
This is the **published version** of the master thesis:

Rodríguez Sánchez, Daniel Ernesto; Abat i Ninet, Antoni (tut.). *La paradoja del poder blando : la observación electoral de la Unión Europea y los límites estructurales de su diseño jurídico*. (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Màster Universitari en Integració Europea). 34 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331580>

under the terms of the  license.



**MÁSTER UNIVERSITARIO EN
INTEGRACIÓN EUROPEA
Curso 2025-2026**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**La paradoja del poder blando: la observación electoral
de la Unión Europea y los límites estructurales de su
diseño jurídico**

AUTOR: DANIEL ERNESTO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

TUTOR: Dr. ANTONI ABAT NINET

Campus de la UAB, 18 de junio de 2026

RESUMEN

El presente trabajo analiza la observación electoral de la Unión Europea en el Perú entre 2001 y 2024. A partir del estudio de su evolución normativa, de las recomendaciones formuladas por las misiones electorales y de su implementación, examina los límites estructurales de este instrumento como mecanismo de promoción democrática. Para ello propone el concepto de “desdentado político”, entendido como una forma de poder normativo basada en estándares y experticia técnica, pero carente de mecanismos jurídicos de exigibilidad y coerción.

Palabras clave: observación electoral; Unión Europea; Perú; *soft law*; poder normativo; desdentado político.

ÍNDICE GENERAL

1. Introducción.....	5
2. Arquitectura jurídica de la observación electoral de la Unión Europea.....	6
2.1. Fase de institucionalización (1999–2006).....	7
2.2. Fase de consolidación normativa (2006–2021).....	8
2.3. Análisis longitudinal (1999–2021): ausencia de consecuencias jurídicas.....	9
2.4. Tipología de misiones electorales: MOE, MEE, EEE y MSE.....	10
3. De la juridificación al “desdentado político”: una lectura teórico-crítica.....	12
3.1. La observación electoral como ejercicio de poder normativo.....	12
3.2. <i>Soft law</i> y gobernanza transnacional: autoridad sin coerción.....	13
3.3. Juridificación y despolitización: el Derecho como tecnología de gobierno...	15
3.4. El “desdentado político”: precisión conceptual y alcance analítico.....	17
4. Metodología y diseño de investigación.....	18
4.1. Justificación del estudio de caso: el Perú como caso paradigmático.....	18
4.2. Estrategia metodológica: análisis jurídico-documental y <i>process tracing</i>	19
4.3. Fuentes documentales: corpus UE y evidencias del caso peruano.....	19
4.4. Nota metodológica: el análisis conjunto de MOE, MEE y MSE.....	19
5. Recomendaciones electorales y continuidad normativa en el Perú (2001–2020).	19
5.1. Las recomendaciones de la MOE-UE 2001: un modelo híbrido temprano...	19
5.2. La MOE-UE 2011 y la consolidación del lenguaje técnico.....	20
5.3. Estandarización y reiteración: MOE-UE 2016 y 2020.....	21
5.4. Análisis comparado de recomendaciones.....	21
6. Implementación, seguimiento y límites estructurales del modelo.....	22
6.1. Las MSE-UE 2017 y 2024: resultados y persistencias.....	22
6.2. La recepción doméstica de las recomendaciones.....	23
6.3. Influencia normativa sin cumplimiento jurídico.....	23
6.4. El rol del Estado observado y la ausencia de mecanismos de ejecución.....	24
7. Discusión: el “desdentado político” como condición estructural.....	24
7.1. Más allá de la narrativa evolutiva: continuidad histórica del desdentado....	24
7.2. Juridificación y despolitización: neutralidad como tecnología de gobierno..	25
7.3. Poder normativo canalizado por <i>soft law</i> : implicaciones jurídicas.....	26
7.4. Contribución teórica: releer el poder normativo a través del “desdentado político”.....	26
8. Conclusiones.....	28
8.1. Síntesis de hallazgos.....	28
8.2. Implicaciones para la teoría del poder normativo y el Derecho de la UE....	29
8.3. Límites del estudio y agenda futura de investigación.....	29
BIBLIOGRAFÍA.....	31

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución del marco normativo de la observación electoral de la UE	9
Tabla 2. Tipología de misiones electorales de la UE	11
Tabla 3. La observación electoral como instrumento de soft law	14
Tabla 4. El “desdentado político” como una variante de poder normativo	17
Tabla 5. Justificación metodológica del caso peruano	18
Tabla 6. Continuidad temática de recomendaciones (2001–2020)	22
Tabla 7. Rasgos estructurales del patrón de recomendaciones	22
Tabla 8. Influencia normativa de la observación electoral UE	24
Tabla 9. Distribución de roles en el modelo de observación	24
Tabla 10. Juridificación y despolitización en la observación electoral UE	25
Tabla 11. Tres perspectivas sobre la observación electoral UE	28
Tabla 12. Síntesis de resultados del estudio	29

LA PARADOJA DEL PODER BLANDO: LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DE SU DISEÑO JURÍDICO

1. Introducción

Desde la caída de Fujimori en el año 2001 hasta las elecciones generales de 2020, la Unión Europea (en adelante, UE) ha mantenido una presencia constante de misiones de observación electoral (MOE) en el Perú. Dicha presencia se ha traducido en más de ciento veinte recomendaciones técnicas, contenidas en los informes finales de los años 2001, 2011, 2016 y 2020. Esta presencia refleja la intención europea de proyectar su poder normativo a través de instrumentos de *soft law*, a partir del discurso de la promoción de la democracia y del Estado de Derecho,

Sin embargo, un análisis de estas misiones revela una paradoja. A pesar de la identificación reiterada de deficiencias relacionadas a los procedimientos electorales peruanos — por ejemplo, en el ámbito de financiamiento político, diferencia de acceso a medios o debilidad de la fiscalización electoral—, las transformaciones profundas han sido escasas. Este desfase entre el diagnóstico experto y el impacto transformador de las misiones no parece ser exclusivo del caso peruano, sino que refleja un patrón en múltiples contextos en los que opera la observación electoral europea.

En el ámbito académico este desfase tiene principalmente dos explicaciones. Una primera se centra en problemas de recepción por parte del Estado observado. Los motivos pueden ser varios: falta de voluntad política, debilidad institucional o ausencia de actores políticos capaces de implementar los informes (KELLEY 2012, 105-114). Una segunda, se centra en una visión de la observación como instrumento de legitimación externa, que incluso puede ser compatible con regímenes híbridos. En estos casos los actores políticos usan los informes de observación estratégicamente, para legitimar su postura (HYDE 2011, 87-88), quedando el impacto transformador en un segundo plano.

En ninguna de las explicaciones antes dadas, se pone en tela de juicio el diseño jurídico mismo de la observación electoral. En ese sentido, este artículo propone reorientar el foco de atención a este punto. Aquí planteo que los límites del impacto transformador de la observación electoral de la UE podrían entenderse como un fenómeno propio de su arquitectura normativa. Desde esta perspectiva, los límites del impacto transformador de la observación electoral europea no se interpretarían únicamente en términos del estado receptor o de la conveniencia política, sino que estarían inscritos en la lógica subyacente de la observación misma. Esto con un objetivo, esto es, ejercer poder normativo a través de mecanismos de *soft law*.

A partir de esta propuesta, la presente investigación se articula en torno a la siguiente pregunta: ¿En qué medida el diseño jurídico de la observación electoral de la UE, en tanto instrumento de *soft law*, condiciona su impacto transformador más allá de los factores exógenos atribuibles a los estados observados? Para responder a esta pregunta, metodológicamente, combino un análisis de la arquitectura jurídica de la observación electoral que realiza la UE, con un estudio de caso transversal sobre la observación electoral de la UE en el Perú (2001-2024), empleando *process tracing* para hallar la continuidad, reiteración y recepción de las recomendaciones formuladas por las misiones.

He escogido el caso peruano debido a sus características de *most likely case* (GEORGE y BENNET 2005, 120-121). Esto ya que el Perú ha sido receptor de diversas misiones de observación electoral a lo largo de más de veinte años y, por tanto, de las recomendaciones de la UE sobre los diversos problemas manifestados en los procedimientos electorales. Así pues, la verificación de implementación de tales recomendaciones podría ayudar a revelar la respuesta a la pregunta principal.

Dicho ello, mi argumento central es que la UE ha construido un modelo de observación electoral jurídicamente sofisticado, pero políticamente “desdentado”, en el sentido de carecer de mecanismos jurídicos de exigibilidad. Este “desdentado político”, entendido como categoría analítica, describe una forma particular de ejercicio del poder. Este poder despliega un aparato complejo de estándares, metodologías expertas y recomendaciones, cuya estructura carece deliberadamente de mecanismos jurídicos de cumplimiento y sanción. Para el caso de la observación electoral europea, el desdentado político sacrifica capacidad transformadora a cambio de aceptabilidad, deferencia a la observación y a los valores que este defiende. Con ello el poder que la UE adquiere no es físico, sino simbólico, especialmente frente a países del sur global como es el caso peruano.

La contribución del artículo es triple. En primer lugar, desarrolla y pone a prueba el concepto de “desdentado político” como una categoría útil para comprender formas contemporáneas de gobernanza transnacional basadas en autoridad simbólica y despolitización experta. En segundo lugar, ofrece un análisis jurídico-crítico que desplaza el foco desde las explicaciones basadas en el déficit de recepción hacia el diseño endógeno de la observación electoral europea. En tercer lugar, propone una relectura del poder normativo de la UE (MANNERS 2002, 239-244), mostrando cómo este se materializa no solo en la difusión de valores, sino también en la gestión técnica del conflicto político a través de procesos de juridificación sin coerción.

2. Arquitectura jurídica de la observación electoral de la Unión Europea

La observación electoral de la Unión Europea se inscribe dentro del marco de su acción exterior. Ello es así en virtud del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece como objetivo la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos a nivel internacional¹. Esta disposición jurídica no confiere a la UE competencias vinculantes de supervisión electoral ni habilita mecanismos de imposición jurídica sobre terceros estados, sino que orienta normativamente su actuación exterior.

A ello se suman los artículos 208 y 209 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que estructuran la política de cooperación al desarrollo y proporcionan la base jurídica para instrumentos de apoyo institucional y asistencia técnica. En conjunto, estas disposiciones se alzan como un marco jurídico habilitador de la observación electoral, carente de poderes coercitivos, como práctica de la UE.

¹ Valores que a su vez fundamentan la constitución misma de la UE, tal y como se establece claramente en el artículo 2 del TUE al señalar que: “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.”.

2.1.Fase de institucionalización (1999–2006)

Las misiones de observación electoral de la UE surgen en 1993. Al inicio, se trataba de una práctica financiada por diferentes, aunque dispersos, instrumentos de cooperación². Sin embargo, a fines de los años noventa el marco jurídico de la observación electoral empezó a sistematizarse teniendo como referencia la promoción de la democracia y los derechos humanos. Es con este suceso que empieza su institucionalización, no obstante, su subordinación a instrumentos de cooperación y asistencia exterior.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, esta etapa se apoyó principalmente en los Reglamentos (CE) n.º 975/1999 y n.º 976/1999. Estos reglamentos no constituían una regulación especial de la observación electoral, ni mucho menos le atribuían un estatus jurídico específico. Por el contrario, la observación electoral aquí era referida de forma indirecta. Sin embargo, permitieron que la observación electoral se instituyera como una actividad recurrente de la entonces Comunidad Europea (CE) al establecer, por ejemplo, la formación de observadores³. La observación en la UE aparece, entonces, bajo una lógica de cooperación voluntaria con terceros estados, cercana al acompañamiento técnico del procedimiento electoral⁴.

Luego, en el año 2000 apareció la Comunicación de la Comisión COM (2000) 191 final “Sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE”, que contribuyó a consolidar la observación electoral como una práctica de la acción exterior europea en materia de democracia. La Comunicación definía objetivos, principios y líneas de actuación, enfatizando el valor de la observación electoral como instrumento de apoyo a los procesos democráticos y de generación de confianza institucional.

Dicho esto, es importante precisar que ni los reglamentos de 1999, ni la Comunicación del año 2000 hablaban de efectos jurídicos vinculantes exigibles por las misiones de observación, reforzando el carácter esencialmente normativo y persuasivo de sus recomendaciones. Por lo que el periodo comprendido entre 1999 y el año 2006 -año en que fueron derogados los Reglamentos (CE) n.º 975/1999 y n.º 976/1999- podría

² A partir de 1993, el respaldo de la Unión Europea a los procesos electorales en terceros estados no descansaba en instrumentos autónomos ni específicos, sino en el marco normativo aplicable al Estado o a la región donde se celebraban las elecciones. Dicho marco podía consistir en un acuerdo internacional -como el Convenio de Lomé con los Estados ACP (Asia-Caribe-Pacífico) o los acuerdos de cooperación con los Nuevos Estados Independientes- o en el reglamento que estructuraba las relaciones con el país en cuestión, tales como los Reglamentos PHARE, TACIS o PVD/ALA. Cuando la observación electoral se desarrollaba en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), su base jurídica se encontraba en la correspondiente acción común adoptada para ese Estado específico.

³ Conviene precisar que la referencia contenida en los Reglamentos (CE) n.º 975/1999 y n.º 976/1999 al “respaldo a las comisiones electorales independientes” no alude a misiones de observación electoral de la Unión Europea, sino a los órganos nacionales de administración electoral de los Estados terceros, tales como juntas electorales, tribunales electorales u organismos de gestión del proceso electoral.

⁴ Los Reglamentos (CE) n.º 975/1999 y 976/1999 presentan un contenido sustancial prácticamente idéntico, pues ambos establecen un marco jurídico específico para financiar acciones destinadas a promover y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en terceros países. De allí que ambos permitieran financiar acciones de observación electoral (art. 2.2.f para el 975 y art. 3.2.f para el 976). La diferencia entre ellos no radicaba en los objetivos ni en los mecanismos de aplicación, que eran comunes, sino en su ámbito geográfico y en su fundamento jurídico en el Tratado CE. El Reglamento 975/1999 se basaba en el artículo 130.w del Tratado CE y se aplicaba a los países en desarrollo en el marco de la política de cooperación al desarrollo, mientras que el Reglamento 976/1999 se fundamentaba en el artículo 235 del Tratado CE y se dirigía a otros terceros países no cubiertos por esa política. En síntesis, la dualidad respondía a exigencias competenciales y no a divergencias materiales en su diseño.

considerarse no solo como una etapa de institucionalización inicial de la observación electoral, sino también una etapa en la que se definieron algunos de sus rasgos principales, esto es, la inexistencia de exigibilidad jurídica de sus recomendaciones.

2.2.Fase de consolidación normativa (2006-2021)

En el año 2006 apareció el Reglamento (CE) n.º 1889/2006, por el que se estableció el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). Este Reglamento proporcionó por primera vez una base jurídica horizontal específica y autónoma para financiar y organizar acciones de promoción democrática, incluyendo de manera expresa la observación electoral (véase sus artículos 1 y 2).

Jurídicamente, el IEDDH supuso un gran avance para la formalización de la observación electoral. Con el IEDDH la observación dejó de funcionar exclusivamente a través de programas dispersos de cooperación internacional, para integrarse en procedimientos estandarizados, con previsibilidad presupuestaria y mayor visibilidad institucional. En definitiva, el nuevo reglamento supuso el paso de la habilitación indirecta de las misiones de observación electoral, a su reconocimiento explícito como instrumento financiable y estable.

Más tarde apareció el Reglamento (UE) n.º 235/2014. Con este nuevo dispositivo legal se estableció un nuevo IEDDH para el periodo 2014-2020. Con este reglamento se reforzó la coherencia interna de la observación electoral europea, se aclararon sus objetivos y se la consolidó como una política pública estable dentro de la acción exterior de la Unión (véase sus artículos 1 y 3)⁵.

Algo parecido sucedió en el ciclo normativo posterior al 2020. El Reglamento (UE) 2021/947, que estableció el instrumento NDICI – Global Europe para el periodo 2021 - 2027, que sustituyó al antiguo IEDDH. Con este instrumento se reconfiguró la arquitectura financiera de la acción exterior de la UE integrando en un único marco jurídico los instrumentos de cooperación, vecindad y promoción de valores de la UE, entre ellos la de la observación electoral (véase el Anexo III del Reglamento).

Vista esta evolución de marcos normativos se advierte algo interesante, y es que en ningún caso se alteró la lógica subyacente a la observación electoral establecida en los años noventa, esto es, la comprensión de dicho instrumento como una herramienta de *soft law*. La evolución normativa no conduce a detectar una introducción de algún tipo de capacidad jurídica de la UE para exigir reformas electorales, sino a la estabilización legal de un modelo de influencia preexistente.

En todos estos casos, los reglamentos actúan como un marco de organización, legitimación y estandarización de una intervención blanda, sin introducir formas de coacción o coerción, elementos clásicos de lo que puede ser calificado como “Derecho”.

⁵ Este reglamento puede interpretarse mejor a la luz de la Decisión 2010/427/UE del Consejo, por la que se estableció la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Dicha Decisión configuró la infraestructura institucional de la acción exterior de la Unión, incluida la actuación de sus delegaciones en terceros estados, sin atribuir competencias materiales autónomas ni facultades de intervención coercitiva en procesos electorales nacionales, confirmando el carácter diplomático y de apoyo institucional del marco en el que se insertaron las misiones de observación electoral.

En conjunto, el proceso de consolidación normativa de la observación electoral de la UE puede caracterizarse como una forma de legalización orientada a la coherencia y la legitimidad institucional, pero no a la creación de obligaciones jurídicas exigibles. Este rasgo no constituye una anomalía del diseño, sino una característica constante del instrumento a lo largo de sus distintas fases normativas.

Tabla 1. Evolución del marco normativo de la observación electoral de la UE

INSTRUMENTO JURÍDICO	AÑO	FUNCIÓN RESPECTO DE LA OE	CARÁCTER JURÍDICO DE LA OE
Reglamentos (CE) n.º 975/1999 y n.º 976/1999	1999	Habilitación indirecta y financiación	<i>Soft law</i>
Reglamento (CE) n.º 1889/2006 (IEDDH - 1)	2006	Reconocimiento explícito y autonomía temática	<i>Soft law</i>
Reglamento (UE) n.º 235/2014 (IEDDH - 2)	2014	Consolidación y formalización procedimental	<i>Soft law</i>
Reglamento (UE) 2021/947 (NDICI)	2021	Integración macroestructural	<i>Soft law</i>

Elaboración: Propia

2.3. Análisis longitudinal (1999-2021): ausencia de consecuencias jurídicas

El análisis longitudinal de los reglamentos antes vistos revela una constante. A pesar de la progresiva ampliación del alcance material, financiero y programático de estos instrumentos de derecho derivado —desde los reglamentos de cooperación de 1999, pasando por el IEDDH de 2006 y su reformulación en 2014, hasta el instrumento NDICI del 2021—, el carácter jurídico de la observación electoral no ha experimentado una evolución sustantiva.

En efecto, el legislador europeo ha positivizado de manera creciente la observación electoral, su seguimiento y su inserción en la acción exterior de la UE, dotando al instrumento de mayor coherencia institucional, previsibilidad operativa y densidad metodológica. Sin embargo, esta juridificación acumulativa no se ha traducido en la introducción de obligaciones jurídicas de cumplimiento, mecanismos de ejecución ni formas de escalamiento normativo frente al incumplimiento de las recomendaciones formuladas por las misiones.

Esta continuidad resulta significativa si se considera la transición hacia el marco NDICI, caracterizado por una racionalización sin precedentes de los instrumentos de financiación exterior y por una integración más estrecha entre cooperación, desarrollo y promoción de la democracia. Lejos de alterar el carácter blando de la observación electoral, este tránsito ha reforzado su inserción en una lógica de asistencia, apoyo institucional y diálogo político, confirmando la persistencia de un modelo de influencia normativa estructuralmente no coercitiva.

Desde esta perspectiva, la evolución de los reglamentos no refleja un proceso de “endurecimiento” progresivo de la observación electoral, sino la consolidación de una arquitectura jurídica diseñada para maximizar, como se verá más adelante, la legitimidad, la aceptabilidad política y la continuidad de la intervención, al precio de renunciar deliberadamente a la exigibilidad jurídica. Su marco normativo cada vez más denso mantiene intacta la imposibilidad de obligar al cumplimiento de sus propias

recomendaciones. La observación electoral emerge, así, como un instrumento jurídicamente sofisticado, pero políticamente limitado.

2.4. Tipología de misiones electorales: MOE, MEE, EEE y MSE

Cuando se habla de misiones electorales, se suele pensar casi de inmediato en la clásica misión de observación electoral. Sin embargo, en el caso europeo, la existencia de marcos normativos estables y la experiencia de más de treinta años en este campo, ha producido una variada tipología de misiones electorales. Esta categorización se basa en las modalidades de implementación que adoptan las misiones dirigidas a un determinado procedimiento electoral. Todas estas categorías se diseñaron para adaptarse a distintos momentos y necesidades del ciclo electoral⁶.

En primer lugar, están **Misiones de Observación Electoral (MOE)**. Estas representan la forma más completa del instrumento de observación. Se caracterizan por su despliegue de largo plazo, la cobertura integral de todas las fases del proceso electoral y la elaboración de informes finales exhaustivos que contienen diagnósticos y recomendaciones detalladas. Desde el punto de vista jurídico, las MOE no generan obligaciones vinculantes para los estados observados ni producen efectos jurídicos directos. Su autoridad deriva de la legitimidad técnica, de la estandarización metodológica y del reconocimiento institucional de la UE como actor normativo en materia electoral, y no de la existencia de mecanismos formales de imposición o sanción.

Las **Misiones de Expertos Electorales (MEE)** presentan un alcance más limitado y especializado. Su objetivo principal es el análisis técnico de aspectos específicos del marco electoral o institucional, como la legislación electoral, la administración de elecciones o determinados componentes del sistema de financiamiento político. A diferencia de las MOE, las MEE suelen tener una duración más corta y una presencia menos extensa en el territorio del Estado observado. No obstante, esta diferencia operativa no se traduce en una distinción jurídica relevante: las MEE comparten plenamente el carácter no vinculante del instrumento y operan igualmente dentro de una lógica de asesoría técnica y cooperación voluntaria.

Los **Equipos de Evaluación Electoral (EEE)** son misiones técnicas de corto plazo desplegadas por la UE en contextos donde no se considera necesario —o no es posible— organizar una MOE completa. Su objetivo principal es analizar aspectos clave del procedimiento electoral, como el marco jurídico, la administración electoral, la campaña, el entorno político y mediático, y el respeto de los derechos fundamentales, con el fin de ofrecer una evaluación experta e independiente. A diferencia de las misiones de observación electoral, los EEE no realizan una observación sistemática en todo el territorio ni despliegan observadores de largo o corto plazo, sino que elaboran un informe

⁶ A nivel doctrinario, la UE tiene una clasificación propia de sus misiones electorales que se puede hallar en las dos últimas ediciones de sus manuales de observación electoral (Cfr. COMISIÓN EUROPEA 2016, 134 y ss.; 2025, 132 y ss.). Este trabajo adopta y sistematiza la tipología utilizada por la UE y las diferentes misiones electorales halladas en el portal oficial de la UE, en la que además se hallan los informes de cada misión:

<https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/home> (visitado el 11.06.26).

técnico con recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales y fortalecer la gobernanza democrática.

Por su parte, las **Misiones de Seguimiento Electoral (MSE)** se orientan a evaluar el grado de implementación de las recomendaciones formuladas por misiones anteriores, particularmente por las MOE. La aparición de las MSE no alteró el carácter jurídico de las MOE, sino que institucionalizó una modalidad de seguimiento técnico también carente de mecanismos de exigibilidad, ejecución o sanción en caso de incumplimiento. Resulta fundamental subrayar que, pese a su denominación, las MSE no constituyen mecanismos de control jurídico en sentido estricto. Su función es eminentemente descriptiva y evaluativa: registran avances, estancamientos y persistencias, pero no activan consecuencias jurídicas diferenciadas frente al incumplimiento reiterado de las recomendaciones. El seguimiento se integra así en una lógica de diálogo político-técnico permanente, en la que la reiteración de diagnósticos sustituye al escalamiento normativo.

Ahora bien, estos tipos de misión electoral no aparecieron al mismo tiempo. Como ya se ha dicho, las MOE son las de mayor antigüedad, apareciendo por primera vez en el año de 1993. Las primeras MEE y EEE aparecieron en el año 2010, a razón de las elecciones regionales en Nicaragua (Cfr. MEE-UE 2010) y las elecciones parlamentarias de Irak de ese mismo año (Cfr. EEE-UE 2010). Mientras que la primera MSE apareció en el año 2012 en Malawi (Cfr. MSE-UE 2013), con el objetivo de evaluar la implementación de las recomendaciones propuestas por dos MOE previas correspondientes a las elecciones presidenciales y parlamentarias de los 2004 y 2009.

Cabe precisar que no existe una disposición jurídica UE que establezca taxativamente una tipología de misiones electorales. Sin embargo, las primeras MEE, EEE y MSE se dieron al amparo del Reglamento (CE) n.º 1889/2006 (EUROPEAN UNION 2011, 22). Peculiar es el caso de las MSE que surgieron como un esfuerzo institucional por introducir continuidad temporal y memoria normativa en el modelo europeo de observación electoral. De allí que, por su importancia, el artículo 2.1(b) del Reglamento (UE) n.º 235/2014, mencionara expresamente el seguimiento de recomendaciones electorales como uno de los objetivos del nuevo IEDDH⁷.

Tabla 2. Tipología de misiones electorales de la UE

TIPO DE MISIÓN	FUNCIÓN PRINCIPAL	ALCANCE TEMPORAL	ALCANCE MATERIAL	RESULTADO PRINCIPAL
MOE	Observación integral del procedimiento electoral	Largo plazo	Todas las fases del ciclo electoral	Informe final con recomendaciones
EEE	Evaluación técnica global del procedimiento electoral	Corto plazo	Elementos clave del proceso electoral	Informe de evaluación con recomendaciones
MEE	Análisis técnico especializado	Corto plazo	Aspectos específicos del sistema electoral	Informe técnico especializado

⁷ A pesar de la inexistencia de una tipología legal de misiones electorales, el seguimiento electoral ya se señalaba en la segunda edición del *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, no como misión, sino como un seguimiento interno de recomendaciones (COMISIÓN EUROPEA 2008, 180). Más tarde, con la aparición real y progresiva de MEE, EEE y MSE, una tipología fue recién reconocida en la tercera edición de ese mismo *Manual* (COMISIÓN EUROPEA 2016).

MSE	Seguimiento de recomendaciones previas	Corto plazo	Grado de implementación de reformas	Informe de seguimiento
-----	--	-------------	-------------------------------------	------------------------

Elaboración: Propia

3. De la juridificación al “desdentado político”: una lectura teórico-crítica

3.1. La observación electoral como ejercicio de poder normativo

El concepto de “poder normativo” o *normative power* formulado por Ian MANNERS sostiene que la influencia internacional de la UE no se da tanto por medios militares o económicos, sino principalmente por la proyección y difusión de normas que configuran lo que se considera legítimo o “normal” en el sistema internacional (MANNERS 2002, 239-244). Este poder se articula en tres elementos: (i) un núcleo de normas fundamentales —paz, libertad, democracia, Estado de derecho y derechos humanos—; (ii) normas derivadas o complementarias, como la no discriminación, la solidaridad social, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza (MANNERS 2002, 242-244); y (iii) mecanismos de difusión normativa, que incluyen el contagio, la difusión informativa y procedimental, la transferencia mediante condicionalidad, la presencia manifiesta y el filtro cultural (MANNERS 2006, 173-176). Así, este poder normativo combina un contenido sustantivo (qué valores) con identidad política (quién es la UE) y modalidades de proyección externa (cómo se difunden).

El concepto de poder normativo supera la dicotomía clásica entre el *hard power* (basado en la coerción material o la condicionalidad explícita) y el *soft power* (basado en la atracción) de NYE (1991, 31-33; 2004, 5-11), para enfatizar la capacidad de un actor de definir lo que es “norma” en la política internacional. Así, la observación electoral de la UE, que no encaja en ninguno de estos dos conceptos, puede ser comprendida como una manifestación específica poder normativo. La influencia ejercida por la UE en materia electoral se articula, precisamente, a través del uso de principios normativos y producción de estándares. A partir de estos factores se efectúan evaluaciones técnicas y juicios de legitimidad que buscan modelar comportamientos sin imponerlos jurídicamente, operando mediante un proceso de difusión normativa y transferencia de reglas y estándares (SCHIMMELFENNIG y SEDELMEIER 2005, 11-17).

Cabe precisar que tales estándares y principios normativos derivan de un entramado normativo que combina el mandato de la acción exterior de la UE (artículo 21 TUE), los estándares del derecho internacional de los derechos humanos —en particular el derecho a elecciones libres y auténticas— y su codificación en instrumentos de *soft law* ampliamente reconocidos, como la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional de 2005. Estas referencias dotan al modelo europeo de una base normativa sólida y de legitimidad simbólica, sin traducirse en consecuencias jurídicas exigibles frente a su incumplimiento.

Según el modelo europeo, la observación electoral no persigue modificar directamente los resultados electorales del Estado observado, ni mucho menos sancionar desviaciones de manera coercitiva. Su objetivo central es configurar los marcos cognitivos y normativos (*frames*) a partir de los cuales los procedimientos electorales son evaluados, aceptados o cuestionados, tanto a nivel doméstico como internacional. Como señala KELLEY (2012, 105-110), la eficacia de la observación internacional reside en su capacidad para generar “costos de reputación” para los regímenes que organizan

elecciones defectuosas. La autoridad de la UE deriva, en este caso, no de su capacidad de castigo material sino de su reconocimiento como árbitro en la definición de lo que cuenta como una “elección democrática” y creíble (HYDE 2011, 35-36; 87-88).

Este ejercicio de poder normativo se caracteriza, además, por su orientación temporal de largo plazo. Las recomendaciones de las MOE-UE no están diseñadas para producir cambios inmediatos, sino para establecer expectativas y estándares en un proceso de socialización e internalización gradual en los sujetos a los que se dirige. Este mecanismo de “aprendizaje social” (CHECKEL 2005, 807-814), refuerza la aceptabilidad política de la intervención externa, al presentarla como una evaluación técnica y no partidista.

Sin embargo, esta misma lógica diluye su impacto transformador, hecho que se hace más evidente en contextos donde las élites gobernantes carecen de una voluntad genuina de reforma. En tales escenarios, el cumplimiento formal de ciertos estándares puede convertirse en una fuente de legitimación política sin traducirse necesariamente en cambios sustantivos en el ejercicio del poder, reproduciendo la brecha entre las dimensiones *de jure* y *de facto* característica de las “democracias parciales” (VAN DER BORGH y TERWINDT 2014, 2).

De allí que la observación electoral pueda quedar atrapada en la paradoja de reforzar la legitimidad internacional de gobiernos que cumplen formalmente ciertos estándares sin alterar las estructuras de poder subyacentes (HYDE 2011, 162-163). Un riesgo que cobra mayor relevancia en contextos de autoritarismo electoral, donde las elecciones funcionan simultáneamente como una arena de competencia política y un mecanismo de reproducción y legitimación del régimen (SCHEDLER 2013, 108-112).

3.2. *Soft law* y gobernanza transnacional: autoridad sin coerción

El poder normativo de la UE, que se acaba de tratar, se canaliza jurídicamente a través de instrumentos de *soft law* en todo lo relacionado a la observación electoral. Para entender esto, primero se debe aclarar que el *hard law* es aquel que contiene obligaciones jurídicamente vinculantes, precisas y acompañadas de mecanismos de delegación de autoridad, mientras que el *soft law* flexibiliza una o varias de estas dimensiones (ABBOTT y SNIDAL 2000, 421-422).

Informes finales, recomendaciones, declaraciones preliminares y metodologías estandarizadas constituyen formas de normatividad que, sin ser jurídicamente vinculantes, producen efectos regulatorios indirectos en contextos transnacionales, operando como herramientas de guía y coordinación (TRUBEK et al. [2005] 2006, 67-68 y 77-80). Estos instrumentos constituyen un nuevo paradigma de gobernanza global caracterizado por la proliferación de regímenes regulatorios basados en información, evaluación comparada y presión por pares, en lugar de en mandatos jerárquicos (ABBOTT y SNIDAL 2000, 434-436).

Tabla 3. La observación electoral como instrumento de *soft law*

DIMENSIÓN	HARD LAW	SOFT LAW (OBSERVACIÓN ELECTORAL UE)
Carácter jurídico	Vinculante	No vinculante
Mecanismos de ejecución	Sanciones, control judicial	Ausentes
Tipo de autoridad	Legal-formal	Técnica y simbólica
Relación con el Estado	Obligación	Aceptación voluntaria
Coste político	Alto	Bajo

Fuente: ABBOTT y SNIDAL (2000, 422-424 y 434-444)

Elaboración: Propia

Como se advierte, la observación electoral europea cumple con todas las características de un instrumento de *soft law*. En la práctica funciona como un mecanismo de alineamiento normativo, de carácter persuasivo, y no como una herramienta de cumplimiento coercitivo. De esta manera, la UE puede utilizar sus informes y recomendaciones como hojas de ruta orientadas a promover reformas institucionales en los países destinatarios, favoreciendo la difusión y progresiva internalización de estándares democráticos mediante procesos de socialización normativa.

Este fenómeno tiene una explicación interesante. Desde la perspectiva de la gobernanza transnacional, el *soft law* permite ejercer autoridad sin recurrir a la imposición formal (DJELIC y SAHLIN-ANDERSON 2006, 23-24). Así, el *soft law* se convierte en el medio propicio para ejercer poder en ámbitos políticamente sensibles como la soberanía electoral de un tercer estado. Su eficacia no depende de la existencia de sanciones formales, sino de procesos de internalización progresiva de estándares por parte de actores estatales, autoridades electorales, tribunales y sociedad civil (FINNEMORE y SIKKINK 1998, 902-905).

Ciertamente, el *soft law* no constituye un sustituto débil del *hard law*, sino un instrumento compatible con formas contemporáneas de gobernanza transnacional en las que actores estatales y no estatales ejercen autoridad y coordinan comportamientos más allá de las fronteras nacionales (ZÜRN 2018, 3-5). En este contexto, la elección del *soft law* por parte de la UE no responde a una carencia de poder, sino a una estrategia deliberada de gobernanza que privilegia la flexibilidad, la adaptación a contextos diversos y la construcción de legitimidad frente a mecanismos coercitivos de regulación (MÖRTH 2004).

Esta estrategia reduce los costos políticos asociados a formas más intrusivas de intervención y permite mantener un diálogo técnico continuado. No obstante, mecanismos de este tipo pueden presentar dificultades derivadas de la ausencia de sanciones directas, pues los actores pueden ignorar recomendaciones o limitarse a una participación meramente formal, afectando la consistencia de su aplicación (SABEL y ZEITLIN 2010, 15-16). Precisamente allí reside la eficacia del *soft law* electoral de la UE: en su capacidad para generar procesos de conformidad y coordinación normativa sin necesidad de invocar una autoridad jurídica suprema.

3.3. Juridificación y despolitización: el Derecho como tecnología de gobierno

3.3.1. Juridificación de la observación electoral

Los autores BLICHNER y MOLANDER (2007, 38-48) conciben la juridificación como un proceso multidimensional mediante el cual el Derecho adquiere una presencia creciente en la organización de la vida política y social. Este proceso puede manifestarse a través de la expansión y diferenciación de las normas jurídicas, la resolución creciente de conflictos mediante referencia al Derecho, el aumento del poder de las instituciones jurídicas y la tendencia a comprender a los individuos y sus relaciones como sujetos de derechos dentro de un orden jurídico común.

A partir de este marco, la observación electoral europea puede entenderse como un proceso de juridificación en varias dimensiones: (i) mediante la expansión normativa, al integrarse progresivamente en reglamentos formales de la acción exterior de la UE; (ii) a través de la mayor formalización y estandarización procedimental, visible en manuales, metodologías y tipologías de misión; (iii) en la traducción de conflictos políticos en categorías jurídicas y procedimentales, donde disputas sobre poder, equidad o legitimidad se reformulan como “déficits” frente a estándares normativos; y, (iv), en la aceptación de un marco común de referencia para el diálogo electoral, en el que los actores domésticos articulan sus posiciones mediante referencias a derechos, procedimientos y estándares internacionales. En conjunto, estas dimensiones muestran una juridificación orientada a estructurar y legitimar la intervención externa.

A diferencia de las formas fuertes de juridificación asociadas a la creación de obligaciones vinculantes y mecanismos de control judicial, la observación electoral de la UE encarna una modalidad particular de juridificación. Por un lado, se encuentra dotada de una racionalidad técnica, una creciente coherencia procedimental y una previsibilidad institucional que refuerzan su legitimidad y autoridad, en línea con la forma europea de legitimación basada en independencia, experticia y objetividad (VAUCHEZ 2016, 29-30, 37-39). Por otro, esta juridificación no desemboca en la creación de obligaciones jurídicas exigibles ni en mecanismos sancionatorios. En lugar de ello, opera como un dispositivo de despolitización funcional, al reformular conflictos políticos en términos de estándares, procedimientos y evaluaciones técnicas (SWYNGEDOUW 2011, 370-373).

Dicho de otro modo, en la observación electoral europea la juridificación opera como un proceso de formalización y estandarización jurídica que organiza y legitima la intervención sin crear deberes jurídicos de cumplimiento ni mecanismos de escalamiento frente al incumplimiento. Se trata, en síntesis, de autoridad normativa sin coerción, legalización sin judicialización y normatividad sin exigibilidad.

3.3.2. Despolitización de la observación electoral

Ahora bien, la juridificación en el contexto de la observación electoral europea cumple una doble función. En primer lugar, produce neutralidad técnica mediante la traducción de conflictos políticos sustantivos –luchas por el poder, desigualdades en la representación, captura de instituciones– en un lenguaje de “déficits”, “brecha” y “mejoras técnicas”. Como señala FERGUSON (1990, 255-256) en su análisis de los

proyectos de desarrollo, este tipo de intervención tiende a reformular problemas políticos e históricos como cuestiones técnicas susceptibles de gestión administrativa.

En el caso de la observación electoral europea, ello no elimina necesariamente los conflictos subyacentes, sino que desplaza su tratamiento hacia espacios dominados por la experticia técnica y la formulación de recomendaciones especializadas. Las recomendaciones de la UE sobre financiamiento político o equidad mediática, por ejemplo, rara vez abordan directamente las relaciones de poder oligárquico o la concentración de la propiedad de los medios —fenómenos recurrentes en el Perú—; en su lugar, proponen marcos regulatorios, sistemas de monitoreo y mecanismos de fortalecimiento institucional.

En segundo lugar, esta juridificación facilita la aceptación de la intervención de la UE. Al basarse en procedimientos estandarizados, estándares internacionales y un lenguaje técnico-jurídico, la observación electoral se presenta como una actividad objetiva y especializada más que como una injerencia política directa. En este contexto, el Derecho funciona menos como un instrumento de coerción y más como una fuente de autoridad y legitimidad para la acción de la UE (HALLIDAY y SHAFFER 2015, 5-7). De este modo, la UE puede promover determinados estándares democráticos y ejercer influencia sin recurrir a mecanismos coercitivos (VAUCHEZ 2016, 47-48).

Este proceso produce una aparente “despolitización” jurídica: la utilización de formas, procedimientos y lenguajes del Derecho no para crear esferas de derecho subjetivo o control judicial, sino para enmarcar el conflicto político dentro de parámetros técnicos. No se trata de que la observación electoral sea “apolítica” —su misma existencia responde a una agenda política de promoción de un modelo de democracia occidental según la visión europea—, sino que politiza de manera específica: transforma cuestiones de poder en problemas de gobernanza, y disputas sobre legitimidad en ejercicios de evaluación experta.

En términos prácticos, esto significa que la formalización jurídica de la observación electoral no garantiza por sí sola cambios efectivos en las prácticas nacionales. Como señala TEUBNER (1987, 19-21), la creciente juridificación puede encontrar límites cuando intenta influir en ámbitos sociales y políticos que responden a dinámicas propias. En el caso de las misiones de observación electoral de la UE, ello se refleja en la repetición de determinadas recomendaciones a lo largo del tiempo: los problemas son identificados y documentados de manera sistemática, pero su corrección depende principalmente de la voluntad de los actores nacionales.

Esta comprensión de la juridificación como tecnología de gobierno —más que como garantía de derechos— conduce directamente a la hipótesis de esta investigación: el “desdentado político”. La juridificación y la aparente despolitización no es un accidente del diseño, sino su rasgo estructural. El Derecho organiza y legitima la intervención, precisamente para hacerla aceptable en un sistema interestatal que rechazaría abiertamente mecanismos coercitivos. La siguiente sección desarrollará esta noción como categoría analítica central.

3.4.El “desdentado político”: precisión conceptual y alcance analítico

A partir del marco antes expuesto, este trabajo propone el concepto de “desdentado político” para describir un modo específico de poder que, como se verá más adelante, caracteriza a la observación electoral de la UE. Se trata de una categoría analítica que describe un modelo de gobernanza en el que la autoridad normativa se ejerce a través de la juridificación procedimental, la supuesta experticia neutral, combinadas con la ausencia de capacidad coercitiva institucional. Representa la institucionalización de un poder que puede señalar, recomendar y legitimar, pero no ordenar, sancionar o imponer.

Este concepto permite superar las limitaciones de otras categorías. Matiza la noción de “poder blando” o *soft power* (NYE 2004, 5-7) pues, aunque comparte con ella la capacidad de influir mediante la atracción antes que mediante la coerción, incorpora además un entramado de procedimientos, estándares y formas de experticia institucionalizada que estructuran y legitiman dicha influencia. Se distingue del mero “*soft law*” (ABBOTT y SNIDAL 2000) al enfatizar su no vinculatoriedad y, especialmente la función específica de esa “debilidad”: la gestión técnica del conflicto. Y va más allá de la “legalización débil” (ABBOTT et al. 2000, 401 y ss.) al mostrar cómo la nula obligación y delegación es estratégica y no transitoria.

La siguiente tabla muestra algunos rasgos estructurales y funcionales de la categoría del “desdentado político”:

Tabla 4. El “desdentado político” como una variante de poder normativo

TIPO DE RASGO	CRITERIOS ASOCIADOS AL PODER NORMATIVO	PRESENCIA EN EL DISEÑO	FUNCIÓN / IMPLICACIÓN ANALÍTICA
Estructural	Estándares y principios normativos	SÍ	Define el horizonte de legitimidad y el marco normativo del instrumento.
Estructural	Obligación jurídica de cumplimiento	NO	Rasgo constitutivo: no crea deberes jurídicos exigibles.
Estructural	Mecanismos de sanción por incumplimiento	NO	Eliminación de la coerción como opción institucional.
Estructural	Escalamiento normativo frente a la reiteración	NO	Fija un techo estructural al impacto transformador del instrumento.
Operativo	Metodología y diagnóstico experto	SÍ	Operacionaliza la autoridad normativa mediante estandarización técnica y legitimidad experta.
Operativo	Recomendaciones formales y específicas	SÍ	Estructura la agenda de reforma sin generar obligaciones jurídicas.

Elaboración: Propia

A partir de la Tabla 4 se puede ver cómo el “desdentado político” no conceptualiza la ausencia de poder, sino una forma peculiar de ejercerlo. La columna de “Función/Implicación analítica” muestra que la presencia de estándares y principios y la ausencia de obligación, sanción o escalamiento normativo, no son el producto de un descuido, sino rasgos estructurales deliberados. El objetivo, es simple de entender: la estructura permite la influencia sin confrontación coercitiva. Esta influencia a su vez es posible a través de ciertos elementos operativos presentes (metodología, diagnóstico, recomendaciones) que constituyen, a su vez, los “dientes” blandos del modelo.

Es importante señalar que con el “desdentado político” no se propone efectuar un juicio valorativo sobre la eficacia transformadora de la herramienta analizada. La idea detrás del desdentado es describir el diseño de un instrumento cuyo objetivo real no es tanto impulsar un cambio real -que eventualmente puede existir o no-, sino estabilizar estándares normativos y preservar la interacción técnica en contextos de soberanía estatal. Dicho esto, con el “desdentado político” teóricamente es posible predecir que el impacto transformador de un instrumento tiene un techo estructural, que se hace más evidente cuando los actores carecen de incentivos intrínsecos para adoptar reformas.

4. Metodología y diseño de investigación

4.1. Justificación del estudio de caso: el Perú como caso paradigmático

A partir de los marcos jurídico y teórico expuestos hasta ahora se efectuará un estudio de caso centrado en el Perú, abarcando el período comprendido entre 2001 y 2024, año de la última misión electoral enviada por la UE a este país. Esta elección se debe a una razón: se trata de un caso empíricamente idóneo para analizar los límites estructurales de la observación electoral de la UE.

Esta idoneidad proviene de varios factores: (i) continuidad electoral desde la década de los ochenta hasta la actualidad; (ii) reiterada presencia de misiones electorales de la UE; (iii) aceptación sostenida de sus recomendaciones; (iv) persistencia de problemas estructurales en el sistema electoral; y, (v) disponibilidad documental. Si en este contexto de cooperación sostenida y apertura institucional el impacto transformador de las recomendaciones resulta limitado, ello refuerza la plausibilidad de una explicación estructural.

Tabla 5. Justificación metodológica del caso peruano

CRITERIO	RELEVANCIA PARA EL ESTUDIO
Continuidad electoral	Permite análisis longitudinal
Presencia reiterada de MOE-UE	Observación de patrones normativos
Aceptación de recomendaciones	Reduce explicación por rechazo soberano
Persistencia de problemas	Comprueba el impacto transformador
Disponibilidad documental	Facilita trazabilidad empírica

Elaboración: Propia

En adición a lo anterior el estudio de caso peruano servirá también como un laboratorio empírico para poner a prueba las predicciones estructurales del “desdentado político”, buscando evidenciar no su mera existencia, sino sus consecuencias operativas en términos de continuidad, reiteración e impacto transformador. Se buscará evidenciar: *a)* la continuidad del modelo a lo largo del tiempo, *b)* la reiteración cíclica de recomendaciones como síntoma del techo estructural, y *c)* la respuesta doméstica que este modelo permite y alienta: la aceptación discursiva sin obligación de implementación sustantiva.

4.2. Estrategia metodológica: análisis jurídico-documental y *process tracing*

La investigación combina dos estrategias metodológicas. En primer lugar, el trabajo se apoya en un análisis del marco jurídico relacionado con la observación electoral de la UE

y el corpus de informes finales de las misiones. Todo ello con el objetivo de identificar la lógica subyacente al diseño de la observación electoral europea. Este enfoque permite rastrear cómo la estandarización técnica y la juridificación operan como tecnologías de despolitización del conflicto político. En segundo lugar, se emplea una estrategia de *process tracing* para examinar la evolución temporal de las recomendaciones electorales formuladas en el caso peruano y su recepción a lo largo del tiempo. Esto permitirá comprobar la existencia de recomendaciones reiteradas y, por tanto, su nivel de cumplimiento.

4.3.Fuentes documentales: corpus UE y evidencias del caso peruano

Para efectuar el análisis planteado se acudirá a fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen los marcos normativos europeos que regulan la observación electoral y la acción exterior en materia de democracia y derechos humanos (lo que ya se efectuó en la primera parte del presente trabajo). Asimismo, se revisarán los manuales de observación electoral de la UE, los informes finales, declaraciones preliminares y documentos de seguimiento elaborados por las misiones de observación electoral de la UE en el Perú. Las fuentes secundarias comprenden literatura académica sobre observación electoral internacional, *soft law*, poder normativo de la UE y gobernanza transnacional, así como estudios doctrinarios sobre el sistema electoral peruano. Esta combinación permite situar el presente caso en debates teóricos más amplios.

4.4.Nota metodológica: el análisis conjunto de MOE, MEE y MSE

Un aspecto metodológico relevante de este estudio es el análisis conjunto de distintos tipos de misiones electorales de la UE dirigidas al Perú. Como se ha señalado antes, las MOE son la forma clásica de expresión de observación electoral y se diferencian de las MEE y las MSE en cuanto alcance, duración y objetivos operativos. Sin embargo, a pesar de sus diferencias todas son manifestaciones diferenciadas de un mismo modelo normativo subyacente.

No se trata de que las misiones sean funcionalmente equivalentes, porque no lo son. Sino se trata de advertir su coherencia jurídica e institucional y es que todas las misiones comparten una lógica común: producción de conocimiento experto, formulación de recomendaciones no vinculantes y ausencia de mecanismos jurídicos de ejecución. Analizarlas de manera integrada permite captar la continuidad del enfoque europeo y evitar una fragmentación artificial del objeto de estudio.

5. Recomendaciones electorales y continuidad normativa en el Perú (2001–2020)

5.1.Las recomendaciones de la MOE-UE 2001: un modelo híbrido temprano

La primera Misión de Observación Electoral (MOE) de la Unión Europea desplegada en el Perú en 2001 operó tras la caída de Alberto Fujimori es decir bajo un contexto político de transición posdictatorial. Amparada de forma indirecta en los reglamentos europeos de 1999 y guiada por la Comunicación COM (2000) 191 final, la misión articuló una

metodología predominantemente procedimental y tecnocrática. Formalmente la misión no recurrió a ningún tipo de modelo coercitivo para la implementación de sus recomendaciones.

En este caso, la MOE UE realizó sus operaciones a través de observadores de largo y corto plazo. Se usaron formularios estandarizados, se efectuó observación empírica estructurada, no se acudió a auditorías forenses independientes ni a mecanismos de verificación estadística autónoma. Es posible afirmar que esta misión inicial marcó el punto de partida de una intervención enfocada en la producción de conocimiento experto para la legitimación de la alternancia electoral.

El Informe Final de 2001⁸ inauguró el diagnóstico de las fisuras de las instituciones electorales peruanas al apuntar críticamente a la “tricefalia” y las competencias superpuestas entre el JNE, la ONPE y el RENIEC. Se advirtió también de la ausencia de una Ley de Partidos Políticos que regulara el financiamiento de las campañas. La misión denunció también las graves deficiencias que marginaban a las comunidades indígenas debido a la distribución de material electoral exclusivamente en español. También se recomendó flexibilizar las sanciones económicas por no votar y otorgar el sufragio en activo a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

En buena cuenta, el informe del 2001 expone de forma anticipada al “desdentado político”. Si bien la misión incorporaba preocupaciones sustantivas sobre la equidad y la independencia de las instituciones, desde temprano optó por canalizar sus hallazgos a través de un encuadre técnico-jurídico. La intención puede ser obvia: evitar choques frontales con la soberanía estatal.

5.2.La MOE-UE 2011 y la consolidación del lenguaje técnico

Una década más tarde, se llevó a cabo la MOE-UE del 2011⁹ con relación a las Elecciones Presidenciales 2011 – Segunda elección¹⁰, en un contexto de alta polarización política entre Ollanta Humala y Keiko Fujimori. Liderada por el eurodiputado José Ignacio Salafranca en el marco normativo del IEDDH, la MOE marcó la consolidación definitiva del lenguaje técnico y la estandarización procedimental como fuentes de autoridad simbólica.

Entre los hallazgos relacionados a la MOE se hallan los siguientes. En primer lugar, la asimetría mediática de los grandes conglomerados privados durante la campaña. En este caso, en lugar de abordar estas anomalías como un problema de captura económica del Estado o desigualdad estructural del poder, la MOE-UE tradujo la patología política a un vocabulario administrativo de “brechas regulatorias”, recomendando la adopción de códigos de conducta voluntarios para los medios.

⁸ El informe final completo solo se halla disponible en idioma inglés en MOE-UE (2001).

⁹ El informe final está disponible en MOE-UE (2011).

¹⁰ En el Perú, el cargo de presidente de la República se gana con más de la mitad de los votos válidos, es decir, con más de la mitad de los votos emitidos luego de descartar a los votos blancos o viciados. En caso de que ninguno de los candidatos supere ese umbral, se abre una segunda fase en el procedimiento electoral denominada “Segunda elección”, popularmente conocida en Perú como “Segunda vuelta”. Esta segunda vuelta se da entre los dos candidatos presidenciales que alcanzaron mayor votación en la primera elección y el ganador es elegido presidente de la República.

En segundo lugar, se dieron algunas recomendaciones reiteradas desde la misión de 2001, como la persistencia de la rivalidad entre el JNE y la ONPE, la mitigación de las multas gravosas y la supresión de las barreras geográficas para el sufragio obligatorio en zonas rurales aisladas. En estos casos, el Estado acogió las misiones e implementó planes piloto como el voto electrónico en Pacarán. No obstante, los límites institucionales de fondo se mantuvieron intactos.

En resumen, esta misión se caracterizó por un lenguaje más homogéneo, alineado con estándares internacionales y con menor referencia explícita a dinámicas políticas concretas. En comparación con la MOE-UE del año 2001, el énfasis se desplazó hacia aspectos técnicos del proceso electoral: regulación del financiamiento político, procedimientos administrativos, capacitación de autoridades electorales y mejoras en la gestión logística. Este cambio no implica una reducción del alcance normativo, sino una reformulación del poder de intervención, ahora mediado casi exclusivamente por la experticia técnica.

5.3. Estandarización y reiteración: MOE-UE 2016 y 2020

Las misiones desplegadas en 2016 y 2020¹¹ confirman la existencia de un patrón de reiteración normativa. Un análisis comparado de las recomendaciones formuladas en estos procesos muestra una continuidad temática, tanto en los problemas identificados como en las soluciones propuestas. Aspectos como la regulación del financiamiento político, la fiscalización de campañas, la equidad mediática y el fortalecimiento institucional de los organismos electorales aparecen reiteradamente en los informes, con variaciones mínimas en el lenguaje y el alcance de las recomendaciones.

Esta repetición no es producto del azar, sino del propio diseño del instrumento: la observación electoral identifica problemas, los traduce en recomendaciones técnicas y los vuelve a señalar cuando no han sido plenamente implementados. Este patrón no debe interpretarse como un fallo de implementación aislado, sino como la manifestación concreta de un instrumento concebido para operar mediante influencia normativa no vinculante, más que a través de obligaciones jurídicas exigibles.

5.4. Análisis comparado de recomendaciones

El análisis longitudinal de las recomendaciones formuladas por las MOE-UE en el Perú permite identificar tres rasgos estructurales. En primer lugar, una alta estabilidad temática, con escasa incorporación de nuevas problemáticas. En segundo lugar, una homogeneidad discursiva, reflejo de metodologías estandarizadas y marcos de referencia compartidos. En tercer lugar, una ausencia de consecuencias jurídicas y, por tanto, inexistencia de escalamiento normativo, incluso frente a la reiteración de problemas no resueltos.

Estos hallazgos refuerzan la tesis central del trabajo: la observación electoral de la UE no está diseñada para intensificar progresivamente su capacidad de intervención frente al

¹¹ Los informes respectivos pueden hallarse en MOE-UE (2016) y MOE-UE (2020).

incumplimiento reiterado, sino para mantener un diálogo normativo constante basado en recomendaciones no vinculantes.

Tabla 6. Continuidad temática de recomendaciones (2001–2020)

TEMA	MOE 2001	MOE 2011	MOE 2016	MOE 2020
Financiamiento político	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalización electoral	Sí	Sí	Sí	Sí
Equidad mediática	Sí	Sí	Sí	Sí
Fortalecimiento institucional	Sí	Sí	Sí	Sí
Educación cívica	Sí	Sí	Sí	Sí

Elaboración: Propia

Tabla 7. Rasgos estructurales del patrón de recomendaciones

RASGO	EVIDENCIA EMPÍRICA	IMPLICACIÓN ANALÍTICA
Estabilidad temática	Recomendaciones recurrentes	Continuidad normativa
Homogeneidad discursiva	Lenguaje técnico estandarizado	Juridificación
Ausencia de consecuencias jurídicas	Reiteración de recomendaciones sin mecanismos de ejecución	Desdentado estructural

Elaboración: Propia

6. Implementación, seguimiento y límites estructurales del modelo

6.1. Las MSE-UE 2017 y 2024: resultados y persistencias

Las Misiones de Seguimiento Electoral (MSE) desplegadas por la UE en el Perú en 2017 y 2024¹² revelan los límites estructurales de la observación electoral. Como se señaló en su momento, a diferencia de las MOE, las MSE no están orientadas a evaluar un proceso electoral específico, sino a examinar el grado de implementación de recomendaciones formuladas previamente.

Desde una perspectiva formal, estas misiones representan un intento de introducir continuidad temporal y memoria institucional en el modelo europeo. Sin embargo, la praxis muestra que el seguimiento no se traduce en un aumento de capacidad transformadora. Las MSE constatan avances parciales, estancamientos y persistencias, pero no activan mecanismos diferenciados frente al incumplimiento reiterado.

En este sentido, el seguimiento cumple una función principalmente descriptiva y diagnóstica. La reiteración de problemas estructurales —como el financiamiento político, la fiscalización electoral o la equidad en el acceso a medios— es registrada, pero no genera consecuencias jurídicas ni políticas adicionales. Así, se evidencia que el seguimiento electoral no opera como un mecanismo de exigibilidad jurídica, sino como un dispositivo de producción de conocimiento y de estabilización discursiva, plenamente coherente con la lógica del *soft law*.

¹² Los informes pueden hallarse en MSE-UE (2017) y MSE-UE (2024).

6.2. La recepción doméstica de las recomendaciones

El análisis de la recepción doméstica de las recomendaciones formuladas por la UE en el Perú muestra un patrón consistente de aceptación discursiva. Las autoridades electorales y otros actores institucionales suelen reconocer la legitimidad técnica de las misiones y expresar disposición a considerar sus sugerencias, integrándolas ocasionalmente en debates legislativos o reformas parciales¹³.

No obstante, esta recepción se produce en un marco de plena discrecionalidad estatal. La implementación de recomendaciones depende de prioridades políticas internas, ventanas de oportunidad legislativa y correlaciones de fuerzas domésticas, sin que exista una expectativa jurídica de cumplimiento. La observación electoral opera, así, como un insumo experto más en el proceso político nacional, no como un parámetro vinculante.

Este patrón refuerza la idea de que la influencia de la UE es real pero limitada: estructura agendas, legitima discursos reformistas y proporciona argumentos técnicos, pero no altera la distribución última de poder decisorio.

6.3. Influencia normativa sin cumplimiento jurídico

Se ha detectado en el Perú una combinación de recomendaciones reiteradas, seguimiento periódico y ausencia de mecanismos de ejecución. El producto de ello es una configuración específica de influencia normativa. La UE ejerce autoridad para definir estándares y señalar déficits, pero carece de herramientas jurídicas para exigir correcciones o sancionar omisiones¹⁴. Desde la perspectiva del presente trabajo, esta situación no constituye un vacío normativo, sino una elección estructural coherente con el uso del *soft law*.

El modelo de influencia normativa presupone que la persuasión, la reputación internacional y la cooperación técnica son suficientes para inducir cambios graduales. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que, frente a problemas estructurales persistentes, esta forma de influencia alcanza rápidamente sus límites. Esta brecha entre influencia y cumplimiento no es contingente, sino inherente al diseño del instrumento.

¹³ Véase por ejemplo los proyectos de ley presentados por el JNE para la elaboración de un Código Electoral Peruano: Proyecto de Ley 1313/2016-JNE o el Proyecto de Ley 4251/2018-JNE (como parte de las continuas sugerencias de la UE de elaborar un código electoral). Véase también la siguiente nota de prensa: <https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/8263> (visitado el 11.06.26), sobre la insistencia de la UE en la aprobación de dicho código. Cabe precisar que en los proyectos de código se hallan claramente muchas de las recomendaciones propuesta por los informes de observación la UE, aunque no se citan explícitamente.

¹⁴ Algo ya advertido en investigaciones previas sobre observación electoral en América Latina. El análisis de MEILÁN y TUCCINARDI (2015) sobre las misiones desplegadas en América Latina entre 2000 y 2014 muestra que numerosas recomendaciones fueron reiteradas en misiones sucesivas, lo que revela la persistencia de problemas previamente identificados y una capacidad limitada para asegurar la adopción efectiva de las reformas sugeridas.

Tabla 8. Influencia normativa de la observación electoral UE

DIMENSIÓN	OBSERVACIÓN ELECTORAL UE
Producción de estándares	SÍ
Legitimidad técnica	SÍ
Obligación jurídica	NO
Mecanismos de exigibilidad	NO
Impacto transformador	Limitado

Elaboración: Propia

6.4.El rol del Estado observado y la ausencia de mecanismos de ejecución

Finalmente, el análisis del rol del Estado observado permite matizar interpretaciones que atribuyen el limitado impacto de la observación electoral exclusivamente a resistencias soberanas o falta de voluntad política. En el caso peruano, el Estado no rechaza ni bloquea sistemáticamente las recomendaciones de la UE; por el contrario, coopera, dialoga y, en algunos casos, implementa reformas parciales.

No obstante, esta cooperación se desarrolla en un contexto en el que el incumplimiento no genera costos jurídicos ni políticos directos. La ausencia de mecanismos de ejecución transforma la observación electoral en un espacio de interacción asimétrica, donde la UE puede recomendar, pero no exigir, y el Estado puede aceptar, postergar o ignorar sin consecuencias formales. Este reparto de roles confirma que el “desdentado político” no es el resultado de un déficit de cooperación, sino de una arquitectura jurídica que excluye deliberadamente la coerción como forma de intervención.

En este marco, la reiteración de diagnósticos sin escalamiento normativo no debe interpretarse como una disfunción del instrumento, sino como el umbral estructural de influencia propio de una tecnología de *soft law* orientada a la estabilización normativa más que a la transformación. Este límite estructural se confirma incluso cuando la UE recurre a formatos de intervención altamente especializados, como la MEE desplegada en el Perú en 2021, cuya mayor densidad técnica tampoco se tradujo en la activación de obligaciones jurídicas ni de mecanismos de escalamiento normativo.

Tabla 9. Distribución de roles en el modelo de observación

ACTOR	CAPACIDAD	LÍMITE ESTRUCTURAL
UE	Definir estándares	No puede imponer
Estado observado	Decidir implementación	No está obligado
MSE	Registrar cumplimiento	No puede sancionar

Elaboración: Propia

7. Discusión: el “desdentado político” como condición estructural

7.1.Más allá de la narrativa evolutiva: continuidad histórica del desdentado

La evidencia analizada no sugiere una desviación respecto al alcance previsto de la observación electoral europea, sino que permite identificar la racionalidad que subyace a su diseño. La observación electoral de la Unión opera como una tecnología de *soft law*

orientada a la producción de conocimiento experto, la validación de estándares de democracia occidental europea y la continuidad de la presencia normativa en contextos de soberanía estatal.

El análisis longitudinal del caso peruano muestra que, desde la primera MOE-UE en 2001 hasta las misiones más recientes, la observación electoral de la UE ha operado bajo una lógica estructuralmente estable. La continuidad histórica refuerza la tesis de que la observación electoral europea no transita hacia la coerción, sino hacia una consolidación de su carácter no vinculante. Aquí el porqué de la reiteración de recomendaciones, la ausencia de consecuencias jurídicas y la falta de mecanismos de ejecución no son disfunciones temporales, sino rasgos persistentes.

Este patrón sugiere que el “desdentado político” no emerge como resultado de un desgaste progresivo del instrumento, sino que está inscrito en su diseño estructural, desde el inicio. En este caso, se demuestra que el umbral estructural de influencia no representa una anomalía, sino la expresión coherente de un modelo que privilegia la aceptabilidad política y la legitimidad técnica frente un modelo coercitivo que podría generar reacción.

7.2. Juridificación y despolitización: neutralidad como tecnología de gobierno

La evidencia empírica analizada en el caso peruano permite profundizar en la relación entre juridificación y despolitización en el contexto de la observación electoral. La progresiva formalización de metodologías, estándares y lenguajes técnicos ha contribuido a reforzar la apariencia de neutralidad del instrumento, presentándolo como una práctica esencialmente experta y desideologizada.

No obstante, esta neutralidad opera como una tecnología de gobierno. Al traducir conflictos políticos sustantivos en déficits técnicos recurrentes, la observación electoral reconfigura el campo de intervención, desplazando el conflicto del terreno de la confrontación política al de la gestión experta. Esta operación no elimina el poder, sino que lo ejerce de manera indirecta y socialmente aceptable.

Desde esta perspectiva, la juridificación no debe entenderse como una despolitización en sentido fuerte, sino como una rearticulación del poder político en clave técnica. El Derecho organiza la intervención, legitima el diagnóstico y estabiliza expectativas, al tiempo que limita deliberadamente la posibilidad de imposición coercitiva.

Tabla 10. Juridificación y despolitización en la observación electoral UE

PROCESO	FUNCIÓN	EFEECTO
Formalización jurídica	Estabilizar prácticas	Previsibilidad
Lenguaje técnico	Neutralizar conflicto	Despolitización funcional
Soft law	Evitar coerción	Aceptabilidad política
Reiteración normativa	Mantener agenda	Normalización del incumplimiento

Elaboración: Propia

7.3. Poder normativo canalizado por *soft law*: implicaciones jurídicas

La observación electoral de la UE ejemplifica una forma específica de ejercicio de poder normativo canalizado a través del *soft law*. Este modelo permite a la Unión proyectar autoridad normativa, definir estándares democráticos y participar activamente en la gobernanza electoral global sin recurrir a mecanismos jurídicos vinculantes.

Desde un punto de vista jurídico, esta configuración plantea implicaciones relevantes. En primer lugar, cuestiona enfoques que equiparan normatividad con coerción, mostrando que el Derecho puede operar como infraestructura de influencia más que como sistema de obligaciones. En segundo lugar, revela los límites estructurales de este tipo de normatividad frente a problemas que requieren redistribución efectiva de poder o reformas institucionales profundas.

La influencia normativa de la UE es, por tanto, real pero selectiva: ayuda a la legitimación de un modelo de democracia específico y lo eleva a nivel de arquetipo a través de discursos técnicos. A nivel de los estados observados, resulta eficaz para estructurar discursos, legitimar actores y orientar reformas incrementales. Todo ello, facilitado por un modelo con un techo estructural que limita el impacto transformador, del que proviene justamente su facilidad de penetración.

7.4. Contribución teórica: releer el poder normativo a través del “desdentado político”

Los hallazgos empíricos de este estudio invitan a una relectura crítica del poder normativo de la UE y ofrecen una contribución teórica triple a los debates sobre gobernanza transnacional, *soft law* y acción exterior europea.

Primero, este trabajo desplaza el eje explicativo de la brecha entre influencia y cambio efectivo. Frente a las perspectivas dominantes del déficit de recepción (centradas en factores domésticos) y de la legitimidad instrumental (centradas en el uso estratégico por élites locales), aquí se propone una explicación endógena y estructural. El “desdentado político” identifica que la limitada capacidad transformadora está inscrita en la propia arquitectura del instrumento: en su naturaleza de *soft law* puro, en su juridificación “despolitizadora” y en la ausencia deliberada de consecuencias jurídicas frente al incumplimiento. Esta reorientación analítica sugiere que evaluar la efectividad de la observación electoral con parámetros propios del *hard law* es un error categorial; su lógica es otra, y debe ser juzgada en sus propios términos.

Segundo, esta investigación revisa y complejiza un poco más la teoría del poder normativo (MANNERS 2002). Lejos de invalidarla, aquí los hallazgos muestran una de sus materializaciones institucionales más sofisticadas. Sin embargo, revelan que este poder no opera principalmente a través de la mera “difusión” o “atracción” de valores, sino a través de su encauzamiento en formas jurídico-técnicas específicas que gestionan el conflicto. El poder normativo europeo en materia electoral es, así, un poder de

enmarcado y contención: enmarca problemas políticos como técnicos, y contiene las demandas de cambio dentro de canales de diálogo no coercitivos¹⁵.

La MEE de 2021 ilustra de manera especialmente clara esta configuración del poder normativo. Aunque constituye el instrumento técnicamente más especializado del repertorio europeo, su impacto no deriva de la producción de consecuencias jurídicas, sino de la autoridad experta que encarna. La intensificación del diagnóstico y la estandarización técnica refuerzan la legitimidad simbólica del modelo, pero no alteran su carácter estructuralmente no coercitivo. La MEE confirma así que el “desdentado político” no implica ausencia de poder, sino una forma de influencia normativa indirecta basada en conocimiento experto y reconocimiento institucional.

Tercero, se ha desarrollado y operado el concepto de “desdentado político” como una categoría analítica con potencial explicativo que trasciende el caso estudiado. Como se ha demostrado, este concepto describe una configuración en la que coexisten:

- **Densidad normativa:** presencia de estándares y principios que estructuran el horizonte normativo del instrumento.
- **Ausencia estructural de consecuencias jurídicas:** carencia deliberada de mecanismos de obligación, sanción o escalamiento normativo.
- **Operatividad experta y legitimidad simbólica:** metodologías especializadas y diagnósticos técnicos que vehiculizan la autoridad normativa a través del reconocimiento institucional.

Esta configuración no constituye un déficit a mejorar, sino una elección de diseño compatible tanto con formas de juridificación de baja exigibilidad como con la lógica de influencia no coercitiva característica de la UE. En este sentido, se trata de una configuración coherente con la concepción de la UE como un actor civil cuya proyección exterior descansa fundamentalmente en mecanismos normativos, económicos y diplomáticos antes que coercitivos (DUCHÊNE 1972).

El “desdentado político” permite, por tanto, analizar otros instrumentos de la acción exterior europea basados en *soft law* –como los informes anuales sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea¹⁶– desde una perspectiva unificada que evita juicios normativos simplistas sobre su “debilidad”. La siguiente tabla sintetiza el contraste entre nuestra explicación y las perspectivas convencionales:

¹⁵ Esto dialoga críticamente con visiones demasiado optimistas del poder normativo y conecta con aproximaciones más institucionalistas que examinan cómo las formas jurídicas median la proyección de poder (VAUCHEZ 2016).

¹⁶ Que pueden hallarse en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_es (visitado el 11.06.26)

Tabla 11. Tres perspectivas sobre la observación electoral UE

PERSPECTIVA	¿QUÉ ES LA OBSERVACIÓN ELECTORAL?	¿DÓNDE RESIDE SU INFLUENCIA?	¿CÓMO ENTIENDE SUS LÍMITES?
HYDE (2011)	Un mecanismo que busca mejorar la calidad electoral mediante incentivos y presión internacional.	En la reacción de los actores nacionales.	Los efectos dependen de la voluntad y capacidad doméstica.
KELLEY (2012)	Un instrumento de gobernanza internacional que genera presión reputacional y política.	En los incentivos y costes reputacionales.	Su influencia depende de cómo los actores responden a esa presión.
Desdentado político (este trabajo)	Un instrumento de autoridad normativa basado en recomendaciones y experticia.	En la producción de estándares y legitimidad.	Sus límites forman parte de su diseño institucional y no constituyen necesariamente una deficiencia.

Elaboración: Propia

En conclusión, este artículo contribuye a una comprensión matizada de la acción exterior de la UE. El “desdentado político” no es un síntoma de fracaso, sino la expresión institucional de un cálculo político: ejercer influencia manteniendo el acceso, gestionar conflictos sin rupturas, y promover valores sin asumir los costes de la imposición.

Esta relectura invita a futuras investigaciones a aplicar este marco analítico a otros dominios de la gobernanza transnacional europea, y a explorar en qué condiciones –si es que existen– la UE podría o querría desarrollar instrumentos con “diente” más afilados sin traicionar su identidad como poder normativo. La paradoja inicial se resuelve, así, no como una contradicción, sino como la lógica operativa de un tipo particular de poder en un mundo de soberanías formalmente iguales.

8. Conclusiones

8.1. Síntesis de hallazgos

Los resultados del caso peruano no deben interpretarse como evidencia del fracaso de la observación electoral de la UE, sino como la manifestación empírica del umbral de influencia propio de su diseño institucional. La persistencia de recomendaciones no implementadas y la reiteración de diagnósticos a lo largo del tiempo reflejan un modelo orientado a la estabilización de estándares normativos y a la preservación del diálogo técnico, más que a la imposición de reformas sustantivas mediante mecanismos de presión política. En este sentido, la denominada “limitación transformadora” no constituye un déficit de la herramienta, sino una consecuencia coherente de una arquitectura deliberadamente no coercitiva.

Los hallazgos hechos a partir de los informes muestran continuidad en las recomendaciones formuladas por la UE, una estandarización progresiva del lenguaje técnico y una ausencia persistente de mecanismos de ejecución jurídica, incluso frente a la reiteración de problemas estructurales. Las MSE-UE, lejos de introducir una lógica de presión acumulativa, reproducen el mismo patrón normativo no vinculante.

Desde esta perspectiva, la persistencia del incumplimiento de determinadas recomendaciones no constituye una prueba del fracaso del instrumento. Por el contrario, se constituyen en la manifestación empírica de un modelo que privilegia la continuidad del diálogo técnico, la presencia normativa y la legitimidad del observador frente a la obtención de reformas sustantivas mediante mecanismos de presión política.

Tabla 12. Síntesis de resultados del estudio

DIMENSIÓN ANALIZADA	HALLAZGO PRINCIPAL
Diseño jurídico	<i>Soft law</i> sin exigibilidad
Evolución histórica	Continuidad, no progresión
Recomendaciones	Reiteración y estandarización
Seguimiento	Diagnóstico sin escalamiento
Impacto	Influencia normativa limitada

Elaboración: Propia

8.2. Implicaciones para la teoría del poder normativo y el Derecho de la UE

Desde el punto de vista teórico, el estudio aporta una relectura crítica del poder normativo de la UE. Los resultados sugieren que dicho poder no debe evaluarse en términos de cumplimiento efectivo o convergencia normativa plena, sino como una forma específica de gobierno transnacional, basada en la juridificación de la intervención y la gestión técnica del conflicto político.

El concepto de “desdentado político”, tal como ha sido desarrollado en este trabajo, permite capturar esta configuración sin recurrir a categorías de fracaso o insuficiencia institucional. Aquí, la forma en la que se presenta el Derecho no elimina el poder, sino que lo reformula: lo hace más aceptable, más estable y menos confrontacional, al precio de renunciar deliberadamente a la coerción. Esta perspectiva invita a repensar la relación entre Derecho, poder y soberanía en la acción exterior de la UE, mostrando que la ausencia de mecanismos vinculantes no es necesariamente un déficit normativo, sino una elección estructural coherente con la lógica del poder normativo europeo.

Así, los hallazgos revelan que la “paradoja del poder blando” enunciada en el título de este trabajo no es tal: es el funcionamiento esperado de un instrumento cuyo diseño, al renunciar estructuralmente a la coerción, acepta tácitamente un techo de influencia transformadora como precio por su aceptabilidad política y su acceso continuado.

8.3. Límites del estudio y agenda futura de investigación

Como todo estudio de caso, esta investigación presenta limitaciones. En primer lugar, el análisis se centra en un solo contexto nacional, lo que restringe la generalización empírica directa de los resultados. No obstante, la elección de un caso caracterizado por cooperación sostenida y continuidad democrática refuerza la validez analítica de la hipótesis estructural planteada.

En segundo lugar, el trabajo se ha concentrado en el diseño jurídico y los efectos normativos de la observación electoral, sin profundizar en dimensiones complementarias

como la percepción ciudadana de las misiones o su interacción con otros instrumentos de la acción exterior de la UE, como la condicionalidad política o la cooperación financiera.

Futuras investigaciones podrían ampliar el análisis comparando múltiples casos nacionales, explorando interacciones entre observación electoral y otros instrumentos de gobernanza democrática, o examinando la recepción judicial de las recomendaciones en contextos domésticos específicos. Asimismo, el concepto de “desdentado político” podría ser aplicado a otros ámbitos de la acción exterior de la UE caracterizados por el uso intensivo de *soft law*, como la promoción del Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos o la gobernanza regulatoria global.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, Kenneth W., Robert O. KEOHANE, Andrew MORAVCSIK, Anne-Marie SLAUGHTER, y Duncan SNIDAL. 2000. «The Concept of Legalization». *International Organization* 54 (3): 401-19.
- ABBOTT, Kenneth W., y Duncan SNIDAL. 2000. «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization* 54 (3): 421-56.
- BLICHER, Lars Chr., y Anders MOLANDER. 2007. «Mapping Juridification». *European Law Journal* 14 (1): 36-54.
- CHECKEL, Jeffrey T. 2005. «International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework». *International Organization* 59 (4): 801-26.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002. *Handbook for European Union election observation missions*. First edition. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/058c8623-17e3-41d5-ad3f-8282d896c520/language-en>
- COMISIÓN EUROPEA. 2008. *Handbook for European Union election observation missions*. Second edition. European Commission. <https://aceproject.org/ero-en/misc/EU%20Obsv%20Handbook.pdf/view>
- COMISIÓN EUROPEA. 2016. *Handbook for European Union election observation missions*. Third edition. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5fe5782-4272-11e6-af30-01aa75ed71a1>
- COMISIÓN EUROPEA. 2025. *Handbook for European Union election observation missions*. Fourth edition. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c25b89b7-07c0-11f1-825d-01aa75ed71a1/language-en>
- DJELIC, Marie-Laure, y Kerstin SAHLIN-ANDERSON. 2006. «Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation». En *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, editado por Marie-Laure DJELIC y Kerstin SAHLIN-ANDERSON. Cambridge University Press. Hallado en la biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- DUCHÊNE, François. 1972. «Europe's Role in World Peace». En *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, editado por Richard MAYNE. Fontana/ Collins. Hallado en la Biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- EEE-UE. 2010. *European Union Election Assessment Team (EU EAT) Iraq 2010. Final Report*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/api/mission-documents/download/fb994b7f-0081-4a89-9850-34299746d73b/direct>

- EUROPEAN UNION. 2011. *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2010*. Bruselas.
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2010_human-rights-annual_report_en.pdf.
- FERGUSON, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press.
<https://archive.org/details/antipoliticsmach00ferg/page/n1/mode/2up>
- FINNEMORE, Martha, y Kathryn SIKKINK. 1998. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization* 52 (4): 887-917.
- GEORGE, Alexander L., y Andrew BENNET. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT Press. Hallado en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- HALLIDAY, Terrence C., y Gregory SHAFFER. 2015. *Transnational Legal Orders*. Cambridge University Press. Hallado en la biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- HYDE, Susan D. 2011. *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. Cornell University Press.
<https://library.oapen.org/bitstream/id/336e54ca-695d-4594-974b-5aae6a3f091f/626997.pdf>
- KELLEY, Judith J. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton University Press. Hallado en biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- LINDBERG, Staffan I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Johns Hopkins University Press. Hallado en biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- MANNERS, Ian. 2002. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235-58.
- MANNERS, Ian. 2006. «Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads». *Journal of European Public Policy* 13 (2): 182-99.
- MEE-UE. 2010. *Election Expert Mission Republic of Nicaragua - Regional Elections. Final Report*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/api/mission-documents/download/43a95abb-07ab-4c35-be1c-deea45e08c3e/direct>
- MEILÁN, Xabier, y Domenico TUCCINARDI. 2015. «La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014)». *América Latina Hoy*, n.º 70: 77-90.

- MOE-UE. 2001. *European Union Election Observation. Peru*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/317>
- MOE-UE. 2011. *Perú. Final Report. Second Round of the Presidential Election. June 2011*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/186>
- MOE-UE. 2016. *Perú 2016. Informe Final. Elecciones Generales*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/29>
- MOE-UE. 2020. *Perú 2020. Informe Final. Elecciones Congresales Extraordinarias*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/339>
- MÖRTH, Ulrika, ed. 2004. *Soft Law in Governance and Regulation An Interdisciplinary Analysis*. E. Elgar. Hallado en la Biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- MSE-UE. 2013. *European Union Election Follow-Up Mission to Malawi. Final Report*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/api/mission-documents/download/356672ba-dc22-4d61-9f02-d89b168b39e2/direct>
- MSE-UE. 2017. *Informe Final*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/201>
- MSE-UE. 2024. *Informe Final*. Unión Europea. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/497>
- NYE, Joseph S. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books. Hallado en la Biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- NYE, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs. Hallado en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- SABEL, Charles F., y Jonathan ZEITLIN. 2010. «Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union». En *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford University Press. Hallado en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.

- SCHEDLER, Andreas. 2013. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting electoral Authoritarianism*. Oxford University Press. Hallado en la Biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, y Ulrich SEDELMEIER. 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press. https://archive.org/details/europeanizationo0000unse_q7c2/page/n3/mode/2up
- SWYNGEDOUW, Eric. 2011. «Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces». *Political Geography* 30 (7): 370-80.
- TEUBNER, Gunther. 1987. «Juridification Concepts, Aspects, Limits, Solutions». En *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, editado por Gunther TEUBNER. De Gruyter. Hallado en la Biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- TRUBEK, David M., M. Patrick COTTRELL, y Mark NANCE. (2005) 2006. «“Soft Law,” “Hard Law” and EU Integration». En *Law and New Governance in the EU and the US*, editado por Gráinne DE BÚRKA y Joanne SCOTT. Hart Publishing. Hallado en biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- VAN DER BORGH, Chris, y Carolijn TERWINDT. 2014. *NGOs under pressure in partial democracies*. Palgrave MacMillan. Hallado en la Biblioteca de la Universidad de Barcelona.
- VAUCHEZ, Antoine. 2016. *Democratizing Europe*. Palgrave MacMillan. Biblioteca personal.
- ZÜRN, Michael. 2018. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press. Hallado en la Biblioteca de la Universidad de Barcelona.