

LA OEA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE BOLIVIA: PROBLEMAS DE CREDIBILIDAD

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

3 de abril de 2020

Introducción

Desde mediados de los años ochenta del siglo XX, en el continente americano se ha desarrollado progresivamente un régimen internacional de promoción y protección de la democracia. La institución central de dicho régimen es la Organización de Estados Americanos (OEA) y su fundamento normativo se encuentra en una serie de reformas a la Carta de la organización, así como en varias resoluciones de la Asamblea General que culminaron con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en 2001. Dicha resolución establece que “los pueblos de América tienen el derecho a la democracia y sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla”. Para cumplir con este objetivo, el régimen opera en el nivel político-diplomático y en el nivel de la asistencia técnica.

La actividad más importante y visible en el campo de la asistencia técnica, es la de las misiones de observación electoral (MOE). Desde 1989, la OEA ha realizado alrededor de 195 misiones en 28 de los 34 países miembro, para lo que cuenta con un

servicio permanente y profesional de especialistas en la materia (OEA, 2020). En términos generales, este instrumento ha gozado de credibilidad y ha contribuido positivamente a la construcción democrática en América Latina y el Caribe.

Dicha credibilidad, sin embargo, se ha visto empañada recientemente por la participación de la OEA en la elección presidencial en Bolivia del 20 de octubre de 2019. Por un lado, porque existen críticas a la metodología estadística que la MOE utilizó para cuestionar los resultados de la primera vuelta electoral. Por el otro, porque la conducta del secretario general, Luis Almagro, introdujo importantes dudas respecto a su imparcialidad e independencia en este proceso; un proceso que, por cierto, tuvo lugar en el marco de su apuesta para reelegirse en el cargo, lo que ocurrió el 20 de marzo de 2020. Este documento analiza ambas cuestiones.

El caso de Bolivia es importante porque, como se sabe, la elección abrió una dinámica política que culminó con la dimisión forzada del presiden-

te democráticamente electo de ese país, Evo Morales. Debido a que la temprana deslegitimación de los resultados electorales preliminares por parte de la OEA fue un elemento fundamental en el desarrollo de los acontecimientos, el asunto amerita escrutinio. El caso invita también a una reflexión más general sobre el diseño institucional de la OEA en materia de observación electoral internacional y el papel de la Secretaría General.

El papel crucial de la OEA como árbitro

Por muchas razones, la elección presidencial del 20 de octubre de 2019 en Bolivia estuvo envuelta en un mar de dificultades. Evo Morales llegó a la cita con menor arrastre popular que en el pasado debido al desgaste de trece años en el gobierno, a su muy cuestionable maniobra para volver a presentarse como candidato, desoyendo el referéndum de 2016, y a una gran debilidad del Órgano Electoral Plurinacional, acusado de falta de autonomía. Como ya se esperaba, el resultado de la primera vuelta fue estrecho y contencioso, lo cual dio pie a una conflictividad política y social que escaló rápidamente, tornándose violenta.

Dado que el punto de disputa fundamental entre el gobierno y la oposición se centró en si hubo fraude o no hubo fraude en una jornada electoral cerrada, la actuación de la OEA mediante la MOE y las posiciones del

secretario general se volvieron cruciales. Ante la falta de confianza en la autoridad nacional electoral, la OEA se convirtió en la práctica en el verdadero árbitro de la disputa, con la responsabilidad que eso suponía: tenía en sus manos la prerrogativa de legitimar o deslegitimar la elección ante la sociedad boliviana y la comunidad internacional. Habría sido lógico esperar que actuara con prudencia, máxima certeza y dando pasos de plomo. Después de todo, se jugaba el destino político de un Estado miembro que ya comenzaba a incendiarse. Lo que se vio, en cambio, fue mucha prisa por constatar que la elección era fallida.

La posición básica de la OEA, desde el primer momento, fue cuestionar la integridad del proceso electoral. Lo hizo con base en una serie de consideraciones que no hay que desestimar, pero seamos claros: el elemento toral de su crítica fue que hubo manipulación de los resultados electorales de la primera vuelta el mismo día de la elección para otorgarle a Morales un margen mayor al 10% respecto a su competidor más cercano, Carlos Mesa. Esa conclusión se basó en inferencias estadísticas que la MOE tomó como concluyentes desde el día uno y nunca revisó.

Las prisas de la MOE y la evidencia estadística

La centralidad otorgada al análisis estadístico en los comunicados e informes de la MOE fue fundamental

porque el público asume que las conclusiones basadas en datos duros son incontrovertibles y políticamente neutrales. Vale la pena entonces recuperar sus aseveraciones en este sentido a lo largo del proceso.

Los problemas comenzaron cuando la noche del mismo 20 de octubre, se interrumpió el flujo de datos del Sistema de Transmisión de Datos Preliminares (TREP). En ese momento, con el 83,8% de los votos computados, Morales no lograba los diez puntos porcentuales de diferencia requeridos para ganar la elección en primera vuelta. En cambio, cuando se rehabilitó el TREP, casi veinticuatro horas después, esta tendencia se había revertido y Morales ganaba la elección en la primera ronda. Al calor de los acontecimientos, el 21 de octubre, la MOE emitió un comunicado en el que afirmaba:

La Misión de la OEA manifiesta su profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares conocidos tras el cierre de las urnas. [...] el TSE presentó datos con un cambio inexplicable de tendencia que modifica drásticamente el destino de la elección y genera pérdida de confianza en el proceso electoral (OEA, 2019a).

Esto tuvo consecuencias políticas inmediatas: se instaló y legitimó la idea de fraude electoral porque la OEA —organismo internacional súper-partes— declaró que se habían modificado “drásticamente” los resultados. Comenzaron las movilizaciones

sociales y muy pronto una parte de la oposición pasó a pedir la renuncia anticipada del presidente. ¿Cómo llegó la MOE a esta conclusión tan rápida? Con base en un ejercicio estadístico necesariamente apresurado, quizá influido por el hallazgo de otros elementos que parecían enturbiar la elección. Como se verá más adelante, estos datos han sido cuestionados por expertos en estadística electoral que no encuentran el resultado del TREP, ni el conteo final oficial, técnicamente “inexplicable”. No obstante, así lo afirmó de manera concluyente la MOE y lo cierto es que esto cambió todo el juego político en adelante.

Inmediatamente después —el día 22 de octubre— el gobierno de Morales solicitó a la OEA que realizara una auditoría vinculante de los cómputos electorales; un ejercicio de delegación internacional de autoridad casi sin precedentes en el sistema interamericano, que la OEA había conducido tan solo una vez antes en Haití en 2010. El presidente reiteró una y otra vez que se respetarían las conclusiones de la OEA y habría segunda vuelta si eso determinaba la organización. Es difícil recordar un gobierno latinoamericano que haya manifestado tanta deferencia a un organismo internacional en materia electoral.

Mientras tanto, la MOE publicó el día 23 de octubre —de manera otra vez apresurada, ya que el Tribunal

Supremo Electoral (TSE) todavía no terminaba el cómputo total y no había emitido resultados oficiales— un Informe Preliminar en el que concluía que la tendencia de las actas ya computadas apuntaba a la necesidad de una segunda vuelta. Añadió que incluso si el margen de diferencia entre Morales y Mesa resultaba superior al 10% era “estadísticamente razonable concluir que será por un porcentaje ínfimo”, por lo que “debido al contexto y las problemáticas evidenciadas en este proceso electoral, continuaría siendo una mejor opción convocar a una segunda vuelta” (OEA, 2019b). Es decir, la MOE —organismo técnico que debía actuar bajo el principio de certeza en un ambiente políticamente convulso— se adelantó dos días al resultado oficial. ¿Por qué? ¿Corresponde esto a una buena práctica en materia de observación electoral internacional?

El 31 de octubre la OEA inició su auditoría. Evo Morales solicitó a los embajadores de todos los países acreditados en Bolivia que acompañaran el proceso. Ante las continuas movilizaciones y actos de violencia, Morales pidió esperar a los resultados de la auditoría. El 10 de noviembre la MOE publicó su informe de “Hallazgos preliminares” en el que concluye:

Teniendo en cuenta las proyecciones estadísticas, resulta posible que el candidato Morales haya quedado en primer lugar y el candidato Mesa en segundo. Sin embargo, resulta *improbable estadísticamente* que Morales

haya obtenido el 10% de diferencia para evitar una segunda vuelta. [...] El equipo auditor no puede validar los resultados de la presente elección, por lo que se recomienda otro proceso electoral. Cualquier futuro proceso deberá contar con nuevas autoridades electorales para poder llevar a cabo comicios confiables [...] el equipo de auditores seguirá procesando información [...]. Sin embargo, los hallazgos preliminares son contundentes (OEA, 2019c).

Ese mismo día el presidente Morales se allanó por completo a las recomendaciones de la OEA: anunció que convocaría a nuevas elecciones generales y se renovarían la totalidad de los miembros de TSE. Sin embargo, horas después se vio forzado a renunciar a su cargo ante una “sugerencia” de las Fuerzas Armadas.

Es factible suponer que el informe de la OEA tuvo influencia en la ruptura del orden constitucional en Bolivia: una autoridad internacional supuestamente neutral concluyó de manera “contundente” que los resultados electorales estaban viciados, alentando a cada paso la inestabilidad. Esa afirmación, sin embargo, se basó en buena medida en una supuesta “improbabilidad estadística” que, a la postre, expertos en análisis estadístico electoral han cuestionado.

La controversia sobre la inferencia estadística de la OEA

Como se ha dicho, el TREP se detuvo al llegar al 84% de los votos computados y se reanudó algunas horas después. Los informes de la OEA se basan en un análisis de dis-

continuidad para demostrar que existió un cambio de tendencia anormal antes y después de esa interrupción. El Informe Final identifica sobre todo un aumento “masivo e inexplicable” del número de votos favorables a Morales en el último 5% de los votos que le dio la ventaja requerida para ganar. De acuerdo con este análisis, la diferencia entre el primer 95% y el último 5% de la votación solo puede ser atribuible a un fraude electoral (OEA, 2019d).

La importancia del caso despertó el interés de expertos en estadística electoral, generando un debate público. Por ejemplo, Jack R. Williams y John Curiel, académicos de MIT, realizaron una serie de pruebas que les lleva a concluir que no existió una diferencia estadísticamente significativa en el margen de votación antes y después de la interrupción del TREP, y que es “altamente probable que Morales obtuvo el margen de diferencia de 10% requerido para ganar en primera vuelta” (Williams *et al.*, 2020). Por otro lado, diferentes especialistas asociados al Center for Economic and Policy Research (CEPR), con base en Washington, publicaron dos reportes cuestionando a la OEA. El primero establece que los resultados del TREP y del conteo final no son difíciles de explicar si se toman en consideración las diferencias en la geografía y la infraestructura de los últimos precintos que reportaron resultados, provenientes de áreas tradicionalmente favorables al

MAS. Las conclusiones de su proyección estadística son consistentes con los resultados oficiales anunciados por el TSE (Long *et al.*, 2019). El segundo realiza un análisis pormenorizado del Informe Final de la OEA en el que también cuestionan las premisas de continuidad del análisis estadístico y el hecho de que se utilizase un nivel de análisis por departamento (y no por ciudad o precinto electoral). Además se concentran en el comportamiento del último 5% para concluir que “el cambio de tendencia no solo era explicable sino enteramente predecible” (Johnston *et al.*, 2020).

La existencia de este debate público entre especialistas en torno al análisis estadístico de la OEA indica, como mínimo, que se trató de una situación difícil de determinar y, por ende, las conclusiones no podían ser asumidas y comunicadas como “contundentes”. Mucho menos en un contexto político altamente volátil en el cual la MOE se había convertido en un jugador clave.

Esto nos lleva a discutir el nivel político de toma de decisiones, en el cual la figura de la Secretaría General es central. Las dudas sobre la dimensión técnica del trabajo de la MOE adquieren un cariz diferente, más grave, a la luz de las posiciones que asumió Luis Almagro. Su manejo de la situación minó la autoridad de la OEA en este caso y, con ello, com-

prometió la credibilidad de la observación electoral internacional.

La Secretaría General como líder de la OEA y jefe de la MOE

Más allá de los aspectos legales, la fuente de autoridad de la OEA en materia de observación electoral es epistémica y procedimental. Por un lado, dicha autoridad se basa en la percepción de que es una entidad internacional que cuenta con el conocimiento experto para analizar los aspectos técnicos, administrativos y políticos de un proceso electoral con vistas a determinar si se trata de una elección libre, justa y confiable. Algo que ya se discutió arriba.

Por otro lado, su autoridad deriva de la manera en la cual lleva a cabo su trabajo honrando los principios de objetividad, imparcialidad e independencia. Esto significa que debe basar sus conclusiones en elementos comprobables, abstenerse de favorecer a cualquiera de las partes políticas en contienda y, tratándose de un organismo intergubernamental, es fundamental la percepción de que no responde a los intereses de ningún Estado miembro.

Estos principios deben ser sostenidos, evidentemente, por todos los integrantes de la MOE en el terreno. Pero, debido al diseño institucional de la OEA, es crucial que la neutralidad y la independencia sea demostrada también por el liderazgo político de la organización.

En efecto, las MOE son organizadas por la Secretaría General de la OEA, a través del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), que forma parte de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. A diferencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el DECO no es un órgano autónomo, no tiene independencia técnica. Sus funcionarios no son nombrados por votación en la Asamblea General por un periodo de tiempo establecido, sino que son nominados o removidos a discreción por el secretario general. En suma, las MOE dependen orgánicamente del secretario general de la OEA, quien es su jefe y responsable último.

Lo anterior implica una tensión intrínseca entre la naturaleza apolítica de una MOE y la naturaleza política del cargo del secretario general. Como líder último de las MOE, el secretario general tiene la responsabilidad de conducirse de manera objetiva, imparcial e independiente; de lo contrario arriesgará la confianza en la observación internacional. Como líder de la OEA, elegido por los Estados miembro, debe lidiar constantemente con los intereses y las presiones de estos, sobre todo de los más poderosos. Esos intereses incluyen el resultado de las elecciones en otros países. Cuando se trata de elecciones presidenciales la apuesta es alta, porque el cambio en el liderazgo

político de un Estado miembro puede tener un impacto en los equilibrios de poder existentes en la región y en la dinámica de las relaciones bilaterales de ese país con el resto.

El balance es, sin duda, difícil de sostener. En ausencia de un código de conducta que vincule al secretario general en estos casos, este debe conducirse por iniciativa propia de manera prudente y cuidadosa para proteger la credibilidad de las MOE y alejar la idea de que puede ser un mecanismo de intervención ilegítima en los procesos políticos internos de los Estados miembro.

Almagro como juez y parte

Luis Almagro, sin embargo, no dio muestras de imparcialidad. Se habría esperado que ante un hecho mayúsculo como es la dimisión forzada de un presidente, el secretario general, que se ha preciado de ser un adalid en la defensa de la democracia, expresara condena o consternación. Después de todo, Evo Morales era el presidente democráticamente electo de Bolivia con un mandato hasta el 22 de enero de 2020. La situación se configuraba como una “alteración del orden constitucional que afecta al orden democrático” como está previsto en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana. No obstante, en su escueto comunicado del día 11 de noviembre, Almagro simplemente llamó a continuar con el “funcionamiento institucional” para

sostener nuevas elecciones (OEA, 2019e).

En la sesión del Consejo Permanente del día 12 de noviembre, el secretario general no actuó con la sobriedad que debería caracterizar a quien preside una organización internacional, compuesta por Estados con visiones diferentes sobre los hechos en Bolivia. No hizo ningún esfuerzo por ocultar sus preferencias personales. Asumió una posición de parte y legitimó abiertamente la salida inconstitucional afirmando que “en Bolivia ocurrió un golpe de Estado cuando se cometió el fraude electoral que tenía como resultado el triunfo del expresidente Evo Morales en primera vuelta” (OEA, 2019f). Parece que olvidó que Morales había ofrecido reponer todo el proceso electoral, siguiendo a pies juntillas la vía institucional recomendada nada más y nada menos que por la propia OEA.

Todo esto ocurrió en el contexto de la contienda para la Secretaría General de la OEA para el periodo 2020-2025. Almagro había anunciado varios meses atrás su candidatura, por lo que se configuró una situación en la cual el secretario general en funciones, líder de la MOE, buscaba también los votos necesarios para reelegirse¹. Esto lastimó la perspectiva de sostener a flote el principio de

¹ En noviembre de 2019 los miembros de la OEA ya estaban totalmente volcados en el tema de la elección de la Secretaría General que tendría lugar el 20 de marzo de 2020.

independencia respecto a los intereses de los Estados miembro de la organización. Sobre todo, tomando en consideración que el resultado de los comicios en Bolivia tendría un impacto en la grieta que desde hace tiempo divide al continente entre países afines y adversos al bolivarianismo. Desde este punto de vista, la elección en el país andino no era una más entre otras. La candidatura de Almagro fue postulada formalmente por Colombia y apoyada con entusiasmo por Estados Unidos, dos países que, por muchas razones, verían sus intereses nacionales bien servidos con una derrota del MAS en Bolivia. A la postre, el respaldo de Washington se demostró decisivo por su capacidad de persuadir a otros países—sobre todo del Caribe— a votar en la misma dirección². En el marco de su aspiración a la reelección, existen dudas razonables sobre si el secretario general actuó sin tomar en cuenta tales intereses.

Conclusiones

La credibilidad de la actuación de la OEA en las elecciones de Bolivia se vio comprometida por la combinación de varios factores.

La acelerada descalificación de los resultados preliminares y oficiales por parte de la MOE se basó en bue-

na medida en un ejercicio estadístico que, como se ha mostrado, da lugar a mucha discusión. Las críticas vertidas esgrimen argumentos técnicamente sólidos y deberían ser consideradas. Es cierto, como dice Salazar Elena, que todo análisis estadístico descansa necesariamente en supuestos, por lo que conviene contrastar la idoneidad de aquellos en los que se basó la OEA con los de los análisis que refutan sus resultados (Salazar Elena, 2020). Sin embargo, la carga de la prueba la tiene la OEA, no solo porque es la autoridad responsable, sino porque es un principio de la observación electoral que una elección debe presumirse como válida a menos que se demuestre lo contrario. También porque se trata de un organismo internacional que está obligado a la rendición de cuentas ante los Estados y los ciudadanos de las Américas.

Hasta el momento la OEA no ha dado una respuesta oficial a estos cuestionamientos, incluso si el gobierno de México solicitó formalmente una refutación al estudio elaborado por Williams y Curiel. Sería deseable que lo hiciera en aras de fortalecer la posición de las MOE de cara al futuro. La OEA asume un alto nivel de responsabilidad cuando monitorea elecciones y es simplemente natural que pueda probar que se sujetó a los más altos estándares de análisis técnico cuando un Estado miembro así lo solicita.

² El secretario de Estado, Mike Pompeo, realizó personalmente la campaña a favor de Almagro, tanto en el seno de la OEA como entre los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) que equivalen a 15 votos.

Finalmente, las expresiones de parcialidad del secretario general no hicieron sino agudizar las preocupaciones generadas por el análisis de la integridad electoral de la MOE. La conducta de Almagro en este caso da pie a dos comentarios conclusivos de índole más general.

En primer lugar, resulta problemático que las MOE (que deben ser ostensiblemente neutrales y técnicas) dependan de un funcionario que necesariamente actúa tomando en cuenta consideraciones político-diplomáticas. Aquí existe un problema de diseño institucional que conviene revisar. En segundo lugar, mientras las MOE no sean organizadas por un órgano autónomo, no deberían tener lugar en un periodo en el cual el secretario general se encuentre en campaña para reelegirse. Esto contribuiría a evitar los problemas de credibilidad que ensombrecieron la actuación de la OEA en Bolivia y que, lamentablemente, proyectan desconfianza en sus futuras misiones de observación electoral.

Natalia Saltalamacchia Ziccardi es profesora-investigadora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Referencias bibliográficas

- CURIEL, J. y WILLIAMS, J. R. (2020): “Did Evo Morales Win?”, *The Washington Post* (27/02/2020). Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/02/26/bolivia-dismissed-its-october-elections-fraudulent-our-research-found-no-reason-suspect-fraud/>.
- JOHNSTON, J. y ROSNICK, D. (2020): *Observing the Observers: The OAS in the 2019 Bolivian Elections*, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research.
- LONG, G., ROSNICK, D., KHARRAZIAN, C., y CASHMAN, K. (2019): “¿Qué sucedió en el recuento de votos de las elecciones de Bolivia de 2019? El papel de la Misión de Observación Electoral de la OEA”, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research.
- OEA (2019a): “Declaración de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Bolivia”. Comunicado de prensa (21/10/2019). Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19.

- (2019b): “Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. Hallazgos preliminares. Informe a la Secretaría General” (20/10/2019). Disponible en: <http://www.oas.org/document/s/spa/press/Informe-Auditoria-Bolivia-2019.pdf>.
- (2019c): “Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. Informe final” (20/10/2019). Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)
- (2019d): “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en Bolivia” (23/10/2019). Disponible en: <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MOE-Bolivia-23-10-19.pdf>.
- (2019e): “Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre la situación en Bolivia, C-101/19” (11/11/2019). Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-101/19.
- (2019f): “Special Meeting of the Permanent Council (Video)” (12/11/2019). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KklG3V3PZTQ&feature=youtu.be>.
- (2020): “Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones”. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>.
- SALAZAR ELENA, R. (2020): “El análisis estadístico de las elecciones de Bolivia. Una orientación al debate”, *Voz y Voto* (12/03/2020). Disponible en: <https://vozyvoto.com.mx/LeerBlog/32El-analisis-estadistico-de-las-elecciones-de-Bolivia-Una-orientacion-al-debate>.
- WILLIAMS, J. R. y CURIEL, J. (2020): “Analysis of the Quick Count in the 2019 Bolivia Election”, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research.

Fundación Carolina, abril 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_13.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)