Globethics Repository



LINEAMIENTOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Venice Commission
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-19 22:02:04
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/225733

Estrasburgo, 14 de Diciembre 2009

CDL-AD(2009)059
Or. Engl.

Estudio No. 477/2008

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

LINEAMIENTOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

Adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas
en su 31ª reunión
(Venecia, 10 de diciembre 2009)
y por la Comisión de Venecia
en su 81ª sesión plenaria
(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)

basado en los comentarios de
el Sr. Owen MASTERS (experto, Reino Unido)
la Sra. Valery MUSIN (miembro substituto, Federación Rusa)
el Sr. Oliver POHLER (experto, Francia)
el Sr. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (ex miembro substituto, España)

Este documento ha sido traducido al español por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Introducción

1. A solicitud del Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Comisión de Venecia comenzó los trabajos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales

2. En primer lugar, la Comisión redactó un Reporte sobre el Reconocimiento Internacional de los Observadores Electorales,[1] el cual adoptó en su sesión del 29 de marzo de 2009. De acuerdo con este reporte, la necesidad de recomendaciones que condujeran a un estatus de reconocimiento internacional de los observadores electorales pareció conveniente, considerando las disparidades existentes entre los derechos y los deberes de los observadores electorales en la legislación internacional y nacional, así como en el soft-law[2].

3. Con el objeto de lograr este propósito y de obtener una visión global de la observación electoral dentro de los estados miembros del Consejo de Europa, además de una visión general de la legislación nacional relativa al tema, los reportes sobre las misiones de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como otros reportes similares de la OSCE/ODIHR, son analizados en el presente documento[3]. Sobre esta base, la Comisión redactó un compendio de recomendaciones sobre el estatus de reconocimiento internacional de los observadores electorales, mismo que adoptó en su sesión de junio de 2009.

4. Finalmente, con base en el Reporte sobre el Reconocimiento Internacional de los Observadores Electorales[4] así como en el Compendio de Recomendaciones de Reconocimiento Internacional de los Observadores Electorales[5], la Comisión de Venecia ha

---

[1] Reporte sobre el Reconocimiento Internacional de los Observadores Electorales, con base en los comentarios del Sr. Valeriy Musin (Miembro Substituto, Federación Rusa), el Sr. Owen Masters (Experto, Reino Unido), el Sr. Oliver Pohler (Experto, Francia), y el Sr. Ángel Sánchez Navarro (Miembro Substituto, España), adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª sesión plenaria (Venecia, 13-14 de marzo del 2009, CDL-AD(2009)020rev, www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-e.asp).
El Reporte alude a los textos y estándares internacionales existentes que tratan sobre derechos y deberes de los observadores electorales (también prevé una visión general de la legislación electoral interna). Éstos incluyen:

- La Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional, tal y como fue establecida por las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005 (Esto se refiere solo a la observación internacional) (CDL-AD(2005)036);
- El Documento de Copenhague, 1990, OSCE;
- La Convención sobre los Estándares de las Elecciones Democráticas, Derechos Humanos y Libertades de los Estados Miembros de la Mancomunidad de Estados Independientes, 7 de octubre de 2002 (CDL-EL(2006)031);
- El Código de Buenas Prácticas en Cuestiones Electorales, Comisión de Venecia (CDL-AD(2002)023rev).

[2] El término "*soft law*" se refiere a los instrumentos normativos que no tienen fuerza jurídica vinculante, o cuya fuerza es "más débil" que la del derecho tradicional. Tradicionalmente, el término "*soft law*" se asocia con el derecho internacional, aunque más recientemente se ha trasladado a otras ramas del derecho interno.
[3] Para los reportes de la OSCE/ODHIR, *véase* www.osce.org/odhir-elections/14207.html. Para los reportes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *véase* www.assembly.coe.int.
[4] *Véase* el píe de página no. 1; CDL-AD(2009)020rev.
[5] Compendio de recomendaciones sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales, con base en los comentarios del Sr. Valeriy Musin (Miembro Substituto, Federación Rusa), el Sr. Owen Masters (Experto, Reino Unido), el Sr.. Oliver Pohler (Experto, Francia), y el Sr. Ángel Sánchez Navarro (Miembro Substituto, España), adoptado por la Consejo de Elecciones Democráticas en su 29ª reunión y la Comisión de Venecia en su 79ª sesión

elaborado los lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales, contenidos en el presente documento.

5. La Comisión de Venecia recomienda una aplicación cuidadosa de la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional y del Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales[6]. Con el fin de no duplicar lineamientos respecto de los ya existentes en la Declaración de Principios para la Observación Internacional Electoral, los presentes Lineamientos apuntan a promover un estatus reconocido, internacionalmente, de observador electoral, tanto para observadores internacionales como nacionales, cuyos derechos y deberes deben ser tan similares como sea posible, mientras que la Declaración de Principios aludida abarca únicamente aquellos derechos y deberes de los observadores electorales internacionales, combinando, para este propósito, estándares preexistentes y mejores prácticas.

6. Por otra parte, no existe instrumento internacional que garantice derechos y obligaciones similares para los observadores electorales nacionales. Estos Lineamientos requieren una implementación cuidadosa en la legislación del Estado[7].

7. Además, estos Lineamientos no hacen referencia a los derechos fundamentales, tales como el derecho a participar en asuntos públicos, la libertad de asociación, el derecho de acceso a la información, la libertad de expresión, de discurso, de tránsito y cualquier otro derecho relacionado con lo electoral, tal y como lo consagran los tratados internacionales sobre derechos humanos y otros instrumentos internacionales. Sin embargo, estos derechos fundamentales son aplicables a las organizaciones dedicadas a la observación electoral, así como a los observadores que llevan a cabo sus misiones.

8. El presente documento fue adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 31ª reunión (Venecia, 10 de diciembre de 2009) y por la Comisión de Venecia en su 81ª sesión plenaria (Venecia, 11-12 de diciembre de 2009).

I. OBSERVACIONES GENERALES

9. Cualquier intento de formular un estatus internacionalmente reconocido para los observadores electorales debe partir del hecho de que un estatus específico responde a una posición específica. La especificidad de los observadores electorales se encuentra en las funciones que llevan a cabo, las cuales consisten en la observación y la evaluación. Aparte de la denominación específica, la expresión "observadores nacionales" debe incluir tanto a los de los partidos políticos como a los que no tengan filiación alguna.

10. Tanto los observadores electorales internacionales como los nacionales, deben gozar de las mismas libertades y derechos. Deben tener principios comunes, derechos y deberes, dado

---

plenaria (Venecia,11-13 de junio de 2009, CDL-AD(2009)026, www.venice.coe.int/docs/2009/ CDL-AD(2009)026-e.asp.

[6] Declaración de Principios para la Observación Internacional Electoral y el Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales y el Compromiso para acompañar el Código de Conducta para los Observadores Electorales, preparado por la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD), el Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro Carter (TCC), aprobado por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 14ª reunión (Venecia, 20 de octubre del 2005, CDL-AD(2005)036, www.venice.coe.int/docs/2005/ CDL-AD(2005)036-e.asp).

[7] Adicionalmente, la legislación interna no debe obviar los principios concernientes específicamente a los observadores internacionales tal como fueron desarrollados por la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional (para más detalles concernientes a la Declaración, *véase* la nota al pie previa).

que tales derechos y obligaciones no son, comúnmente, suficientemente garantizados en la legislación electoral nacional existente[8].

11. Los observadores electorales deben contar con la más amplia oportunidad de participar en un proceso de observación electoral. Además, debe de dársele la oportunidad a las misiones de observación electoral de identificar y cooperar, según sea apropiado, con las organizaciones de observación electoral no partidistas. El deber de la observación electoral internacional debe ser, *inter alia*, evaluar y reportar si las organizaciones de observación electoral nacionales son capaces de llevar a cabo sus actividades sin interferencias y restricciones indebidas. Los estándares internacionales y las mejores prácticas deben ser los criterios fundamentales en la evaluación con relación a la legislación nacional y del desarrollo de un proceso electoral.

12. La observación de una elección debe evaluar si ocurrió cualquier irregularidad, antes y después del día de la elección, así como durante su desarrollo. Ésta es la única manera de asegurar que la elección se llevó a cabo de acuerdo con la legislación nacional, los estándares y reglas internacionales para elecciones democráticas y que fue organizada de manera transparente y democrática. Los observadores electorales deben encontrarse en una posición que les permita identificar si las leyes o acciones del estado y/o si los funcionarios electorales, obstruyen de manera indebida el ejercicio de los derechos electorales[9], garantizados por la ley, la constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. La calidad del marco legislativo es, por lo tanto, crucial y tiene que ser evaluado como es debido, y realizarse las enmiendas y nuevas regulaciones necesarias.

13. Por lo tanto, es importante que el papel de los observadores electorales no sea limitado al día de la elección, ni al proceso electoral en estricto sentido. Por el contrario, una misión de observación electoral, incluyendo expertos y observadores electorales de corto y largo plazo, debe ser capaz de cubrir áreas de evaluación que abarquen todo el proceso electoral[10]. La observación electoral puede, entonces, dividirse en tres fases: 1) fase pre-votación, 2) fase del día de la votación y 3) fase post-votación.

14. Con el objeto de garantizar los derechos de los observadores y evitar la ambigüedad en este aspecto, la referencia específica a los observadores internacionales y nacionales debe ser introducida en la legislación electoral nacional.

II. OBSERVACIÓN ELECTORAL: ÁREAS DE EVALUACIÓN

1. Fase pre-votación

15. Se debe permitir a los observadores evaluar el proceso de redacción/modificación de la ley electoral. Esta actividad puede realizarse a través de consultas, y no necesariamente por medio de observación presencial.

[8] Por ejemplo, previsiones específicas sobre invitaciones oficiales, acreditación, etc.
[9] En este aspecto, *véase* párrafo 7 del presente documento.
[10] Estas áreas son desarrolladas, *inter alia,* con base en al Manual de Observación Electoral de la Unión Europea (página 24); disponible en: http//: ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html

16. La observación del día previo a la votación debe ser llevada a cabo en muchas áreas del proceso electoral, asegurando que exista igualdad de oportunidades para todos los partidos y candidatos[11]; debiendo garantizarse por la ley el derecho de observación[12].

17. La fase pre-votación cubre las siguientes áreas de evaluación:

i) contexto político;

ii) marco legal (incluyendo el sistema electoral y la delimitación de circunscripciones electorales);

iii) administración electoral;

iv) registro de los electores y mantenimiento de las respectivas listas;

v) registro de partidos políticos y candidatos;

vi) financiamiento de campañas electorales;

vii) actividades de campañas electorales;

viii) resolución de quejas pre-electorales;

ix) monitoreo de los medios de comunicación estatales y privados;

x) libertad de expresión y más ampliamente todas las libertades fundamentales necesarias para celebrar elecciones democráticas;

xi) derechos humanos (incluyendo la participación de las mujeres y minorías);

xii) papel de la sociedad civil.

2. Fase del día de la votación.

18. La fase del día de la votación comprende la jornada electoral misma, incluyendo los procesos de apertura y cierre.

19. La fase del día de la votación debe cubrir también el voto de cualquier grupo especial (militares, prisioneros, instituciones, así como personas con discapacidad). La fase de votación debe abarcar, igualmente, medios específicos, como el voto electrónico, voto postal, voto en representación de un tercero, voto en tránsito y votación anticipada.

3. Fase post-votación

20. Después del día de la votación existen diversos procesos enfocados a verificar y validar la elección de candidatos y partidos/entidades/coaliciones políticas que hayan resultado electos. Estos procesos deben implementarse como los garantice la ley.

21. La fase post-votación cubre las siguientes áreas de evaluación:

i) proceso de cómputo;

ii) proceso de asignación;

iii) transmisión y publicación de los resultados preliminares;

iv) procedimientos de queja y apelaciones[13];

---

[11] *Véase* el Código de Buenas Prácticas en Cuestiones Electorales de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2002)023rev), I. 2. 3.

[12] Para más elementos sustanciales con respecto al día de la elección, *véase inter alia* el Manual para los Observadores Electorales de Largo Plazo de la OSCE/ODIHR ("LTOs"). Para mayor información: www.osce.org/odihr/ítem_11_24088.html

[13] No es usual seguir una elección para observar el proceso de quejas, o disputas, y apelaciones. Es necesario en todos los países, que haya un efectivo sistema de apelaciones (tal como se recomienda por el Código de Buenas Prácticas en Cuestiones Electorales, II. 3.3) si se percibió que hubo fallas al cumplir con la ley electoral. Por lo tanto, los estados deben dar la oportunidad a las organizaciones de observación electoral internacional y nacional, de seguir esta parte del proceso electoral, debiendo garantizarse por la ley.

v) publicación de resultados finales;
vi) toma de posesión de los candidatos electos.

III. LINEAMIENTOS PARA LOS OBSERVADORES ELECTORALES INTERNACIONALES Y NACIONALES

Los Estados están invitados a implementar cuidadosamente los siguientes Lineamientos en su legislación nacional.

1. Derechos de los observadores electorales internacionales y nacionales

1.1 Los observadores electorales internacionales y nacionales deben disfrutar de todos los derechos fundamentales considerados como condiciones básicas para celebración de elecciones democráticas.

1.2 Invitación

Las organizaciones internacionales de observación electoral deben ser invitadas, con la debida anticipación, al día de la elección, para garantizar oportunamente la preparación y permitir una observación a largo plazo de las diversas fases de la elección.

1.3 Elecciones por cubrir

La observación de las elecciones debe ser posible en cualquier ámbito (nacional, regional y local), tanto para los observadores electorales internacionales como los nacionales.

1.4 Acreditación

i. Por lo tanto, deben preverse las garantías necesarias para que ninguna autoridad gubernamental, de seguridad o electoral, interfiera en la selección de los miembros de las misiones de observación electoral internacional y nacional, o intente limitar el alcance y duración de la misión así como la cantidad de observadores.

ii. Igualmente, se deberán otorgar las garantías que prevengan que las autoridades nacionales rechacen la acreditación, con base en criterios discriminatorios (opinión política del observador, nacionalidad del observador internacional).

iii. Adicionalmente, los procedimientos de acreditación deben ser simples y gratuitos para los observadores.

iv. Las acreditaciones deben otorgarse oportunamente, tanto a los observadores electorales internacionales como a los nacionales, dentro de un plazo corto después de su solicitud, y en todo caso antes del día de la elección.

v. En caso de que sea rechazada la acreditación, deberá ser previsto para los observadores nacionales, el derecho a un sistema efectivo de apelación.

vi. Los observadores electorales deben estar plenamente acreditados, con criterios amplios relativos a aspectos geográficos y cronológicos, así como al material electoral:

i) acreditación geográfica amplia: libertad de tránsito en todas las áreas donde se lleven a cabo las elecciones y libertad de acceso a los módulos oficiales relacionados con el proceso electoral, incluyendo aquellos espacios abiertos al

público (en particular, centros de votación), para observar la elección a lo largo de un país sin la necesidad de dar aviso previo a las autoridades[14].

ii) acreditación cronológica amplia, cubriendo todas las fases del proceso electoral, incluyendo la posibilidad de visitar los centros de votación en cualquier momento[15].

iii) respecto a los materiales debe garantizarse el acceso a los documentos necesarios, previa solicitud.

1.5 Fases del proceso electoral a observar

i. Debe ser posible la observación de todo el proceso electoral (fase de pre-elección, del día de la elección y post-elección)[16].

ii. De acuerdo con el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, "los lugares en los que los observadores no pueden estar presentes, deben encontrarse claramente especificados en la ley" de conformidad con el principio de proporcionalidad[17].

iii. La observación electoral debe incluso ser posible cuando tenga lugar en otros lugares distintos sitios a las instalaciones electorales oficiales, tales como cortes, comisiones electorales distritales o regionales o la Comisión Central de Elecciones.

iv. Los observadores electorales deben poder asistir a cualquier actividad pública como parte de su misión de observación.

1.6 Relaciones con las partes en el proceso electoral nacional

i. Los observadores electorales deben tener acceso sin obstáculos a todas las personas que participen en el proceso electoral, y a todos los partidos y candidatos, incluyendo aquéllos que han sido descalificados o retirados de la elección.

ii. Los observadores electorales deben ser libres de contactar a partidos políticos, coaliciones, candidatos, votantes, ciudadanos, representantes de los medios de comunicación, cualquier individuo, así como a funcionarios e integrantes de los cuerpos electorales.

iii. Deben poder establecer contacto y entrevistar a cualquier persona en las instalaciones electorales (*inter alia*, miembros de las comisiones electorales), siempre y cuando tengan la voluntad de participar en dichas entrevistas[18].

---

[14] Las razones por las que un país no permita la observación electoral deben ser proporcionadas por las área internas (por ejemplo situación de seguridad) y restricciones más amplias en las actividades de los observadores electorales deben ser proporcionadas por ley de manera objetiva y razonable.

[15] Como fue desarrollado en la Parte II del presente documento.

[16] Como fue desarrollado en la Parte II de los presentes Lineamientos. Tal observación debe también incluir la certificación, auditorías y pruebas del voto electrónico, voto por correo y otras tecnologías utilizadas en la elección, así como acceso apropiado a los resultados de las quejas y reclamaciones con respecto al incumplimiento de la ley durante la elección.

[17] CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, c.

[18] Sin embargo, el personal electoral debe estar obligado a cooperar con los observadores (con el conocimiento de que los observadores no deben alterar el proceso), como lo previenen el Código de Conducta de los Observadores Internacionales, parte de la Declaración de Principios (para mayores detalles sobre la Declaración, *véase* pie de página no.4)

1.7 Reportes

i. Debe garantizarse a cualquier misión de observación internacional o nacional la libertad de emitir, sin obstrucción alguna, declaraciones públicas y reportes respecto a sus hallazgos y recomendaciones concernientes a los procesos electorales y su desarrollo.

ii. Las misiones de observación electoral deben contar también con el derecho a celebrar conferencias de prensa sobre su trabajo, así como a hacer públicos los resultados y la evaluación de alguna elección en particular.

iii. Los observadores electorales deben tener el derecho a comunicarse libremente con el Jefe de la misión – a través de formas, notas y otros medios técnicos - su opinión sobre el desarrollo del proceso electoral. Esto tiene que realizarse con el debido respeto a los derechos de los electores y, particularmente, al principio del voto secreto.

iv. Las misiones de observación electoral deben tener el derecho a emitir recomendaciones o comentarios a las autoridades encargadas del proceso electoral, en caso de observar alguna irregularidad, que deba ser rectificada.

v. Los observadores electorales deben tener el derecho para realizar y obtener copias de los documentos electorales[19].

vi. Debe garantizarse que ninguna autoridad gubernamental ejercerá presión a algún ciudadano nacional o extranjero que trabaje para, o provea de información a, una misión de observación electoral nacional o internacional (incluso a través de represalias o incentivos).

vii. Debe garantizarse a los observadores electorales por parte de las autoridades gubernamentales, el desarrollo e implementación de las actividades de los observadores electorales.

2. Deberes de los observadores electorales internacionales y nacionales

2.1 Los observadores electorales deben portar, en todo momento, una identificación y sus documentos de acreditación.

2.2 Los observadores electorales deben cumplir con las leyes y reglamentos del país en el que se encuentren realizando su actividad.

2.3 Los observadores electorales no deben obstruir el desarrollo del proceso electoral, en ningún sentido; no deben interferir en el proceso electoral y deben ser políticamente imparciales.

2.4 Los observadores electorales internacionales no deben, por ningún motivo, expresar parcialidad o preferencia alguna relacionada con los asuntos que puedan tener implicaciones políticas o electorales, y deben abstenerse de realizar cualquier actividad política o partidista. Deben estar libres de cualquier conflicto de intereses y deben

[19] Así como protocolos para los resultados electorales.

mantener los principios de estricta imparcialidad en todo momento, absteniéndose de expresar su preferencia por algún participante o partido[20].

2.5 Los observadores electorales, deben evitar emitir opiniones personales en medios masivos y deben rechazar invitaciones a entrevistas de tal naturaleza.

2.6 Los observadores electorales deben mostrar una actitud respetuosa a los funcionarios electorales, otras autoridades nacionales y a todos los participantes en el proceso.

2.7 Los observadores electorales deben comportarse de manera profesional e intachable en todo momento, incluyendo en su tiempo libre.

2.8 El estatus de observador electoral implica un respeto estricto por el marco legal del país que está llevando a cabo elecciones, y al principio de imparcialidad y no interferencia.

2.9 Los observadores electorales deben basar sus reportes y conclusiones en evidencia fáctica y verificable, con precisión profesional y estricto respeto a la imparcialidad.

22. Por lo tanto, si algún observador electoral no respeta estos principios (incluso cuando él o ella actúe de manera anónima, en su tiempo libre) él o ella podrán ser privados de su acreditación. Sin embargo, el principio de proporcionalidad debe ser respetado al tomar tal decisión.

[20] Sin embargo, los observadores nacionales no deben estar necesariamente constreñidos por los requisitos de imparcialidad partidista, dado que los representantes de los partidos tienen un papel aceptado que jugar en el proceso electoral.