hariri-aux-legislatives-libanaises_3640936_1819218.html.

³⁹⁶ Safa, O., "Getting to Arab democracy: Lebanon springs forward", *Journal of Democracy*. vol. 17, n° 1, 2006, pp. 22-37, p. 29.

³⁹⁷ Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano 2005, *Final report on the Parliamentary elections*, 2005, p. 20.

elecciones³⁹⁸. En la coalición de apoyo a la influencia de Siria en el Líbano las dos fuerzas dominantes eran los grupos chiíes Movimiento Amal y Hezbollah.

El 14 de febrero de 2005 un coche bomba estalló en el centro de Beirut al paso del convoy de Hariri, matando a éste y a 21 personas más. El asesinato, del que la oposición inmediatamente responsabilizó a Siria, dio pie a un periodo de constantes manifestaciones contra la presencia de Siria en el Líbano que pasó a ser conocido como la Revolución del Cedro. La presión generada por este movimiento social creó una crisis gubernamental que condujo a la renuncia de Karami. Lahoud intentaba recomponer el gobierno cuando, el 5 de marzo, el presidente Bashar al-Asad anunció la retirada de Siria del Líbano.

Los partidos políticos pro-sirios, con Hezbollah a la cabeza, respondieron a este anuncio con el despliegue de una multitudinaria manifestación de agradecimiento a Siria por haber apoyado la resistencia contra Israel y contribuido a poner fin a la guerra civil³⁹⁹. Se trató de una demostración de fuerza que generó una reacción aun mayor en los opositores a la influencia siria, que el 14 de marzo se reunieron en las calles de Beirut en la que fue calificada como la mayor manifestación en la historia moderna del Líbano⁴⁰⁰.

El 19 de abril Najib Mikati fue designado primer ministro. A partir de entonces los cambios se produjeron rápidamente. Inmediatamente fue anunciado que Saad Hariri, hijo de Rafik Hariri, asumiría el liderazgo de la coalición que fue conocida electoralmente como la Lista mártir Hariri. El 26 de abril las tropas sirias se retiraron del Líbano y se acordó una misión internacional para investigar el asesinato de Hariri; los jefes de las agencias de seguridad, tan vinculadas a Siria, fueron destituidos; Michel Aoun, general que se había opuesto abiertamente a la ocupación siria, regresó del exilio de 15 años y asumió el liderazgo del partido Movimiento Patriótico Libre; finalmente, las elecciones legislativas fueron fijadas

³⁹⁸ *Ibíd.*, p. 21.

³⁹⁹ Choucair, W., "Syria withdraw from Lebanon", *Anuario IEMed 2006*, IEMED, p. 36.

⁴⁰⁰ Mallat, C. y Mortimer, E., "A brief history of Middle Eastern non-violence", en Roberts, A., Willis, M., McCarthy, R. y Garton Ash, T. (eds.), *Civil Resistance in the Arab Spring: Triumphs and Disasters*, Oxford, 2016, p. 10.

para llevarse a cabo entre el 29 de mayo y el 20 de junio de 2005, con la presencia de observadores internacionales⁴⁰¹.

El largo proceso electoral, que se desarrolló en cuatro fases, resultó en una compleja distribución de poder en el parlamento. Por una parte, la mayoría estaba compuesta por una coalición suní, drusa y cristiana, cuyos dos grandes bloques estaban encabezados por Hariri (36 diputados) y Jumblatt (15 diputados), aliados a Qornet Shehwan (6 PM), las Fuerzas Libanesas (6 PM) y otros pequeños partidos y coaliciones⁴⁰².

Por otra parte, el Movimiento Patriótico Libre de Aoun y sus aliados consiguieron 21 escaños, y las dos principales fuerzas políticas chiíes, Amal y Hizbollah, consiguieron 15 y 14 diputados, respectivamente⁴⁰³. La participación, basada en el número de personas registradas, fue de 44,42%; sobre la base de los ciudadanos con tarjeta de votante, fue de 61,57%.

Líbano se rige por un acuerdo no escrito de cuotas de participación confesional⁴⁰⁴ en virtud del cual el presidente del país, elegido por voto secreto por el parlamento, debe ser un cristiano maronita; el primer ministro debe ser un musulmán suní; el vocero del parlamento debe ser un musulmán chií; y seis de cada once diputados deben ser cristianos⁴⁰⁵. Siguiendo este sistema, Fouad Siniora, cercano a Hariri, fue nombrado primer ministro; Lahoud continuó como presidente; y Nabih Berri, de Amal, fue designado portavoz del parlamento.

Las elecciones de 2005 fueron el punto final de un periodo marcado por la retirada de Siria pero fueron también el preámbulo de un nuevo periodo de violencia e inestabilidad en el país. Entre junio de 2005 y enero de 2008, ocho figuras

⁴⁰¹ Safa, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁰² Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano 2005, *Final report on the Parliamentary elections*, p. 35.

⁴⁰³ *Ibíd.*

⁴⁰⁴ al-Mithaq al-Watani

⁴⁰⁵ Gutiérrez de Terán, I., *Estado y confesión en oriente medio. El caso de Siria y Líbano. religión, taifa y representatividad*. Madrid, 2003, citado por Álvarez-Ossorio, I., "Siria y Líbano, bajo el cambio político en oriente próximo", *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 90, pp. 57-64, p. 58.

públicas partidarias de la Revolución del Cedro fueron asesinadas⁴⁰⁶. Incluso los efectivos de las fuerzas de paz de Naciones Unidas fueron objetivo de ataques suicidas.

En 2006 Líbano fue escenario de otra guerra. A principios de julio ocho soldados israelíes murieron en la frontera entre Israel y Líbano, y dos fueron capturados por Hizbollah. Israel acusó al gobierno libanés de estar detrás de los ataques y su ejército entró en territorio libanés en busca de los secuestrados. Siguieron 33 días durante los cuales Hizbollah disparó incesantemente cohetes contra Israel y los israelíes bombardearon pueblos e infraestructura libaneses. El 14 de agosto Hizbollah e Israel aceptaron el cese al fuego pedido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su resolución 1701. Esta resolución también hacía hincapié en que el gobierno libanés ejerciese plena soberanía sobre su territorio, “de manera que no haya armas sin el consentimiento del Gobierno del Líbano ni otra autoridad que la del Gobierno del Líbano”⁴⁰⁷.

La guerra generó en el seno del parlamento libanés un enfrentamiento sobre el papel de Hizbollah, cuyo desarme era uno de los elementos de la resolución 1701. En noviembre de 2006 los cinco ministros que representaban a Hizbollah y Amal renunciaron, dando comienzo a un largo proceso de estancamiento gubernamental que no había sido resuelto cuando, en noviembre de 2007, el mandato del presidente Lahoud terminó y el parlamento, paralizado, no nombró a su sucesor.

El 1 de diciembre de 2007 los partidos de oposición comenzaron una sentada de protesta en el centro de Beirut, que se mantuvo durante meses, exigiendo la renuncia del gobierno y la convocatoria de elecciones anticipadas. Durante los meses siguientes los esporádicos pero muy violentos enfrentamientos entre los partidarios de la oposición y del bloque mayoritario en el parlamento dejaron muchas víctimas mortales. Para mayo de 2008 Beirut era una ciudad en estado de sitio, con su parte occidental prácticamente bajo el control de las milicias

⁴⁰⁶ NDI, *Final report on the Lebanese parliamentary elections*, 7 de junio de 2009, p. 12.

⁴⁰⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1701 (2006) aprobada en su 5511ª sesión, celebrada el 11 de agosto de 2006, S/RES/1701 (2006)*, 11 de agosto de 2006.

armadas de Hezbollah, una situación que la mayoría parlamentaria denunció ante la comunidad internacional como un “golpe de Estado armado contra el sistema democrático libanés”⁴⁰⁸.

La Liga Árabe asumió el papel de mediación en la crisis institucional. Tras cinco días de negociaciones en Doha, Catar, las coaliciones parlamentarias firmaron un acuerdo para restituir el funcionamiento del Estado libanés. Se acordó formar un gobierno de “unidad nacional” presidido por el ex comandante de las Fuerzas Armadas, Michel Suleiman, y se confirió a Hezbollah capacidad de veto. Asimismo, se acordó la realización de elecciones legislativas en 2009, en el marco de la ley electoral de 1960.

Después de las elecciones de 2005 se conformó una comisión, presidida por Fouad Boutros, para elaborar una nueva ley electoral. El borrador fue entregado al primer ministro en junio de 2006 pero su revisión y aprobación fue postergada debido a la guerra. Finalmente, en 2008 el parlamento aprobó la nueva ley, manteniendo algunas de las reformas propuestas por la comisión Boutros pero, según la MOE UE, rechazando muchas de las más importantes.

El Movimiento del Futuro, encabezado por Saad Hariri, fue el ganador principal de las elecciones de 2009, con 38 escaños, en las que la participación fue de 54%. Hariri fue elegido como primer ministro designado, encargado de la formación de gobierno. Los dos partidos cristianos de la coalición que obtuvo la mayoría, Kataeb y Fuerzas Libanesas, ganaron cinco escaños, respectivamente; el Partido Socialista Progresista (del bloque Reunión Democrática) ganó 12 escaños. En la oposición, el Movimiento Patriótico Libre y sus aliados del bloque Reforma y Cambio ganaron 27 escaños; Amal obtuvo 13 escaños y Hezbollah, 11⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Worth, R. y Bakri, N., “Hezbollah Seizes Swath of Beirut From U.S.-Backed Lebanon Government”, *The New York Times*, versión electrónica, 10 de mayo de 2008, disponible en <http://www.nytimes.com/2008/05/10/world/middleeast/10lebanon.html>.

⁴⁰⁹ Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano, *Final Report on the 7 June 2009 Parliamentary Elections*, 2009, p. 28.

ii. Principales problemas identificados por la MOE UE

Tabla 18. Principales problemas identificados por la MOE UE, Líbano 2005

Importancia del problema	Problemas
Esencial	<p>La función principal de las elecciones en el Líbano es asegurar la participación de las élites y la representación de las regiones, confesiones y familias políticas del país, a través de un sistema específico de asignación de escaños. Esto limita la competencia política y la confina dentro de cada confesión.</p> <p>Es necesaria una reforma urgente del marco jurídico y electoral. El marco legal contiene deficiencias que no cumplen con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), del que Líbano es parte, ni con algunas disposiciones de la Constitución libanesa.</p> <p>La decisión de celebrar las elecciones durante cuatro semanas influyó en la campaña debido a la publicación de los resultados de las rondas anteriores. Los candidatos en diferentes áreas no tienen el mismo tiempo disponible para hacer campaña.</p> <p>El actual sistema electoral no respeta el principio de la igualdad del voto.</p> <p>El derecho al sufragio de los libaneses está restringido de varias maneras por el sistema actual.</p> <p>En la primera parte de la elección sólo había un candidato para un escaño, así que lo ganaba por defecto sin tener en cuenta el número de votos recibidos. Los escaños fueron asignados oficialmente por el Ministerio del Interior a los candidatos antes de las elecciones, lo que significa que el proceso de votación era considerado irrelevante.</p> <p>Hubo campaña durante el día de las elecciones, tanto fuera como dentro de los centros de votación.</p> <p>La disposición que prevé la quema de las papeletas inmediatamente después del recuento imposibilita la reconciliación y el recuento de votos.</p> <p>Hubo algunos casos de compra de votos, en los que los votantes recibieron cupones de combustible o dinero en efectivo a cambio de su voto. La MOE supo de prácticas similares que implicaban la prestación de servicios médicos gratuitos, el pago de los costos de matrícula universitaria y otros.</p> <p>Activistas de campaña y, en algunos casos, incluso representantes de candidatos acreditados, tuvieron en su posesión tarjetas de votantes para ser entregadas a los respectivos votantes cuando se acercaban al centro de votación, ejerciendo evidentemente algún tipo de control sobre la libre elección.</p>
Importante	<p>El sistema de registro de votantes no es fiable ni transparente.</p> <p>En el registro civil, los ciudadanos se registran por lo general en el lugar de origen de su familia, que rara vez se corresponde con el lugar de su residencia. El lugar de registro determina, entre otras cosas, el lugar de votación.</p> <p>Todos los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado carecen de derecho al voto.</p> <p>Para ejercer el derecho al voto no es suficiente con estar registrado en el registro electoral sino que es necesaria también una tarjeta de votación emitida por el Ministerio del Interior. Este requisito adicional limita la posibilidad de los electores con derecho a voto.</p> <p>Los candidatos y líderes de las aldeas tienen demasiado poder en el otorgamiento de las tarjetas de votante, lo que permite discriminación y presión.</p>

Deseable	<p>El derecho al voto es desigual, tanto en términos geográficos y de acuerdo con las diferentes confesiones. Las diferencias de tamaño entre las circunscripciones electorales y el número de escaños asignados a cada una de ellas resultó en un número muy diferente de votos necesarios para ganar un escaño. Por ejemplo, aproximadamente 12.000 para un escaño alauita y 47.000 para un escaño de una minoría cristiana.</p> <p>Varias instituciones tienen competencias mal definidas y a veces superpuestas para la resolución de las quejas y los procedimientos no están definidos en detalle por la legislación.</p>
----------	---

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano, *Final report on the Parliamentary elections*, 2005.

iii. Principales problemas identificados por la MOE UE – 2009

Tabla 19. Principales problemas identificados por la MOE UE, Líbano 2009

Importancia del problema	Problemas
Esencial	<p>La ley electoral no establece el uso de papeletas electorales pre-impresa (la MOE UE 2005 lo recomendó). Cada votante debe escribir su elección o usar las papeletas pre-rellenadas entregadas por los representantes de cada partido político.</p> <p>El marco legal tiene disposiciones claramente discriminatorias hacia la participación de las mujeres en la política.</p> <p>El ministerio del interior es el órgano competente para administrar las elecciones, una situación que no garantiza la neutralidad.</p> <p>El sistema electoral limita la competitividad, al punto de que algunos escaños son asignados antes de las elecciones.</p>
Importante	<p>Los votantes son registrados en su lugar de origen en lugar de en su lugar de residencia y los procedimientos para cambiar el registro son excesivamente largos y engorrosos.</p> <p>Las mujeres casadas debían votar en el mismo lugar que sus maridos.</p> <p>El personal militar tiene prohibido votar. La ley electoral también enumera una amplia lista de delitos y penas que dan lugar a la suspensión del derecho a voto. Esta lista es poco clara.</p>
Deseable	

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano, *Final Report on the 7 June 2009 Parliamentary Elections*, 2009.

5.3.5. Palestina

i. Antecedentes y contexto de las elecciones

En julio de 2000 la cumbre de Camp David llegó a su fin como una gran decepción. Los más de diez días de negociaciones entre Yasser Arafat y Ehud Barak, auspiciadas por el presidente estadounidense Bill Clinton, culminaron sin acuerdo para hacer avanzar el proceso de paz en Palestina. Como reconocería más tarde el asistente especial de Clinton para asuntos árabe-israelíes, Robert Malley, fue un verdadero acto de fe de todas las partes imaginar que un conflicto centenario y que había dejado decenas de miles de las víctimas, podía ser resuelto en quince días sin que ninguno de los temas centrales -territorio, refugiados o el destino de Jerusalén- hubiera sido discutido previamente por los implicados⁴¹⁰.

Así las cosas, el 28 de septiembre, rodeado por cientos de policías antidisturbios israelíes, Ariel Sharon, líder del partido Likud, visitó la explanada de la mezquitas. “Descendió 45 minutos después, dejando un rastro de furia. Los jóvenes palestinos tiraron sillas, piedras, papeleras y cualquier misil tuvieran a mano, contra las fuerzas israelíes”⁴¹¹. Así comenzó la segunda intifada, la intifada de Al-aqsa, que tomó el nombre de una de las mezquitas que se levanta en la explanada.

Sharon fue electo primer ministro de Israel en 2001 y reelecto en 2003. Entre 2001 y 2004, decenas de personas murieron en ataques suicidas, muchos de ellos reivindicados por el ala armada de Hamas, en varias ciudades de Israel. Israel, por su parte, utilizó los bombardeos aéreos y ataques con misiles para asesinar a miembros importantes del movimiento palestino, entre ellos a Abu Ali Mustafa, líder del Frente Popular para la Liberación de Palestina, y a Abdel Aziz al-Rantissi, líder de Hamas. La Operación Escudo Defensivo, incursión militar

⁴¹⁰ Malley, R.. “Fictions About the Failure At Camp David”, *The New York Times*, versión electrónica, 8 de junio de 2001, disponible en <http://www.nytimes.com/2001/07/08/opinion/fictions-about-the-failure-at-camp-david.html>.

⁴¹¹ Goldenberg, S., “Rioting as Sharon visits Islam holy site”, *The Guardian*, versión electrónica, 29 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2000/sep/29/israel>.

israelí a gran escala en Cisjordania que comenzó el 29 de marzo, provocó cientos de muertos y una situación de emergencia humanitaria en la zona⁴¹².

El 29 de abril de 2003, aislado en su cuartel general de Ramallah desde la operación militar israelí, Arafat cedió a la presión exterior y accedió a nombrar a un primer ministro, responsabilidad que recayó en Mahmoud Abbas. Sin embargo, Arafat se negó a ceder el poder en asuntos tan importantes como los servicios de seguridad, limitando así la capacidad de Abbas para actuar y debilitando su autoridad. Abbas renunció en septiembre y un mes después fue reemplazado por Ahmad Qurei.

Tras la muerte de Yasser Arafat, el 11 de noviembre de 2004, el portavoz del Consejo Legislativo Palestino asumió los deberes de la presidencia de la Autoridad Nacional Palestina y convocó elecciones presidenciales para el 9 de enero de 2005, siguiendo lo estipulado en la Ley Básica Palestina firmada en 2003 por Arafat. Inmediatamente después del anuncio, Hamas anunció que no participaría en las elecciones, dado que no reconocía el cargo de presidente de la ANP que había sido establecido en los Acuerdos de Oslo I y II, los cuales Hamas rechazaba⁴¹³. El boicot de Hamas, así como el de la Yihad Islámica y el Movimiento de Resistencia Islámica, fue pasivo, y sólo hubo informes esporádicos de intentos de disuasión de los votantes en algunas ciudades el día de las elecciones⁴¹⁴.

El proceso de nominación de los candidatos comenzó el 20 de noviembre de 2004. Cuando se cumplió el plazo máximo de nominación, tres candidatos se habían retirado, entre ellos Marwan Barghouti, encarcelado en Israel acusado de financiar a las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa, quien era considerado uno de los pocos líderes de Fatah con la popularidad suficiente para disputar la presidencia a Mahmoud Abbas⁴¹⁵.

⁴¹² Whitaker, B., "UN report details West Bank wreckage", *The Guardian*, versión electrónica, 2 de agosto de 2002, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2002/aug/02/israel>.

⁴¹³ NDI, *Final report on the Palestinian presidential election*, 9 de enero de 2005, p. 11.

⁴¹⁴ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *EU Election Observation Mission West Bank and Gaza 2005, Final Report on the Presidential Elections*, 2005, p. 10.

⁴¹⁵ *Ibíd.*, p. 12.

Los siete candidatos que finalmente participaron en las elecciones fueron Mahmoud Abbas (Fatah), Bassam Salhi (Partido del Pueblo Palestino), Tayseer Khalid (Frente Democrático para la Liberación de Palestina) y los candidatos independientes Mustafa Barghouti, Abdul Karim Shbair, Abdul Halim Al-Ashqar y Al Sayyed Barakah. Dado que las elecciones fueron celebradas bajo la ocupación israelí de algunos territorios palestinos, la MOE UE se encontró en la situación de tener que ofrecer a sus comentarios no sólo a las autoridades palestinas responsables de la elección, sino también al gobierno de Israel⁴¹⁶. Abbas ganó la presidencia con más de 60% de los votos. La participación fue de 65%.

En 2005 Israel completó la retirada de todas sus tropas y colonos de la Franja de Gaza y de cuatro asentamientos en Cisjordania, tal y como Sharon había anunciado dos años antes a los miembros del Likud: "No es posible mantener a tres millones de personas bajo ocupación. Es posible que no les guste la palabra pero lo que está sucediendo es ocupación. Se trata de un asunto terrible para Israel, para los palestinos y para la economía israelí"⁴¹⁷. Pero Sharon también confirmó que Israel expandiría los asentamientos en Cisjordania y mantendría el control del espacio aéreo y marítimo, incluyendo el acceso de los suministros de alimentos y otros bienes, aparte del cruce con Egipto⁴¹⁸.

El gobierno de Abbas tuvo que hacer frente a la presión por responder a las acuciantes necesidades de la población, reducir el gasto y controlar un déficit público que el Banco Mundial estimó en 400 millones de dólares⁴¹⁹. Internamente, Fatah tenía que lidiar con la corrupción ampliamente extendida entre sus representantes en las instituciones públicas y los ministerios, mientras las fuerzas de seguridad palestinas estaban divididas en facciones controladas más por

⁴¹⁶ *Ibíd.*, p. 2.

⁴¹⁷ "Why is Israel pulling out settlers from Gaza, West Bank?", *The Christian Science Monitor*, versión electrónica, 15 de agosto de 2005, disponible en <http://www.csmonitor.com/2005/0815/p10s01-wome.html>.

⁴¹⁸ McGreal, C., "Israel hands settlements to Palestinians", *The Guardian*, versión electrónica, 12 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2005/sep/12/israel>.

⁴¹⁹ NDI, *Final report on the Palestinian legislative council elections*, 25 de enero de 2006, p. 5.

caudillos locales que por los mandos centrales, escasamente armadas y con mínimo entrenamiento⁴²⁰.

Las elecciones legislativas estaban inicialmente programadas para el 17 de julio de 2005. No obstante, en junio de 2005 Abbas anunció su postergación indefinida, argumentando que la nueva ley electoral que debía ser el marco para las elecciones legislativas todavía no estaba lista, aunque finalmente fue adoptada ese mismo mes. El telón de fondo de esta situación eran las elecciones locales que se habían estado desarrollando desde diciembre de 2004 y en las que Hamas, considerado grupo terrorista por la UE y otros países, participó, obteniendo en la primera y segunda fase el control de varios consejos locales en Cisjordania y la Franja de Gaza⁴²¹. Fatah alegó irregularidades en la votación y los tribunales palestinos ordenaron repetir la votación en algunas zonas, lo que fue pospuesto indefinidamente a raíz de las manifestaciones organizadas por Hamas⁴²².

La tercera y cuarta fase de estas elecciones tuvieron lugar en septiembre y diciembre de 2005, respectivamente, poco antes de las elecciones legislativas, que finalmente habían sido programadas para el 25 de enero de 2006. “La cuarta fase, la más importante, se llevó a cabo en cuatro ciudades principales en la Ribera Occidental, incluida Ramallah, el centro de la Autoridad Palestina. Hamas obtuvo una victoria neta de 73%, lo que permitió al grupo islamista tomar el control de 13 de los 15 municipios”⁴²³.

Al inicio de la campaña electoral para las elecciones legislativas hubo ataques contra edificios oficiales, entre ellos algunas oficinas regionales de la autoridad electoral, llevados a cabo por milicias y, en algunos casos, por miembros de las

⁴²⁰ Diehl, J. “A Golden Opportunity Squandered”, *The Washington Post*, versión electrónica, 1 de agosto de 2005, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/31/AR2005073101034.html>.

⁴²¹ Balawi, H., “Palestinian municipal elections, a gradual change”, *IEMed Anuario 2006*, 2006, pp. 127-128.

⁴²² Hauser, C., “Abbas postpones elections in move rejected by Hamas”, *The New York Times*, versión electrónica, 5 de junio de 2005, disponible en <http://www.nytimes.com/2005/06/05/world/middleeast/abbas-postpones-elections-in-move-rejected-by-hamas.html>.

⁴²³ Balawi, *op. cit.*, p. 128.

fuerzas de seguridad⁴²⁴. Los primeros incidentes ocurrieron el 12 y el 13 de diciembre y, de acuerdo con la MOE UE, fueron intentos explícitos de la Brigada de los mártires de Al-Aqsa de interrumpir el proceso de registro de candidatos antes de la fecha límite de 14 de diciembre⁴²⁵.

Los observadores internacionales que se establecieron en Palestina meses antes de las elecciones legislativas coincidieron en señalar que tras el triunfo de Hamas en las elecciones locales, con Fatah debilitado por divisiones internas, escándalos de corrupción y el fracaso frente a los graves problemas económicos y sociales, los nuevos miembros del consejo legislativo serían elegidos en un proceso electoral que, por primera vez en la política palestina, era verdaderamente competitivo⁴²⁶.

Sin embargo, la MOE UE también recalcó que el nivel de incertidumbre causado por los continuos retrasos de la fecha de los comicios, así como la violencia durante la pre-campaña y las numerosas restricciones generadas por la ocupación israelí en Jerusalén este, anexo por Israel en contravención del derecho internacional, limitaron el ejercicio de las libertades fundamentales relacionadas con las elecciones⁴²⁷.

Sólo la Yihad Islámica boicoteó las elecciones legislativas de 2006. Los partidos que participaron fueron Fatah; Iniciativa nacional palestina, (encabezada por Mustafá Bargouthi); el Frente popular para la liberación de Palestina (FPLP); y Cambio y Reforma (nombre bajo el que participó Hamas)⁴²⁸.

Sobre la controversial participación de Hamas, para entonces todavía considerada organización terrorista por la UE, la MOE UE señaló: “además de ser una fuerza política significativa que ya ha participado en las elecciones municipales, los

⁴²⁴ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections 2006*, 2006, p. 9.

⁴²⁵ *Ibíd.*, p. 12

⁴²⁶ *Ibíd.* p. 5; NDI, *Final report on the Palestinian legislative council elections*, 25 de enero de 2006.

⁴²⁷ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections 2006*, p. 1.

⁴²⁸ *Ibíd.*, p. 19.

candidatos de Hamas reunieron todos los requisitos legales para la candidatura”⁴²⁹.

Hamas obtuvo 74 escaños, Fatah obtuvo 45, los candidatos independientes obtuvieron 4 escaños y los restantes nueve escaños se repartieron entre otros cuatro partidos⁴³⁰. La participación fue de 77%. Catorce de los diputados elegidos estaban en prisión, trece de ellos en Israel (10 de Hamas y tres de Al Fatah) y uno en Cisjordania (Ahmed Saadat, que encabezó la lista electoral FPLP); el reglamento interno del consejo no contemplaba la actuación en estos casos⁴³¹.

⁴²⁹ *Ibíd.*, p. 18.

⁴³⁰ NDI, *Final report on the Palestinian legislative council elections*, p. 18.

⁴³¹ Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections 2006*, p. 38.

ii. Principales problemas identificados por la MOE-UE

Tabla 20. Principales problemas identificados por la MOE-UE, Palestina 2005

Importancia del problema	Problemas
Esencial	<p>Operaciones tales como la entrega de los materiales y la capacitación de los funcionarios electorales se vieron obstaculizadas por las restricciones de movimiento impuestas por la ocupación.</p> <p>Las mayores dificultades fueron en el traslado de materiales dentro y fuera de Gaza, lo que exigió coordinación con las autoridades israelíes. Esta coordinación a menudo fue obstaculizada por las consecuencias de las acciones militares y enfrentamientos en la zona.</p> <p>La decisión el día de la elección de permitir a la gente votar en colegios electorales especiales, incluso a quienes no estaban en el registro, estuvo fuera de la ley. Esa decisión sólo se aplicó tras la presión sostenida de las autoridades políticas sobre el órgano electoral.</p> <p>En Jerusalén este los votantes y candidatos se enfrentaron a una falta de información sobre los procedimientos electorales, así como a obstáculos administrativos en el ejercicio del derecho de voto.</p> <p>Según un acuerdo de 1996, en Jerusalén la votación debía realizarse en oficinas postales y ser coordinada entre la comisión electoral palestina y la autoridad postal israelí. Sin embargo, a los funcionarios electorales palestinos no se les permitió administrar el proceso. No fueron permitidas las cabinas de votación, así que los votantes marcaron sus papeletas en las ventanillas regulares de la oficina de correos y las entregaron en un sobre al funcionario postal, que a su vez las introdujo en un buzón especial.</p> <p>Ciertos funcionarios electorales en Jerusalén este fueron "invitados" para ser interrogados por la policía israelí.</p> <p>La Comisión Central de Elecciones pareció carecer de un proceso formal para la toma de decisiones, así como de procedimientos coherentes y transparentes para la publicación de las decisiones.</p> <p>Fue observado el uso extendido de los recursos de la Autoridad Palestina y la participación generalizada de sus funcionarios en la campaña de Mahmoud Abbas.</p> <p>Una de las principales preocupaciones planteadas por los observadores fue la presencia activa de seguidores de Fatah en muchos centros de votación el día de las elecciones.</p>
Importante	Se permitió el uso del registro civil en el proceso de votación, aun no siendo un registro fiable.
Deseable	<p>La televisión y radio públicas, así como el diario al-Hayat, financiado con dinero público, dieron una cobertura excesiva a Mahmoud Abbas.</p> <p>Las autoridades electorales no tomaron ninguna medida a pesar de numerosas quejas sobre el uso de los recursos públicos por parte de Fatah.</p> <p>Hubo numerosas denuncias relativas a la supuesta financiación extranjera de las campañas de los candidatos, el uso no declarado de fondos de ONG y el uso de fondos y recursos de la Autoridad Palestina para fines de campaña.</p> <p>Varios candidatos comenzaron su campaña antes de la fecha oficial.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea, *EU Election Observation Mission West Bank and Gaza 2005, Final Report on the Presidential Elections, 2005*.

Tabla 21. Principales problemas identificados por la MOE-UE, Palestina 2005

Importancia del problema	Problemas
Esencial	<p>Durante la campaña electoral algunas milicias profirieron amenazas contra los observadores internacionales.</p> <p>Las autoridades israelíes retrasaron la decisión de permitir que los palestinos residentes en Jerusalén este votasen, lo que provocó que éstos no pudieran participar de la misma forma que en otras zonas.</p> <p>Las libertades fundamentales relacionadas con las elecciones, en especial las libertades de circulación, reunión y asociación, fueron severamente restringidas por la ocupación israelí.</p> <p>La publicación de los resultados no se produjo de forma totalmente transparente; no todos los datos disponibles fueron proporcionados oportunamente.</p> <p>Para las circunscripciones en las que no había cuota de participación femenina, sólo 3% de los candidatos eran mujeres, la mayoría de ellas candidatas independientes.</p> <p>La ley electoral no contempla con suficiente precisión los procedimientos en algunas áreas clave.</p>
Importante	<p>El registro de un estimado de 130.000 votantes en Jerusalén este no fue permitido por las autoridades israelíes.</p>
Deseable	<p>Las restricciones arbitrarias a hacer campaña electoral y a la libertad de reunión de los candidatos en Jerusalén este condujeron a una serie de detenciones e impidieron una campaña adecuada.</p> <p>La cobertura de noticias por la televisión palestina fue sesgada a favor de Fatah.</p> <p>Hubo expresiones de campaña, algunas muy visibles, cerca de muchos centros de votación.</p> <p>La Ley de Elecciones no proporciona mayores detalles sobre lo que puede considerarse campaña. Hubo muchas quejas contra Hamas por hacer campaña en las mezquitas. Hubo casos claros de campaña a favor de Hamás por parte de imanes en Hebrón y Ramallah.</p> <p>La MOE UE observó que las tasas de publicidad no se dieron a conocer con antelación y no fueron iguales para todos los candidatos.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections 2006*, 2006.

5.3.6. Jordania

i. Antecedentes y contexto de las elecciones

El 9 de noviembre de 2010 Jordania celebró elecciones legislativas para elegir a los 120 miembros de la cámara de representantes de la Asamblea Nacional. Con una participación de 53% y el boicot del principal partido político de oposición, el Frente de Acción Islámica, los partidarios del rey Abdalá II o de tribus vinculadas a la monarquía obtuvieron la mayoría en la cámara⁴³². La influencia de las fuerzas políticas que habían boicoteado las elecciones, así como de las protestas que habían comenzado en otros Estados del norte del Mediterráneo, se hizo visible en enero de 2011, cuando miles de personas se manifestaron durante días en varias ciudades de Jordania, exigiendo la renuncia del primer ministro y denunciando la ineptitud del gobierno para frenar la inflación y el desempleo.

El gobierno respondió inmediatamente con la promesa de un paquete de subsidios para los bienes de consumo básico y aumento de los salarios de los empleados públicos pero esto no fue suficiente para satisfacer a los jordanos, que estaban desencantados no sólo con la situación económica sino con el funcionamiento del gobierno en general⁴³³. En febrero el rey tomó una serie de medidas drásticas para aliviar la situación, la primer de las cuales fue el cese del gobierno en pleno y el nombramiento de Marouf al-Bakhit como primer ministro, un cargo que ya había ocupado entre 2005 y 2007.

Otra de las medidas más significativas que tomó Abdalá II fue la de reunirse con los líderes de los Hermanos Musulmanes y su rama jordana, el Frente de Acción Islámica, el partido de oposición más fuerte del país y la principal fuerza organizadora de las manifestaciones. Fue la primera reunión entre ambas partes en casi una década y de ella resultó el compromiso de la monarquía de iniciar un proceso de reforma política que incluyese la lucha contra la corrupción y la

⁴³² "Observatorio electoral internacional 2010", *Anuario internacional Cidob 2011*, Cidob, julio 2011, p. 159.

⁴³³ "Thousands protest in Jordan", *Aljazeera*, versión electrónica, 28 de enero de 2011, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/01/2011128125157509196.html>

elaboración de una nueva ley electoral que atrajese más fuerzas políticas a participar en las elecciones⁴³⁴. El diseño de la nueva ley electoral fue uno de los principales motivos de desacuerdo entre los grupos políticos, principalmente porque limitaba la representación parlamentaria de algunas zonas urbanas en las que el apoyo a los grupos islamistas era significativo⁴³⁵.

A lo largo de 2011 se produjeron encuentros y desencuentros entre el gobierno de al-Bakhit y la oposición. La reputación del primero fue seriamente dañada por un sonoro caso de corrupción, la fuga del empresario Khalid Shaheen, que había sido condenado a tres años de prisión por corrupción y soborno. Los ministros de sanidad y justicia fueron forzados a renunciar por su responsabilidad en la concesión del permiso que permitió al empresario salir de Jordania por razones médicas. No fue el único caso de corrupción en el que resultaron involucrados miembros del gobierno. Finalmente, en octubre, al-Bakhit perdió una moción de censura y tuvo que renunciar. Entre octubre de 2011 y octubre de 2012, otras tres personas ocuparon la primera magistratura de Jordania: Awn al-Khasawneh, juez de la Corte Internacional de Justicia; el ex primer ministro Fayez al-Tarawneh; y Abdullah Ensour, ex ministro y senador del parlamento jordano desde 1989.

A principios de mayo de 2012, mientras continuaba la discusión sobre la ley electoral en el seno del parlamento, Abdalá II aprobó la creación de una Comisión Electoral Independiente. Finalmente, en junio, el parlamento aprobó la nueva ley electoral. Entre las novedades de esta ley estaba la instauración de una tarjeta de votante, documento indispensable para poder ejercer el voto, que estaría disponible para los ciudadanos con un documento nacional de identidad. Además, el electorado debía emitir dos votos: uno para los candidatos que competían en el ámbito de los distrito bajo el voto único no transferible –sistema que los partidos de la oposición acusaban de beneficiar a los candidatos tribales en lugar de los

⁴³⁴ Bronner, E., “King moves to widen outreach in Jordan”, *The New York Times*, versión electrónica, 3 de febrero de 2011, disponible en <http://www.nytimes.com/2011/02/04/world/middleeast/04jordan.html>.

⁴³⁵ NDI, *Voter registration in the Middle East and North Africa: select case studies*, 10 de septiembre de 2015, p. 36.

afiliados a un partido- y otro para los candidatos que competían bajo un sistema electoral proporcional a nivel nacional⁴³⁶.

En octubre el Abdalá decidió disolver la cámara de representantes y anunció la celebración de elecciones anticipadas a finales de 2012 o principios de 2013. Posteriormente, la Comisión Independiente de Elecciones anunció que el 23 de enero de 2013 se celebrarían elecciones legislativas anticipadas.

Los principales partidos políticos estaban divididos en tres bloques: el bloque lealista, conformado por el Frente Unido Jordano, Unidad nacional (en coalición con otros partidos), Tayyar y el Partido Nacional Constitucional; el bloque islamista, con el Frente de Acción Islámica y el Partido centrista islámico; y el bloque secular, de izquierda y Pan-Árabe, que incluye al Partido Democrático Jordano de Unidad Popular, Partido Democrático del Pueblo Jordano, el Partido Comunista, el Partido Baaz Árabe Progresista, el Partido Baaz Árabe Socialista y el Movimiento Democrático Directo panárabe⁴³⁷.

Los partidos que obtuvieron más escaños fueron el Partido centrista islámico, con tres escaños; las listas Jordania más fuerte y Homeland, con dos escaños cada una; y 123 candidatos independientes obtuvieron escaños⁴³⁸. La participación fue de 57%.

ii. Principales problemas identificados por la MOE UE

Tabla 22. Principales problemas identificados por la MOE-UE

Importancia del problema	Problemas
	<p>La universalidad del derecho a voto fue afectada por la exclusión de grandes grupos como las Fuerzas Armadas, la seguridad pública, la policía y defensa civil.</p> <p>Varios casos de uso de dinero político, compra de votos y otros intentos de fraude marcaron el período de campaña.</p>

⁴³⁶ Kao, K., "Jordan's ongoing election law battle", *Carnegie endowment for international peace*, 5 de julio de 2012, disponible en <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=48781>.

⁴³⁷ Misión de observación electoral de la Union Europea, *The Hashemite Kingdom of Jordan Parliamentary Elections, 23 January 2013. Final Report*, 2013, pp. 7-8.

⁴³⁸ *Election Guide database*, International Foundation for Electoral Systems (IFES). Disponible en www.electionguide.org.

Esencial	<p>La presencia de mujeres en la administración electoral fue muy baja.</p> <p>Las actividades de campaña ilegales estuvieron ampliamente extendidas</p> <p>Los resultados anunciados por la Comisión Electoral Independiente no incluyeron el número de votos inválidos, la abstención o los resultados en cada centro de votación.</p>
Importante	<p>El amplio uso de testaferreros para el registro de votantes afectó la credibilidad del registro.</p> <p>La educación del votante fue llevada a cabo por distintas partes, resultando en información algunas veces inconsistente.</p>
Deseable	<p>Fueron identificadas discrepancias importantes en el tamaño de las circunscripciones (por ejemplo, una circunscripción de un solo escaño tiene 6.733 votantes registrados, mientras que otra circunscripción de un solo escaño tiene 48,701 votantes registrados).</p> <p>El proceso de resolución de reclamaciones está insuficientemente regulado y carece de procedimientos detallados.</p> <p>La Ley electoral y toda la legislación pertinente no regulan la financiación de campañas y no prevén sanciones contra listas y candidatos que no dan a conocer sus gastos de campaña.</p> <p>Los medios de comunicación estatales desempeñaron un papel importante como medio oficial en consonancia con la posición del gobierno en lugar de cumplir con el deber de un servicio público independiente.</p> <p>No existía un procedimiento legal para canalizar las infracciones de los medios durante y después de la campaña electoral.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *The Hashemite Kingdom of Jordan Parliamentary Elections, 23 January 2013. Final Report*

5.4. Sumario

La primera MOE UE en los PSEM fue la que observó las elecciones presidenciales en la Autoridad Nacional Palestina en enero de 2005. Desde entonces y hasta 2014, hubo nueve MOE UE en los siguientes PSEM: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Palestina y Túnez. La UE no envió MOE a ninguna de las 19 elecciones que hubo en Israel, Marruecos, Libia y Siria en el periodo 2000 – 2014.

El balance global de la trayectoria de la observación electoral de la UE en los PSEM es 15,51% de elecciones observadas (9 de 44 elecciones) entre 2000 y 2014. Este porcentaje sitúa esta región en la mediana de las cinco regiones en las que la UE observa elecciones. La UE no observó elecciones en los PSEM antes de 2005, probablemente porque el tipo de gobiernos que había en esos países hacía prever que las elecciones no cumplirían con los estándares internacionalmente aceptados para que una elección sea considerada

democrática, libre y justa, transparente o auténtica (por mencionar algunos de los calificativos que son utilizados para evaluar las elecciones).

En 2005 la UE observó las elecciones legislativas en Líbano y las elecciones presidenciales en Palestina. Ambas elecciones se produjeron en un contexto especial que podría explicar por qué la UE decidió participar en la OEI. En el caso del Líbano, las elecciones se produjeron en el contexto de la retirada de las tropas de Siria del país y tras el asesinato de Rafik Hariri, una de las figuras más prominentes de la política libanesa tras la guerra civil. En cuanto a Palestina, fueron las primeras elecciones en nueve años, precedidas por la muerte de Yasser Arafat.

Es posible afirmar que todas las elecciones que la UE observó en los PSEM entre 2005 y 2014 tuvieron lugar en un contexto de inestabilidad política. Las elecciones en el Líbano en 2009 fueron el resultado de las negociaciones para sacar al gobierno del estado de paralización en el que estaba debido a las pugnas internas en el parlamento. Las elecciones en Túnez, Jordania, Argelia y Egipto formaron parte del proceso de reformas políticas y, en algunos casos, cambios de regímenes que se produjeron en oriente medio y el norte de África a partir de 2011. Es presumible, pues, que en el caso de los PSEM la UE decidió enviar MOE cuando las condiciones en el país de destino parecían más propicias para unas elecciones democráticas y hacia la democratización.

Los nueve informes de MOE UE en los PSEM analizados están estructurados, a grandes rasgos, de la misma forma. Consisten en una exposición detallada de los aspectos del proceso electoral; el marco jurídico, la administración electoral, el procedimiento de inscripción de electores y candidatos, la regulación de la campaña electoral, el ambiente de los medios de comunicación, la participación de las mujeres y la sociedad civil, el desarrollo de la votación, del escrutinio y la publicación de los resultados. Esta exposición suele combinar la descripción del marco jurídico o reglamentario existente para cada uno de los aspectos o etapas del proceso electoral, con las observaciones sobre cómo se desarrollaron en la práctica.

Algunos problemas fueron comunes a las nueve elecciones observadas, entre ellos la falta de transparencia en algunas etapas del proceso electoral, deficiencias en el marco legal, registro electoral poco confiable y la privación del voto de colectivos expresamente (el caso de las fuerzas de seguridad) o como consecuencia de un procedimiento de registro excesivamente engorroso. En general, la mayoría de los problemas observados se dieron en aspectos de la elección cuyo buen desarrollo, de acuerdo con el modelo de Elklit y Reynolds, es esencial o importante para que la elección pueda ser considerada acorde con los estándares internacionales de buenas prácticas o libres y transparentes, justas o auténticas.

CAPÍTULO 6. REPERCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS DE LAS MOE UE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LOS PSEM

El objetivo principal de este capítulo es analizar cuál fue la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM, especialmente en lo que respecta a la aplicación de la condicionalidad política. Con este fin, el capítulo ha sido organizado en tres apartados.

En el primer apartado es abordada la condicionalidad política presente en el marco en el que se desarrolla la relación de la UE con los PSEM, constituido principalmente por los AEA, los planes de acción y los instrumentos de financiación de las iniciativas y acciones que la UE pone en marcha.

El segundo apartado aborda la repercusión de los hallazgos de las MOE UE desplegadas en los PSEM en las actuaciones de la UE hacia estos países. Son estudiadas las acciones y declaraciones de la UE posteriores a las elecciones en Argelia, Jordania, Egipto, Túnez, Palestina y el Líbano. Se busca identificar la relación, de haberla, entre dichas acciones y declaraciones y los hallazgos de las MOE UE.

El tercer y último apartado es un análisis de los hallazgos a la luz del marco analítico propuesto en el capítulo 2 sobre la problemática de la incoherencia entre la formulación de la promoción de la democracia de la UE y su implementación en los PSEM. En primer lugar, qué indican estos hallazgos acerca de la cohesión en la UE. En segundo lugar, qué indican acerca de la compaginación de los intereses materiales de la UE –especialmente la seguridad- y su objetivo de promoción de la democracia. En tercer lugar, qué indican los hallazgos de las MOE UE acerca del mecanismo con el que cuenta la UE para persuadir a sus socios para que converjan hacia sus valores democráticos; es decir, la condicionalidad política.

6.1. La condicionalidad política en el marco de la relación de la UE con los PSEM

La política estructurada de la UE hacia sus países vecinos del este y sur del Mediterráneo comenzó en 1995, con la adopción de la Declaración de Barcelona. Este acto representó el establecimiento de una asociación euromediterránea que contaba con tres capítulos o cestas: una cesta social, cultural y humana; una cesta económica y financiera; y una cesta política y de seguridad. Esta última comprometía a los participantes, entre otras cosas, a desarrollar la democracia en sus sistemas políticos.

Para poner en práctica los propósitos de la Declaración de Barcelona, la UE firmó AEA con el Líbano (2002), Argelia (2002), Egipto (2001), Jordania (1997), Israel (1995), Marruecos (1996), Palestina (1997) y Túnez (1995)⁴³⁹. El artículo segundo de todos los AEA introduce una cláusula democrática en virtud de la cual compartir los principios democráticos, enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y fundamento de la política exterior de la UE, es esencial en las relaciones entre la UE y sus socios. Es un primer esbozo de condicionalidad política. No obstante, ningún AEA hace referencia a la celebración de elecciones periódicas.

En el marco de los AEA, la UE creó un programa de Mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA), un reglamento de cooperación económica y financiera para apoyar el logro de los objetivos de la asociación euromediterránea. El artículo tercero de este reglamento insistió en la esencialidad del respeto de los principios democráticos por parte de la UE y sus socios mediterráneos, y estableció que la violación de estos principios justificaría la adopción de “medidas adecuadas”⁴⁴⁰. Esta acotación, aunque escueta, representa cierta condicionalidad política en las relaciones entre la UE y los PSEM. En otras palabras, la relación

⁴³⁹ Las negociaciones para un acuerdo entre la UE y Libia están suspendidas, al igual que la firma del acuerdo de asociación con Siria.

⁴⁴⁰ Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, 189, 30 de julio de 1996.

preferencial que la UE ofrecía estaba condicionada por la adopción de los principios democráticos por parte de los países socios.

El enfoque del Proceso de Barcelona fue complementado con la Estrategia común de la UE para el Mediterráneo, aprobada en junio de 2000⁴⁴¹. Este documentó confirmó aspectos clave de las relaciones entre la UE y los PSEM, entre ellos: la promoción (término que dejaría de ser usado en documentos posteriores) de la democracia, valor fundamental de la UE que debía ser compartido por sus socios; el principio de asociación (más adelante planteado como copropiedad o apropiación), en virtud del cual la UE no se impondría a sus socios sino que todas las decisiones serían acordadas por ambas partes; y la diferenciación, en cuanto se contempló que las iniciativas de la UE podrían tener en cuenta la situación y necesidades específicas de los países a los que se refiriesen.

Desde la Declaración de Barcelona y hasta 2014, la política de la UE hacia los PSEM ha sido objeto de revisiones. Como será expuesto a continuación, dichas revisiones se han traducido en una concreción y especificidad cada vez más mayor de las exigencias que la UE hace a los PSEM, al menos en la retórica, con respecto al respeto a los principios democráticos.

La primera revisión se produjo en 2003, como consecuencia de la ampliación de la UE, un proceso que trajo consigo la reconsideración de las relaciones entre la UE y sus nuevos vecinos. En lo que respecta específicamente a los PSEM, región en la que la ampliación no alteró significativamente las fronteras de la UE, la revisión pudo haber sido influida por el primer informe del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe, publicado en 2002.

A partir de este informe, que puso de manifiesto el déficit de democracia y libertades fundamentales que persistía en los PSEM, la Comisión reconoció que casi todos los países de la citada región tenían un historial de gobiernos autocráticos y admitió que las reformas políticas hasta el momento no habían

⁴⁴¹ Consejo Europeo, “Estrategia común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea (2000/458/PESC)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, n° 183, 22 de junio de 2000.

progresado al ritmo deseado por la UE⁴⁴². En este contexto fue presentada la comunicación *Una Europa más amplia - Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur*, en la que la Comisión sentó las bases de la PEV hacia Europa Oriental, por una parte, y el Mediterráneo sur y este, por otra.

La PEV, que fue concebida como un complemento y no como una sustitución del marco existente, tenía dos objetivos generales. En primer lugar, impulsar la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible, para crear una vecindad pacífica y próspera. En segundo lugar, ofrecer beneficios concretos y relaciones preferentes que respondiesen a los avances logrados por los países socios en la labor de reforma política y económica. El párrafo siguiente refleja que la condicionalidad política, esbozada en los AEA, es más explícita en la retórica de la PEV:

a cambio de que consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos, y de que apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la UE⁴⁴³.

Los “avances concretos”, al igual que los criterios de referencia para evaluarlos y los objetivos específicos hacia cada país socio en el marco de la PEV y de los AEA, fueron establecidos en planes de acción (tabla 25). A grandes rasgos, todos los planes de acción han tenido como acción clave el establecimiento de un diálogo político en el que está planteado, con más o menos detalle según el caso, el tema de la consolidación de la democracia.

En cuanto a la condicionalidad política en los planes de acción, está claramente definida en cuanto se vincula el alcance de la relación al grado de compromiso que demuestren los países socios con la democracia. Algunos planes de acción,

⁴⁴² Comisión Europea, *Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003, p. 7.

⁴⁴³ Comisión Europea, *op. cit.*, 2003, p. 10.

como los adoptados con Egipto y Jordania, incluyen la realización de elecciones entre los objetivos a conseguir.

En los años 2006 y 2007 la UE evaluó los primeros resultados de la PEV. Por una parte, la Comisión hizo un balance de logros y deficiencias, en el que destacó que uno de los aspectos positivos de la PEV hasta el momento era que proporcionaba un marco único para tratar todo tipo de cuestiones, por lo que era “mucho más difícil abordar únicamente las cuestiones económicas y soslayar las espinosas cuestiones de la gobernanza y los derechos humanos”⁴⁴⁴. Sin embargo, el balance hecho por la Comisión no precisó nada concreto –ni logros alcanzados ni deficiencias por corregir- en materia de diálogo político específicamente sobre la democracia. Por su parte, el Parlamento y el Consejo adoptaron el reglamento por el que se creó el IEVA, el instrumento financiero para apoyar los objetivos de la PEV. En este reglamento sí fue especificado que los programas y proyectos financiados en virtud del IEVA debían respetar los compromisos sobre democracia adquiridos por los socios⁴⁴⁵.

Con la entrada en funcionamiento del SEAE la Comisión hizo una revisión de la PEV y de su aplicación en cada uno de los países socios⁴⁴⁶. Esta revisión coincidió con el inicio de Primavera Árabe. Una de las primeras comunicaciones emitidas por el SEAE fue para abordar la posición de la UE frente a esta situación, a saber, “elegir claramente la opción estratégica” de apoyar “el deseo de los pueblos de nuestra vecindad de disfrutar de las mismas libertades que nosotros consideramos un derecho”⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión Europea relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

⁴⁴⁵ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, n° 310, 9 de noviembre de 2006.

⁴⁴⁶ Comisión Europea, *Balance de la Política Europea de Vecindad*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

⁴⁴⁷ SEAE y Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional*, COM(2011) 200 final, Bruselas, 8 de marzo de 2011, p. 2.

Parece muy revelador que el SEAE haya expresado que “había llegado el momento” de dar un salto cualitativo en las relaciones entre la UE y los PSEM, con un enfoque asentado “sin ambigüedades” en un compromiso conjunto por los valores comunes⁴⁴⁸. Así, la UE reconoció que los acontecimientos políticos en los PSEM evidenciaban que el apoyo a las reformas políticas en la región había tenido resultados limitados y requería una revisión de la PEV⁴⁴⁹. El resultado de dicha revisión quedó plasmado en dos documentos de 2011: “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante” y el que puede ser considerado su capítulo específico para los PSEM, la “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional”.

Estas hojas de ruta, complementarias entre sí, introdujeron las nociones de “más por más” y “democracia profunda” (deep democracy). La noción de “más por más” fue un reforzamiento de la condicionalidad positiva, pues condicionaba la obtención de más beneficios a la aplicación de más reformas: los países que avanzasen “más profunda y rápidamente en las reformas podrán contar con más apoyo de la UE”⁴⁵⁰. Se asomó también una condicionalidad negativa, en cuanto se sugirió que la UE debería limitar sus relaciones con los gobiernos que violen las normas de la democracia haciendo uso de “sanciones selectivas”.

La condicionalidad también está expresada elocuentemente en el establecimiento de la celebración de elecciones “libres, limpias y adecuadamente supervisadas”⁴⁵¹ como requisito de ingreso en la Asociación. Las elecciones, junto con la libertad de expresión y asociación, el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción, fueron englobadas en la noción de “democracia profunda”, el tipo de democracia que el nuevo enfoque tenía como objetivo apoyar.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ SEAE y Comisión Europea, *Joint communication to the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing neighbourhood*, COM(2011) 303 final, 25 de mayo de 2011, p.1.

⁴⁵⁰ SEAE y Comisión Europea, COM(2011) 200 final, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

6.1.1. Acuerdos Euromediterráneos de Asociación

En el marco contractual de las relaciones entre la UE y los PSEM, la condicionalidad política está implícita en el artículo 2 de los AEA (tabla 2). Dicho artículo establece que el respeto a los principios democráticos es un elemento esencial del acuerdo y el fundamento de todas sus disposiciones, así como de las relaciones entre las partes⁴⁵².

Tabla 23. Cláusula democrática en el marco contractual bilateral

Argelia	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2005
Egipto	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2004
Israel	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2000
Autoridad Palestina	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación interino firmado entre la UE y la Organización para la Liberación de Palestina, en vigor desde 1997
Túnez	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 1997
Líbano	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2006
Marruecos	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2000
Jordania	Acuerdo Euromediterráneo de Asociación, en vigor desde 2002

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en Eur-Lex.

El artículo 2 se refiere a los principios democráticos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así pues, al introducir esta cláusula la UE se apoyó en principios consensuados en foros internacionales. Es prácticamente la única referencia explícita a la democracia en los AEA. Aunque entre los objetivos

⁴⁵² En todos los AEA, el artículo 2 está redactando siguiendo una línea similar: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del propio Acuerdo, se basarán en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fundamenta sus políticas interior y exterior y constituye un elemento fundamental del presente Acuerdo”. “Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 304, 30 de septiembre de 2004.

de los AEA está el establecimiento de un diálogo político, sólo los AEA con Jordania y Egipto mencionan explícitamente que uno de los temas que debe cubrir dicho diálogo es la democracia⁴⁵³.

6.1.2. Planes de Acción de la PEV

Los planes de acción son documentos políticos en los que se establecen los objetivos prioritarios de la PEV, la política a través de la cual la UE se relaciona con sus vecinos desde 2003 hasta la actualidad. El marco legal de los planes de acción es el establecido por los AEA. De esta forma, los objetivos enunciados se ubican dentro de las áreas de interés abarcadas por los AEA. Los planes de acción fueron adoptados paralelamente o poco tiempo después de la entrada de en vigor de los AEA. Sin embargo, ambos documentos tienen diferencias significativas entre sí.

La primera generación de planes de acción fue adoptada entre 2005 y 2007. La tabla 25 resume los planes de acción adoptados con los países en los que ha habido MOE UE. La condicionalidad política implícita en los AEA fue explícita en los planes de acción. Se dejó constancia de que el ritmo de avance de las relaciones entre la UE y sus socios sería marcado por el grado de compromiso con los valores compartidos y la capacidad de implementar las prioridades acordadas. La implementación de estas últimas sería monitoreada a través de informes regulares y el plan podría ser modificado o actualizado por los órganos conjuntos establecidos en los AEA, con el fin de reflejar el avance con respecto a los objetivos.

Las referencias a la democracia fueron considerablemente más directas en los planes de acción que en los AEA. Es así como entre los objetivos prioritarios

⁴⁵³ Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Egipto, *op. cit.*, artículo 4: “El diálogo político cubrirá todos los temas de interés común y, en especial, la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo regional”. “Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 129, 15 de mayo de 2002, artículo 4: “el diálogo político versará sobre todos los temas de interés común, y tendrá como objetivo abrir el camino a nuevas formas de cooperación hacia objetivos comunes, en particular la paz, la seguridad, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo regional”.

enunciados en estaban impulsar el diálogo sobre democracia y fortalecer las instituciones que la garantizan. Asimismo, se esperaba que la puesta en práctica de las acciones contempladas en los planes de acción condujese a la convergencia de los países aludidos hacia las normas y estándares de la UE. Llama la atención que este enfoque de “europeización” fuese expresado de forma tan directa, si bien es cierto que: a) en el texto se menciona constantemente que los objetivos enunciados fueron acordados por ambas partes y, muy importante, responden no sólo al acervo jurídico de la UE sino también a principios internacionales; b) el interés en armonizar las normas de los países socios con las de la UE en el ámbito del comercio es más evidente que en el ámbito de la democracia.

Tabla 24. Planes de acción, PSEM en los que ha habido MOE UE

Argelia	*
Egipto	Plan de Acción, adoptado en 2007**
Autoridad Palestina	Plan de Acción, adoptado en 2005 Segundo Plan de Acción, en vigor en 2013
Túnez	Plan de Acción, adoptado en 2005 Segundo Plan de Acción, (Asociación Privilegiada 2013-2017)
Líbano	Primer Plan de Acción, en vigor en 2007 Segundo Plan de Acción, para ser implementado desde principios de 2013
Jordania	Plan de Acción, adoptado en 2005 Segundo Plan de Acción, adoptado en 2012 (estatuto avanzado)

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en Eur-lex.

*Hasta diciembre de 2014, el Plan de Acción con Argelia estaba siendo negociado.

**Hasta 2014 Egipto y la UE no habían adoptado un segundo PA.

Los aspectos antes mencionados pueden ser entendidos como mínimos comunes a la primera generación de planes de acción. Dicho esto, los aspectos relacionados con la democracia fueron expuestos con mayor especificidad en algunos planes de acción. En aquellos adoptados con la ANP, Egipto y Líbano, se acordó que una de las acciones necesarias para lograr el fortalecimiento de las instituciones democráticas era la adecuación de los respectivos marcos electorales a las normas y buenas prácticas reconocidas internacionalmente;

asegurar la independencia de la autoridad electoral; e incluso el intercambio de experiencia en el campo de las elecciones, lo que puede ser entendido como un guiño a la aceptación de observadores internacionales.

La segunda generación de planes de acción fue adoptada entre 2012 y 2013, al tiempo que fue puesto en marcha un nuevo enfoque de la PEV. Esta PEV renovada había estado gestándose desde 2010, pero sus documentos de presentación claramente indican que los acontecimientos en los PSEM tuvieron una influencia en el enfoque que fue finalmente presentado⁴⁵⁴. Los nuevos planes de acción reflejaron los elementos primordiales de la PEV renovada, entre ellos una condicionalidad claramente expresada, que tiene entre sus referencias los progresos que los países socios hacen hacia la consolidación de una “democracia profunda”⁴⁵⁵.

Sin dejar de reafirmar el reconocimiento de que no existe una receta de reforma política que deba ser seguida por todos los países, la noción de democracia profunda recoge elementos que son indispensables en cualquier concepción de democracia, y que se espera que cumplan los socios de la UE; en primer lugar figura la celebración de elecciones “libres y justas”⁴⁵⁶.

En la PEV renovada, la UE planteó sin ambages que “el aumento del apoyo a sus vecinos es condicional”⁴⁵⁷. A esto responde la noción de “más por más”, que consiste en otorgar mayores ayudas y preferencias a los países que más rápidamente progresen en sus reformas internas. Para los países en los que las reformas no fuesen realizadas, la UE reconsideraría e incluso reduciría la financiación⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ En la comunicación *Balance de la Política Europea de Vecindad*, la Comisión manifestó la intención de renovar la PEV “para aprovechar óptimamente las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa y para optimizar las contribuciones de la PEV a los objetivos a largo plazo de la UE”. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 12 de mayo de 2010. Balance de la Política Europea de Vecindad*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

⁴⁵⁵ SEAE y Comisión Europea, COM(2011) 303 final, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ SEAE y Comisión Europea, COM(2011) 303 final, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

Al igual que sus predecesores, los planes de acción de la segunda generación tienen una duración de entre tres y cinco años, y su implementación es supervisada por los cuerpos conjuntos establecidos en los AEA. Una de las acciones prioritarias es la armonización del marco electoral con los estándares internacionales de buenas prácticas electorales, así como la adopción de disposiciones sobre la observación electoral⁴⁵⁹. En lo referido a las elecciones, una novedad significativa en estos planes de acción –con la excepción del plan acordado con Jordania- es que otorgan a las recomendaciones de los observadores electorales el papel de indicadores de progreso.

6.1.3. Instrumentos de financiación

La condicionalidad política ha sido introducida en los sucesivos instrumentos en virtud de los cuales la UE ha financiado la cooperación financiera, económica y social en los PSEM. La tabla 25 muestra estos instrumentos. En el instrumento MEDA, el respeto a los principios democráticos fue un elemento esencial; la violación de un elemento esencial del reglamento justificaría la adopción de medidas adecuadas, no especificadas⁴⁶⁰. En 2006 el MEDA fue sustituido por el

⁴⁵⁹ En el plan adoptado con Líbano esta prioridad está planteada como sigue: “Reforma electoral con el objetivo de alcanzar estándares internacionales y la mejora de la eficacia del Parlamento libanés” (*Action plan for EU-Lebanon partnership and cooperation 2013-2015*, 17588/13, p. 5). En PA para la Autoridad Palestina, la celebración de “elecciones genuinas, democráticas, a todos los niveles, en línea con los estándares internacionales” es una de las acciones contempladas dentro del objetivo de “creación de un Estado palestino basado en el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos en una democracia sólida que funciona y con instituciones responsables” (*European Union – Palestinian Authority action plan; political chapeau*, disponible en http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm). En el PA con Jordania, dentro del objetivo de la consolidación de las instituciones que garantizan la democracia y el Estado de derecho, las acciones prioritarias incluyen “organizar elecciones locales y legislativas justas y transparentes, de conformidad con los tratados internacionales suscritos por Jordania” (“Plan de Acción UE-Jordania para la PEV”, anexo a la Propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptarán la Unión Europea y sus Estados miembros en el Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, en relación con la adopción de una Recomendación sobre la aplicación del Plan de Acción UE-Jordania para la PEV, COM(2011) 153 final, Bruselas, 19 de abril de 2011).

⁴⁶⁰ Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) N° 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, n° 189, 30 de julio de 1996. Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) N° 2698/2000 que modifica el Reglamento (CE) N° 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea”, *Diario oficial de las*

IEVA, un reglamento elaborado tomando en cuenta las prioridades definidas dentro de la PEV. Los programas y proyectos financiados en virtud del IEVA debían ser coherentes con el compromiso sobre democracia que la UE y sus países socios habían asumido en el marco de acuerdos y convenios internacionales⁴⁶¹. Más importante aún, el artículo 28 del IEVA contemplaba que la UE podía “tomar las medidas adecuadas” –incluida la suspensión de la ayuda comunitaria- cuando un país socio no respetase los principios establecidos en el título I, artículo 1, entre los cuales estaba el compromiso con la democracia⁴⁶².

Tabla 25. Democracia y elecciones en los instrumentos financieros, UE-PSEM

Instrumento	Duración	Finalidad
Mesures D'Accompagnement (MEDA)	1995 – 1999 (MEDA I) 2000 – 2006 (MEDA II)	Financiamiento de las medidas de reforma estructural, económica y social, en el marco de la Asociación Euromediterránea.
Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	2007 - 2013	Instrumento financiero de apoyo a la PEV
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	2014 - 2020	Instrumento financiero que sustituye al IEVA.
Programa SPRING (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth)	2011-2013	Programa creado como respuesta a los acontecimientos políticos en el sur del Mediterráneo. Centrado en el apoyo a la transformación democrática y el fortalecimiento de las instituciones, así como el crecimiento sostenible e inclusivo y el desarrollo económico ⁴⁶³ .

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en Eur-Lex.

El IEVA expiró en diciembre de 2013 y fue sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV). En éste, el fomento de una “democracia arraigada, profunda y

Comunidades Europeas, serie L, n° 311, 12 de diciembre de 2000.

⁴⁶¹ Parlamento Europeo y Consejo Europeo, “Reglamento (CE) N° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, n° 310, 9 de noviembre de 2006, artículo 5.

⁴⁶² *Ibid.*, art. 28

⁴⁶³ *Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING)*, disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf.

sostenible” encabeza la lista de objetivos específicos de la ayuda financiera de la UE⁴⁶⁴.

En consonancia con el enfoque de la PEV renovada en 2011, la condicionalidad ligada a la democracia también es más contundente en el IEV que en todos los instrumentos previos. Se determina que, tanto en el caso de ayuda concedida a cada país socio como en el de los programas plurinacionales genéricos⁴⁶⁵, el reparto de la ayuda será definido según los avances mostrados por los países socios en el ámbito de la democracia; dichos avances serán evaluados comparativamente con años anteriores y, en caso de “regresión severa o persistente”, la ayuda podría ser “estudiada”⁴⁶⁶. No es explicado, no obstante, en qué consistiría exactamente este estudio, ni si comportaría sanciones o suspensión de la ayuda. Sí se indica que los indicadores previstos por el IEV para evaluar el logro de los objetivos específicos serán las “elecciones democráticas con seguimiento adecuado”⁴⁶⁷.

6.1.4. La OEI y la condicionalidad política

En 2008 las comisiones de asuntos exteriores y de desarrollo del Parlamento hicieron público un estudio sobre los retos que tenía por delante la OEI de la UE. En dicho estudio se advertía que, pese a que las recomendaciones contenidas en los informes de las MOE eran la contribución a largo plazo más importante que la observación electoral podía hacer en materia de apoyo a la democracia, no solían ser tomadas en cuenta por el gobierno aludido ni reiteradas por la UE en el ámbito político.⁴⁶⁸ En la resolución *Misiones de observación electoral de la UE: objetivos, prácticas y futuros desafíos*, de 2008, el Parlamento subrayó con respecto a las conclusiones de las MOE UE:

⁴⁶⁴ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (UE) N° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, n° 77, 15 de marzo de 2014, artículo 2.

⁴⁶⁵ Programas que aborden desafíos comunes a todos o algunos de los países socios, principalmente entre dos o más países socios.

⁴⁶⁶ Parlamento Europeo y Consejo Europeo, *Reglamento (UE) N° 232/2014*, op. cit., artículo 4.

⁴⁶⁷ *Ibíd.*, p. 2.

⁴⁶⁸ Meyer-Resende, op. cit., 2008, p. 17.

- a. debían ser incorporadas por las instituciones de la UE en sus diálogos políticos con los países afectados, así como en sus gestiones, declaraciones, resoluciones y otras acciones;
- b. debían ser objeto de un seguimiento coherente y completo, en el ámbito político como en el técnico;
- c. debían ser incluidas por la Comisión en todos los planes de acción relacionados con los países de la PEV en los que se despliegan MOE;
- d. cuando no fuesen implementadas por el país aludido, la UE debía establecer un diálogo político;

Además, el Parlamento condenó “ejemplos de pasadas prácticas consistentes en mantener una actitud ‘*business as usual*’ hacia los países respecto de los cuales las MOE UE han sido muy críticas con el proceso electoral”⁴⁶⁹.

La resolución de 2008 fue la más completa del Parlamento sobre las conclusiones de las MOE UE, pero no la primera ni la única. Cuando el Parlamento comenzó a plantear este problema en sus resoluciones, lo hizo como solicitud a la Comisión de que garantizase la coherencia entre las conclusiones de las MOE y el proceso de los diálogos y las consultas sobre derechos humanos⁴⁷⁰. Paulatinamente, el tema trascendió el ámbito específico de la OEI y comenzó a ser incluido en resoluciones que trataban sobre estrategias de ayuda al desarrollo y derechos humanos en general.

Tal es el caso de una resolución sobre una estrategia de desarrollo para África, de 2005, en la que el Parlamento subrayó que “las conclusiones de la misión de observación electoral deben reflejarse cabalmente en la formulación de las políticas exteriores europeas”⁴⁷¹. En las resoluciones sobre el informe anual sobre derechos humanos en el mundo, de 2006, y sobre el funcionamiento de los

⁴⁶⁹ Meyer-Resende, *op. cit.*, 2008.

⁴⁷⁰ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2007, sobre el funcionamiento de los diálogos en materia de derechos humanos y de las consultas sobre derechos humanos con terceros países (2007/2001(INI))*, P6_TA(2007)0381, Estrasburgo, 6 de septiembre de 2007.

⁴⁷¹ Parlamento Europeo, *European Parliament resolution on a development strategy for Africa*, P6_TA(2005)0445, Estrasburgo, 17 de noviembre de 2005.

diálogos y consultas sobre derechos humanos con terceros países, de 2007 el Parlamento pidió a la Comisión y al Consejo un “seguimiento sistemático” de los hallazgos de las MOE y la adopción de “acciones políticas, si es necesario”⁴⁷², así como coherencia entre la OEI, “especialmente en lo que respecta a la estrategia post-electoral”, y el proceso de diálogos y consultas de derechos humanos⁴⁷³.

Cuando la Comisión y el SEAE decidieron “abrir un debate con las otras instituciones europeas sobre cómo hacer más activa, más coherente y más eficaz la política exterior de la UE sobre los derechos humanos y la democracia”, el papel de los informes de las MOE UE fue esbozado sólo superficialmente; básicamente, se hizo una declaración de intenciones de hacer un “uso activo” de estos informes⁴⁷⁴. Todo esto pese a que el vínculo entre lo establecido en las cláusulas democráticas de los acuerdos entre la UE y sus países socios, por una parte, y la información que suministran las MOE sobre el estado de la democracia, por otra, ha sido reconocido. Citando al SEAE,

...dado que [las recomendaciones de las MOE] se refieren a una amplia gama de aspectos pertinentes para la democracia en un país determinado, constituyen una excelente base para el debate y aportan los componentes principales de un perfil de democracia y un análisis de las deficiencias. Asimismo, sirven para detectar posibles ámbitos de asesoramiento y asistencia técnica financiada por la UE.⁴⁷⁵

El enfoque de las relaciones entre la UE los PSEM puesto en marcha por el SEAE

⁴⁷² Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on the Annual Report on Human Rights in the World 2005 and the EU's policy on the matter (2005/2203(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie CE, nº 297, 7 de diciembre de 2006.

⁴⁷³ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2007, sobre el funcionamiento de los diálogos en materia de derechos humanos y de las consultas sobre derechos humanos con terceros países (2007/2001(INI))”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 187, 24 de julio de 2008.

⁴⁷⁴ Comisión Europea, SEAE, *Joint communication to the European Parliament and the Council. Human rights and democracy at the heart of EU external action – towards a more effective approach*, COM(2011) 886 final, 12 de diciembre de 2011, p. 10.

⁴⁷⁵ Comisión Europea, SEAE, *Informe conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación del Programa de Acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE*, JOIN(2012) 28 final, Bruselas, 11 de octubre de 2012, p. 9.

en 2011 sugería un contexto propicio para que el potencial contributivo de la OEI fuese explotado. Un año después del anuncio de este enfoque, no obstante, el Parlamento lamentó que las recomendaciones de las MOE continuaran sin ser implementadas ni observadas en muchos casos, una deficiencia que no sólo era consecuencia de la falta de compromiso político de los gobiernos de los países en los que se realizaban MOE UE, sino también de la “incapacidad de la Comisión y los Estados miembros para asegurarse de que las recomendaciones fuesen seguidas con programas específicos de apoyo”⁴⁷⁶.

La referencia principal de la condicionalidad política entre la UE y los PSEM es, como fue explicado anteriormente, la cláusula democrática representada por el artículo 2 de los AEA. Dicha cláusula ha sido objetivo de examen del Parlamento desde la década de 1990. Entonces el Parlamento defendió el establecimiento de un mecanismo que permitiese realizar el seguimiento de la aplicación de la cláusula y pidió a la Comisión que puntualizase las consecuencias que resultarían de su no observancia⁴⁷⁷. Todo esto en el “marco del ejercicio de la política denominada de medidas positivas y de condicionalidad” en la política exterior de la Unión⁴⁷⁸.

Las resoluciones posteriores del Parlamento sugieren que la puntualización sobre las implicaciones del incumplimiento de la cláusula democrática no fue satisfecha por la Comisión. El Parlamento dedicó una resolución al tema en 2006, en la que están reflejados los problemas de la política exterior discutidos en el estado del debate sobre la UE como actor internacional: el déficit de aplicación de la condicionalidad política; el dilema entre priorizar los intereses de seguridad o la convergencia de los socios hacia los valores democráticos; y la falta de cohesión entre las instituciones.

⁴⁷⁶ Parlamento Europeo, “European Parliament resolution of 7 July 2011 on EU external policies in favour of democratisation (2011/2032(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie CE, nº 33, 5 de febrero de 2013, p. 171.

⁴⁷⁷ Parlamento Europeo, “Resolución sobre los derechos humanos en el mundo en 1993/1994 y la política de la Unión en materia de derechos humanos”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 126, 22 de mayo de 1995.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

En la citada resolución el Parlamento advirtió que los esfuerzos para promover la democracia como objetivo fundamental de política exterior de la UE se verían “abocados al fracaso” si los principios inherentes a este objetivo no tenían “una prioridad suficiente en relación con los intereses económicos, políticos y de seguridad”⁴⁷⁹. Sabemos, por otras resoluciones del Parlamento, que éste se refería no sólo a la disyuntiva que se le planteaba a la UE, sino a situaciones en las que, de hecho, los intereses de seguridad se habían superpuesto a los de apoyo a la democracia.

El Parlamento también llamó la atención sobre la necesidad de definir procedimientos y criterios para la aplicación de la cláusula democrática, “sin discriminación entre los Estados”⁴⁸⁰. No se refería con esto al principio de diferenciación, integrado en las relaciones entre la UE y los PSEM desde la década de 2000. Este principio, en general considerado positivo por las instituciones de la UE, establece que las necesidades y progresos específicos de cada país socio serán determinantes en su relación con la UE, que intenta así alejarse del enfoque *one-size-fits-all*⁴⁸¹. Es más probable que el Parlamento se refiriese a la desigualdad en la invocación de la cláusula democrática según el país socio del que se tratase, una situación que repercutiría en la aplicación de la condicionalidad positiva⁴⁸².

Uno de los factores que comprometía la aplicación de la cláusula democrática, de acuerdo con el Parlamento, era el hecho de que no hubiera modalidades

⁴⁷⁹ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057(INI))”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 290, 29 de noviembre de 2006.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Reglamento (UE) Nº 232/2014, *op. cit.*

⁴⁸² Destaca sin duda que en la resolución de 2006 sobre la cláusula democrática el PE se refiriera al Acuerdo de Cotonú, marco de las relaciones entre la UE los países ACP, como un ejemplo de aplicación oportuna de la cláusula democrática. En virtud de esta cláusula ha sido suspendida la cooperación económica y comercial con algunos Estados ACP “por violaciones graves de los derechos humanos, reforzando así la determinación y credibilidad de la Unión Europea” (Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y la democracia en los acuerdos de la Unión Europea, *op. cit.*). El artículo 9 del Acuerdo de Cotonú establece la esencialidad de los principios democráticos. El artículo 96 establece claramente procedimientos de consulta y medidas pertinentes a adoptar si una de las partes considera que la otra ha incumplido una obligación derivada del respeto a los principios democráticos.

concretas de intervención “positiva” o “negativa”. Esta indefinición de las consecuencias positivas y negativas –la condicionalidad- que podía acarrear el desempeño de los países socios, ha sido ampliamente señalada como una de las debilidades de la PEV. La indefinición en la condicionalidad provocaba, además, que el Consejo y las exigencias de los Estados de la UE tuvieran preponderancia en las decisiones de cooperación entre la UE y terceros países, “sobre las exigencias más generales de los derechos humanos”⁴⁸³. Se evidencia así un déficit de *actorness* en lo que respecta a las decisiones que conciernen a la cláusula democrática y la aplicación de la condicionalidad política.

El Parlamento sugirió también que la cláusula democrática en los acuerdos con los PSEM especificase “que los firmantes de estos acuerdos se reconozcan recíprocamente el derecho a observar sus elecciones legislativas y presidenciales”⁴⁸⁴. Los AEA, firmados antes de esta resolución, no hacen referencia alguna a las elecciones.

6.2. Repercusiones de los hallazgos de las MOE UE en la implementación de la promoción de la democracia en los PSEM

Entre los años 2000 y 2014 la UE desplegó nueve MOE UE en seis PSEM; a saber: Argelia (2012), Egipto (2004), Jordania (2013), Líbano (2005 y 2009), Palestina (2005 y 2006), y Túnez (2011 y 2014). Las actuaciones de la UE hacia los países aludidos, en los meses inmediatos a la presentación de los resultados de la MOE UE, son examinadas en este apartado a la luz de las perspectivas estudiadas en el marco analítico. Así pues, se busca comprender si, una vez conocidos los hallazgos de las MOE UE, las acciones de la UE reflejan coherencia con la formulación de la promoción de la democracia en el marco en el que se desarrolla su relación con los PSEM. Esta comprensión permitirá elaborar conclusiones acerca de la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la

⁴⁸³ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos...*, *op. cit.*

⁴⁸⁴ *Ibíd.*, p. 113.

implementación de la promoción de la democracia y, en general, en la política de la UE hacia los PSEM.

6.2.1. Líbano

La evaluación de la MOE UE sobre las elecciones de 2005 señaló deficiencias en aspectos en los que un buen desempeño es esencial para que un proceso electoral sea considerado acorde con las normas internacionales, libre y justo. Sobre todo, la MOE subrayó la naturaleza marcadamente restrictiva y discriminatoria del sistema electoral, que reflejaba el a su vez discriminador sistema de participación por cuotas para cada confesión. Esta sola característica limitaba el derecho a la participación política, la igualdad del voto y el derecho al sufragio, afectando así significativamente la calidad general de las elecciones.

Estos fallos no afectaron la legitimidad de los resultados de las elecciones. Como ya había hecho con la resolución 1559, la UE enmarcó su respuesta en la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU. Así pues, el Consejo de la UE anunció su compromiso de apoyar al nuevo gobierno tanto en la puesta en marcha de reformas políticas, económicas y sociales, como en “extender su autoridad a lo largo del territorio libanés”⁴⁸⁵.

La repercusión de los hallazgos de la MOE UE es explícita en los documentos sobre las relaciones con el Líbano posteriores a las elecciones. Notablemente en el plan de acción, cuya negociación concluyó a principios de 2006 y que entró en vigor en 2007. En el ámbito de las acciones dirigidas a la democracia y el Estado de derecho, el plan de acción incluye la “promoción del establecimiento de una estrategia comprehensiva para la reforma del sistema de representación política y

⁴⁸⁵ Consejo de la UE, *Press release. 2756th Council Meeting, General Affairs and External Relations, External Relations*, Doc. 13340/06 (Press 265), Luxemburgo, 16-17 de octubre de 2010, p. 20.

el marco electoral [...] tomando en cuenta las recomendaciones establecidas en el informe final de la Misión de Observación Electoral de la UE”⁴⁸⁶.

La extensión de la cooperación entre la UE y Líbano quedó condicionada al avance en esta y otras acciones: “el nivel de ambición de la relación UE-Líbano dependerá del grado de compromiso del Líbano con valores comunes, así como su capacidad para aplicar las prioridades establecidas de común acuerdo, de conformidad con las normas y principios internacionales y europeos”⁴⁸⁷.

Para Seeberg, la “ideal y no vinculante” narrativa del Parlamento en lo que concierne a la democracia dificulta el análisis de las expectativas democráticas de la UE con respecto al Líbano⁴⁸⁸. El autor señala que tanto el plan de acción como las conclusiones de la MOE UE de 2005 fueron extremadamente precavidas, ambiguas y no vinculantes en su tratamiento de la discriminación que generaba el sistema de distribución de escaños del parlamento libanés⁴⁸⁹.

Nuestro análisis de la actuación de la UE una vez conocidas las conclusiones de la MOE UE coincide con el señalamiento de Seeberg acerca de la precaución con la que fue tratado el tema de la democracia y el sistema electoral en el plan de acción. Tomando en cuenta que para 2006 la UE era el principal socio comercial del Líbano⁴⁹⁰, probablemente podría haber planteado de forma más exigente sus aspiraciones sobre la democracia en ese país. Dos factores podrían explicar, al menos en parte, la actuación de la UE.

⁴⁸⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, “Annex. European Neighbourhood Policy EU-Lebanon Action Plan”, anexo de *Proposal for a Council decision on the position to be adopted by the European Community and its Member States within the Association Council established by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Lebanon Action Plan*, COM(2006) 365 final, Bruselas, 5 de julio de 2006, p. 11.

⁴⁸⁷ *Ibíd.*, p. 7.

⁴⁸⁸ Seeberg, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁸⁹ *Ibíd.*, p. 91.

⁴⁹⁰ Comisión Europea, *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Lebanese Republic, Country strategy paper 2007-2013 and National indicative programme 2007-2010*, p. 8, disponible en https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_en.pdf.

Por una parte, las fallas mencionadas no fueron resultado de un intento de fraude de alguno de los actores políticos, sino que eran procedimientos que, aunque limitantes de la participación política de los libaneses, estaban establecidos de esa manera en el sistema electoral. A pesar de estas y otras deficiencias identificadas por la MOE UE, las elecciones en Líbano representaban cierto grado de competencia política. La situación previa a las elecciones, con pugnas en el Parlamento y en el consejo de ministros, era una manifestación de que, a diferencia de otros países de la región, en Líbano había una pluralidad de fuerzas políticas ejerciendo influencia abiertamente. En ese escenario, la UE podía alentar las reformas que la MOE UE consideraba necesarias, acompañando sus recomendaciones con la continuidad de la cooperación financiera.

Un segundo factor, probablemente el más importante, fue la inestabilidad. La violencia fue constante durante todo el proceso electoral y se agravó después de éste. El estallido de la guerra de 2006 entre Israel y Hezbolá, y el estancamiento político que se extendió prácticamente hasta 2008, hacía poco factible que se iniciara cualquier reforma electoral en el corto plazo. La seguridad y la estabilidad eran los principales intereses de la UE en el Líbano. El plan de acción refleja este hecho, con su énfasis en el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas, la transparencia de las instituciones y la lucha contra la corrupción. El déficit en estas áreas, arraigado en el Líbano, alimentaba el apoyo de algunos sectores de la población a Hezbolá (que entonces no era considerado por la UE como grupo terrorista, pero era claramente un factor de desestabilización en el Líbano y en la región). La lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva también fueron enfatizadas. No obstante, no sería correcto afirmar que las conclusiones de la MOE UE fueron completamente obviadas en el plan de acción.

En cuanto a la forma en la que la MOE UE planteó las fallas del régimen electoral libanés, nuestra apreciación difiere de la de Seeberg. El autor clasifica como “extremadamente precavidas” las observaciones de la MOE UE sobre la “injusta distribución de escaños entre los principales grupos étnico-religiosos en el

Parlamento libanés”⁴⁹¹. Sin embargo, como es explicado en el capítulo 6, la MOE UE enumeró una considerable lista de deficiencias entre las que claramente figuran varias relacionadas con la discriminación y desigualdad generada por el sistema de cuotas.

El informe de la MOE UE sobre las elecciones parlamentarias de 2009 indica que hubo un avance significativo en estas elecciones con respecto a los problemas identificados en las elecciones de 2005. Aunque persistieron ciertas deficiencias relacionadas con el sistema de cuotas de participación según la confesión, las restricciones impuestas por el registro electoral y la inexistencia de un organismo electoral independiente⁴⁹², el número de deficiencias en áreas esenciales e importantes de las elecciones disminuyó.

La Comisión felicitó este avance en la reforma electoral, que calificó como una de las pocas áreas del diálogo político entre la UE y Líbano en las que hubo progresos durante 2009⁴⁹³. La asignación financiera para el periodo 2007-2010 orientada a apoyar las prioridades del plan de acción –una de las cuales, como fue mencionado en un apartado anterior, es la reforma electoral- fue de 187 millones de euros en virtud del ENPI⁴⁹⁴.

El plan de acción adoptado con el Líbano para el periodo 2013-2015 reafirma el papel de la observación electoral en general, y de las MOE UE en particular, en la

⁴⁹¹ Seeberg, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁹² La creación de un órgano independiente de administración electoral fue recomendada por la MOE UE en 2005 y reiterada en 2009. Al respecto, el documento informativo *Following-up on recommendations of EU election observation missions*, elaborado por Manuel Wally para la Dirección general de políticas exteriores del Parlamento Europeo, cita a un “eminente experto” según el cual “ha sido una fuente inagotable de frustración que las dos MOE UE en el Líbano pidieran una comisión electoral independiente, pero ninguna dio razones de peso para hacerlo. Como resultado, la DUE [delegación de la UE en Líbano] presiona para que una comisión electoral independiente sea establecida sin un concepto realista de por qué es necesaria y el impacto que establecerla tendría (es decir, que la UE tendría que ofrecer mucho más financiación para ponerla en marcha)”.

⁴⁹³ Comisión Europea, *Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking stock of the European Neighbourhood Policy (ENP). Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Lebanon*, SEC(2010) 522 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010. Otras áreas del diálogo político son la reforma judicial, la lucha contra la corrupción, los derechos humanos, la libertad de expresión y de asociación. En estas áreas, de acuerdo con el informe citado, hubo poco o ningún progreso.

⁴⁹⁴ *Ibidem.*

consecución del objetivo de reformar el sistema electoral para alcanzar los estándares internacionales. En este sentido, el plan de acción para el Líbano establece que la reforma de la ley electoral y la conducción de las futuras elecciones deben tener como referencia las recomendaciones de las MOE UE⁴⁹⁵. La evaluación de los observadores nacionales e internacionales será uno de los indicadores para medir el cumplimiento del objetivo referido al sistema electoral⁴⁹⁶.

6.2.2. Palestina

El plan de acción entre la UE y la ANP fue adoptado en mayo de 2005, aproximadamente cinco meses después de las elecciones a la presidencia de la ANP. El documento de estrategia estableció acciones a tomar en el ámbito electoral, tales como la revisión del marco legal electoral, la independencia de las comisiones electorales y la actualización del registro de votantes⁴⁹⁷. Con todo, estas acciones son poco específicas, así que no es posible determinar con certeza si respondían a los hallazgos de las MOE UE (la negociación de este plan de acción seguramente concluyó antes de las elecciones). Lo cierto es que en el plan de acción no hubo referencias específicas a las deficiencias, identificadas por la MOE UE, relacionadas con la ocupación israelí y con el ventajismo de Fatah.

La participación de Hamas como partido político en las elecciones legislativas palestinas en 2006 supuso una situación delicada para la UE. La imparcialidad de la MOE UE podría estar en entredicho por el hecho de que la UE considerara a Hamas un grupo terrorista. En su informe, la MOE UE dejó clara su posición sobre este asunto, basándose en una interpretación de los documentos internacionales relevantes:

⁴⁹⁵ EU-Lebanon Action Plan 2013-2015, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹⁶ *Ibíd.*

⁴⁹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, "Annex. EU/Palestinian Authority Action Plan", anexo de *Propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptará la Comunidad Europea en el Comité mixto establecido por el Acuerdo interino de asociación en materia de comercio y cooperación con relación a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de acción UE-Autoridad Palestina*, COM(2004) 789 final, 9 de diciembre de 2004.

La elegibilidad de Hamas para registrarse como candidatos de “Cambio y Reforma” o como una lista nacional fue condenada por el gobierno de Israel y otros actores internacionales, *inter alia*, debido a que el Anexo 2 (art. 2) de los Acuerdos de Oslo de 1995 [...] fijaron que “la nominación de cualquier candidato, partido o coalición será rechazada...si tales candidatos, partidos o coaliciones cometen o defienden el racismo o persiguen la implementación de sus objetivos por medios ilegales o no democráticos”. Sin embargo, la relevancia de esta disposición para las elecciones de 2006 es cuestionable dado que la Hoja de Ruta previó un “proceso libre, multipartidista”. Además de ser una fuerza política significativa que ya ha participado en elecciones municipales, los candidatos de Hamas reunieron todos los requerimientos legales para su candidatura⁴⁹⁸.

La MOE UE dejó así zanjada la cuestión sobre su imparcialidad, pues al interpretar como legítima la participación de Hamas mostró su independencia con respecto a las instituciones y los Estados de la UE. Esto, no obstante, no despejó la contradicción que representó que la Comisión decidiese desplegar una MOE UE en las elecciones pese a la participación de una organización que calificaba como terrorista, pues tal decisión podía ser entendida como una aceptación de Hamas como interlocutor político válido.

La MOE UE concluyó que las elecciones habían cumplido, en general, con las normas internacionales y reflejaban un avance significativo con respecto al proceso de 2005. La Comisión adoptó estas conclusiones en su informe de progreso sobre la ANP, señalando que durante 2006

...el área donde se pudo registrar un mayor progreso fue el refuerzo del proceso democrático en los territorios palestinos, como lo demuestran las elecciones de enero de 2006 al Consejo Legislativo Palestino. Las elecciones tuvieron una participación de votantes impresionante en un proceso electoral bastante abierto que fue administrado de forma eficiente por una Comisión Central Electoral Palestina profesional e independiente⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ *EU Election Observation Mission West Bank & Gaza 2006, op. cit.*, p. 18.

⁴⁹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. ENP progress report Palestinian Authority*,

Así pues, una vez confirmada la victoria de Hamas, el Parlamento advirtió que la comunidad internacional, el Cuarteto y la UE, que se habían comprometido de lleno con la celebración de las elecciones, debían enfrentar la necesidad de respetar los resultados⁵⁰⁰. El Parlamento respetó los resultados y reconoció al nuevo órgano legislativo palestino, cuya composición era “principalmente una expresión del deseo del pueblo palestino de reformas profundas [...] y reflejan enérgicamente críticas y quejas contra la pasada administración”, no sin subrayar que el apoyo de la UE a la ANP dependería de que el nuevo gobierno reconociera a Israel y condenara la violencia sin ambigüedades⁵⁰¹.

Obviando los hallazgos de la MOE UE sobre las elecciones, fundamentalmente positivas, la reacción de la UE al resultado electoral fue la suspensión de los contactos políticos y la cooperación con el gobierno de la ANP, así como el apoyo financiero a éste o canalizado a través de éste⁵⁰². Esto puso de manifiesto una clara contradicción entre los intereses de seguridad de la UE y sus objetivos de apoyar los procesos democráticos en oriente medio.

La UE había respaldado activamente la mejora del marco electoral y la celebración de elecciones en Palestina, pero retiró su apoyo cuando los resultados legítimos de las elecciones no favorecieron a sus intereses de seguridad. Al mismo tiempo, esta reacción generó divergencia entre la posición adoptada por el Parlamento y las acciones implementadas por la Comisión. Podría incluso señalarse que la decisión de la UE de interrumpir el contacto y la cooperación con la ANP debido a la victoria de Hamas restó credibilidad a la OEI como herramienta de legitimización ante la comunidad internacional. Esto podía reducir las posibilidades de que incluso los gobiernos dispuestos a celebrar elecciones limpias invitasen a la UE a observarlas.

COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 3.

⁵⁰⁰ Parlamento Europeo, “Resolution on the humanitarian crisis in the Palestinian territories and the role of the EU”, *Official Journal of the European Union*, serie C, nº 298E, 8 de diciembre de 2006.

⁵⁰¹ Parlamento Europeo, “Resolution on the result of the Palestinian elections and the situation in East Jerusalem”, *Official Journal of the European Union*, serie C, nº 288E, 25 de noviembre de 2006, p. 80.

⁵⁰² Comisión de las Comunidades Europeas, *ENP progress report Palestinian Authority*, op. cit., p. 2.

Las relaciones entre la UE y la ANP fueron reanudadas en junio de 2007. Con la reanudación del diálogo político, la UE incorporó las conclusiones de las MOE UE de 2005 y 2006 en la agenda común. El informe de progreso de la PEV sobre Palestina de 2008, por ejemplo, señaló que la ley electoral aprobada en 2007 no proporcionaba la base legal para el registro continuo de los votantes, un tema que fue recomendado por todas las MOE UE.

Para respaldar la celebración de elecciones cónsonas con los estándares internacionales, el plan de acción adoptado con la ANP en 2013 establece que la UE tiene la responsabilidad de respaldar la convocatoria de elecciones y la liberación de los diputados palestinos detenidos; el despliegue de una MOE UE es considerado una posibilidad dentro de estas responsabilidades⁵⁰³. Las conclusiones de los observadores electorales nacionales e internacionales son, de acuerdo con el plan de acción, los indicadores para medir de que se han celebrado elecciones según las expectativas acordadas⁵⁰⁴.

6.2.3. Túnez

Las últimas elecciones realizadas en Túnez antes de la llamada Primavera Árabe fueron las elecciones presidenciales y legislativas de 2009. Como era de esperar, Zine El Abidine Ben Ali fue reelegido para un quinto mandato con una mayoría abrumadora (casi 90% de los votos) y su partido, la Agrupación constitucional democrática, obtuvo el máximo posible de escaños en la Asamblea⁵⁰⁵.

La Comisión decidió no enviar una MOE UE a estas elecciones, pero comentó que la campaña “se caracterizó por un desequilibrio entre los espacios y el tiempo de expresión realmente consentidos, por una parte, al presidente y el RCD y, por otra, a los representantes de la oposición. Por otra parte, la campaña electoral y

⁵⁰³ *European Union –Palestinian Authority Action Plan. Political chapeau, op. cit.*, p. 6.

⁵⁰⁴ *Ibíd.*

⁵⁰⁵ Comisión Europea, *Document de travail des services de la Commission - Accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Dresser le bilan de la politique européenne de voisinage (PEV) Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2009: Rapport de Suivi Tunisie*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

las elecciones han demostrado que persisten obstáculos a la participación democrática, el pluralismo y la apertura de los debates públicos”⁵⁰⁶. Parece una valoración bastante comedida, considerando que Túnez no había experimentado alternancia política en más de dos décadas (el tiempo que Ben Alí había estado en el poder) y la oposición se limitaba a partidos aceptados por la presidencia, entre otras serias limitaciones a la democracia⁵⁰⁷.

En marzo de 2010 Túnez solicitó que la asociación con la UE fuese elevada a un “estatuto avanzado”. El Consejo aprovechó esta solicitud para hacer hincapié en que el estatuto avanzado entrañaba el aumento de los compromisos de las partes, lo que en el caso del gobierno tunecino significaba “redoblar sus esfuerzos de reforma, en particular en el pluralismo democrático y la participación”⁵⁰⁸. Además de expresar el déficit democrático en Túnez de una forma tan indirecta y mitigada, el Consejo se expresó sobre el gobierno de Ben Alí como un “socio importante y fiable, con el que se está desarrollando una sólida relación basada en *valores comunes*, el respeto y la comprensión mutua” (énfasis añadido)⁵⁰⁹, contradiciendo lo dicho por la Comisión un año antes.

Visto lo anterior, la UE reconocía que el gobierno tunecino restringía las libertades políticas de sus ciudadanos, pero estaba dispuesta a mantener las relaciones bilaterales debido al papel activo que el gobierno tunecino desempeñaba en el ámbito migratorio y de la liberación comercial, entre otras áreas de interés para la UE. El apoyo a la democracia como objetivo de la UE quedó desplazado por el interés de mantener relaciones con uno de los gobiernos que más receptividad había mostrado a las reformas económicas propuestas por la UE.

Para acentuar la incoherencia que lo anterior reflejaba, menos de un año después de hacer esta declaraciones la Comisión y el SEAE se expresaron así sobre las

⁵⁰⁶ *Ibíd.*

⁵⁰⁷ Kéfi, R., “Elecciones tunecinas 2009: la fuerza de la inercia”, *Afkar/Ideas*, primavera 2009, pp. 56-58.

⁵⁰⁸ Consejo de la Unión Europea, *Eight meeting of the EU-Tunisia Association Council - Statement by the European Union, Annex 1*, Nota 9143/10, 4 de mayo de 2010, p. 2.

⁵⁰⁹ *Ibíd.*

elecciones celebradas en Túnez en octubre de 2011, tras la dispersión del gobierno antes considerado “importante y fiable”:

En 2011, la caída del régimen de Ben Ali permitió avances significativos en materia de democracia y Estado de Derecho, tanto en el plano jurídico como en la vida diaria de los tunecinos, con la desaparición de la mayor parte de los obstáculos a la libertad de expresión, asociación y participación en la vida política⁵¹⁰.

Las elecciones a la Asamblea Constituyente fueron consideradas por la MOE UE como muy democráticas y acordes con las buenas prácticas electorales internacionales, especialmente si se tomaba en cuenta el delicado contexto en el que habían sido organizadas. La Comisión y el SEAE hicieron referencia explícita a la positiva evaluación recibida por las elecciones, que calificaron como las “primeras elecciones democráticas y libres” de la historia de Túnez y para cuya organización la UE prestó asistencia técnica⁵¹¹.

En general, el informe de 2011 sobre el progreso de la PEV en Túnez fue muy positivo con respecto al camino seguido por la transición tunecina hasta el momento. En este espíritu, la UE dobló su asistencia financiera a Túnez, de 80 millones en 2010 a 160 millones en 2011⁵¹². La UE organizó un Grupo de Trabajo (Task force) “para comprender mejor e identificar los desafíos y necesidades que enfrenta Túnez en su proceso de transición democrática”⁵¹³. Balfour califica esta iniciativa como un intento de la UE de sentar el diálogo político sobre una base

⁵¹⁰ Comisión Europea, SEAE, *Document de travail conjoint des services. Mise en oeuvre de la Politique Européenne de Voisinage en Tunisie - Progrès réalisés en 2011 et actions à mettre en oeuvre accompagnant le document : communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Concrétiser les engagements de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage*, SWD(2012) 123 final, 15 de mayo de 2012, p. 2.

⁵¹¹ *Ibid.*, pp. 2, 4.

⁵¹² Comisión Europea, SEAE, *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Delivering on a new European Neighbourhood Policy*, JOIN(2012) 14 final, Bruselas, 15 de mayo de 2012.

⁵¹³ SEAE, *Réunion de la Task Force Tunisie-Union Européenne - Conclusions des co-Présidents*, 28-29 de septiembre de 2011, disponible en https://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929_taskforce_fr.pdf, p. 2.

multilateral, reuniendo a diferentes partes interesadas pertinentes para las relaciones UE-Túnez, entre ellas otros donantes internacionales, y teniendo en cuenta las necesidades de Túnez en lugar de seguir el enfoque de la UE basado en las herramientas⁵¹⁴.

En 2013 la UE dio a su asociación con Túnez la categoría de Asociación Privilegiada. En este nuevo marco está contemplada la posibilidad del despliegue de una MOE UE⁵¹⁵. Independientemente del carácter “meramente indicativo” de esta medida, el plan de acción para el periodo 2013-2017 establece que una de las guías para valorar los logros en el área electoral sea, específicamente, el seguimiento por parte de las autoridades competentes de las recomendaciones que hizo la MOE UE que observó las elecciones en Túnez en 2011⁵¹⁶.

Las elecciones presidenciales y legislativas de 2014 fueron evaluadas muy positivamente por la MOE UE. No se puede precisar si, de haber sido evaluadas negativamente, la UE habría decidido disminuir o incluso suspender su cooperación con Túnez. Vista la reacción de la UE a las conclusiones de las MOE UE en el Líbano o Palestina, esta opción parece poco probable. Especialmente porque el particular contexto en el que se celebraron las elecciones de 2011 y 2014 hizo converger el objetivo de la UE de apoyar la democracia con su interés de consolidar en un país de importancia estratégica un gobierno con una base democrática en consonancia con la suya.

6.2.4. Jordania

De acuerdo con las conclusiones de la MOE UE, las elecciones de 2013 se llevaron a cabo de manera correcta en términos generales, en parte como

⁵¹⁴ Balfour, *op. cit.*, p. 17.

⁵¹⁵ Comisión Europea, SEAE, *Anexos de la Propuesta conjunta de decisión del Consejo sobre la posición de la Unión en el Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, en cuanto a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de Acción UE-Túnez por el que se aplica la Asociación Privilegiada (2013-2017)*, JOINT(2014) 36 final, Bruselas, 29 de octubre de 2014, p. 49.

⁵¹⁶ *Ibidem*.

resultado de la creación de una Comisión Electoral Independiente –financiada por la UE- y la aprobación de una nueva ley electoral, que fueron algunas de las reformas implementadas por Abdalá II como respuesta a las protestas que se produjeron en Jordania a partir de 2011.

La UE no había desplegado MOE en las elecciones celebradas en Jordania antes de 2013. Esto no había impedido que las relaciones entre ambas partes se desarrollaran hasta alcanzar el “estatuto avanzado” en el plan de acción adoptado en 2012⁵¹⁷. Teniendo cuenta lo anterior, parece poco probable que las conclusiones de la MOE UE sobre las elecciones pudiesen haber tenido una influencia significativa en las actuaciones posteriores de la UE con respecto a Jordania. El buen desempeño electoral puede haber sido un factor positivo adicional a la disposición que mostró Abdalá II a implementar los cambios demandados por la sociedad jordana. Las reformas y la realización de elecciones en un marco más democrático que el previo, eran elementos necesarios para mantener la estabilidad en el país, un interés tanto del gobierno jordano como de la UE.

En este contexto, en diciembre de 2013 el Consejo aceptó una propuesta de la Comisión para conceder a Jordania un préstamo de 180 millones de euros, en virtud de la Asistencia Macro financiera, debido a lo cual Jordania fue el primer PSEM que fue beneficiado por este instrumento⁵¹⁸.

⁵¹⁷ Comisión Europea, *Annex. Proposal for a Council decision of on the position to be adopted by the European Union and its Member States within the Association Council established by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Jordan ENP Action Plan*, COM(2011) 153 final, 2011/0069 (NLE), Bruselas, 19 de abril de 2011. El "estatuto avanzado", tal y como está expuesto en el PA, consiste en "mejorar las oportunidades" para Jordania de participar en “un importante grado de integración” y “la apertura gradual y/o participación reforzada en los programas pertinentes de la Unión Europea”, entre otras iniciativas europeas y de la PEV expresadas de forma poco concreta.

⁵¹⁸ Comisión Europea, SEAE, *Joint staff working document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Jordan - Progress in 2013 and recommendations for action*, SWD(2014) 74 final, Bruselas, 27 de marzo de 2014, p. 3.

6.2.5. Argelia

En todos los PSEM las protestas iniciadas en 2011 generaron cambios, aunque la magnitud de éstos varió entre un país y otro. En Argelia, como en Jordania, los efectos de las protestas se tradujeron en la introducción de reformas en ciertos ámbitos. En lo electoral, el gobierno presidido por Buteflika desde 1999 promulgó una nueva ley electoral que facilitaba la creación de nuevos partidos políticos, introducía cierta vigilancia de los magistrados sobre los asuntos electorales y una cuota de participación femenina en la Asamblea.

Considerando el contexto político argelino, la expectativa de que las reformas antes mencionadas representasen un avance de Argelia hacia la democratización pudo ser la razón –o al menos una de las razones- por la que la UE aceptó la invitación del gobierno argelino de enviar una MOE UE a las elecciones legislativas de 2012.

Los contactos diplomáticos entre la UE y el gobierno argelino debieron apoyar esta expectativa; en diciembre de 2011 Argelia comunicó su voluntad de iniciar negociaciones exploratorias para la elaboración de su primer plan de acción con la UE⁵¹⁹. No es descartable que la salud de Buteflika, cuyo estado había desmejorado paulatinamente desde que fuera tratado por cáncer en 2005 y 2006, sugiriese la oportunidad de un relevo político más receptivo a los cambios a favor de la democracia.

La MOE UE concluyó que el proceso electoral había presentado numerosas fallas en aspectos esenciales, especialmente una carencia de transparencia en todas sus etapas. La Comisión se hizo eco de estas conclusiones en un memorándum sobre los últimos avances en la relación de la UE con Argelia, pero ello no obstó que a este país le fueran asignados 20 millones de euros en virtud del programa SPRING⁵²⁰, una cooperación financiera que se suponía dirigida a “aquellos países

⁵¹⁹ Comisión Europea, *ENP Package – Algeria*, MEMO, 20 de marzo de 2013, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-241_es.htm.

⁵²⁰ *Ibidem*.

socios que hacen un mayor progreso hacia la democracia sostenible”⁵²¹. La asignación de asistencia financiera del programa SPRING y la negociación del plan de acción comenzaron antes de las elecciones. Este hecho sugiere que la UE tenía la intención de avanzar en la profundización de sus relaciones con Argelia independientemente de cuales fueran las conclusiones de la MOE UE sobre la organización y conducción de las elecciones.

En 2013, la Comisión expresó su insatisfacción con la lentitud con la que el gobierno argelino estaba realizando las reformas políticas prometidas, al igual que con respecto a algunas leyes que tenían “claras deficiencias en comparación con las normas y estándares internacionales”⁵²². Al mismo tiempo, la Comisión subrayó que no había habido “ningún progreso visible en la aplicación de las recomendaciones de la MOE UE (las elecciones legislativas de mayo de 2012)”⁵²³. Ello no obstó para que, en julio de ese mismo año, la UE y Argelia firmasen un Memorandum de entendimiento sobre energía.

La importancia estratégica de Argelia en el ámbito energético⁵²⁴ y en el control de la inmigración parecen una explicación plausible para que la UE haya dado prioridad a la oportunidad de hacer más exhaustiva la asociación, en detrimento de actuar coherentemente con las nociones que articulaban la condicionalidad política de la PEV renovada: la democracia profunda y la noción de “menos por menos”. La crisis en Mali⁵²⁵, que comenzó en enero de 2012, pudo haber sido un elemento adicional en la relevancia de Argelia como actor clave en el Sahel.

Un informe publicado por la Dirección general de políticas exteriores del PE en 2013 señaló un elemento especialmente interesante desde la perspectiva de la

⁵²¹ Comisión Europea – SEAE, *Delivering on a new European Neighbourhood Policy*, op. cit.

⁵²² Comisión Europea, *Memorandum ENP Package – Algeria*, op. cit.

⁵²³ *Ibidem*.

⁵²⁴ Argelia es uno de los tres principales proveedores de gas a la UE; los otros dos son Noruega y Rusia. Comisión Europea; *Liquefied Natural Gas and gas storage will boost EU's energy security*, Fact sheet, Bruselas, 16 de febrero de 2016, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-310_en.htm.

⁵²⁵ En enero de 2012, el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad declaró un Estado independiente en el norte de Mali, comenzando un largo periodo de enfrentamientos con el ejército. En marzo, el presidente Amadou Toumani Toure fue derrocado por un golpe de Estado. Al conflicto se unieron varios grupos armados islamistas que pretendían instaurar la ley islámica en Mali, entre ellos Al Qaeda en el Magreb Islámico.

cohesión en el seno de la UE, a saber, que algunos Estados de la UE –Reino Unido, Italia y Francia, entre otros- tenían especial interés en profundizar relaciones con Argelia, lo que había obstaculizado el desarrollo de una posición común que defendiese los intereses de la UE como un todo y no sólo de algunos de sus miembros⁵²⁶. Vale la pena señalar que en 2014 muchos Estados de la UE –entre ellos, los arriba mencionados- importaron combustibles fósiles desde Argelia.

6.2.6. Egipto

En 2014, la Comisión aceptó la invitación del gobierno militar *de facto* de enviar una MOE UE a las elecciones presidenciales pautadas para el 26 y 27 mayo de ese año. Este hecho representa, desde nuestro punto de vista, una incoherencia en varios aspectos.

La primera y más evidente de las incoherencias fue que la Comisión considerase recomendable enviar una MOE UE. Cuando el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas de Egipto derrocó a Mohamed Morsi, justificó esta acción con el argumento de que el gobierno era incapaz de resolver la crisis política que había creado. En menos de un año de gestión, las acciones del gobierno de Morsi –especialmente la reforma constitucional- habían generado una fuerte oposición en una parte de la sociedad egipcia; la situación de los derechos humanos y el Estado de derecho se había deteriorado ostensiblemente en poco tiempo.

Pese a todo esto, Morsi era el presidente legítimo de Egipto, electo en un proceso que, aunque no libre de problemas, había sido reconocido por los egipcios y por la UE como limpio y justo⁵²⁷. El gobierno de Morsi, según informó la Comisión, había

⁵²⁶ Lagatta, M., Karock, U., Manrique, M. y Hakala, P., *Policy briefing Algeria's underused potential in security cooperation in the Sahel region*, Parlamento Europeo, DG EXPO/B/PolDep/Note/2013_71, PE 491.510, junio de 2013, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491510/EXPO-AFET_SP\(2013\)491510_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491510/EXPO-AFET_SP(2013)491510_EN.pdf).

⁵²⁷ La misión de observación limitada que el Centro Carter envió a la elección presidencial de 2012 consideró que “la amplia aceptación de los resultados por el público egipcio era un indicador

solicitado el despliegue de una MOE UE con todas las garantías en las elecciones legislativas que debían realizarse en algún momento de 2013, una invitación que la Comisión estaba considerando cuando se produjo el golpe de Estado⁵²⁸. En suma, las elecciones de 2014 fueron el resultado de un golpe de Estado y a todas luces buscaban legitimar en el poder a Abdel Fatah al Sisi, el general que lo había encabezado.

Otra incoherencia fue que se aceptasen unas condiciones que apenas permitían el correcto desarrollo de la observación electoral. Por una parte, el gobierno militar había instalado un régimen de reiteradas violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales, haciendo un uso excesivo de la fuerza para reprimir manifestaciones pacíficas, encarcelando a periodistas y llevado a cabo juicios masivos contra miembros de Hermanos Musulmanes, cientos de los cuales fueron condenados a muerte. Por otra parte, las propias condiciones impuestas a la observación. Una vez instalada en El Cairo, la MOE UE enfrentó tales limitaciones que fue temporalmente convertida en un equipo de evaluación electoral, el tipo de misión que es desplegada cuando las condiciones de seguridad en el terreno no permiten una observación electoral extensa y adecuada. La misión fue posteriormente reconvertida en MOE, pese a que los observadores no pudieron seguir la mayor parte de la campaña fuera de El Cairo y no fue posible cumplir el mandato de observación a largo plazo en su totalidad⁵²⁹.

Además de la obstaculización de la OEI, la elección presentó deficiencias significativas en varios aspectos esenciales. El informe de la MOE UE señaló problemas tales como una seria limitación del ejercicio de las libertades de asociación, reunión y expresión; la insuficiente protección del derecho al voto y la continua falta de representación de la mujer en la vida pública.

importante del éxito general del proceso electoral". Centro Carter, *Presidential election in Egypt – final report*, p. 18. La visita de Morsi a Bruselas, a finales de 2012, así como la instalación de un Grupo de Trabajo UE-Egipto en noviembre del mismo año, evidencian la legitimidad de Morsi ante la UE.

⁵²⁸ "Question for written answer E-002219/13 to the Commission (Vice-President/High Representative) Raimon Obiols (S&D)", *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 372E, 19 de diciembre de 2013.

⁵²⁹ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Arab Republic of Egypt – Final report – presidential election 26/27 May 2014*, 2014, p. 4.

El informe de la Comisión y el SEAE sobre la implementación de la PEV en Egipto en 2014 dio cuenta de las conclusiones de la MOE UE, así como de una serie de medidas adoptadas o anunciadas por el gobierno que restringían la libertad de asociación, de reunión y de prensa, al igual que la organización de la sociedad civil⁵³⁰. “En general”, señaló el informe, “Egipto hizo un progreso limitado en la aplicación del Plan de acción de la PEV, especialmente en lo concerniente a la democracia profunda y sostenible”⁵³¹.

Visto lo anterior, el escenario justificaba una implementación, por parte de la UE, de la condicionalidad política implícita en el principio de “menos por menos”; es decir, reducir la cooperación con el gobierno presidido por al Sisi, sobre la base del incumplimiento del compromiso con la democracia en el que tenían su fundamento las relaciones entre Egipto y la UE.

En este sentido, nuestro análisis coincide con el elaborado por Schumacher acerca de la situación en Egipto en 2012. El autor señala que la continua violación de derechos humanos en Egipto durante el gobierno de Morsi, como resultado del régimen *de facto* mantenido por los militares, debería haber resultado en una reducción específica del apoyo de la UE, en línea con el principio "menos por menos"⁵³².

La respuesta de la UE, no obstante, fue menos contundente, a juzgar por la forma en la que el tema de la democracia fue incluido en el Marco Único de Apoyo para Egipto (MUA) para el periodo 2014-2016⁵³³. Este documento recoge con detalle no sólo los problemas encontrados por la MOE UE en las elecciones presidenciales de 2014, sino también la preocupante situación de los derechos humanos en general durante el primer año de gobierno de al Sisi. También es

⁵³⁰ Comisión Europea, SEAE, *Joint staff working document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt- Progress in 2014 and recommendations for actions*, SWD(2015) 65 final, Bruselas, 25 de marzo de 2015, pp. 5-6

⁵³¹ *Ibíd.*, p. 3.

⁵³² Schumacher, T., “New Neighbors, Old Formulas? The ENP One Year After the Start of the Arab Spring”, en Ghali, A., Hegazy, I., Kawakibi, S., Kienle, E., Manea, E., Saadawi, S., Schumacher, T. y Völkel, J. (eds.), *The Arab Spring: one year after*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2012, p. 96.

⁵³³ Comisión Europea, SEAE, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014-2020. Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2016)*, disponible en http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2015_programming_document_en.pdf.

señalado que el apoyo “a la construcción de una democracia sólida y sostenible” en el objetivo *a largo plazo* de la UE con Egipto (énfasis añadido)⁵³⁴.

Las áreas de intervención contempladas en el MUA 2014-2016 son alivio de la pobreza, desarrollo socioeconómico local y protección social; buena gobernanza, transparencia y entorno empresarial; y calidad de vida y medio ambiente. La única vinculación con la democracia o a las elecciones en estos objetivos concretos e inmediatos, es el “apoyo a la asistencia a las instituciones estatales y a los actores no estatales de la sociedad civil en la preparación, realización y supervisión de elecciones”, inscrito dentro de la buena gobernanza, pero incluso esto queda difuminado por la condición de “cuando y cómo sea apropiado”⁵³⁵.

En vez de implementar un enfoque “menos por menos” con Egipto, la UE parece insistir en un enfoque “más por más”, como sugiere el resumen financiero del MUA: “Egipto podría beneficiarse al igual que el resto de los países vecinos de la UE de los programas generales multinacionales que facilitarán la aplicación de un enfoque basado en incentivos, mediante la asignación de fondos suplementarios a los vecinos seleccionados, de acuerdo con su progreso en la construcción de una democracia sólida y sostenible”⁵³⁶.

6.3. Repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la política hacia los PSEM

Lo expuesto en el apartado precedente sugiere que en ningún caso las deficiencias graves constatadas por las MOE UE parecen haber resultado en la aplicación de la condicionalidad política en la forma de sanciones o suspensión de la cooperación. Contradictoriamente, el único caso en el que la UE ha suspendido relaciones con un gobierno ha sido tras unas elecciones calificadas por la MOE UE como aceptables (elecciones legislativas de 2006 en Palestina). En los siguientes apartados es expuesto un análisis general, a partir del análisis de cada país.

⁵³⁴ *Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2016), op. cit.*, p. 4.

⁵³⁵ *Ibíd.*, p. 9.

⁵³⁶ *Ibíd.*, p. 10.

6.3.1. Limitaciones de la condicionalidad política vinculada a la democracia

A medida que la política de la UE hacia los PSEM ha evolucionado, la condicionalidad política se ha hecho más manifiesta. Aunque de forma modesta, en cada nuevo documento político acordado entre la UE y los PSEM la democracia, e incluso las elecciones, han ido adquiriendo mayor relevancia. La segunda generación de los planes de acción, adoptados en el marco de la revisión de la PEV y los cambios políticos en los PSEM, incluso alude a la realización de elecciones, la reforma del sistema electoral y el seguimiento de las recomendaciones de los observadores electorales a la lista de objetivos prioritarios.

En este sentido, nuestro análisis coincide con el de Balfour, quien señala que la llamada Primavera Árabe proporcionó una oportunidad única a la UE para revisar sus compromisos del pasado con los PSEM, una revisión que condujo “a la redefinición de la democratización y modernización: la UE es cada vez más explícita sobre su definición de las normas que deben ser alcanzadas y las expectativas que deben ser cumplidas”⁵³⁷.

Es oportuno abrir aquí un paréntesis en el análisis de la condicionalidad política para examinar qué significa que la UE busque apoyar la democracia en los PSEM. En los documentos que guían las relaciones entre la UE y los PSEM -AEA, los planes de acción y los instrumentos financieros- la UE ha procurado enfatizar que los principios democráticos a los que se refiere son universales y han sido consensuados en foros internacionales. Asimismo, la UE ha insistido en la importancia del principio de apropiación de las estrategias de cooperación por parte de los países socios y en su reconocimiento de que no existe un solo modelo de democracia, sino valores comunes a todos los modelos de democracia.

Dicho esto, la revisión de los documentos antes mencionados, analizada desde la perspectivas discutidas en nuestro marco analítico, nos indica que la expectativa de la UE es que la cooperación condicionada conduzca a una convergencia de los

⁵³⁷ Balfour, *op. cit.*, 2012, p. 7.

PSEM hacia sus principios democráticos. Éstos serían, de acuerdo con Reynaert y Youngs, entre otros, los valores de una noción liberal de democracia. El diseño de las prioridades tanto de los AEA como de los planes de acción sugiere que la UE espera que la apertura comercial y sus beneficios económicos conduzcan a una liberalización política.

El análisis de nuestros hallazgos coincide así la explicación de Hunt sobre de la lógica que siguió la política de la UE hacia los PSEM durante la década de 2000⁵³⁸. Una sociedad económicamente más próspera presionaría a sus gobernantes a favor de reformas democráticas. Mientras los socios mostrasen avances en materia de apertura y liberalización comercial, la UE parecía dispuesta a tener paciencia en lo referente a las reformas políticas.

Retomando el tema de la condicionalidad política, las referencias a ésta en los AEA y los planes de acción no son lo suficientemente rotundas en algunos aspectos. Por ejemplo, fallan en establecer claramente cuáles serían las medidas que adoptaría la UE si uno de sus socios no cumpliera con el compromiso de apegarse a los principios democráticos. Como señala Schimmelfennig⁵³⁹, los gobiernos de los PSEM han minimizado el papel de la democracia en los planes de acción. Otra limitación es que la adopción de dichas medidas está supeditada a una propuesta de la Comisión y debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada⁵⁴⁰, lo que deja mucho margen para la influencia de las agendas propias de cada Estado de la UE.

El potencial de las conclusiones de las MOE UE como referencia para la posible invocación de la cláusula democrática tiene la evidente limitación de estar supeditada a que los países inviten a la UE a observar sus elecciones. Antes de 2011, los planes de acción y los instrumentos de financiación dirigidos a los

⁵³⁸ Hunt, D., "Development Economics, the Washington Consensus and the Euro-Mediterranean Partnership Initiative", en Joffé, G. (ed.), *Perspectives on Development: the Euro-Mediterranean Partnership, Special Issue of the Journal of North African Studies*, vol. 3, n° 2, 1998, pp. 16-38, citada por Balfour, R., "Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue", *Occasional papers* 52, Institut d'études de sécurité, mayo de 2004, p. 8.

⁵³⁹ Schimmelfennig, *op. cit.*, 2012, p. 19.

⁵⁴⁰ Tal es el caso del artículo 28 del IEVA, cuya aplicación debe ser acordada por unanimidad y sólo en ausencia de otros acuerdos de cooperación y colaboración con el país socio.

PSEM no establecían –al menos no expresamente- compromiso alguno con respecto a la invitación de MOE UE.

Las propuestas revisadas en el marco analítico sobre la observación electoral internacional señalan que el mero hecho de que un gobierno no abra las elecciones celebradas en su país a la observación internacional, envía un mensaje negativo respecto a su compromiso con la democracia⁵⁴¹. Sin embargo, parece difícil que, en el ámbito de las relaciones entre Estados y organizaciones intergubernamentales, este argumento sea utilizado en algo más que una declaración institucional. Es de esperar que, sobre todo en sus relaciones con países estratégicamente importantes, la UE se cuide de adoptar posiciones que puedan ganarle acusaciones de injerencia en asuntos nacionales de otros Estados o aplicación de doble rasero. Así pues, vincular la cláusula democrática o la condicionalidad política a la dimensión electoral de la democracia es difícil si no hay una MOE.

Otro factor que dificultó la articulación de la condicionalidad política y la dimensión electoral de la democracia en ausencia de MOE fue la ya mencionada naturaleza de autoritarismo electoral de varios gobiernos de los PSEM hasta 2011. Durante la década de 2000, en Túnez, Argelia y Egipto hubo elecciones legislativas, presidenciales y generales. Suponiendo que la UE hubiera estado interesada en ejercer una presión enérgica sobre sus socios en materia de democracia, no le habría sido posible aplicar la condicionalidad política sobre la base de la ausencia de elecciones periódicas. Éstas eran realizadas periódicamente; si eran realmente una competición justa, abierta, democrática, no era posible saberlo sin la observación electoral.

⁵⁴¹ De allí que existan gobiernos que invitan a observar sus elecciones sin por ello cohibirse de cometer fraude. El fraude, como explica el efecto *spillover*, es trasladado a etapas del proceso electoral en las que es difícil para los observadores detectarlo.

6.3.2. Evidencias de déficit de cohesión interna

Los resultados de nuestra investigación, sistematizados en la tabla 3, muestran que entre 2000 y 2014 el papel de los hallazgos de las MOE UE fue un tema subyacente en el intercambio de visiones sobre derechos humanos y democratización que se produjo entre las instituciones de la UE, principalmente entre la Comisión y el Parlamento. El principal promotor fue el Parlamento, que señaló de forma recurrente que las conclusiones de las MOE UE estaban siendo infrautilizadas, dado que la UE no había hecho uso de la condicionalidad política prevista en sus acuerdos en casos en los que las MOE habían señalado incumplimientos graves de las buenas prácticas electorales.

El análisis de estos resultados sugiere que ha habido un déficit de cohesión entre las instituciones de la UE en lo referido a la aplicación de la condicionalidad política y al uso de las conclusiones de las MOE UE. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que en los resultados analizados el Parlamento expresó su disconformidad con estas cuestiones de forma general, es decir, refiriéndose a todos los países en los que la UE ha desplegado MOE UE y a las relaciones con todos sus socios, no específicamente a los PSEM.

Sobre los hallazgos de las MOE UE desplegadas en los PSEM y las acciones de la UE una vez conocidos, los resultados de nuestra investigación no son suficientes para afirmar que ha habido un déficit de cohesión entre las instituciones de la UE, o entre éstas y los Estados miembros.

6.3.3. Evidencias de un dilema democratización-estabilización

Hasta 2005 la UE optó por no desplegar MOE en los PSEM. Esto puede ser entendido como un reconocimiento tácito de que las elecciones allí celebradas no cumplían con los estándares mínimos reconocidos internacionalmente. La información sistematizada en el capítulo anterior apoya este punto de vista. Pese a ello, la UE mantuvo su cooperación con los gobiernos de los PSEM.

El balance de la PEV de 2010 da cuenta del avance en el proceso de negociación de acuerdos de liberalización comercial con Túnez y Egipto, al tiempo que se reconoce que en dichos países ni el marco legislativo para las elecciones ni su celebración se ajustaban a las normas internacionales⁵⁴². Durante la década de 2000, la UE firmó acuerdos, adoptó documentos estratégicos políticos e incluyó en instrumentos de financiación a Túnez, Egipto y Argelia, aunque las elecciones en esos países no hubieran cumplido los requerimientos mínimos para ser observadas o pese a que la UE no hubiera sido invitada a observarlas⁵⁴³. Nuestros hallazgos coinciden así con Balfour, quien señala que aunque algunos países eran ocasionalmente criticados a través de vías diplomáticas, el progreso en las negociaciones de los AAE y los planes de acción dependían principalmente del desempeño de los países socios en aplicar reformas económicas⁵⁴⁴.

La importancia de los PSEM en áreas tan sensibles como la inmigración ilegal, el ascenso del fundamentalismo islámico y el suministro energético, puede explicar la incoherencia descrita. Coincidimos con Risse en la apreciación de que la retórica de promoción de la democracia de la UE chocó con la realidad de que la política exterior debe atender a intereses materiales, como los de seguridad⁵⁴⁵. En el caso de los PSEM este dilema democratización-estabilización se tradujo en el reconocimiento de regímenes autoritarios pero estables -habían logrado mantenerse en el poder durante décadas- como interlocutores y socios, contribuyendo así a mantener el *status quo* en la región.

⁵⁴² Comisión de la Unión Europea, *Balance de la Política Europea de Vecindad*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

⁵⁴³ El informe de progreso de la PEV en Túnez para 2009 refleja el reconocimiento, por parte de la UE, de que la cooperación financiera convivía con el pobre desempeño en materia de derechos políticos. Para la fecha, Túnez era el país más avanzado de los PSEM en la creación de una zona de libre comercio; los resultados de la asociación UE - Túnez eran positivos, sobre todo en el ámbito económico y social. El mismo documentos recogió que el desarrollo de la campaña electoral y las elecciones de 2009 “no permitieron que los candidatos de la oposición se beneficiaran de una visibilidad normal y demostró que siguen existiendo lagunas en términos de debate público abierto y libertad de expresión de la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos y periodistas”. *Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2009: Rapport de Suivi Tunisie*, *op. cit.* Schumacher señala que “la revisión de la PEV ya estaba decidida en la segunda mitad de 2010, por tanto, en un momento en que la UE y el régimen del entonces presidente tunecino Ben Ali estaban en la fase final de las negociaciones bilaterales para conceder a Túnez un ‘estatuto avanzado’”. *op. cit.*, 2012(a), p. 90.

⁵⁴⁴ Balfour, *op. cit.*, 2012, p. 17.

⁵⁴⁵ Risse, *op. cit.*, 2012, p. 92.

6.4. Sumario

El compromiso con los principios democráticos, y el condicionamiento de la cooperación entre la UE y los PSEM a este compromiso, ha existido desde la creación de la asociación euromediterránea y se ha hecho más explícita con el tiempo. Es así como los AEA entre la UE y los PSEM firmados entre 1995 y 2002 contienen una cláusula democrática según la cual el compromiso con los principios democráticos, enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y fundamento de la política exterior de la UE, es esencial en las relaciones bilaterales. No obstante, ningún AEA hace referencia a la celebración de elecciones periódicas.

La PEV creada en 2003, concebida como un complemento y no como una sustitución del marco existente, hizo un poco más explícita esta condicionalidad política. La primera generación de planes de acción, hoja de ruta para la aplicación de la PEV, se vinculó el ritmo de avance de la relación entre la UE y sus vecinos al grado de compromiso con la democracia que estos demuestran. Asimismo, uno de los objetivos prioritarios fue impulsar el diálogo sobre democracia y fortalecer las instituciones que la garantizan. Algunos planes de acción, como los adoptados con Egipto y Jordania, incluían la realización de elecciones entre los objetivos a conseguir.

Con la entrada en funcionamiento del SEAE, la Comisión hizo una revisión de la PEV y de su aplicación en cada uno de los países socios, reconociendo que los acontecimientos políticos en los PSEM evidenciaban que el apoyo a las reformas políticas en la región había tenido resultados limitados. En esta línea, fueron introducidas las nociones de “más por más” -reforzamiento de la condicionalidad positiva- y “democracia sólida” –que engloba elecciones, libertad de expresión y asociación, Estado de derecho y la lucha contra la corrupción-. La retórica de esta PEV renovada aludió también a la necesidad de limitar las relaciones con los gobiernos que violen las normas de la democracia haciendo uso de “sanciones selectivas”.

La segunda generación de planes de acción recoge esta condicionalidad más explícita. Destaca, además, que establezcan como una de las acciones prioritarias la armonización del marco electoral con los estándares internacionales de buenas prácticas electorales y la adopción de disposiciones sobre la observación electoral. También es importante destacar que otorgan a las recomendaciones de los observadores electorales el papel de indicadores de progreso.

La condicionalidad política también ha sido introducida en los instrumentos en virtud de los cuales la UE ha financiado la cooperación en los PSEM. En el instrumento MEDA, vigente entre 1995 y 2005, el respeto a los principios democráticos fue un elemento esencial cuya violación justificaría la adopción de medidas no especificadas. El MEDA fue sustituido por el IEVA, vigente hasta 2013; los programas financiados en virtud de este instrumento debían ser coherentes con el compromiso con los principios democráticos y estaba contemplada la adopción de “medidas adecuadas” –incluida la suspensión de la ayuda comunitaria- cuando un país socio no respetase este compromiso. El IEVA fue sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), vigente actualmente. En éste la condicionalidad ligada a la democracia es más contundente que en todos los instrumentos previos, ya que prevé que el reparto de la ayuda será definido según los avances de los países socios en democracia. En caso de “regresión severa o persistente”, la ayuda podría ser “estudiada”. Los indicadores previstos para evaluar el logro de los objetivos específicos serán las “elecciones democráticas con seguimiento adecuado”.

El Parlamento ha sido constante en llamar la atención sobre a necesidad de hacer un seguimiento sistemático de los hallazgos de las MOE e incluirlos en la adopción de acciones políticas. Asimismo, el Parlamento también ha advertido sobre el riesgo de que la promoción de la democracia, como objetivo de política exterior de la UE, fracase debido a la predominancia de intereses económicos, políticos y de seguridad. El Parlamento también llamó la atención sobre la

necesidad de definir procedimientos y criterios para la aplicación de la cláusula democrática, “sin discriminación entre los Estados”.

Pese a todo, la condicionalidad política en AEA y los planes de acción carece de rotundidad. Por ejemplo, no está establecido claramente cuáles serían las medidas que adoptaría la UE si uno de sus socios no cumpliera con el compromiso de apegarse a los principios democráticos. Además, la adopción de dichas medidas está supeditada a una propuesta de la Comisión y debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, lo que deja mucho margen para la influencia de las agendas propias de cada Estado de la UE.

En cuanto a la repercusión de los hallazgos de las MOE UE, en general, estos son incorporados en el discurso de la Comisión y el SEAE. Los planes de acción firmados después de elecciones observadas contemplan entre sus objetivos la implementación de las reformas recomendadas por las MOE UE. También lo hacen los informes de progreso de la PEV por país y los documentos específicos sobre las relaciones bilaterales, en los casos de Egipto y Argelia, respectivamente, países con los que no han sido adoptados planes de acción después de las elecciones. Así pues, el discurso de la UE hacia los PSEM cuyas elecciones han sido observadas tiene un componente normativo muy visible. Los hallazgos de las MOE UE han sido útiles para articular este discurso.

La coherencia entre la retórica y la realidad ha sido, no obstante, irregular; la priorización de la seguridad sobre la exigencia de cumplir con principios democráticos es una causa probable de esa irregularidad. La seguridad engloba todos los intereses de la UE en los PSEM, tanto los de tipo económico como los de tipo energético. El control de los flujos de inmigración ilegal, la lucha contra el extremismo religioso y el suministro constante de gas y petróleo, sólo pueden ser garantizados por gobiernos estables en una región segura. Las acciones implementadas por la UE con Argelia, el Líbano y Egipto parecen obedecer a esta lógica. La cooperación bilateral con estos países se mantuvo e incluso fue incrementada, pese a que su desempeño electoral indicaba que no compartían los valores democráticos que la UE esperaba de sus socios.

La reacción de la UE a las elecciones en Palestina en 2006 y en Egipto en 2014 son la mayor expresión de la contradicción en la que puede incurrir cuando su interés en mantener una vecindad segura no coincide con su interés por atraer a sus vecinos hacia sus principios y normas.

7. CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo general de esta tesis fue analizar la repercusión de los hallazgos de las MOE UE desplegadas en los PSEM en el periodo 2000-2014 en la implementación de la promoción de la democracia. Con este fin, la tesis se planteó tres preguntas específicas:

- ¿Cuál fue la trayectoria de la OEI en los PSEM, desde la sistematización de la OEI en la UE, en 2000, hasta 2014?;
- ¿Cuáles fueron los hallazgos de las MOE UE sobre las elecciones observadas?;
- ¿Cuál fue la repercusión de estos hallazgos en la implementación de la promoción de la democracia de la UE, especialmente de la condicionalidad política, en los PSEM?

En los tres primeros apartados de este capítulo son presentadas las conclusiones generales que dan respuesta a estas preguntas. En el cuarto apartado se propone una generalización sobre la UE como actor internacional en los PSEM, a partir de lo que indican las respuestas a las preguntas de investigación. En el quinto apartado son expuestas algunas interrogantes que surgieron a partir de esta investigación y que sugieren nuevas líneas de investigación en el campo de estudio.

7.1. Trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM, 2000-2014

En el primer lustro del siglo XXI hubo 14 elecciones presidenciales o legislativas en los PSEM. Con la excepción de Siria y Libia, todos los países de la región habían firmado ya AEA en los que el compromiso con los principios democráticos (cláusula democrática) era un elemento esencial. Sin embargo, la OEI de la UE no comenzó en los PSEM hasta 2005, más tarde que en otras regiones del mundo.

Incluso entonces, la UE sólo se involucró en la OEI de las elecciones en el Líbano y los Territorios Palestinos; es decir, en elecciones realizadas en el contexto de conflictos con repercusión regional y significativa implicación internacional. En Argelia, Egipto y Túnez, países gobernados por regímenes autoritarios, la UE sólo desplegó MOE UE en las elecciones posteriores a las protestas sociales que se produjeron en estos y otros Estados de la región desde diciembre de 2010.

Una explicación para este hecho es que la UE haya puesto en duda de antemano la integridad electoral de estas elecciones y por ello haya descartado observarlas. Los datos empíricos apoyan esta explicación. Los conceptos de autoritarismo electoral y régimen híbrido, formulados por Schedler y Diamond respectivamente, pueden explicar el marco político de esas elecciones: organizadas por gobiernos que monopolizan el poder, son celebradas bajo condiciones tales que violan los principios de libertad y justicia.

Ya fuese porque no fue invitada a observar las elecciones o porque haya declinado hacerlo, lo expuesto hasta ahora indica que durante la primera década del siglo XXI la UE mantuvo relaciones con gobiernos autoritarios, a la par que, contradictoriamente, dio mayor relevancia al respeto de los principios democráticos en sus relaciones con estos mismos gobiernos, tal y como reflejan los planes de acción acordados durante ese periodo en el marco de la PEV. Sólo cuando la presión interna obligó a esos gobiernos a prometer a sus ciudadanos cambios políticos significativos, la UE desplegó MOE UE y asumió una retórica claramente más exigente en cuanto a los avances que esperaba de parte de sus socios en el ámbito de la democracia.

Así pues, la trayectoria de la OEI de la UE en los PSEM refleja una incoherencia entre la formulación de la promoción de la democracia -el objetivo de promover la democracia en esa región- por una parte, y la implementación, por otra. Al mismo tiempo, refleja que la condicionalidad política incluida en los AEA y los planes de acción no condujo a la adopción de los valores y principios democráticos de la UE por parte de los PSEM, como señaló Youngs.

7.2. Principales hallazgos de las MOE UE

El análisis de los hallazgos de las MOE UE, categorizados según el modelo de evaluación de la calidad electoral elaborado por Elklit y Reynolds, ubica la mayoría de los problemas identificados en áreas en las que el buen desempeño es esencial o importante para garantizar la integridad electoral.

Algunos de los problemas identificados son comunes a todas las elecciones observadas. Tal es el caso de la falta de transparencia generalizada, el uso de recursos públicos durante la campaña, la obstaculización del voto a través de requisitos engorrosos, la intimidación de actores políticos, deficiencias en el marco legal, registro electoral poco confiable y la privación del voto de colectivos expresamente (el caso de las fuerzas de seguridad) o como consecuencia de un procedimiento de registro excesivamente engorroso.

Las irregularidades citadas pueden tener, al menos, dos causas. Por una parte, pueden haber sido causados por la falta de experiencia, la escasez de recursos o las complicaciones logísticas derivadas del contexto en el que tuvieron lugar las elecciones. Estos factores pudieron provocar muchas de las irregularidades que hubo en las elecciones observadas en Palestina y Túnez, y pueden haber afectado el desarrollo de las elecciones en el Líbano.

Por otra parte, los problemas pueden haber sido el resultado de la intención de los actores domésticos de influir en las elecciones para inclinar la balanza a su favor (suele aludirse específicamente al gobierno titular, que controla los recursos del Estado). Este pudo haber sido el caso en Argelia y Egipto, Estados en los que el gobierno titular ejercía un control evidente sobre las instituciones involucradas en la organización de las elecciones; en Egipto, a este control se sumó la represión policial sobre los opositores. La intencionalidad pudo haber sido también un factor en el Líbano, donde, si bien hay una mayor pluralidad política que en los países antes mencionados, el marco jurídico y político del proceso electoral está controlado por ciertas élites.

Intentar explicar la intencionalidad como causa de las irregularidades identificadas por las MOE UE conecta con un elemento explicado en el estado del debate sobre la OEI: el efecto desplazamiento o *spillover*. Según esta noción, la presencia de observadores internacionales provoca que el fraude sea desplazado hacia áreas de las elecciones sobre las que los observadores tienen menos oportunidades de detectarlo. Especialmente a la etapa pre-electoral, en la que el fraude se manifestaría como manipulación del registro de votantes, obstaculización de las candidaturas de la oposición, cambio o aplicación arbitraria de leyes, entre otras manifestaciones descritas por los autores.

Todas las irregularidades arriba mencionadas fueron identificadas en las elecciones observadas en los PSEM. Podemos mencionar, por ejemplo, el caso de Jordania, en el que la MOE UE identificó problemas como el uso de testaferrós para la inscripción en el registro electoral e incoherencia entre el tamaño de las circunscripciones y el número de escaños asignados a éstas. En Egipto, el marco legal fue insuficiente para garantizar el derecho a la participación política y los criterios para la inscripción en el registro electoral fueron muy excluyentes.

La literatura indica que el efecto desplazamiento también puede producirse el día de la votación, manifestándose, por ejemplo, como incongruencia entre el número de votantes inscritos y el número de votos emitidos. Las MOE UE no identificaron este tipo específico de fraude. Sin embargo, en Líbano en 2006 y en Jordania fue detectada la compra de votos y otros mecanismos cuestionables para influir en la decisión de los votantes. En Túnez, en 2011, el proceso de compilación de los resultados fue deficiente y la información sobre los centros de votación fue publicada con retraso. En Palestina, en 2005, hubo campaña activa a favor de Fatah en algunos centros de votación. En general, hubo irregularidades durante la votación en todos los casos.

Irregularidades tan visibles como la compra de votos o el proselitismo político en los centros de votación son claramente intencionales. Sin embargo, no son evidencia suficiente del efecto desplazamiento, si entendemos que el objetivo de éste es que el fraude pase desapercibido para los observadores. De hecho, la

evidencia empírica en esta tesis no es suficiente para corroborar o descartar que la presencia de MOE UE en las elecciones estudiadas provocó la disuasión del fraude o su desplazamiento, aun cuando el conocimiento previo sobre los gobiernos implicados señale en esa dirección. Nuestra conclusión en este sentido sigue la línea de Lyngue-Mangueira, quien señaló que la evidencia empírica ha demostrado que los efectos de la OEI en las irregularidades electorales están lejos de ser directas y obvias⁵⁴⁶.

Si los gobiernos mencionados estaban dispuestos a provocar estas irregularidades con el fin de poner a su favor la balanza electoral, ¿por qué invitaron a observadores internacionales? El interés en la legitimidad otorgada por la OEI puede explicar este fenómeno. Siguiendo las propuestas de Regalia y Hyde sobre la propagación de la OEI, los gobiernos de Argelia, Egipto y Líbano invitaron a MOE UE para cumplir con el comportamiento que la comunidad internacional espera de los demócratas y obtener de esta manera legitimidad.

Las circunstancias domésticas de las elecciones, de una marcada polarización política, sugieren que la obtención de legitimidad ante las audiencias nacionales fue igualmente importante para los gobiernos titulares. En una investigación previa, la autora de esta tesis concluyó que la OEI tuvo un papel fundamental en la legitimación interna de los resultados del referéndum revocatorio presidencial en Venezuela en 2004⁵⁴⁷. Siguiendo esta lógica, la presencia de las MOE UE pudo rebajar las expectativas de fraude de los votantes, tal y como Little indicó que ocurre en elecciones no competitivas, dando credibilidad a los resultados.

Sin embargo, el dato de participación contradice esta explicación. Rebajar la expectativa de fraude de los votantes –es decir, aumentar su confianza en la limpieza de las elecciones- habría repercutido positivamente en la participación.

⁵⁴⁶ Lyngue-Mangueira, H., *Why professionalizing international election observation might not be enough to ensure effective election observation*, International IDEA, 1 de diciembre de 2012, p. 16.

⁵⁴⁷ Salmerón, M. Pons Ràfols, X. (dir.) *El carácter político de la observación electoral internacional. La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos enviada al referéndum revocatorio presidencial en Venezuela en 2004*. Memoria de Máster, Universitat de Barcelona, Máster en estudios internacionales, 2006.

González Vargas se refirió a este efecto. La participación en Argelia y Egipto, no obstante, no alcanzó el 50%. En el Líbano, en las dos elecciones observadas, la participación fue superior al 50%, pero su sistema de registro electoral es tan complejo que el porcentaje real pudo ser inferior.

Incluso si la presencia de las MOE UE hubiera disminuido las expectativas de fraude en los votantes, éstos habrían conocido las irregularidades detectadas, que seguramente la oposición se encargaría de resaltar. La legitimidad de los resultados se vería así disminuida. A este respecto Little indicó que la apuesta de los gobiernos que organizan elecciones no competitivas es que el informe de los observadores no refleje la magnitud del fraude. Este no fue el caso en las elecciones observadas por las MOE UE, cuyos informes son muy detallados.

7.3. Repercusión de los hallazgos de las MOE UE

La repercusión de los hallazgos de las MOE UE en la retórica de la UE es clara. Las comunicaciones de la Comisión, así como los informes de la Comisión y el SEAE sobre la implementación de la PEV, hicieron referencia explícita a estos hallazgos cuando abordaron el tema de la democracia. En cuanto a su repercusión en la retórica política general, se puede inferir en el enfoque de la PEV renovada; los planes de acción acordados en el marco de la nueva PEV otorgan a las recomendaciones de los observadores electorales el papel de indicadores de progreso. Asimismo, en el IEV se indica que uno de los indicadores para evaluar el logro de los objetivos específicos serán las “elecciones democráticas con seguimiento adecuado”.

En la práctica, no obstante, la repercusión de los hallazgos de las MOE UE no fue evidente. Considerando que la UE pretende ser un actor promotor de la democracia más allá de sus fronteras, sus acciones una vez conocidas las valoraciones de las MOE UE –y la información de que estas valoraciones transmitían sobre el compromiso de los gobiernos de los PSEM con la democracia- pueden ser calificadas como poco contundentes.

En algunos casos, estas acciones fueron incluso incongruentes con el objetivo declarado de la UE de extender sus principios democráticos. A países cuyas elecciones tuvieron serias irregularidades les fueron asignados fondos de los instrumentos de cooperación. La UE mantuvo relaciones en áreas estratégicas con gobiernos que habían organizado elecciones en las que derechos básicos de los votantes no habían sido salvaguardados. La firma de un Memorándum de entendimiento sobre energía entre la UE y Argelia apoya esta idea. No podemos descartar que la UE haya usado canales discretos, como los diplomáticos, para presionar a los gobiernos con un desempeño electoral mediocre a implementar cambios en pro de la democracia. Hasta donde revelan nuestros datos empíricos, no obstante, las relaciones entre la UE y estos gobiernos no fueron alteradas a raíz de los hallazgos de las MOE UE. En otras palabras, la UE se abstuvo de aplicar la condicionalidad negativa contemplada en los AEA y los planes de acción.

La escasa repercusión que tuvieron los hallazgos de las MOE UE en la práctica también evidencia el dilema democratización-estabilidad. La reacción de la UE a las elecciones en Palestina en 2006 es paradigmática en este sentido. La MOE UE consideró el desarrollo de las elecciones correcto y la participación de Hamas, legítima. Sin embargo, basándose en la consideración de Hamas como grupo terrorista por parte del Consejo, la Comisión decidió congelar relaciones con el ejecutivo de la ANP. Este caso no representó una maniobra simple de dilucidar para la UE. Probablemente también habría caído en una inconsistencia de haber aceptado a Hamas como interlocutor legítimo. Ello no obsta para que la respuesta finalmente dada fuese incoherente con su objetivo de promover la democracia.

Dado que el Parlamento sí reconoció el triunfo de Hamas, se produjo una falta de cohesión entre la Comisión y el Parlamento. Este es el único dato empírico de nuestra investigación que sugiere tal falta de cohesión en el seno de la UE. Esta investigación no halló evidencias concluyentes de que, específicamente en sus acciones hacia los PSEM a partir de los hallazgos de las MOE UE, la UE no se haya expresado “con una sola voz”.

El caso de Egipto en 2014 es otra clara expresión de la contradicción en la que puede incurrir cuando su interés en mantener una vecindad segura no coincide con su interés por atraer a sus vecinos hacia sus principios y normas. La Comisión decidió enviar una MOE UE a estas elecciones, pese a que fueron el resultado de un golpe de Estado, y aceptando además unas condiciones que apenas permitían el correcto desarrollo de la observación electoral. Basándose en los hallazgos de la MOE UE, la Comisión y el SEAE reconocieron que la situación de la democracia en Egipto era precaria. Incoherentemente, la condicionalidad política, expresada en la noción de “menos por menos”, no fue aplicada. La razón probablemente fue que el gobierno recién electo parecía ser la respuesta a los temores de la UE por el auge islamista en Egipto.

Túnez fue el único país en el que los hallazgos de las MOE UE tuvieron una clara repercusión en las acciones de la UE hacia ese país. La UE dobló su asistencia financiera, organizó un Grupo de Trabajo y dio a la asociación entre ambas partes la categoría de Asociación Privilegiada. Es necesario subrayar que el de Túnez fue el único caso en el que la UE no se vio en la tesitura de tener que aplicar la condicionalidad negativa. Al contrario, el particular contexto en el que se celebraron las elecciones de 2011 y 2014 hizo converger el objetivo de la UE de apoyar la democracia con su interés de consolidar en un país de gran importancia estratégica un gobierno con una base democrática en consonancia con la suya.

7.4. La naturaleza de la UE como actor internacional en los PSEM: lo que sugiere la OEI

A la luz de nuestro marco teórico, la institucionalización de la OEI como actividad sistemática de la política exterior de la UE puede reflejar tanto la voluntad de ejercer un papel normativo, como la voluntad de perseguir intereses materiales. De acuerdo con Manners, un actor con poder normativo promueve principios que son legítimos en tanto que emanan de acuerdos y convenciones internacionales.

La participación de la UE en la OEI puede ser explicada desde esta perspectiva teórica. La OEI representa la intención de la UE de velar por el respeto de los derechos políticos y los principios democráticos acordados en convenciones internacionales, así como de participar en el proceso de democratización de terceros países.

Por su parte, Forsberg señaló que un actor normativo utiliza medios de poder normativos. La OEI es un medio claramente normativo para que la UE extienda sus principios democráticos, pues no transgrede el principio de soberanía ni ejerce coerción sobre otros gobiernos. La UE no impone la presencia de MOE; los gobiernos abren las elecciones a la OEI voluntariamente, en parte debido a la dinámica que fue explicada en el capítulo 3: invitar la OEI se ha convertido en un comportamiento esperado de los demócratas y puede proporcionar legitimidad.

Coincidiendo con lo anterior, Pace, Seeberg y Cavatorta señalaron que las políticas de la UE en los PSEM son normativas en la medida en que buscan incorporar en la región la democracia (los autores se refieren específicamente a un modelo de democracia occidental liberal). Sin embargo, para estos autores el objetivo que la UE persigue al promover valores normativos es un objetivo realista. Busca crear un ambiente estable para sus intereses de otra índole. En una línea similar, Zielonka señaló que la UE promueve en su periferia aquellas normas y valores que protegen sus intereses.

Así pues, la institucionalización de la OEI de la UE también puede ser explicada por el interés realista de la UE de moldear su entorno *-millieu shaping-* para hacerlo más favorable a la búsqueda de sus intereses materiales (de seguridad, económicos, estratégicos). Pero, como señaló Forsberg, incluso cuando la UE intenta conseguir fines normativos, no siempre tiene éxito. Nuestros datos empíricos sugieren que los logros de la UE han sido modestos en el tema de hacer converger a los PSEM hacia sus principios de buenas prácticas electorales y, en general, de respeto a los derechos políticos.

Por último, la institucionalización de la OEI en la UE puede ser explicada por la

necesidad del reconocimiento internacional para el *actorness*. Conceição-Heldt y Meunier señalaron que una de las dimensiones de *actorness* es el reconocimiento externo, que es *de facto* cuando terceras partes deciden interactuar con la UE, reconociéndola así implícitamente como un actor internacional. Cuando un gobierno invita a la UE a desplegar una MOE está reconociendo su condición de actor internacional. Si tomamos en consideración la posibilidad de que esa invitación obedezca al interés de gobierno anfitrión por legitimar los resultados electorales ante la comunidad internacional, podríamos también explicar el *actorness* de la UE a partir de la dimensión de presencia formulada por Bretherton y Vogler. Un gobierno que solicita una MOE UE podría estar reconociendo que la UE tiene la capacidad de influir sobre otros actores internacionales, en este caso sobre cómo es recibido el resultado electoral por otros países si la MOE UE emite un informe favorable.

Nuestros datos empíricos sobre la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en las relaciones entre la UE y los PSEM también sugieren que las acciones de la UE frente al déficit democrático coincidieron con las de un actor realista. Sus objetivos de entorno relacionados con la seguridad se superpusieron al objetivo normativo de promover la democracia. El resultado de esta priorización fue la falta de aplicación de condicionalidad política y las acciones discutidas en el apartado anterior.

Valga una acotación final: nuestro análisis de la evolución de la OEI de la UE sugiere que la institucionalización de la OEI en la UE puede haber respondido al interés de ésta de ser un actor internacional relevante. Durante la década de 1990 la UE formó parte de MOE coordinadas por organizaciones como la ONU o la OSCE, participando así en esfuerzos internacionales de democratización a través de elecciones; sin embargo, la participación de la UE fue poco visible, un hecho advertido por la Comisión y el Parlamento. No era suficiente que la UE fuese un actor promotor de la democracia, era necesario que fuese reconocido como tal. Organizar sus propias MOE fue un paso clave en este sentido.

7.5. Nuevas interrogantes

En el transcurso de esta investigación surgieron interrogantes que, dada la delimitación del tema, no pudieron ser abordadas. Hacerlo podría ser de interés para el campo de estudio.

El uso que hacen los gobiernos titulares de la OEI para obtener legitimidad interna, así como la capacidad de la OEI para proveerla, merece mayor investigación. Datos anecdóticos como el énfasis puesto por el gobierno de Buteflika en promover la participación electoral y la necesidad de al Sisi de legitimar electoralmente un gobierno resultante de un golpe de Estado, así como el contexto de conflictividad social en ambos países, nos hacen pensar que el cálculo principal de estos gobiernos titulares al invitar a la MOE UE fue obtener legitimidad interna. Sin embargo, los resultados del análisis no son suficientes para respaldar esa afirmación. Sería interesante analizar si la percepción del público doméstico sobre la legitimidad de los resultados cambió debido a estos informes.

La UE parece haber sido más coherente en la aplicación de la condicionalidad política en los países ACP. A pesar de esto, y a pesar de que esta es la región en la que más elecciones hubo entre 2000 y 2014, la UE sólo observó 20% de las elecciones celebradas en ese periodo. Al mismo tiempo, la UE observó más elecciones en Asia que todas las otras regiones juntas (América Latina, PSEM, ACP y el Golfo). Abordar este fenómeno podría arrojar información interesante sobre el enfoque de la promoción de la democracia que la UE aplica en cada región del mundo y cuál es su relación con los intereses de la UE.

Igualmente, sería pertinente analizar cómo ha sido la aplicación de la condicionalidad política a partir de los hallazgos de las MOE UE en otras partes del mundo. Particularmente, sería interesante profundizar en la perspectiva abierta por Nasieniak y Depo sobre la aplicación de la condicionalidad política en los Estados de la PEV oriental a partir de los hallazgos de las MOE de la OSCE. Comparar el uso estos hallazgos como criterio para la aplicación de la

condicionalidad política en las dos áreas geográficas de la PEV brindaría una visión general sobre la coherencia entre objetivos e intereses en la política exterior de la UE.

Recientemente Lührmann halló que las autocracias competitivas son más propensas que las autocracias hegemónicas a solicitar y recibir asistencia electoral de las Naciones Unidas⁵⁴⁸. Averiguar si la misma situación se produce con respecto a la asistencia electoral de la UE, y si esta asistencia contribuye a aumentar la calidad de las elecciones, daría información sobre la eficacia de destinar recursos en materia electoral a cierto tipo de gobiernos.

Finalmente, y considerando que esta tesis ha abordado el tema de la repercusión de los hallazgos de las MOE UE en las acciones de la UE, una continuación pertinente de esta investigación sería analizar cómo ha sido la puesta en práctica del seguimiento de las recomendaciones de las MOE UE como indicador de avance en el ámbito de la democracia, como contempla el IEV de 2014.

⁵⁴⁸ Lührmann, A., *UN Electoral Assistance: Enhancing Democratization or Legitimizing Authoritarian Rule?*, tesis doctoral, Berlín, Humboldt-Universität zu Berlin, 2015.

REFERENCIAS

Referencias bibliográficas

Aboudi, S., "Egypt changes elections system in favour of party list", *BBC* [en línea], 24 de noviembre de 2011. Disponible en <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE78N09Q20110924?pageNumber=1&virtualBrandChannel>.

Alcaro, R. y Haubrich-Seco, M. (eds.), *Rethinking western policies in light of the Arab Uprising*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012. Disponible en http://www.iai.it/sites/default/files/iairp_04.pdf.

Alexander, C., *Tunisia: stability and reform in the modern Maghreb*, Routledge, Nueva York, 2010.

Álvarez-Ossorio, I., "Siria y Líbano, bajo el cambio político en oriente próximo", *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 90, 2005, pp. 57-64. Disponible en <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/8040>.

Asunka, J., Brierley, S., Golden, M., Kramon, E. y Ofosu, G., *Protecting the polls: the effect of observers on election fraud*, Center for effective global action, University of California, 2013.

Balawi, H., "Palestinian municipal elections, a gradual change", *IEMed Anuario 2006*, 2006, pp. 127-128.

Balfour, R., "Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue", *Occasional papers 52*, Institut d'études de sécurité, mayo de 2004.

Balfour, R., "EU conditionality after the Arab Spring", *Papers IEMed*, nº 16, 2012.

Barbé, E., "La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 50, 2005.

Barbé, E. y Herranz, A. (eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Barcelona, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona 2007.

Barbé, E. y Johansson Nogués, E. "The EU as a modest 'force for good'. The European Neighbourhood Policy", *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, pp. 81-96.

Barbé, E. (dir.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europea Oriental?*, Madrid, Tecnos, 2010.

Barbé, E., *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2012.

Barbé, E. y Herranz-Surrallés, A. (coord.), *The challenge of differentiation in Euro-Mediterranean relations: flexible regional cooperation or fragmentation*, Londres, Routledge, 2012.

Barbé, E., (dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014.

Bauer, P., "European–Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges", *Democracy and Security*, vol. 9, nº 1-2, 2013, pp. 1-18.

Behr, T., "Enduring Differences? France, Germany and Europe's Middle East Dilemma", *Journal of European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 79-96.

Behr, T. y Tiilikainen, T., *Northern Europe and the making of the EU's Mediterranean and Middle East policies*, Nueva York, Routledge, 2016.

Bicchi, F. "Dilemmas of implementation. EU democracy assistance in the Mediterranean", *Democratization*, vol. 17, nº 5, 2010, pp. 976-996.

Bicchi, F., "The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More' or Less of the Same?", *Mediterranean Politics*, vol. 19, nº 3, 2014, pp. 318-332.

Börzel, T. y van Hullen, V., "One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nº 7, 2014, pp. 1033-1049.

Börzel, T., Risse, T. y Dandashly, A., "The EU, external actors and the Arabellions: much ado about (almost) nothing", *Journal of European Integration*, vol. 37, nº 1, 2015, pp. 135-153.

Borzou Daragahi. "Term used for women in Tunisia's draft constitution ignites debate, protests", *The Washington Post*, [en línea], 16 de agosto de 2012.

Botha, A., "Atentados suicidas en Argelia, 2007-2008: Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)", *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 33, 24 de febrero de 2009.

Boubekeur, A., "Lessons from Algeria's 2009 presidential election", *Carnegie Middle East Center*. Disponible en <http://carnegie-mec.org/2009/04/13/lessons-from-algeria-s-2009-presidential-election/biy1>, 13 de abril de 2009.

Bremberg, N., "Making sense of the EU's response to the Arab uprisings: foreign policy practice at times of crisis", *European Security*, vol. 25, nº 4, 2016, pp. 423-441

Bretherton, C. y Vogler, J., "A global actor past its peak?", *International Relations*, vol. 27, nº 3, 2013, pp. 375-390.

Bronner, E., "King moves to widen outreach in Jordan", *The New York Times* [en línea], 3 de febrero de 2011, disponible en <http://www.nytimes.com/2011/02/04/world/middleeast/04jordan.html>.

Burnell, P., "Promoting democracy", *Government and Opposition*, vol. 48, nº 2, 2013, pp. 265-287.

Carothers, T., "The observers observed", *Journal of Democracy*, vol. 8, nº 3, 1997, pp. 17-31.

Chand, V. "Democratization from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections", *Third World Quarterly*, vol. 18, nº 3, 1997, pp. 543-561.

Choucair, W., "Syria withdraw from Lebanon", *Anuario IEMed 2006*, IEMED.

Conceição-Heldt, E. y Meunier, S. "Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance", *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nº 7, 2014, pp. 961-979.

Coralluzzo, V. "Italy's Mediterranean policy from a transatlantic perspective", en *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives*, *Mediterranean Paper Series*, septiembre 2011. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.

Crawford, G., "The European Union and democracy promotion in Africa: the case of Ghana", *The European journal of development research*, vol. 17, nº 4, pp. 571-600.

Darko Asante, K., "Election monitoring's impact on the law: can it be reconciled with sovereignty and nonintervention?", *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 26, nº 2, 1993, pp. 235-284.

Diamond, L., "Thinking about hybrid regimes", *Journal of democracy*, vol. 13, nº 2, 2002, pp. 21-35.

Diehl, J. "A Golden Opportunity Squandered", *The Washington Post* [en línea], 1 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/31/AR2005073101034.html>.

Dokos, T; "The evolving Mediterranean perspective of Greece in the transatlantic context", en *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives, Mediterranean Paper Series*, septiembre 2011. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.

Downie, S., "Cambodia's 1998 election: understanding why it was not a miracle in the Mekong", en *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, nº 1, pp. 43-61.

Elklit, J. y Svensson, P., "What makes elections free and fair", *Journal of Democracy*, vol. 8, nº 3, 1997, pp. 32-46.

Elklit, J. y Reynolds, A., "A framework for the systematic study of election quality", *Democratization*, vol.12, nº 2, 2005, pp. 147-162.

Esfahani, H. S. y Bahramitash, R., "Introduction", en Esfahani, H. S. y Bahramitash, R. (eds), *Political and Socio-Economic Change in the Middle East and North Africa: Gender Perspectives and Survival Strategies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2016.

Fadel, L., "Ahmed Shafiq, prime minister under Mubarak, could be Egypt's next president", *The Washington Post* [en línea], 9 de junio de 2012. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/ahmed-shafiq-prime-minister-under-mubarak-could-be-egypts-next-president/2012/06/09/gJQA6eJjQV_story.html.

Fernández, H. A. "La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?", *Análisis del Real instituto Elcano (ARI)*, nº 14, 2011.

Forsberg, T., "Normative power Europe, once again: a conceptual analysis of an ideal type", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 6, 2011, pp. 1183-1204.

Garavoglia, M. "European Union's Election Observation: the case of ECOWAS countries", *Institut für Europäische Politik*, 2013.

George, L., "Triomphe du Rafic Hariri aux législatives libanaises", *Le Monde* [en línea], 5 de septiembre de 2000. Disponible en http://www.lemonde.fr/archives/article/2000/09/05/triomphe-de-rafic-hariri-aux-legislatives-libanaises_3640936_1819218.html.

Ghali, A., I. Hegazy, S. Kawakibi, E. Kienle, E. Manea, S. Saadawi, T. Schumacher, J. Völkel (eds.), *The Arab Spring: One Year After. Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab-European Cooperation*, Gutersloh, Bertelsmann, 2012.

Gillespie, R. y Youngs, R., (ed.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002.

Gillespie, R., "Adapting to French 'Leadership'? Spain's Role in the Union for the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, marzo 2011, pp. 59–78.

Goldenberg, S., "Rioting as Sharon visits Islam holy site", *The Guardian* [en línea], 29 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2000/sep/29/israel>.

González, M., "La Observación Electoral, herramienta de consolidación democrática en el derecho internacional Americano", *Libertad de Elecciones y Observación Internacional en las Elecciones*, Universidad de la Laguna, Tenerife, 1994.

Groenleer, M. y Van Schaik, L., "United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol", *Journal of common market studies*, vol. 45, nº 5, 2007, pp. 969-998.

Habib, M., "Those who have lost everything", *Egypt Independent* [en línea], 18 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.egyptindependent.com/opinion/those-who-have-lost-everything>.

Hauser, C., "Abbas postpones elections in move rejected by Hamas", *The New York Times* [en línea], 5 de junio de 2005. Disponible en <http://www.nytimes.com/2005/06/05/world/middleeast/abbas-postpones-elections-in-move-rejected-by-hamas.html>.

Hearst, D. y Hussein, A., "Egypt's supreme court dissolves parliament and outrages Islamists", *The Guardian* [en línea], 14 de junio de 2012. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/14/egypt-parliament-dissolved-supreme-court>.

Hettne, B., y Söderbaum, F., "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and The Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, nº 4, 2005, pp. 535-552.

Hill, C. Y Smith, M. (eds.), *International relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Hill, C. y Smith, M. (Eds); *International relations and the European Union*, New York, Oxford University Press, 2011.

Holm, U., "Algeria: President Bouteflika's second presidential term", *DIIS Brief*, nº 4, 2004. Disponible en http://pure.diis.dk/ws/files/52764/uho_algeria_profile.pdf.

Husain, E., "Egypt risks the fire of radicalism", *The New York Times* [en línea], 3 de julio de 2013. Disponible en

<http://www.nytimes.com/2013/07/04/opinion/global/egypt-risks-the-fire-of-radicalism.html>.

Hyde, S. "The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment", *World Politics*, vol. 60, n° 1, 2007, pp. 37-63.

Hyde, S. "Catch us if you can: election monitoring and international norm diffusion", *American Journal of Political Science*, vol. 55, n° 2, 2011, pp. 356–369.

Hyde, S., *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

Hyde, S y Marinov, N., "Which elections can be lost?", *Political analysis*, vol. 20, n° 2, 2012, pp. 191-201.

Hyde, S. y Marinov, N., "Information and self-enforcing democracy: the role of international election observation", *International organization*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 329-359.

Hyde-Price, A., "'Normative power Europe': a realist critique", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, pp. 217-234.

Ichino, N. y SchündelIn, M., "Deterring or displacing electoral irregularities? Spillover effects of observeres in a randomized field experiment in Ghana", *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 1, 2012, pp. 292-307.

Isaac, S. K., "Europe and the arab revolutions. From a weak to a proactive response to the changing neighborhood", *KFG working paper*, n° 39, mayo 2011. Disponible en http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_39.pdf.

Isaac, S. K., "Rethinking the New ENP: A Vision for an Enhanced European Role in the Arab Revolutions", *Democracy and Security*, vol. 9, n° 1-2, 2013, pp. 40-60.

Johansson-Nogués, E., "The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor?", *European Political Economy Review*, n° 7 (Summer), 2007, pp. 181-194.

Jankowitsch, P., "El seguimiento nacional e internacional que debe darse a los informes de los observadores electorales", *Libertad de elecciones y la observación internacional en las elecciones*, edición de la Conferencia Internacional de La Laguna, La Laguna, 1994, p. 229-240.

Jünemann, A., *Euro-Mediterranean relations after September 11. International, regional and domestic dynamics*, Londres, Frank Cass, 2004.

Kao, K., "Jordan's ongoing election law battle", *Carnegie endowment for international peace*, 5 de julio de 2012. Disponible en <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=48781>.

Kelley, J., "Election observers and their biases", *Journal of democracy*, vol. 21, n° 3, 2010, pp. 158-172.

Kelley, J. *Monitoring democracy: when international election observation works and why it often fails*, Princeton, Princeton University Press, 2012.

Keukkeleire, S. y MacNaughtan, J., *The foreign policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.

Kew, D., "'Democracy: Dem Go Craze, O': Monitoring the 1999 Nigerian Elections", *Issue: a journal of opinión*, vol. 27, n° 1, 1999, pp. 29-33.

Kifner, J., "Lebanon agrees to extend term of leader imposed by Syria", *The New York Times* [en línea], 4 de septiembre de 2004. Disponible en <http://www.nytimes.com/2004/09/04/world/middleeast/lebanon-agrees-to-extend-term-of-leader-imposed-by-syria.html>.

King, L., "Egypt's Mohamed Morsi charged with additional crimes", *Los Angeles Times* [en línea], 21 de diciembre de 2013. Disponible en <http://articles.latimes.com/2013/dec/21/world/la-fg-wn-egypt-morsi-charged-20131221>.

Kirkpatrick, D., "Army ousts Egypt's president; Morsi is taken into military custody", *The New York Times* [en línea], 3 de julio de 2013. Disponible en <http://www.nytimes.com/2013/07/04/world/middleeast/egypt.html>.

Kurki, M., *Democratic futures: revisioning democracy promotion*, Abingdon, Routledge, 2013.

Lee, E. y Weinthal, B., "Trade unions: the revolutionary social network at play in Egypt and Tunisia", *The Guardian* [en línea], 10 de febrero de 2011. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/feb/10/trade-unions-egypt-tunisia>.

Leiken, R. y Brooke, S., "The moderate Muslim Brotherhood", *Foreign Affairs*, vol. 86, n° 2, 2007, pp. 107-121.

Little, A., *An Informational Theory of Noncompetitive Elections*, 2014. Disponible en www.andrewlittle.com.

Lührmann, A., *UN Electoral Assistance: Enhancing Democratization or Legitimizing Authoritarian Rule?*, tesis doctoral, Berlín, Humboldt-Universität zu Berlin, 2015.

Lynge-Manguiera, H., *Why professionalizing international election observation might not be enough to ensure effective election observation*, International IDEA, 1 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/why-professionalizing-international-election-observation-might-not-be-enough.pdf>.

Magaloni, B., Chu, J. y Min, E., *Autocracies of the World, 1950-2012 (Version 1.0)*, Dataset, Stanford University, 2013.

Mallat, C. y Mortimer, E., "A brief history of Middle Eastern non-violence", en Roberts, A., Willis, M., McCarthy, R. y Garton Ash, T. (eds.), *Civil Resistance in the Arab Spring: Triumphs and Disasters*, Oxford, 2016.

Malley, R., "Fictions About the Failure At Camp David", *The New York Times*, [en línea], 8 de junio de 2001. Disponible en <http://www.nytimes.com/2001/07/08/opinion/fictions-about-the-failure-at-camp-david.html>.

Manners, I., "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, pp. 235-258.

Manners, I., "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, pp. 65-80.

Manners, I., "The EU's normative power in changing world politics", en Gerrits, A. (ed.), *Normative power Europe in a changing world: a discussion*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations, 2009, pp. 9-24.

McGreal, C., "Israel hands settlements to Palestinians", *The Guardian*, [en línea], 12 de septiembre de 2005. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2005/sep/12/israel>.

Menchón López, I., *Manual práctico de observación electoral*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, 2014.

Menchón López, I., *Manual práctico para observadores electorales de corta duración*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, 2014.

Meyer-Resende, M., "Exporting Legitimacy: The Record of EU Election Observation in the context of democracy support", en *CEPS Working Document*, nº 241, marzo de 2006.

Meyer-Resende, M., "EU election observation: achievements, challenges", *European Parliament, Directorate General External Policies of the Union*, Junio 2008.

Mohsen-Finan, K., "From revolution to the project of democracy: the difficulties of organising the Tunisian transition", en *IEMED Mediterranean Yearbook 2012*, IEMED, Barcelona, 2012.

Norris, P., "The new research agenda studying electoral integrity", *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 563–575.

Norris, P., "Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms", *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 576–588.

Pace, M. (editora invitada principal), "Special issue: The European Union's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach", *Democratization*, vol. 16, n° 1, 2009.

Pace, M., "Liberal or Social Democracy? Aspects of the EU's Democracy Promotion Agenda in the Middle East", *International IDEA Discussion paper*, 23 de octubre de 2009. Disponible en http://download.idea.int/resources/analysis/liberal_or_social_demo.cfm.

Pace, M.; Seeberg, P. y Cavatorta, F., "The EU's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach", *Democratization*, vol. 16, n° 1, 2009, pp. 3-19.

Pace, M., "The EU's Interpretation of the 'Arab Uprisings': Understanding the Different Visions about Democratic Change in EU-MENA Relations", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n° 5, 2014, pp. 969-984.

Panebianco, S. y Rossi, R., "EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, n° 53, octubre 2004.

Peters, J. (ed), *The European Union and the Arab Spring: promoting democracy and human rights in the Middle East*, Lanham, Lexington Books, 2012.

Pickard, D., "Al-Nahda: moderation and compromise in Tunisia's constitutional bargain", en Frosini, J. y Biagi, F. (eds.). *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors*, Routledge, Londres, 2015

Raimundo, A., "The Europeanisation of foreign policy: An assessment of the EU impact on Portugal's post-colonial relations in Sub-Saharan Africa", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 17, n° 1, 2013, pp. 1-23.

Regalia, M., "Working for democracy: the effectiveness of election observation", en Schmeets, H. (ed), *International election observation and assessment of elections*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Países Bajos, 2011.

Reynaert, V., "Preoccupied with the market: the EU as a promoter of 'shallow' democracy in the Mediterranean", *European foreign affairs review*, nº 16, 2011, pp. 623-637.

Risse, T., "Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy", *Global Policy*, vol. 3, nº 1, 2012.

Safa, O., "Getting to Arab democracy: Lebanon springs forward", *Journal of Democracy* . vol. 17, nº 1, 2006, pp. 22-37.

Salmerón, M. Pons Ràfols, X. (dir.) *El carácter político de la observación electoral internacional. La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos enviada al referéndum revocatorio presidencial en Venezuela en 2004*. Memoria de Máster, Universitat de Barcelona, Máster en estudios internacionales, 2006.

Schedler, A. (ed), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder y Londres, 2006.

Scheipers, S. y Sicurelli, D., "Normative Power Europe: a credible utopia?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, pp. 435-457.

Schimmelfennig, F., "Europeanization beyond Europe", *Living Reviews in European Governance*, vol. 4, nº 3, 2009. Disponible en http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2014/5275/pdf/lreg_2012_1Color.pdf.

Schmidt, D., "La política europea de promoción de la democracia en la región mediterránea", *Med 2006 Dossier*, 2006. Disponible en <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eSchmid.pdf>.

Schneebaum, S., "International observation of elections", en *American Society of International Law Proceedings*, nº 84, 1990, pp. 375-388.

Schumacher, T., "Germany and Central and Eastern European Countries: Laggards or Veto-Players?", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, marzo de 2011, pp. 79-98.

Schumacher, T., "Back to the future: the "new" ENP towards the Southern Neighbourhood and the end of ambition", *College of Europe Policy Brief*, nº 1, 2016. Disponible en <https://www.coleurope.eu/research-paper/back-future-new-enp-towards-southern-neighbourhood-and-end-ambition>.

Simpser, A. y Donno, D., "Can international election monitoring harm governance?", *Journal of Politics*, vol. 74, nº 2, 2012, pp. 501-513.

Sjoberg, F., "Autocratic adaptation: the strategic use of transparency and the persistence of election fraud", *Electoral studies*, vol. 33, 2014, pp. 233-245.

Sjursen, H., "The EU as a normative power: how can this be?", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, pp. 235-251.

Smith, K., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity Press, 2003.

Smith, K., "The outsiders: the European neighbourhood policy", *International Affairs*, vol. 81, nº 4, 2005, pp. 757-773.

Smith, K., *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity, 2008.

Smith, K. "Is the European Union's power in decline?", *Current history*, vol. 113, 2014, pp. 104-109.

Smith, M. "Institutionalization, policy adaptation and European foreign policy cooperation", *European Journal of International Relations*, vol. 10, nº 1, 2004, pp. 95-136.

Soler i Lecha, E; "The Western Mediterranean in 2020: Scenarios for regional security and cooperation after the arab uprisings", *Mediterranean Paper series 2011*, The German Marshall Fund of The United States, 2011. Disponible en <http://www.gmfus.org/>.

Soler i Lecha, E. y Tarragona, L. "Limitaciones autoimpuestas: por qué la UE pierde relevancia en el Mediterráneo", *Notes internacionales*, nº 68, Cidob, febrero 2013. Disponible en http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_68/limitaciones_auto_impuestas_por_que_la_ue_pierde_relevancia_en_el_mediterraneo.

Solingen, E. y Senses, S. "Mare Nostrum? The Sources, Logic, and Dilemmas of the Euro-Mediterranean Partnership", *Working Paper AY0403-2*, Berkeley, Institute of European Studies, University of California, 2004.

Stepan, A., "Tunisia's transition and the twin tolerations", en Diamond, L. y Plattner, M. (eds.), *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.

Sunstein, C., "Social norms and social roles", *Columbia Law Review*, vol. 96, nº 4, 1996, pp. 903-968.

Tafel, H., *The EU as a democracy promoter: EU identity, leverage and institutions*, Paper prepared for the annual meeting of the International Studies Association, San Francisco, 26-29 de marzo de 2008. Disponible en

http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/3/8/pages253382/p253382-1.php

Thomas, D. "Explaining the negotiation of EU foreign policy: normative institutionalism and alternative approaches", *International politics*, vol. 46, n° 4, 2009, pp. 339-57.

Tömmel, I., "The new neighborhood policy of the EU: an appropriate response to the Arab Spring?", *Democracy and Security*, vol. 9, 2013, pp. 19-39.

Tostensen, A, Faber, D.C. y De Jong, K., "Towards an integrated approach to election observation? Professionalising European long-term election observation missions", *Policy management report*, n° 7, European Centre for Development Policy Management, 1997.

Trager, E., "The unbreakable Muslim Brotherhood", *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 5, 2011, [en línea]. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-africa/2011-09-01/unbreakable-muslim-brotherhood>.

Cordenillo, R. y Ellis, A., *The integrity of elections: the role of regional organizations*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012. Disponible en <http://www.idea.int/publications/catalogue/integrity-elections-role-regional-organizations>.

Vaquer, J. y Soler, E., "Spain and the Mediterranean from a transatlantic perspective", *Southern Europe and the Mediterranean: national approaches and transatlantic perspectives, Mediterranean Paper Series*, septiembre 2011. Disponible en <http://www.gmfus.org/file/2485/download>.

Volpi, F., "Algeria versus the Arab Spring", *Journal of Democracy*, vol. 24, n° 3, 2013, pp. 104-105.

Warkotsch, A., "The European Union and democracy promotion in bad neighbourhoods: the case of central Asia", *European foreign affairs review*, vol. 11, n° 4, 2006, pp. 509-525.

Weston, P., "Mapped: How the way migrants come to Europe has changed in 10 years", en *The Telegraph* [en línea], 30 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11890892/Mapped-How-the-way-migrants-come-to-Europe-has-changed-in-the-10-years.html>

Whitaker, B., "UN report details West Bank wreckage", *The Guardian*, [en línea], 2 de agosto de 2002. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2002/aug/02/israel>.

Wolff, S., “Southern Europe’s Role After the Arab Spring: Winning Back Voice and Access”, *A Strategy for Southern Europe*, IDEAS Reports, London School of Economics. Disponible en:
<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR017.aspx>

Wouters, J. y Duquet, S., “The Arab Uprisings and the European Union: In search of a comprehensive strategy”, *Yearbook of European Law*, vol. 32, nº 1, 2013, pp. 230–265.

Worth, R. y Bakri, N., “Hezbollah Seizes Swath of Beirut From U.S.-Backed Lebanon Government”, *The New York Times*, [en línea], 10 de mayo de 2008. Disponible en
<http://www.nytimes.com/2008/05/10/world/middleeast/10lebanon.html>.

Wright, N., “The European Union: what kind of international actor?”, *Political perspectives*, vol. 5, nº 2, 2011, pp. 8-32.

Xuereb, P. (ed.), *The Mediterranean’s European challenge*, Valetta, European Documentation and Research Center, University of Malta, 1998.

Youngs, R. *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, Publicado en Oxford Scholaship Online.

Youngs, R. “The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?”, *Democratization*, vol. 9, nº 1, 2002, pp. 40-62.

Zielonka, J., “Europe as a global actor: empire by example”, *International Affairs*, vol. 84, nº 3, 2008, pp. 471-484.

“Observers praise Algerian voting”, *BBC News*, [en línea]. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3613805.stm>, 10 de abril de 2004.

“Argelia celebra unas elecciones legislativas macadas por el fraude y la abstención”, *El Mundo*, [en línea]. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/18/internacional/1179458326.html>, 18 de mayo de 2007.

“Arab uprising: country by country – Algeria”, *BBC News*, [en línea]. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-12482297>, 16 de diciembre de 2013.

“L'Assemblée nationale tunisienne adopte la loi électorale”, *Le Monde*, [en línea], 1 de mayo de 2014. Disponible en http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2014/05/01/l-assemblee-nationale-tunisienne-adopte-la-loi-electorale_4410404_1466522.html#Z7Xgj0KtVUO7bByj.99.

“Statement of Egyptian armed forces”, *Aljazeera*, [en línea], 11 de febrero de 2011. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/02/201121111330706342.html>.

“Le nouveau gouvernement de Kamal al-Ganzouri investi”, *France 24*, [en línea], 8 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.france24.com/fr/20111208-egypte-gouvernement-kamal-al-ganzouri-investiture-marechal-tantaoui-cabinet-politique-caire>

“Egyptian voters back new constitution in referéndum”. *BBC*, [en línea], 25 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-20842487>.

“Egypt army statement in full”, *Aljazeera*, [en línea], 1 de julio de 2013. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/201371174917747751.html>.

“Statement of Abdul Fatah Khalil al-Sisi, head of Egyptian Armed Forces, announcing the overthrow of President Morsi”, *Aljazeera*, [en línea], 3 de julio de 2013. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/201373203740167797.html>.

“Profile: former Lebanese PM Rafik Hariri”, *BBC*, [en línea]. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13978635>.

“Observatorio electoral internacional 2010”, *Anuario internacional Cidob 2011*, Cidob, julio 2011. Disponible en <http://www.cidob.org/>.

“Thousands protest in Jordan”, *Aljazeera*, [en línea], 28 de enero de 2011. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/01/2011128125157509196.html>

“Statement by European Union Special Representative, Glenys Kinnock MEP”, 29 de julio de 1998. Disponible en: http://www.ndi.org/files/200_kh_assembly.pdf

“Why is Israel pulling out settlers from Gaza, West Bank?”, *The Christian Science Monitor*, [en línea], 15 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.csmonitor.com/2005/0815/p10s01-wome.html>.

Bases de datos

Frontex. Disponible en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

Election Guide (International Foundation for Electoral Systems). Disponible en www.ifes.org/

Red de Conocimientos Electorales (ACE). Disponible en <http://aceproject.org/>.

PARLINE database on national parliaments. Inter-parliamentary Union (IPU). Disponible en <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

Dem Codebook: Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Carl Henrik Knutsen, Kelly McMann, Daniel Pemstein, Megan Reif, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Eitan Tzelgov, and YiPting Wang. 2015b. "Varieties of Democracy: Codebook v4." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Election Guide database, International Foundation for Electoral Systems (IFES). Disponible en www.electionguide.org.

Documentos de la UE

ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, "Resolution on elections and electoral processes in ACP and EU countries (ACP- EU/100.123/07/fin.)", *Official journal of the European Union*, serie C, nº 58, 1 de marzo de 2008.

"Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea", *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 115, 9 de mayo de 2008.

"Informe Especial nº 4/96 relativo a las cuentas de la Unidad electoral europea establecida en virtud de la Acción común de política exterior y de seguridad común consistente en la observación de las elecciones palestinas", *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 057, del 24 de febrero de 1997.

Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING). Disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf.

"Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra", *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 304, 30 de septiembre de 2004.

"Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra", *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 129, 15 de mayo de 2002.

- Comisión de la Unión Europea

Comisión de la Unión Europea, *Press release. La Comisión perfila nueva estrategia para sus relaciones con Sudáfrica*, IP/93/811, 29 de septiembre de 1993.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Democratisation, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges of the partnership between the European Union and the ACP States*, COM(1998) 146 final, Bruselas, 12 de marzo de 1998.

Comisión Europea, *Press release. Lomé Convention-closure of consultations with Togo*, IP/98/1019, 25 de noviembre de 1998.

Comisión Europea, *Press release. European Union funds democratic elections in Cambodia*, IP/98/43, Bruselas, 16 de enero de 1998.

Comisión Europea, *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the presidential elections in Nigeria*, 6219/99 (Presse 59), Bruselas, 3 de marzo de 1999.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, COM(2000) 191 final, Bruselas, 11 de abril de 2000.

Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 2002.

Comisión Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003.

Comisión de las Comunidades Europeas, “Annex. EU/Palestinian Authority Action Plan”, anexo de *Propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptará la Comunidad Europea en el Comité mixto establecido por el Acuerdo interino de asociación en materia de comercio y cooperación con relación a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de acción UE-Autoridad Palestina*, COM(2004) 789 final, 9 de diciembre de 2004.

Comisión Europea, *A work program to meet the challenges of the next five years*, COM(2005) 139 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM(2006) 23 final, Bruselas, 25 de enero de 2006.

Comisión de las Comunidades Europeas, “Annex. European Neighbourhood Policy EU-Lebanon Action Plan”, anexo de *Proposal for a Council decision on the position to be adopted by the European Community and its Member States within the Association Council established by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Lebanon Action Plan*, COM(2006) 365 final, Bruselas, 5 de julio de 2006.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. ENP progress report Palestinian Authority*, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006.

Comisión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea, segunda edición*, 2008.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 12 de mayo de 2010. Balance de la Política Europea de Vecindad*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

Comisión Europea, *Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking stock of the European Neighbourhood Policy (ENP). Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Lebanon*, SEC(2010) 522 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

Comisión Europea, *Document de travail des services de la Commission - Accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Dresser le bilan de la politique européenne de voisinage (PEV) Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2009: Rapport de Suivi Tunisie*, COM(2010) 207 final, Bruselas, 12 de mayo de 2010.

“Plan de Acción UE-Jordania para la PEV”, anexo a la Propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptarán la Unión Europea y sus Estados miembros en el Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, en relación con la adopción de una Recomendación sobre la aplicación del Plan de Acción UE-Jordania para la PEV, COM(2011) 153 final, Bruselas, 19 de abril de 2011.

Comisión Europea, SEAE, *Joint communication to the European Parliament and the Council. Human rights and democracy at the heart of EU external action – towards a more effective approach*, COM(2011) 886 final, 12 de diciembre de 2011.

Comisión Europea, SEAE, *Document de travail conjoint des services. Mise en oeuvre de la Politique Européenne de Voisinage en Tunisie - Progrès réalisés en 2011 et actions à mettre en oeuvre accompagnant le document : communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Concrétiser les engagements de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage*, SWD(2012) 123 final, 15 de mayo de 2012.

Comisión Europea, SEAE, *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Delivering on a new European Neighbourhood Policy*, JOIN(2012) 14 final, Bruselas, 15 de mayo de 2012.

Comisión Europea, SEAE, *Informe conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación del Programa de Acción de apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE*, JOIN(2012) 28 final, Bruselas, 11 de octubre de 2012.

Comisión Europea, *ENP Package – Algeria*, MEMO, 20 de marzo de 2013, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-241_es.htm.

Action plan for EU-Lebanon partnership and cooperation 2013-2015, 17588/13. Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/lebanon/docs/action_plan_for_eu-lebanon_partnership_and_cooperation_2013-2015_en.pdf

European Union – Palestinian Authority action plan; political chapeau, disponible en http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm

Comisión Europea, *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Lebanese Republic, Country strategy paper 2007-2013 and National indicative programme 2007-2010*. Disponible en https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_en.pdf.

Comisión Europea, SEAE, *Joint staff working document Implementation of the European Neighbourhood Policy in Jordan - Progress in 2013 and recommendations for action*, SWD(2014) 74 final, Bruselas, 27 de marzo de 2014.

Comisión Europea, SEAE, *Anexos de la Propuesta conjunta de decisión del Consejo sobre la posición de la Unión en el Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, en cuanto a la adopción de una Recomendación sobre la ejecución del Plan de Acción UE-Túnez por el que se aplica la Asociación Privilegiada (2013-2017)*, JOINT(2014) 36 final, Bruselas, 29 de octubre de 2014.

Comisión Europea, SEAE, *Joint staff working document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt- Progress in 2014 and recommendations for actions*, SWD(2015) 65 final, Bruselas, 25 de marzo de 2015.

Comisión Europea; *Liquefied Natural Gas and gas storage will boost EU's energy security*, Fact sheet, Bruselas, 16 de febrero de 2016, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-310_en.htm.

Comisión Europea, SEAE, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014-2020. Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2016)*, disponible en http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2015_programming_document_en.pdf.

- Servicio Europeo de Acción Exterior

SEAE y Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional*, COM(2011) 200 final, Bruselas, 8 de marzo de 2011.

SEAE y Comisión Europea, *Joint communication to the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing neighbourhood*, COM(2011) 303 final, 25 de mayo de 2011.

SEAE, *Réunion de la Task Force Tunisie-Union Européenne - Conclusions des co-Présidents*, 28-29 de septiembre de 2011, disponible en https://eeas.europa.eu/tunisia/docs/20110929_taskforce_fr.pdf.

SEAE, European Commission Service for Foreign Policy Instruments, *Handbook for European Union election observation*, third edition, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016.

- Consejo de la Unión Europea

Consejo de la Unión Europea, "Decisión del Consejo de 9 de noviembre de 1993 referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa", *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 286, 20 de noviembre de 1993.

Consejo de la Unión Europea, "Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, relativa a la acción común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al proceso de transición

democrática y multirracial en Sudáfrica”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 316, 17 de diciembre de 1993.

Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, 189, 30 de julio de 1996.

Consejo de la Unión Europea, *Guidelines-EU policy on election observation*, Decision 9262/98. — PESC 157 — COHOM 6, 3 de junio de 1998.

Consejo de la Unión Europea, “Acción común de 22 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea en apoyo al proceso democrático en Nigeria (98/735/PESC)”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 354, 30 de diciembre de 1998.

Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 975/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999 por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 120, 8 de mayo de 1999.

Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 976/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999 por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 120, 8 de mayo de 1999.

Consejo Europeo, “Estrategia común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea (2000/458/PESC)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 183, 22 de junio de 2000.

Consejo de la Unión Europea, *Líneas directrices de la UE sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones*, Decisión del Consejo 8728/99 - PESC 165 - COHOM 4, 28 de mayo de 1999.

Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) Nº 2698/2000 que modifica el Reglamento (CE) Nº 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie L, nº 311, 12 de diciembre de 2000.

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE - Hacia una mayor coherencia y eficacia*, Bruselas, 18 de noviembre de 2009.

Consejo de la Unión Europea, *Eight meeting of the EU-Tunisia Association Council - Statement by the European Union, Annex 1*, Nota 9143/10, 4 de mayo de 2010.

Consejo de la Unión Europea, *Press release. 2756th Council Meeting, General Affairs and External Relations, External Relations*, Doc. 13340/06 (Press 265), Luxemburgo, 16-17 de octubre de 2010.

Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, PESC 822, nº doc. 11417/12, 25 de junio de 2012.

- Parlamento de la Unión Europea

Parlamento Europeo, “Resolución B3-0976, 0988 y 1038/92 Resolución sobre los derechos humanos y el proceso de democratización en Togo”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 241, 9 de julio de 1992.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre los derechos humanos en el mundo en 1993/1994 y la política de la Unión en materia de derechos humanos”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 126, 22 de mayo de 1995.

Parlamento Europeo, “Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo relativa a la elección del Consejo y del Presidente de la Autonomía Palestina y la función de la Unión”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 17, 22 de enero de 1996.

Parlamento Europeo, “Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre la observación por la Unión Europea de las elecciones en Bosnia-Herzegovina”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 261, 19 de julio de 1996.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre la situación en Camboya”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 286, 22 de septiembre de 1997.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre la situación en Togo”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 371, 8 de diciembre de 1997.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las acciones de fomento de los derechos humanos y de la democratización (para el año 1995) (COM(96)0672 – C4-0095/97)”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 14, 19 de diciembre de 1997.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las acciones de fomento de los derechos humanos y de la democratización (para el año 1995) (COM(96)0672 – C4-0095/97)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 14, 19 de enero de 1998.

Parlamento Europeo, “Resolution on the situation in Togo”, *Official Journal of the European Communities*, serie C, nº 292, 16 de julio de 1998.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre Nigeria”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 292, 16 de julio de 1998.

Parlamento Europeo, “Resolution on the situation in Cambodia”, *Official journal of the European Communities*, serie C, nº 313, 12 de octubre de 1998.

“Pregunta escrita n. 2357/98 del Graham Watson al Consejo. Elecciones presidenciales en Togo”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 135, 14 de mayo de 1999.

Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on Mediterranean policy”, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 378, 29 de diciembre de 2000.

Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137(COS))”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 343, 5 de diciembre de 2001.

Parlamento Europeo, *European Parliament resolution on the referendum and the political situation in Tunisia*, PE 319.809, 26 de junio de 2002.

Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Unión del Magreb Árabe: puesta en marcha de una cooperación privilegiada (2001/2027(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 261, 30 de octubre de 2003.

Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on reinvigorating EU actions on human rights and democratisation with Mediterranean partners”, *Official Journal of the European Union*, serie CE, nº 97, 22 de abril de 2004.

Parlamento Europeo, *European Parliament resolution on a development strategy for Africa*, P6_TA(2005)0445, Estrasburgo, 17 de noviembre de 2005.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 310, 9 de noviembre de 2006.

Parlamento Europeo, “Resolution on the result of the Palestinian elections and the situation in East Jerusalem”, *Official Journal of the European Union*, serie C, nº 288E, 25 de noviembre de 2006.

Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057(INI))”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 290, 29 de noviembre de 2006.

Parlamento Europeo, “European Parliament resolution on the Annual Report on Human Rights in the World 2005 and the EU's policy on the matter (2005/2203(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie CE, nº 297, 7 de diciembre de 2006.

Parlamento Europeo, “Resolution on the humanitarian crisis in the Palestinian territories and the role of the EU”, *Official Journal of the European Union*, serie C, nº 298E, 8 de diciembre de 2006.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20/12/2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 386, 29 de diciembre de 2006.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20/12/2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 386, 29 de diciembre de 2006.

Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2007, sobre el funcionamiento de los diálogos en materia de derechos humanos y de las consultas sobre derechos humanos con terceros países (2007/2001(INI))*, P6_TA(2007)0381, Estrasburgo, 6 de septiembre de 2007.

Parlamento Europeo, “European Parliament resolution of 8 May 2008 on EU election observation missions: objectives, practices and future challenges (2007/2217(INI))”, *Official Journal of the European Union*, serie C, nº 271, 12 de noviembre de 2009.

Wally, M., *Following-up on recommendations of EU election observation missions*, Parlamento Europeo, EXPO/B/DROI/2012/13, PE 457.117, diciembre 2012.

Parlamento Europeo, “European Parliament resolution of 7 July 2011 on EU external policies in favour of democratisation (2011/2032(INI))”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie CE, nº 33, 5 de febrero de 2013.

Lagatta, M., Karock, U., Manrique, M. y Hakala, P., *Policy briefing Algeria's underused potential in security cooperation in the Sahel region*, Parlamento Europeo, DG EXPO/B/PolDep/Note/2013_71, PE 491.510, junio de 2013.

Disponible en

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491510/EXPO-AFET_SP\(2013\)491510_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491510/EXPO-AFET_SP(2013)491510_EN.pdf).

“Question for written answer E-002219/13 to the Commission (Vice-President/High Representative) Raimon Obiols (S&D)”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 372E, 19 de diciembre de 2013.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (UE) nº 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 77, 15 de marzo de 2014.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “Reglamento nº 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial”, *Diario oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 77, 15 de marzo de 2014.

- Presidencia de la Unión Europea

Presidencia de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones en Camboya*, 10585/98, 31 de julio de 1998.

- Tribunal de cuentas

Tribunal de cuentas, “Informe especial nº 12/2000 sobre la gestión por la Comisión de las medidas de la Unión Europea en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países, acompañado de las respuestas de la Comisión”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 230, 10 de agosto de 2000.

- Informes de Misiones de Observación Electoral

Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano 2005, *Final report on the Parliamentary elections*, 2005. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/270/270620/27062008_euobservationfinalen.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *EU Election Observation Mission West Bank and Gaza 2005, Final Report on the Presidential Elections*, 2005. Disponible en

http://www.eods.eu/library/FR%20WEST%20BANK%20AND%20GAZA%202005_en.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections 2006*, 2006. Disponible en <http://aceproject.org/ero-en/regions/mideast/PS/palestinian-final-report-legislative-and-council>

Misión de observación electoral de la Unión Europea al Líbano, *Final Report on the 7 June 2009 Parliamentary Elections*, 2009. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmas/dv/rapport_final_/rapport_final_en.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Tunisie, Rapport Final – Élection de l'Assemblée Nationale Constituante 2011*, 2011. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmag/dv/dmag20120125_12_/dmag20120125_12_fr.pdf

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Rapport final élections législatives Algérie 2012*. Disponible en http://www.eods.eu/library/FR%20ALGERIA%2005.08.2012_fr.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *The Hashemite Kingdom of Jordan Parliamentary Elections, 23 January 2013. Final Report*, 2013. Disponible en http://www.eods.eu/library/FR%20JORDAN%2027.03.2013_en.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Rapport final sur les élections législatives et présidentielles 2014, Tunisie*, 2014. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions/2014-2019/2014_10_26_tunisie_general_elections.pdf

Misión de observación electoral de la Unión Europea, *Arab Republic of Egypt, Presidential Election, 26/27 May 2014, Final Report*, 2014. Disponible en http://www.eods.eu/library/eueom-egypt2014-final-report_en.pdf

Documentos de otras organizaciones

Democracy international, *Egypt constitutional referéndum observation report*, 31 de marzo de 2014. Disponible en <http://democracyinternational.com/media/Egypt%20Constitutional%20Referendum%20Observation%20Report.pdf>

Centro Carter y National Democratic Institute for International Affairs, *Observing the 1998-1999 Nigeria Elections, Final report*, Summer 1999. Disponible en <https://www.cartercenter.org/documents/1152.pdf>

Centro Carter, *Developing a methodology for observing electronic voting*, Atlanta, 2007. Disponible en https://www.cartercenter.org/documents/elec_voting_oct11_07.pdf

Centro Carter, *National constituent assembly elections in Tunisia, final report*, 23 de octubre de 2011. Disponible en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/tunisia-final-oct2011.pdf

Centro Carter, *Presidential election in Egypt – final report*, 2012. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/egypt-final-presidential-elections-2012.pdf

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolution 894 (1994) Adopted by the Security Council at its 3329th meeting, on 14 January 1994*, S/RES/894, 14 de enero de 1994.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolution 1559 (2004) adopted by the Security Council at its 5028th meeting, on 2 September 2004*, S/RES/1559 (2004), 2 de septiembre de 2004.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1701 (2006) aprobada en su 5511ª sesión, celebrada el 11 de agosto de 2006*, S/RES/1701 (2006), 11 de agosto de 2006.

Transition Monitoring Group, *Interim report from the Transition Monitoring Group of the presidential elections held on Saturday, 27th February 1999*, 1 de marzo de 1999. Disponible en <http://www.gndem.org/sites/default/files/Interim%20Report%20on%20the%20Presidential%20Elections%20Held%20on%20Saturday,%2027%20February%201999.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Regional Bureau for Arab States (RBAS), *The Arab Human Development Report 2005*, 2006. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/rbas_ahdr2005_en.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Regional Bureau for Arab States (RBAS), *The Arab Human Development Report 2002*, 2002. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/rbas_ahdr2002_en.pdf

International Republican Institute, *2005 presidential election assessment in Egypt*, 2005. Disponible en http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/egypts_2005_presidential_election_assessment_report.pdf

Freedom in the world in 2006, Algeria, Freedom House, 2006 [en línea]. Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/algeria>

National Democratic Institute, *Final report on the Palestinian presidential election*, 9 de enero de 2005. Disponible en <https://www.cartercenter.org/documents/2123.pdf>

National Democratic Institute, *Final report on the Palestinian legislative council elections*, 25 de enero de 2006. Disponible en https://www.ndi.org/sites/default/files/2068_ps_elect_012506.pdf

National Democratic Institute, *Final report on the Palestinian legislative council elections*, 25 de enero de 2006. Disponible en <https://www.ndi.org/fr/node/22914>

National Democratic Institute, *Final report on the Lebanese parliamentary elections*, 7 de junio de 2009. Disponible en <https://www.ndi.org/fr/node/23416>

National Democratic Institute, *Final report on Algeria's legislative elections*, 10 de mayo de 2012. Disponible en <https://www.ndi.org/sites/default/files/Algeria-Report-Leg-Elections-ENG.pdf>

National Democratic Institute, *Voter registration in the Middle East and North Africa: select case studies*, 10 de septiembre de 2015. Disponible en https://www.ndi.org/sites/default/files/MENA%20Voter%20Registration_EN.pdf

United Nations Electoral Assistance Secretariat, *Joint International Observer Group, Press release*, Phnom Penh, 27 de julio de 1998.

