

TESIS DOCTORAL

2015

**LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
INTERNACIONAL DE LAS
ORGANIZACIONES
INTERGUBERNAMENTALES . SU ALCANCE
EN DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
EN LA GENERACIÓN DEL DERECHO A
LA DEMOCRACIA.**

Víctor Carlos Pascual Planchuelo

Licenciado en Derecho UCM

Licenciado en CC. Políticas y de la Administración UCM

**Facultad de Derecho Departamento de
Derecho Internacional Público**

Directora: Fanny Castro-Rial Garrone

Codirector: Eduardo Trillo de Martín Pinillos

**LA OBSERVACIÓN
ELECTORAL INTERNACIONAL DE LAS
ORGANIZACIONES
INTERGUBERNAMENTALES. SU ALCANCE
EN DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
EN LA GENERACIÓN DEL DERECHO A LA
DEMOCRACIA.**

Víctor Carlos Pascual Planchuelo
Licenciado en Derecho UCM
Licenciado en CC. Políticas y de la Administración UCM

**Facultad de Derecho Departamento de
Derecho Internacional Público**

Directora: Fanny Castro-Rial Garrone
Codirector: Eduardo Trillo de Martín Pinillos

AGRADECIMIENTOS

A Rosa, Noa y Laia, por su amor y paciencia, por ser la razón de mi felicidad y por indicarme el camino para luchar por un mundo mejor.

A mis abuelos Antonio y Maximina, por haberme hecho persona y haberme enseñado que en esta vida todo puede lograrse a base de trabajo y sacrificio.

A mi familia.

A mis verdaderos amigos.

Como supongo que será habitual entre todos los que nos embarcamos en la empresa de elaborar una tesis doctoral, he de decir que esta investigación ha sido para mí una aventura vital. Una aventura de vida en la que llevo trabajando más de 5 años, que me ha acarrerado un alto sacrificio personal en todas las facetas, al tenerla que compaginar con mi actividad familiar, profesional y docente, lo que se ha traducido en muchas noches con pocas horas de sueño, veranos con el ordenador en la maleta o viajes acompañados de la lectura de libros relacionados con la materia de mi investigación, pero que indudablemente también me ha generado un enriquecimiento personal e internacional insustituible. En este sentido, este trabajo doctoral me ha llevado a realizar diversas estancias de investigación –todas ellas autofinanciadas- en diversos países, y me ha permitido la posibilidad de formar parte como observador de corta duración en misiones de observación electoral de diversas organizaciones internacionales. El periplo investigador internacional que he llevado a cabo a lo largo de estos 5 años de investigación no habría sido posible sin haber contado con el desinteresado apoyo de muchas personas, especialistas electorales, personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, altos empleados de las organizaciones internacionales que me han acogido en estancias de investigación o que me han ayudado y proporcionado información desde la distancia, compañeros de misiones de observación que me han aportado sus conocimientos y opiniones -que por supuesto también encuentran acogida en esta investigación-, así como de los ciudadanos y ciudadanas que en cada proceso electoral que he tenido el privilegio de observar decidieron depositar su voto en una urna para elegir a sus representantes políticos, haciendo posible el ejercicio de un derecho democrático, y que justifican las múltiples

acciones de observación electoral internacional que llevan a cabo las diversas organizaciones internacionales.

Mi andadura investigadora comenzó en 2000 en Estrasburgo (Francia), en el Consejo de Europa, más concretamente, en la Comisión de Venecia, donde gracias a la intervención de mi directora de tesis, Fanny Castro-Rial, conseguí realizar una estancia de investigación de corta duración, en la que expertos de la Comisión, como Pierre Garrone, Gaël Martin Micallef o Amaya Úbeda de Torres me ayudaron a entender el papel de asistencia electoral de la Comisión, pero a la vez me orientaron sobre la labor de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y del Congreso de Poderes Locales y Regionales.

Al año siguiente, a través de la Representación de España ante la OSCE (de su embajadora Sra. Betanzos Roig y de su consejero Pablo Sanz), se me permitió realizar una estancia de investigación en la sede de la ODIHR, en Varsovia (Polonia) y en la Residencia de Investigadores de la OSCE en Praga (República Checa). Fue una estancia muy interesante y enriquecedora para mi investigación, en la que agradecí especialmente el gran apoyo y la información que me proporcionaron tanto la Directora del departamento de Elecciones de la ODIHR, Beata Martin-Rozumilowicz como la especialista electoral, Lusine Badalyan.

Posteriormente, en 2012, la importancia de la observación electoral en el continente americano me llevó hasta San José de Costa Rica, sede del CAPEL. Debo agradecer la acogida y la excelente disposición en proporcionarme información de relevancia para mi investigación a Roberto Cuéllar y Joseph Thompson, dos grandes autoridades del continente, respectivamente, en el campo de los derechos humanos y los procesos electorales, al resto del equipo de CAPEL, Sofía Vincenzi, Evelyn Fernández, Mariela Miranda, así como a Ileana Aguilar (del IFE) y al consultor de Capel, Andrés Araya. Del mismo modo, resultó muy fructífera y por ello le agradezco expresamente su acogida a Antonio Sobrado, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Finalmente, mi itinerario específicamente investigador concluiría en 2014 en Bruselas, en el Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea. En esta corta

estancia, dos personas en especial merecen mi agradecimiento por su amabilidad, su ayuda altruista y por hacer posible mi fundamental estancia para conocer de primera mano la acción de observación electoral internacional de la UE, a Mualla Cirakli, del FPI, pero sobre todo, a Ana Gordon. Su conocimiento y gran experiencia me ha resultado esencial para que mi enfoque investigador, en este punto, sea más preciso y ajustado a la realidad.

Junto a estas experiencias investigadoras, mi investigación doctoral exigía conocimiento empírico, es decir, experiencia sobre el terreno en el ámbito de la observación electoral, y ello sólo era posible consiguiendo ser elegido como observador electoral de alguna misión de observación en aquellas organizaciones internacionales a las que podía concurrir para ser elegido como tal, la OSCE, la OEA y la UE. A este respecto, debo mostrar mi mayor agradecimiento a la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, especialmente, a Isabel Menchón. Espero que el trabajo que ahora presento sea digno del apoyo que me habéis otorgado en los duros y complicados procesos de selección de observadores para estas Misiones. Sin este trabajo de campo que me habéis permitido desarrollar, este trabajo no habría sido posible. De verdad, muchas gracias.

Mi primera experiencia observadora comenzó en octubre de 2010 en las elecciones generales de Bosnia Herzegovina; continuó en julio de 2012 en las elecciones Presidenciales de México; siguió en mayo de 2014, como observador de la OSCE en las cruciales elecciones de Ucrania; y culminó finalmente en octubre de 2015 como observador de corta duración de la Unión Europea en las elecciones generales de Tanzania. Sin duda alguna, constituyeron experiencias observadoras necesarias para poder llevar a cabo este trabajo doctoral sobre la observación internacional de elecciones. Sin embargo, haber sido elegido para estas cuatro misiones no fue nada fácil, pues desde 2010 hasta hoy, es probable que mis solicitudes para formar parte de estas misiones hayan superado las cincuenta.

Debo decir que, aparte de estas misiones de observación de estas relevantes organizaciones intergubernamentales, tuve también la oportunidad de formar parte en el año 2012 en Bulgaria de una misión de “observación” electoral promovida por un partido político; experiencia que fue sin duda de gran interés, pues entre otras cosas me

sirvió para comprender qué no debía considerarse técnicamente “observación” electoral.¹

En estas misiones, hay muchas personas a las que quiero agradecer su apoyo en mi tarea investigadora. Quiero destacar y agradecer especialmente la continua ayuda que desde la OEA me ha venido prestando desde 2012, la ex Directora del DECO, Betilde Muñoz-Pogossian, así como la otras personas de la Organización, como Marcela Garzón.

Asimismo, también debo agradecer a expertos de otras Organizaciones por haber aceptado mi solicitud de reunión en las ciudades donde estaban desplegadas tanto su misión de observación como aquella de la que yo formaba parte. Concretamente, debo agradecer su amabilidad al recibirme y atender todas mis dudas y consultas a Samuel Atoubi, oficial senior de la Unión Africana, Linford Andrews, de la Commonwealth, o a Hilda Modisane, del Forum de Comisiones Electorales de la SADC.

Pero la lista de personas que, en el transcurso de estas misiones, han sido de importancia para mí y para mi investigación es muy extensa. Me limitaré a citar a algunas de las personas de las que más he aprendido, las que más me han ayudado a comprender el fenómeno de la observación electoral, así como aquellas con las que he compartido la fantástica experiencia de observar elecciones. Así, cronológicamente, entre otros, Ana, Lorena, Elena, Javier, Clarissa, Carlos, Josep, Isabel, Ruth, Laureano, Victoria, Jaume, María, Stig, Nacho, Alfons, Simona, Joanne, Mauro, Margarida, Thomas, Nathania, así como a todos los conductores, intérpretes, observadores de larga duración, coordinadores, miembros del Equipo Central, etc., que forman parte de estas Misiones.

Por último, en el ámbito académico, no sólo debo agradecer expresamente su compromiso, ayuda y paciencia a mi directora de tesis, Fanny Castro-Rial, de la que quiero resaltar su cercanía y profesionalidad, y a mi codirector de tesis, Eduardo Trillo, gran especialista en el ámbito de la observación electoral, que ha formado parte del Equipo Central de diversas Misiones de Observación Internacional en el puesto de

¹ Vid. PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “*Observando las últimas elecciones en Bulgaria: entre la legitimidad de los resultados y las sospechas de fraude*”, PASSIM, junio 2013.

analista legal, sino que también quiero extender mi agradecimiento a otros compañeros, como Álvaro Jarillo, cuyo apoyo y su impulso me ha resultado muy útil para avanzar en este trabajo, y a dos grandes maestras del Derecho Internacional Público, Concepción Escobar y a Araceli Mangas, referencias y ejemplos a seguir en la disciplina para los recién llegados como el que suscribe, y de las que tengo la suerte de poder seguir aprendiendo diariamente. En especial, a Araceli Mangas debo agradecerle su empuje para que esta tesis viera la luz y que me haya abierto el conocimiento de bases de revistas y de otros trabajos de investigación que han resultado ser de gran ayuda para la conclusión final de la investigación.

En definitiva, este trabajo ha sido un corto viaje, una época de mi vida en la que la observación electoral internacional se ha erigido –obviamente junto a mis hijas, mi mujer y mi familia- en el punto central de mis pensamientos y mis reflexiones. Estaría encantado de poder seguir trabajando en este ámbito electoral y no descarto embarcarme en el análisis de la observación electoral que desarrollan en el plano internacional numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales. Ya veremos qué nos depara el futuro. Mientras tanto, espero que este trabajo de investigación sirva para poner de relieve la trascendencia que tiene en la sociedad internacional actual la observación internacional de elecciones que realizan los Estados a través de las organizaciones intergubernamentales y, en particular, para destacar el papel que estas acciones de observación electoral están desempeñando en el desarrollo del Derecho Internacional Público.

Votar es un derecho humano que debe ser ejercido –sin restricciones indebidas- por los ciudadanos en todos los países del mundo; observar las elecciones de manera imparcial, neutral, objetiva e independiente resulta esencial para garantizar que ese acto de votar de los ciudadanos se ajuste a una serie de criterios y requisitos que aseguren que las elecciones son auténticas y libres, es decir, plenamente democráticas.

Madrid, a 27 de noviembre de 2015

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS..... 2

ÍNDICE..... 7

GLOSARIO DE ABREVIATURAS..... 25

INTRODUCCIÓN..... 27

**PARTE I. LA DEMOCRACIA COMO FIN
ÚLTIMO DE LA OBSERVACIÓN
ELECTORAL INTERNACIONAL 32**

**CAPÍTULO INTRODUCTORIO. LAS BASES TEÓRICAS
DE LA DEMOCRACIA Y SU INFLUENCIA EN LA
OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL 33**

I.- Introducción.	33
II.- Evolución histórica del concepto de “Democracia”.	36
II.1. Orígenes. La Democracia Clásica.	36
II.2. La democracia en el Imperio Romano.	39
II.3. La democracia inglesa.	40
II.4. La democracia americana.	42
II.5. La democracia en la Revolución Francesa.	44
II.6. La democracia antes de la I Guerra Mundial.	46
II.7. Las Teorías elitistas de la Democracia en el siglo XX.	47
II.8. La Democracia tras la I Guerra Mundial hasta nuestros días.	48
III. Aportaciones recientes sobre el concepto de “democracia”.	57
IV.- Democracia y democracia electoral.	60
V.- Modelos políticos no democráticos.	63
VI. Conclusiones.	65

**PARTE II. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL
INTERNACIONAL DE LAS
ORGANIZACIONES
INTERGUBERNAMENTALES. 68**

CAPÍTULO 1. ORIGENES, DESARROLLO Y ETAPAS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL. 71

1.1. Introducción.	71
1.2. Los orígenes de la “Observación Electoral Internacional” y su desarrollo de conformidad con la evolución del Derecho Internacional Público.	71
1.2.1. Los orígenes de la Observación Electoral Internacional (de 1857 a 1950).	72
1.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.	77
- La Paz de Westfalia y el Principio de soberanía de los Estados.	
- El principio de no intervención en asuntos internos en el continente americano y las primeras experiencias de monitorización de elecciones en Europa.	
- El principio de las nacionalidades como antecedente del derecho a la autodeterminación.	
- Tras la Primera Guerra Mundial: Los 14 puntos de Wilson.	
- El período de entreguerras: La Sociedad de Naciones.	
1.3. Desarrollo y etapas de la Observación Electoral Internacional.	82
1.3.1. Primera etapa: Inicios y primeras experiencias de observación electoral internacional (1950-1970).	83
1.3.1.1. La Observación Electoral Internacional durante el proceso de Descolonización.	83
1.3.1.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.	92
- Después de la Segunda Guerra Mundial: La Carta de las Naciones Unidas.	
- Las dimensiones externa e interna del derecho de autodeterminación de los pueblos y el proceso de descolonización.	
1.3.2. Segunda etapa: La Observación Electoral Internacional desde 1970 hasta el final de la Guerra Fría.	97
1.3.2.1. La Observación Electoral Internacional desde 1970 a 1989.	97
1.3.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.	99
- El derecho a la autodeterminación en los Pactos Internacionales de 1966.	
- El derecho a la participación política de los individuos.	
- La complementariedad de la resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU con el derecho a la autodeterminación de los pueblos.	
- Los orígenes de la observación internacional de elecciones en el continente americano.	
- El “droit du regard” en el ámbito OSCE.	

- La importancia del principio de soberanía estatal y de no injerencia en asuntos internos.	
1.3.3. Tercera etapa: El fin de la Guerra Fría y la expansión del principio democrático y de la Observación Electoral Internacional (1990-2000).	110
1.3.3.1. La Observación Electoral Internacional entre 1990 y 2000.	110
1.3.3.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.	112
- El fundamento jurídico de la observación electoral de la UE.	
- La Declaración de la Conferencia de Viena de 1993.	
1.3.4. Cuarta etapa: Desarrollo y profundización de la Observación Electoral Internacional (de 2000 a la actualidad).	114
1.3.4.1. La Observación Electoral Internacional de 2000 a la actualidad.	114
1.3.4.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.	115
1.4. Conclusiones.	115

CAPÍTULO 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES DE ÁMBITO UNIVERSAL..... 118

2.1. Introducción y concepto.	119
2.2. Los antecedentes: Los estándares de observación de elecciones antes de 1945.	121
2.3. Estándares internacionales universales para elecciones (I). El derecho a la participación política.	122
2.3.1. Derecho a la Participación en el gobierno del país: El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.	122
2.3.2. Derecho a la libre determinación de los pueblos: artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	126
2.3.3. Derecho a la Participación Política: El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	129
2.3.3.1. Derechos de participación política antes de 1948.	129
2.3.3.2. Proceso de codificación.	130
2.3.3.3. La naturaleza jurídica del derecho de participación política en el ordenamiento jurídico internacional.	133
2.3.3.4. El derecho a la participación política en Derecho Internacional Público como norma “erga omnes”.	137
2.3.3.5. Referencias al derecho de participación política en los ordenamientos jurídicos regionales.	139
2.3.4. El Comentario General número 25 al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	143
2.4. Estándares internacionales para elecciones (II). Derechos políticos que complementan el derecho a la participación política del artículo 25 PIDCP.	149
2.4.1. Artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).	149

2.4.2. Artículos 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (CDPM) (1952).	150
2.4.3. Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).	151
2.4.4. Artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) (2006).	151
2.4.5. Artículos 41 y 42 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).	153
2.4.6. Otras normas internacionales que incluyen derechos políticos.	154
2.5. Estándares internacionales para elecciones (III). El principio de “elecciones auténticas y periódicas”.	155
2.5.1. La formulación de la Asamblea General.	155
2.5.2. Base jurídica del Principio “elecciones auténticas y periódicas”.	162
2.6. Conclusiones.	164

CAPÍTULO 3. CONCEPTO Y MODALIDADES DE “OBSERVACIÓN ELECTORAL”. 167

3.1. El concepto de “observación electoral”.	167
3.2. Diferencias de la observación electoral con otras figuras afines: asistencia electoral, supervisión electoral.	172
3.3. Observación electoral nacional vs Observación electoral internacional.	175
3.4.- La observación electoral internacional y nacional no gubernamentales.	177
3.5. ¿Cómo observan los observadores? El Código de Conducta para observadores internacionales.	180
3.6.- Modalidades y enfoques de observación Electoral.	182
3.7. ¿Qué observan las misiones de observación electoral?. Referencias al ciclo electoral.	187
3.8. Conclusiones.	189

CAPÍTULO 4. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LAS NACIONES UNIDAS DESDE EL AÑO 1989. 191

4.1. Introducción y contexto.	192
4.2. La Observación electoral de las Naciones Unidas.	194
4.2.1. El marco normativo de la participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales. La Conferencia de Viena de 1993 y el Programa de Paz.	195
4.2.2. La División de Asistencia Electoral.	198
4.3. Las Misiones de Observación Electoral.	200
4.3.1. Modalidades de participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales.	200
4.3.2. Tipos de operaciones electorales en función del Órgano de Naciones Unidas que decide su establecimiento.	202
4.3.3. Establecimiento y desarrollo de una Misión de observación de Naciones Unidas.	204
4.3.3.1. Requisitos básicos para el establecimiento de la misión de observación.	204

a) Dimensión internacional.	205
b) Participación en todo el proceso electoral.	205
c) Solicitud del gobierno.	206
d) Autorización por Naciones Unidas.	206
4.3.3.2. Diseño de la Misión. Composición y estatus de sus miembros.	206
4.3.3.3. Actividades de la Misión.	208
4.3.3.4. Estándares internacionales de la observación electoral de la ONU.	209
4.4. Evolución histórica de la observación electoral de Naciones Unidas. Análisis de los casos más destacados: Misiones de “primera” y “segunda generación”. Las misiones de observación electoral de la ONU en Namibia (1989), Nicaragua (1989/90), Haití (1990/91) y El Salvador (1993/94).	211
4.5. Valoración del impacto de la observación electoral de la ONU.	223
4.6. Conclusiones.	227

CAPÍTULO 5. LA OBSERVACION ELECTORAL DEL CONSEJO DE EUROPA. 229

5.1. El Consejo de Europa.	230
5.1.1. Introducción.	230
5.1.2. Régimen jurídico y Objetivos.	230
5.1.3. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Derecho a elecciones libres.	232
5.2. Las Misiones Electorales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE).	235
5.2.1. Introducción.	235
5.2.2. Orígenes y evolución de la observación electoral de la APCE.	236
5.2.3. Composición.	238
5.2.4. Base Jurídica y Estándares de observación electoral.	238
5.2.5. Metodología de las Misiones.	239
5.2.6. Valoración de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.	241
5.3. Las Misiones Electorales del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.	243
5.3.1. Introducción.	243
5.3.2. Base jurídica y Estándares de observación electoral.	244
5.3.3. Seguimiento de la democracia local y regional.	248
5.3.4. Composición de las Misiones de observación electoral del Congreso.	248
5.3.5. Metodología de las misiones del CPRL sobre el terreno. Informes y seguimiento.	249
5.3.6. Valoración de la observación electoral del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.	250
5.4. La Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).	251
5.4.1. Naturaleza jurídica y composición.	251
5.4.2. Actividades de la Comisión directamente relacionadas con la observación electoral.	253
5.4.2.1. Asistencia constitucional y electoral.	253
5.4.2.2. Elecciones y referendos, partidos políticos.	255
5.4.2.3. Textos de referencia de la Comisión de Venecia	

más directamente relacionados con la observación electoral.	256
5.5. Conclusiones.	257

CAPÍTULO 6. LA OBSERVACION ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA..... 261

6.1. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).	263
6.1.1. Introducción. La acción de la OEA en el ámbito de los derechos humanos.	263
6.1.2. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OEA.	269
6.1.3. Los estándares de observación electoral de la OEA.	273
6.1.4. Estructura orgánica de la OEA en materia electoral.	282
6.1.4.1. Secretaría de Asuntos Políticos	282
6.1.4.2. El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO).	282
6.1.5. La MOE OEA en el terreno.	283
6.1.5.1. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OEA.	283
6.1.5.2. Principios y Objetivos de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.	286
6.1.5.3. Informes de las misiones de observación electoral de la OEA.	288
6.1.6. Conclusiones y valoración observación electoral OEA.	289
6.2.- CAPEL (CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL).	292
6.2.1. Orígenes y evaluación de la observación electoral de CAPEL.	292
6.2.2. Ejes de actuación de CAPEL.	293
6.2.3. Los Estándares de observación electoral de CAPEL.	295
6.2.4. Metodología de las MOE CAPEL en el terreno. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de CAPEL.	297
6.2.5. Conclusiones y valoración observación electoral CAPEL.	299
6.3. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).	301
6.3.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de UNASUR.	301
6.3.2. Estándares de observación electoral UNASUR. Proyecto sobre los “Criterios y normativas para el acompañamiento y observación electoral internacional”.	303
6.3.3. Estructura organizativa de UNASUR en materia electoral y ejes de actuación.	303
6.3.3.1. El Consejo Electoral UNASUR.	303
6.3.3.2. De las misiones de observación y acompañamiento electoral de UNASUR.	305
6.3.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Acompañamiento Electoral de UNASUR.	305
6.3.4.1. Acuerdos de UNASUR con Organismos Electorales competentes para el acompañamiento internacional electoral.	306
6.3.5.2 Del concepto de “acompañamiento” y sus diferencias con la observación.	307
6.3.5. Conclusiones y valoración.	308

6.4.- CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA).	310
6.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la COPA.	310
6.4.2. Estándares de observación electoral COPA	311
6.4.3. Estructura organizativa de COPA en materia electoral.	311
6.4.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Monitorización Electoral de COPA.	312
6.4.5. Conclusiones y valoración.	317
6.5.- COMUNIDAD ANDINA.	317
6.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Comunidad Andina.	317
6.5.2. Estándares de observación electoral.	318
6.5.3. Estructura orgánica de la CAN en materia electoral.	320
6.5.4. Las MOE del Parlamento Andino sobre el terreno.	321
6.5.5. Conclusiones y valoración.	322
6.6 CONSEJO DE EXPERTOS LATINOAMERICANOS (CEELA).	322
6.6.1. Creación, composición y objetivos.	323
6.6.2. Base jurídica del CEELA y estándares de observación.	324
6.6.3. Misiones de monitorización de elecciones del CEELA.	324
6.6.4. Conclusiones y valoración.	325
6.7. MERCOSUR.	326
6.7.1. Introducción.	326
6.7.2. La monitorización de elecciones del MERCOSUR. Informes.	328
6.7.3. Conclusiones y valoración.	328
6.8. UNIÓN INTERPARLAMENTARIA - GRUPO LATINOAMÉRICA Y CARIBE (UIP-GRULAC).	329
6.8.1. La monitorización de elecciones de la UIP-GRULAC.	329
6.8.2. Conclusiones y valoración.	330
6.9. PARLAMENTO LATINOAMERICANO.	330
6.9.1. Introducción.	330
6.9.2. La monitorización de elecciones del Parlatino.	331
6.9.3. Conclusiones y valoración.	333
6.10. PARLAMENTO CENTROAMERICANO.	334
6.10.1. Introducción.	334
6.10.2. La monitorización electoral del PARLACEN.	335
6.10.3. Conclusiones y valoración.	336
6.11. Conclusiones.	336
CAPÍTULO 7. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN EUROPA DE LA OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y DERECHOS HUMANOS (ODIHR) DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA (OSCE).....	339

7.1. Los antecedentes históricos de la OSCE.	339
7.2. El fundamento jurídico de la observación electoral de la OSCE.	343
7.3. La Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).	352
7.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR.	355
7.5. Los informes finales de observación electoral de las MOEs ODIHR. Estructura.	365
7.6. Conclusiones y valoración de la observación electoral de la OSCE.	367

CAPÍTULO 8.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA..... 370

8.1.- Introducción.	370
8.2.- La democracia en el ámbito de la Unión Europea y los orígenes de la observación electoral de la UE.	372
8.3. Base Jurídica de la Observación Electoral de la UE.	375
8.4.- Estructura organizativa de la UE en materia electoral.	381
8.4.1. La Alta Representante y el Consejo de la Unión Europea.	382
8.4.2. La Comisión Europea.	383
8.4.3. La observación electoral del Parlamento Europeo.	384
8.4.3.1. Orígenes	384
8.4.3.2. Composición del Grupo de Coordinación.	385
8.4.3.3. Actividades durante las elecciones.	387
8.4.3.4. Papel político de la observación electoral del PE antes y después de las Elecciones.	387
8.5.- Los estándares internacionales para elecciones de la UE.	388
8.6.- Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.	390
8.6.1. La decisión sobre el despliegue de una MOE en el terreno.	390
8.6.2. El despliegue de la MOE UE.	393
8.6.3. Metodología de las Misiones Observación Electoral UE.	396
8.6.4. Los diferentes formatos de Misiones de observación de la UE.	400
8.7. Los informes finales de observación electoral de las MOEs UE.	404
8.8. La observación de la Unión Europea en América Latina (México, Nicaragua, Venezuela...).	406
8.9. La observación electoral de la UE en Oriente Medio y el mundo islámico.	408
8.10. La observación electoral de la UE en Asia.	410
8.11. El seguimiento de recomendaciones por parte de la Unión Europea. Su aplicación en Malawi.	411
8.12. Conclusiones y valoración de la observación electoral de la Unión Europea.	412

CAPÍTULO 9. OBSERVACIÓN ELECTORAL DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN ÁFRICA, ASIA Y ORIENTE MEDIO..... 418

9.1. Introducción.	420
---------------------------	-----

9.2. La observación electoral internacional gubernamental en África.	421
9.2.1. LA UNIÓN AFRICANA.	424
9.2.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UA.	424
9.2.1.2. Estándares de observación electoral.	426
9.2.1.3. Estructura organizativa de la UA en materia electoral. La Unidad de Asistencia Electoral y Democracia de la Unión Africana (DEAU).	429
9.2.1.4. Las Misiones de Observación Electoral de la UA sobre el terreno. Metodología.	431
9.2.1.5. Conclusiones y valoración.	434
9.2.2. LA COMUNIDAD DE DESARROLLO DEL AFRICA AUSTRAL (SOUTH AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, SADC).	436
9.2.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la SADC.	437
9.2.2.2. Principios y directrices reguladoras de unas elecciones democráticas. Estándares de observación electoral de las Misiones de Observación Electoral de la SADC.	438
9.2.2.3. Estructura organizativa de la SADC en materia electoral. La SADC, la “Sadc Parliamentary Forum” y el “Foro de Comisiones Electorales de los países de la SADC”.	442
9.2.2.4. Las Misiones de Observación Electoral de la SADC sobre el terreno. Metodología.	444
9.2.2.5. Conclusiones y valoración.	444
9.2.3. LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEDEAO) / ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS).	445
9.2.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEDEAO.	446
9.2.3.2. Los Estándares de observación electoral del CEDEAO.	447
9.2.3.3. Estructura organizativa de la CEDEAO en materia electoral. La División de Asistencia y Observación Electoral.	449
9.2.3.4. Las Misiones de observación electoral de la CEDEAO sobre el terreno. Metodología.	451
9.2.3.5. Conclusiones y valoración.	452
9.3. La “observación” electoral internacional gubernamental en el mundo árabe e islámico.	453
9.3.1. LA LIGA ÁRABE.	454
9.3.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la LIGA ÁRABE.	454
9.3.1.2. Estándares de observación electoral de la LIGA ÁRABE.	457
9.3.1.3. Estructura organizativa de la LIGA ÁRABE en materia electoral.	458
9.3.1.4. La monitorización de elecciones de la Liga Árabe sobre el terreno. Metodología.	459
9.3.1.4.1. Ámbito geográfico.	459
9.3.1.4.2. El tipo de elecciones que observan las Misiones de la Liga Árabe.	460

9.3.1.5. Conclusiones y valoración.	462
9.3.2. LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN ISLÁMICA (OCI).	463
9.3.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la OCI.	463
9.3.2.2. Estándares de observación electoral de la OCI.	465
9.3.2.3. Conclusiones y valoración.	466
9.4. La “observación” electoral internacional gubernamental en Asia.	466
9.4.1. LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO / ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN).	466
9.4.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la ASEAN.	467
9.4.1.2. Estándares de observación electoral de la ASEAN.	469
9.4.1.4. La monitorización de elecciones de la ASEAN sobre el terreno. Metodología.	470
9.4.1.5. Conclusiones y valoración.	471
9.4.2. LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI.	472
9.4.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la Organización de Cooperación de Shanghai.	472
9.4.2.2. Los estándares de observación electoral de la Organización de Cooperación de Shanghai.	474
9.4.2.3. Conclusiones y valoración.	474
9.5. Conclusiones.	474
CAPÍTULO 10.- OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.....	477
10.1. EL SECRETARIADO DE LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA/ “COMMONWEALTH SECRETARIAT”.	478
10.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Mancomunidad Británica.	478
10.1.2. Estándares de observación electoral de la Mancomunidad Británica.	480
10.1.3. Las Misiones de la Mancomunidad Británica sobre el terreno. Metodología.	481
10.1.4. Conclusiones y valoración.	484
10.2. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONIA (OIF).	486
10.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OIF.	486
10.2.2. Estándares de observación electoral de la OIF.	487
10.2.3. Las Misiones de la OIF sobre el terreno. Metodología.	488
10.2.4. Conclusiones y valoración.	490
10.3.- UNION INTERPARLAMENTARIA (UIP).	491
10.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UIP.	491

10.3.2. Estándares de observación electoral de la UIP.	492
10.3.3. La promoción de la democracia por la UIP.	496
10.3.4. Las Misiones de la UIP sobre el terreno. Metodología.	496
10.3.5. Conclusiones y valoración.	498
10.4.- LA OBSERVACION ELECTORAL EN EUROPA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO PARA EL ATLANTICO NORTE (OTAN).	498
10.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.	498
10.4.2. El Paternariado para el Programa de Paz y los valores y fines de la Asamblea Parlamentaria OTAN.	499
10.4.3. Las Misiones de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN sobre el terreno. Metodología.	500
10.4.4. Ejemplo de observación electoral de la OTAN: La participación de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en las elecciones de Ucrania.	501
10.4.5. Conclusiones y valoración.	502
10.5. COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (CEI) / COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES (CIS).	502
10.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEI.	502
10.5.2. Estándares de observación electoral de la CEI.	504
10.5.3. Las Misiones de la CEI sobre el terreno. Metodología.	505
10.5.4. Desarrollos recientes del CIS en materia de monitorización electoral.	507
10.5.5. La Organización de monitorización electoral CIS-EMO.	509
10.5.6. Conclusiones y valoración.	511

CAPÍTULO 11.- LA CLASIFICACIÓN DE LA MONITORIZACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO..... 513

11.1. Introducción.	514
11.2. Clasificación de las Organizaciones de Monitorización de Elecciones.	515
A) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Integral”. (UNIÓN EUROPEA, OEA, OSCE, UNIÓN AFRICANA, SADC, ECOWAS).	515
B) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Auxiliar” y “Parcial” (CONGRESO PODERES LOCALES Y REGIONALES y la UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, PARLAMENTO EUROPEO, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, ASAMBLEA DE LA OTAN).	517
C) Organizaciones Internacionales de Acompañamiento Electoral “Auxiliar” y “Parcial” (CAPEL, PARLAMENTO ANDINO, COPA, MERCOSUR, LA LIGA ÁRABE y la ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA).	519

D) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Diplomática” (LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA DE NACIONES O COMMONWEALTH y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONÍA).	521
E) Organizaciones Internacionales “Intervenidas” de acompañamiento electoral (UNASUR, CIS, ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI).	521
11.3. Análisis comparativo de la Monitorización de Elecciones desarrollada por algunas Organizaciones Internacionales.	524
A) UE/OEA	524
B) OEA/ CAPEL	527
C) OSCE/CIS	528
D) OEA/UNASUR	534
11.4. La frivolidad de la observación electoral.	534
11.5. La politización de la observación electoral.	537
11.6. Perspectivas y retos de la observación electoral internacional.	540
11.7. Conclusiones.	544

PARTE III. LA CONTRIBUCIÓN DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL AL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO..... 546

CAPÍTULO 12.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES..... 547

12.1. Referencias al control de la aplicación de las normas de Derecho Internacional Público en conexión con las Misiones de Observación Electoral (MOE).	548
12.2. Las Misiones de Observación Electoral como mecanismos de control internacional para la aplicación de las normas y estándares electorales internacionales.	551
12.2.1. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las normas electorales convencionales recogidas en Tratados Internacionales: El control del derecho a la participación política mediante los estándares internacionales de observación electoral.	554
12.2.2. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados	

de los estándares internacionales (“soft law”) de observación electoral que no son tratados internacionales: el control de parámetros democráticos.	559
12.2.2.1. El concepto de “soft law” en Derecho Internacional Público.	559
12.2.2.2. Los estándares de “soft law” electoral.	574
12.2.2.3. El control democrático de los Estándares internacionales de “soft law”.	578
12.2.3. El control mediante el Seguimiento de las Recomendaciones de las MOEs.	580
12.2.3.1. Las misiones de seguimiento de recomendaciones (“follow up”) de la Unión Europea: el caso de Malawi.	581
12.2.3.2. El seguimiento o “follow up” de recomendaciones por la OSCE/ ODIHR.	583
12.3. Conclusiones.	584

CAPITULO 13.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE GENERACIÓN DE COSTUMBRES INTERNACIONALES ELECTORALES... 586

13.1. Introducción.	591
13.2. La formación de costumbres internacionales.	591
13.2.1. Elementos de la costumbre internacional.	591
13.2.2. El “soft law” electoral como base para la creación de costumbres internacionales electorales.	596
13.3. Los estándares internacionales de observación electoral como base para la generación de costumbres internacionales.	603
13.3.1. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la participación política.	604
13.3.2. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la democracia.	605
13.4. Las Misiones de Observación Electoral como medio de generación del elemento material en la formación de costumbres internacionales electorales: el derecho a la participación política y el derecho a la democracia por vía consuetudinaria.	607
13.4.1. El efecto constitutivo del artículo 25 del PIDCP en la creación de un derecho a la participación política por vía consuetudinaria.	607
13.4.2. El nacimiento del derecho a la democracia por vía consuetudinaria por el ajuste de los Estados a los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOE (OSCE, UE y OEA).	608
13.5. El rol de la observación electoral internacional como medio de generación del elemento material del derecho a la participación política y del derecho a la democracia por vía consuetudinaria. Estudio de países.	611
13.5.1. Introducción.	611
13.5.1.1. El ajuste a los estándares internacionales de observación electoral mediante la ratificación de los Tratados internacionales que recogen derechos políticos.	611
13.5.1.2. El ajuste a los estándares internacionales de observación electoral en la práctica legislativa de los Estados.	613
13.5.1.3. El ajuste a los estándares internacionales de observación en la práctica electoral de los estados.	614

13.5.1.4. Selección de países.	614
I. VENEZUELA.	616
I.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.	
a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.	
b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.	
c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.	
I.2. CONCLUSIONES.	
i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.	
ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.	
II. REPÚBLICA DOMINICANA.	628
II.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.	
a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.	
b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.	
c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.	
II.2. CONCLUSIONES.	
i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.	
ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.	
III. MÉXICO.	635
III.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.	
a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.	
b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.	
c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.	
III.2. CONCLUSIONES.	
i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.	
ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.	

IV. UCRANIA.

641

IV.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

IV.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

V. BOSNIA HERZEGOVINA.

652

V.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

V.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

VI. ESTONIA.

661

VI.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

VI.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**

- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

VII. BIELORRUSIA.

668

VII.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

VII.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

VIII. AFGANISTÁN.

676

VIII.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

VIII.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

IX. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO.

684

IX.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

IX.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

X. REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA. 689

X.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.
 - c.1) PRÁCTICA ELECTORAL PARTE CONTINENTAL.
 - c.1) PRÁCTICA ELECTORAL ZANZÍBAR.

X.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.6. La concurrencia del elemento espiritual u “opinio iuris sive necessitatis” en la formación de costumbres internacionales electorales.	696
13.7. La invitación a observar de los Estados OSCE como costumbre internacional regional.	699
13.8. Conclusiones.	703

CAPÍTULO 14.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL COMO BASE PARA LA REACCIÓN INSTITUCIONAL EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES ELECTORALES INTERNACIONALES..... 705

14.1. Referencias doctrinales sobre la Reacción institucional como medio de aplicación forzosa de las normas electorales nacionales e internacionales.	706
14.2. La reacción de las Organizaciones internacionales de observación electoral por incumplimiento de las normas y estándares electorales internacionales.	709
14.2.1. Introducción.	709
14.2.2. El paulatino avance hacia las “soft sanctions”.	710
14.2.3. Reacciones ante incumplimientos de los estándares electorales de la OSCE.	713
14.2.4. Reacciones ante el incumplimiento de las normas y estándares electorales de la OEA.	714
14.2.5. Reacciones ante el incumplimiento de normas y estándares electorales de la UE.	720

14.2.5.1. Aplicación de la cláusula “Derechos humanos y democracia” para la defensa de la democracia y en la observación electoral.	720
14.2.5.2. Reacciones ante incumplimientos de las normas y estándares electorales de la UE como acciones dentro de la PESC.	727
14.2.5.2.1. Sanciones adoptadas por la UE en ejecución de un mandato de las Naciones Unidas.	728
14.2.5.2.2. Sanciones unilaterales de la UE.	730
14.2.5.3. La condicionalidad y la imposición de sanciones por parte de la UE.	733
14.2.5.4. Impacto de la observación electoral en relación a este tipo de medidas positivas o negativas de promoción de la democracia y los derechos humanos.	736
14.2.6. La negativa al envío de observadores por parte de las Organizaciones Internacionales como medida de reacción institucional.	737
14.3. Conclusiones.	739

CAPÍTULO 15.- DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA AL DERECHO A LA DEMOCRACIA POR VÍA CONSUECUDINARIA..... 741

15.1. La naturaleza jurídica de la democracia en el ordenamiento internacional.	741
15.2. La democracia como valor universal y como principio estructural del Derecho Internacional Público contemporáneo.	743
15.3. La Democracia en el ámbito de las Naciones Unidas y en otras Organizaciones Internacionales.	749
15.3.1. El apoyo de las Naciones Unidas a la idea de “democracia”.	749
15.3.2. La aportación de otras Organizaciones Internacionales al desarrollo democrático: el requisito democrático para obtener la condición de miembro en determinadas Organizaciones Internacionales.	755
15.4. Del derecho a la participación política al derecho a la democracia por vía consuetudinaria a través del principio de elecciones auténticas y periódicas. La contribución de la observación electoral internacional.	759
15.5. La configuración del derecho a la democracia en Derecho Internacional Público.	762
15.6. El derecho a la participación política y el derecho a la democracia desde un enfoque regional.	769
15.7. Conclusiones.	776

PARTE IV. CONCLUSIONES..... 778

CAPÍTULO 16. CONCLUSIONES FINALES..... 779

ANEXOS..... 786
ANEXO A..... 787
ANEXO B..... 1042
BIBLIOGRAFÍA..... 1047

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

- ① DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ① PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ① CG: Comentario General.
- ① CEDAW: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- ① CDPM: Convención sobre los derechos políticos de la mujer.
- ① CERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- ① CPDP o CRPD: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- ① CMW: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- ① AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ① IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- ① MOE: Misión de Observación Electoral.
- ① ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- ① DAE: División de Asistencia Electoral (ONU).
- ① UNTAG: Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición.
- ① UNOVEN: Misión de observación de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Nicaragua.
- ① ONUVEH: Misión de Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití.
- ① ONUSAL: Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.
- ① ONUMOZ: Misión de Naciones Unidas en Mozambique.
- ① CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.
- ① APCE: Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- ① CPRL o Congrès: Congreso de Poderes Locales y Regionales.
- ① OEA: Organización de Estados Americanos.
- ① DECO: Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (OEA).
- ① CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- ① UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.
- ① COPA: Confederación Parlamentaria de las Américas.
- ① CAN: Comunidad Andina.
- ① CEELA: Consejo de Expertos Latinoamericanos.
- ① MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
- ① UIP- GRULAC: Unión Interparlamentaria - Grupo Latinoamérica y Caribe.
- ① PARLATINO: Parlamento Latinoamericano.
- ① PARLACEN: Parlamento Centroamericano.
- ① OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
- ① ODIHR/ OIDDH: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos.
- ① NAM: Misión de Evaluación de Necesidades.
- ① UE: Unión Europea.
- ① EEAS/ SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.
- ① FPI: Servicio de Instrumentos de Política Exterior (UE).
- ① DEVCO: Dirección General de Desarrollo y Cooperación.

- ① MFU: Misiones de Seguimiento o “Follow up”.
- ① MEE: Misiones de Expertos Electorales (UE).
- ① EEE: Equipo de Asistencia Electoral (UE).
- ① PE: Parlamento Europeo.
- ① PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.
- ① UA: Unión Africana.
- ① DEAU: Unidad de Asistencia Electoral y Democracia.
- ① SADC: Comunidad de Desarrollo del África Austral.
- ① CEDEAO/ ECOWAS: Comunidad de Estados de África Occidental.
- ① LA: Liga Árabe.
- ① OCI: Organización de la Conferencia Islámica.
- ① ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
- ① ARF: Foro Regional de la ASEAN.
- ① OCS: Organización de Cooperación de Shanghai.
- ① OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- ① OIF: Organización Internacional de la Francofonía.
- ① CIS/CEI: Comunidad de Estados Independientes.
- ① CIS-EMO: Comunidad de Estados Independientes- Organización de Monitorización Electoral.
- ① IFES: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- ① STO/ OCD: Observadores de Corta Duración.
- ① LTO/ OLD: Observadores de Larga Duración.
- ① EC o CT: Equipo Central.

INTRODUCCIÓN

25 de octubre de 2015. Tanzania. Se celebran elecciones presidenciales y parlamentarias.

25 de octubre de 2015. Argentina. Se celebran elecciones presidenciales y parlamentarias.

25 de octubre de 2015. Polonia. Elecciones Parlamentarias.

25 de octubre de 2015. Guatemala. Elecciones Presidenciales.

25 de octubre de 2015. Costa de Marfil. Elecciones Presidenciales.

25 de octubre de 2015. Haití. Elecciones presidenciales y parlamentarias.

En un solo día, el 25 de octubre de 2015, más de 100 millones de personas en el mundo pudieron ejercer su derecho al voto en alguna de las citas electorales reseñadas. Ello constituye una prueba fehaciente de la importancia que está adquiriendo el fenómeno electoral en la sociedad internacional actual. El derecho al voto se ha convertido en un derecho de los ciudadanos, derecho que va más allá de unas regiones o continentes; derecho que es ejercitado por una gran parte de la población mundial en los múltiples procesos electorales que tienen lugar periódicamente. Hoy día, los ciudadanos de la gran parte de los Estados que conforman la comunidad internacional votan para elegir a sus representantes, en Europa, en África, en Asia, en América Latina, en Oceanía. Actualmente, el ejercicio del derecho al voto se lleva a cabo tanto en grandes capitales como Nueva York, París o Berlín, como en localidades recónditas de la amazonía brasileña, entre las poblaciones rurales indígenas de México, y en pueblos remotos de la República Democrática del Congo, en Siberia, en Myanmar o en Nueva Zelanda. Es decir, que el mundo vota cada día para elegir a sus representantes políticos; votar se ha convertido en un acto habitual, natural y necesario para, entre otras cosas, que los representantes políticos puedan ocupar sus cargos con legitimidad y apoyo popular.

Cuestión diferente es saber cómo son esas elecciones, si todas se desarrollan conforme a los mismos parámetros y condiciones, si todas se desarrollan con equidad, con igualdad y con pluralidad de opciones, o si habrá unas elecciones que podrán calificarse como limpias y transparentes, y otras que adolezcan de estos fundamentales rasgos. Estas dudas conforman una de las finalidades que me llevaron a realizar esta

tesis doctoral. Mi formación jurídica y politológica siempre me ha generado interés sobre la Política y el mundo internacional, pero este interés me despertó una gran inquietud y curiosidad sobre el fenómeno electoral: ¿son todas las elecciones democráticas?. ¿Hay unas elecciones mejores que otras?. ¿Quién dice qué elecciones son más correctas que otras?, y ¿cómo saben los organismos que organizan elecciones cómo deben llevarse a cabo estos procesos electorales?.

En esta coyuntura, me llegó la oportunidad de realizar un curso sobre “observación electoral” en la Escuela Diplomática, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que empecé a conocer de la mano de especialistas como Isabel Menchón en qué consistía esto de la observación electoral, y su utilidad. El punto de inflexión fue la primera llamada del Ministerio en la que me comunicaba que había sido elegido como observador de corta duración de la OSCE en las elecciones de octubre de 2010 en Bosnia Herzegovina.

A mi vuelta de Sarajevo, entendí la virtualidad y la necesidad de la observación internacional de elecciones. Se me abrió un nuevo ámbito de conocimiento en el que quería profundizar. Interés que me suscitó aún más dudas: ¿Porqué existían tantas organizaciones internacionales que desarrollaban actividades de observación electoral: la OSCE, la OEA, la UE, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Parlamento Andino, la Unión Africana, etc.?. ¿Hacían todas lo mismo?.¿Qué las diferenciaba?.

Y así fue como fui adentrándome paulatinamente en el terreno de la observación electoral internacional, que me llevó finalmente a tomar la decisión de desarrollar mi investigación doctoral sobre esta materia, con el objetivo de abarcar al máximo este relevante fenómeno centrándome en la observación electoral que llevan a cabo las organizaciones intergubernamentales regionales y universales y, por tanto, dejando al margen –por ahora- el análisis de la observación electoral internacional no gubernamental, que daría lugar para otra investigación en la que estaría encantado de volcarme una vez finalizada la presente tesis.

El objetivo que perseguía en aquellos momentos ha quedado plasmado finalmente en este trabajo, en el que trato de ser comprensivo de la observación

electoral internacional realizada por organizaciones intergubernamentales. Con tal finalidad, la presente investigación doctoral se estructura en tres partes:

1°. La **Parte I** se titula “**La democracia como fin último de la observación electoral internacional**”. En esta primera parte, hemos considerado exponer algunas de las aportaciones teóricas más importantes del concepto de “democracia” provenientes de la Filosofía Jurídica y la Ciencia Política. La democracia conforma el objetivo último que persigue la observación electoral internacional; es decir, las misiones de observación electoral buscan observar elecciones para verificar si son democráticas, acordes a estándares internacionales, o si han sido libres, transparentes o auténticas. Además, las conceptualizaciones sobre el concepto de democracia que exponemos también nos van a conducir a entender si podemos afirmar que los ciudadanos de unos u otros países gozan o no de un derecho a la democracia en Derecho Internacional Público.

El enfoque metodológico de esta Parte I se ha basado en la selección y descripción de algunas de las teorías más importantes sobre el concepto de “democracia”, habiéndonos centrado en particular en aquellas doctrinas que recogían y desglosaban los elementos y requisitos que deben concurrir en un sistema político para poder ser calificado como democrático.

2°. La **Parte II** de la presente investigación se denomina “**La observación electoral internacional de las organizaciones intergubernamentales**”. En esta extensa parte de la investigación abordamos los orígenes de la observación electoral en el plano internacional, los estándares internacionales que utilizan estas organizaciones para calificar unas elecciones como democráticas, acordes a las normas internacionales, o libres y transparentes.

Esta parte acomete un extenso trabajo de identificación y descripción de las organizaciones internacionales intergubernamentales de ámbito universal y, sobre todo, regional, que desarrollan actividades de monitorización electoral en el plano internacional, y que culmina con una clasificación final en la que destacamos sus diferencias, la exhaustividad de sus informes, el alcance de su actividad de monitorización y la relevancia de sus conclusiones sobre los procesos electorales que

monitorizan. Es decir, nos limitamos a examinar la observación internacional desarrollada por los Estados mediante las organizaciones intergubernamentales creadas por aquellos.

3°. En la **Parte III**, bajo el título, “**La contribución de la observación electoral internacional al Derecho Internacional Público**”, la investigación se centra en analizar las aportaciones que esta actividad intergubernamental de observación electoral está produciendo en la disciplina iusinternacionalista. En este sentido, se examina si las misiones de observación electoral internacional pueden ser consideradas mecanismos de control de la aplicación del Derecho Internacional Público, si la observación electoral puede servir para generar costumbres internacionales en el ámbito electoral (capítulo 13), así como si estas actividades de observación electoral pueden ser herramientas para la reacción institucional de Estados y organizaciones internacionales en caso de incumplimiento de las normas internacionales.

En el capítulo 13, que pretende analizar si la acción de la observación electoral internacional de las organizaciones intergubernamentales puede generar costumbres internacionales en el ámbito electoral, acometemos un estudio de casos de países, algunos extraídos de mi propia experiencia electoral y otros seleccionados por su especial relevancia, al objeto de determinar si concurre el elemento material necesario para la creación de normas consuetudinarias. Para este análisis, el enfoque metodológico sigue dos modalidades: (1) Para determinar si la *práctica legislativa* de los Estados es acorde a las normas internacionales, se expone una tabla que recoge las principales normas electorales del país y los estándares internacionales para elecciones manejados por las misiones desplegadas en dicho país para observar el proceso electoral. Si la ley nacional recoge la norma internacional se marca la casilla, y se cita el precepto de la norma nacional donde se recoge la norma internacional, evidenciando que el país observado es consecuente y respetuoso con la norma internacional al menos desde el plano legislativo. Este análisis jurídico se complementa (2) con el análisis de la *práctica electoral* del Estado en cada uno de los procesos electorales celebrados; análisis que se desarrolla teniendo en consideración los informes finales de las misiones de observación electoral internacional que han observado el proceso, y que resultan ser las mejor situadas para emitir una valoración sobre el proceso electoral. Si estos informes revelan que la práctica electoral es uniforme, constante y reiterada en el

cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones, ello podrá llevarnos a concluir que sí está creándose o se ha creado una norma consuetudinaria o, al menos, su elemento material.

Finalmente, como colofón de la presente investigación, estudiamos en el último capítulo 15 si en el Derecho Internacional Público actual pudiera estar creándose un derecho subjetivo o colectivo a la democracia gracias, entre otras causas, a la actividad de observación electoral internacional que desarrollan las organizaciones intergubernamentales analizadas. Es decir, examinaremos si la democracia puede erigirse en un derecho subjetivo de los individuos o en un derecho colectivo de los pueblos.

Respecto a las fuentes bibliográficas empleadas, además de numerosas monografías, artículos y trabajos especializados, resoluciones judiciales o documentos internacionales públicos, debo destacar que ha sido ingente el trabajo de búsqueda de información en las páginas web de las organizaciones intergubernamentales objeto de estudio. Esta dependencia de fuentes electrónicas ha sido positiva en algunos casos, concretamente, en aquellos en los que la organización analizada resultaba ser muy transparente respecto de sus actividades e informes, y en los casos en que esto no era así ha supuesto sin duda un condicionante y una limitación a mi investigación. Además de estas fuentes documentales, mi investigación se ha visto enriquecida por las muchas entrevistas y reuniones que me he preocupado de mantener con expertos de muchas de las organizaciones estudiadas. Evidentemente, me hubiera gustado contar aún más información directamente de estos especialistas, no obstante, mis medios escasos y la dispersión de estas Organizaciones no me lo permitieron en la medida deseada.

En definitiva, con la presente tesis doctoral, persigo dos objetivos: El primero consiste en arrojar mayor claridad sobre lo que debe considerarse “observación electoral” para distinguirlo de otras figuras afines que no pueden alcanzar la categoría de “observación”; el segundo radica en realzar el sobresaliente papel que está desempeñando la observación internacional de elecciones en la configuración de la sociedad internacional actual y en la promoción de la democracia como modelo más adecuado para el respeto del Estado de Derecho y para la protección y salvaguardia de los derechos humanos de los ciudadanos.

PARTE I.

LA DEMOCRACIA COMO FIN ÚLTIMO DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL.

CAPITULO INTRODUCTORIO. LAS BASES TEÓRICAS DE LA DEMOCRACIA Y SU INFLUENCIA EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL.

I.- Introducción.

II.- Evolución histórica del concepto de “Democracia”.

II.1. Orígenes. La Democracia Clásica.

II.2. La democracia en el Imperio Romano.

II.3. Edad Media.

II.4. La democracia inglesa.

II.5. La democracia americana.

II.6. La democracia en la Revolución Francesa.

II.7. La democracia antes de la I Guerra Mundial.

II.8. La Democracia tras la I Guerra Mundial hasta nuestros días.

III. Aportaciones recientes sobre el concepto de “democracia”.

IV.- Democracia y democracia electoral.

V.- Modelos políticos no democráticos.

VI. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN. LAS BASES TEÓRICAS DE LA DEMOCRACIA Y SU INFLUENCIA EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL.

I.- Introducción.

Con el título de este capítulo introductorio no trato de anticipar las conclusiones finales de nuestra investigación doctoral. Únicamente pretendo establecer una premisa básica difícilmente cuestionable a la hora de afrontar el presente trabajo: **el objetivo final de la observación electoral internacional es alcanzar procesos electorales libres y transparentes y, por ende, democráticos.** En consecuencia, podemos afirmar que la observación electoral internacional persigue el desarrollo de sistemas políticos democráticos; podrá argumentarse que la observación electoral tiene también fines políticos, económicos o diplomáticos, lo que será cierto en algunos casos.

En este trabajo expondremos diversas modalidades de monitorización electoral, y destacaremos aquellas que cuentan con una metodología más avanzada y profesionalizada, que trabaja con estándares democráticos y cuyo correcto cumplimiento nos llevará a la conclusión no sólo de si las elecciones se han desarrollado o no de manera acorde a los estándares internacionales de observación electoral, sino que también nos podrá indicar si el sistema político del país observado reúne los requisitos y condiciones necesarias para poder ser calificado como “democrático”.

Para tal fin, nuestra primera tarea debe ser la de alcanzar una definición válida y generalmente aceptada sobre el concepto de “democracia”, objetivo que sólo podremos alcanzar tras el análisis de las diferentes conceptualizaciones y visiones que sobre el controvertido término de “democracia” han existido a lo largo de nuestra Historia. Por tal motivo, debemos comenzar nuestra investigación describiendo sucintamente la evolución de las teorías sobre la democracia. Para ello, nuestro enfoque inicialmente jurídico se ampliará a aquellas disciplinas que han visto florecer las más relevantes definiciones del concepto de “democracia”, la Filosofía Política y la Ciencia Política. En este capítulo introductorio, combinaremos estas tres áreas de conocimiento con el fin de exhibir la evolución histórica del concepto desde un enfoque multidisciplinar e integral, además de por la importancia que –creemos- tiene para la observación electoral internacional y, por ende, para los fines de esta investigación.

Sentado lo anterior, observamos que el concepto de “democracia” está unido a la historia del ser humano desde sus primeras organizaciones políticas y sigue estando de actualidad, por su alto valor técnico, descriptivo, político y filosófico, de manera que su análisis deberá iniciarse en la Grecia clásica y llegar hasta las doctrinas contemporáneas. Desde su visión más idealista como “poder del pueblo”, se han sucedido numerosas conceptualizaciones del término con visiones pragmáticas, empíricas, utilitaristas, sociológicas, técnicas, etc. Todas ellas resultan de gran interés para el autor del presente trabajo, pues evidencian que estamos en presencia de un concepto polisémico, multifacético y sujeto a los vaivenes históricos, políticos, sociales y culturales que vienen condicionando su caracterización y sus notas distintivas.

No obstante, estas definiciones sobre el concepto de “democracia” pueden

aglutinarse en dos enfoques genéricos y básicos en relación a la teoría de la democracia. Por una parte, encontramos *teorías descriptivas*, que se dedican a explicar lo que son las democracias y cómo funcionan en realidad, y cuya metodología radica en la construcción de generalizaciones, mientras que por otro lado, encontramos *teorías normativas*, que tratan de explicar los valores e ideales de la democracia, es decir, que se centran en lo que la democracia debe ser.²

Hemos de destacar que este capítulo ostenta un significado relevante para el objeto de esta investigación, por cuanto que aporta definiciones diversas del concepto de “democracia” que, como ya hemos apuntado, se erige en el elemento teleológico de la observación electoral. La observación electoral sólo se entiende en cuanto que se dirige a observar elecciones para verificar cuán democráticas son. Por ello, la observación electoral internacional basará su evaluación en unos estándares internacionales que servirán como parámetros para verificar su cumplimiento; estándares que -como detallaremos- se han formado de acuerdo con principios democráticos. Por lo tanto, nuestra finalidad consiste en demostrar que los propios estándares internacionales de observación electoral que emplean las Organizaciones Internacionales al evaluar procesos electorales sobre el terreno no son sino parte de los elementos que configuran el concepto de “democracia”, en consonancia con las doctrinas más autorizadas.

En este sentido, las diferentes definiciones del concepto de “democracia” que se han ido perfilando a lo largo de la Historia contribuyen no sólo a ofrecernos una visión evolutiva del concepto de “democracia”, sino que además estas conceptualizaciones servirán de base para el surgimiento de los estándares internacionales para elecciones democráticas (también denominados de observación electoral) que hoy imperan en la sociedad internacional, y que constituyen la referencia para la actividad de observación de las más relevantes Misiones de observación electoral; pues, aún cuando –como veremos- cada Organización ha elaborado sus propios estándares, éstos no son sino derivaciones de los estándares universales de observación electoral plasmados en los Textos Universales sobre Derechos Humanos.

² GARCÍA MARZA, V.D.: “*Teoría de la Democracia*”, Ed. Nau llibres, Valencia, 1993.

Procedemos a continuación a realizar un breve repaso histórico de aquellas definiciones más relevantes del concepto de “democracia”, en la búsqueda de aquella o aquellas definición/es que cuentan con mayor aceptación en la actualidad, y que pueden servirnos para determinar con más detalle a qué nos referimos cuando afirmamos que la “democracia” constituye el elemento teleológico de la observación electoral internacional.

Como aclaración, debemos precisar que las definiciones que se destacan han sido seleccionadas de forma discrecional por el autor de esta investigación por el interés que pueden tener para la determinación de los fines de la observación electoral, la creación de estándares internacionales de observación electoral, así como por el grado de validez y aceptación que tienen en la doctrina actual.

II.-Evolución histórica del concepto de “Democracia”.

II.1. Orígenes. La Democracia Clásica.

La Grecia Clásica fue la cuna de las bases teóricas del concepto de “democracia”. Aunque hablamos de una democracia muy distinta de lo que hoy se conoce en el plano internacional como modelo democrático, ello no obsta para entender que los fundamentos doctrinales del concepto encontraron en esta etapa de la historia y en este punto geográfico su primera conceptualización. Citamos a continuación a algunos de los principales filósofos clásicos cuyas aportaciones fueron trascendentales para el desarrollo teórico del concepto de “democracia”.

Se considera a **Heródoto** el inventor del término “democracia”; para él, la característica fundadora de la democracia era la *isonomía*, iguales leyes, reglas iguales para todos.³

³ SARTORI, G.: “*Qué es la democracia*”, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2003, pp. 202-203.

Frente a la desigualdad económica existente, el arconte⁴ **Solón** calificó su nuevo régimen como “**eunomía**” (palabra clave de todo su sistema), “*buenas leyes*” o “*buen gobierno*”. Su pensamiento humanista del mutuo respeto entre las clases, dentro de una fundamental igualdad humana que no excluye diferencias de estatus, es su original aportación. Solón, aplicando el nuevo pensamiento humanista a la vida de la ciudad, **creó un modelo nuevo: el democrático o, al menos, el germen del mismo**. Atenas, con Solón, siguió una vía nueva, la vía democrática o predemocrática.⁵

Posteriormente, **Clístenes** crearía las bases de un nuevo estado basado en la *isonomía* o igualdad de los ciudadanos ante la ley.⁶ Su reforma política consistía en la “isonomía” o igualdad legal, que desarrollaba la “*eunomía*” de Solón.⁷ Aunque inicialmente no se utilizó el concepto de “democracia”, sino de “isonomía”, se estaban poniendo las bases de la democracia participativa (o directa) como modelo político en Atenas; los antiguos griegos creían que cualquier ciudadano sin distinción estaba capacitado para la función política⁸; el sistema típico de elección de los cargos políticos fue el sorteo.

De la *isonomía* se iba a caminar hacia el concepto de *demokratía*. El inicio de la *demokratía* podemos situarlo en el momento del destierro de Cimón⁹ y las reformas de Efialtes, Jefe del Partido Democrático de Atenas, que señalaban el comienzo del poder superior del pueblo: **año 462 a.C.** Existen diferencias no muy sustanciales entre la *eunomía* de Solón, la *isonomía* de Clístenes, y la *demokratía* o democracia de Efialtes y Pericles, como veremos a continuación. Para Heródoto y Aristóteles y para toda la tradición posterior, **Clístenes es el fundador de la democracia**.¹⁰

A partir del 465 a.C, **Efialtes** dictó medidas muy populares: extensión de los derechos políticos, pagos por la participación en la política, protección económica a los

⁴ Definición de “arconte” por la RAE, dos acepciones: (1) Magistrado a quien se confió el gobierno de Atenas a la muerte del rey Codro; (2) Cada uno de los nueve que posteriormente se crearon con el mismo fin.

⁵ Vid., SARTORI, *op. cit.*

⁶ RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: “*Nueva historia de la Democracia. De Solón a nuestro días*”, Editorial Planeta, Madrid, 2011, p. 93.

⁷ Vid. RODRÍGUEZ ADRADOS, F., *op. cit.*, p. 94.

⁸ BENGTON, H.: “*Historia Universal siglo XXI. Griegos y persas*”, Ed. Siglo XXI, 1989.

⁹ Jefe del Partido Aristocrático, de Atenas.

¹⁰ Vid. BENGTON, H., *op. cit.*

más débiles, programas de obras públicas.¹¹ La antigua *isonomía* de Clístenes había terminado sus días: ahora se iniciaba la *demokratía*, el “poder del pueblo”.¹²

En el año de la subida al poder de **Pericles**, Atenas ya gozaba de igualdad política dentro de una democracia directa. No obstante, el pueblo anhelaba también alcanzar la igualdad económica, por ello, este proceso de igualación económica avanzó considerablemente, si bien sin llegar a redistribuir la tierra. Pericles desarrolló una política con gran carga social.¹³ Su **Discurso Fúnebre**,¹⁴ pronunciado el año 431 a.C., tiene una gran trascendencia más allá de su finalidad inicialmente funeraria. En él, Pericles define el espíritu profundo de la democracia ateniense, explayándose sobre los valores que presiden la vida de sus conciudadanos y que explican la grandeza alcanzada por su ciudad. La igualdad que predica Pericles es una igualdad ante la ley así como la igual aptitud para el desempeño de cargos públicos, sin que tengan relevancia el origen familiar, la profesión, la clase social ni la posición económica.¹⁵ (Reproducimos un fragmento del meritado discurso).

“ [...]Tenemos por norma respetar la libertad, tanto en los asuntos públicos como en las rivalidades diarias de unos con otros, sin enojarnos con nuestro vecino cuando él actúa espontáneamente, ni exteriorizar nuestra molestia, pues ésta, aunque inocua, es ingrata de presenciar. Si bien en los asuntos privados somos indulgentes, en los públicos, en cambio, ante todo por un respetuoso temor, jamás obramos ilegalmente, sino que obedecemos a quienes les toca el turno de mandar, y acatamos las leyes, en particular las dictadas en favor de los que son víctimas de una injusticia, y las que, aunque no estén escritas, todos consideran vergonzoso infringir [...].”¹⁶

Pericles, más que profundizar la democracia, lo que hizo fue fijar los cimientos para su puesta en marcha.¹⁷ No obstante, su muerte en el 429 a.C. provocó el ocaso de la democracia ateniense.

A pesar de ello, el concepto de democracia y la búsqueda del modelo ideal de

¹¹ GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.

¹² *Ibidem*.

¹³ PAPARRIGOPOULOS, K.: “*History of the Hellenic Nation*” (Volume Ab), Eleftheroudakis (in greek), Ed. (Karolidis- Pavlos), 1925.

¹⁴ TUCÍDIDES: “*Historia de la guerra del Peloponeso*” (Discurso fúnebre de PERICLES).

¹⁵ ABELLÁN, J., “*Conceptos políticos fundamentales. Democracia*”, Alianza Edit., Madrid, 2011, p. 48.

¹⁶ Vid. TUCÍDIDES, *op. cit.*

¹⁷ Vid. RODRÍGUEZ ADRADOS, *op. cit.*, p. 132.

gobierno seguirían siendo objeto de las reflexiones filosóficas y las doctrinas políticas de los grandes pensadores de la historia europea en los años venideros. **Platón**, en “*La República*”, examina cuál podría ser la constitución ideal de la polis y la forma de gobierno deseable. Frente a la *isonomía* y la *isegoría*, Platón presenta ahora la “justicia” como *harmonía*, equilibrio, entre el individuo y sus partes, y la sociedad y sus partes. De esta forma, la capacidad política ya no afectaría a todos los miembros, sino sólo a la minoría que conoce lo que es el bien. Por ello, su conclusión es que el mejor régimen es el aristocrático (*aristokratía*), cuando los que gobiernan lo hacen en provecho de la comunidad entera.¹⁸

Para **Aristóteles**, la monarquía y la aristocracia, cuando están basadas en la excelencia o virtud, son las formas más legítimas, mientras que la **democracia** queda claramente como “gobierno de los pobres” y, por lo tanto, alejada del bien común. La constitución ideal para el maestro griego es la *politeía*, una constitución mixta, **donde la democracia es moderada por la oligarquía**: prevalece la voluntad de la mayoría, pero el desempeño de las principales funciones corresponde a los mejor capacitados.¹⁹

En síntesis, en Atenas encontramos ya la esencia filosófica y teórica de las democracias modernas. No obstante, la democracia griega era una democracia directa (o participativa), conformada por los votos de los presentes,²⁰ por lo que esta “democracia” será muy diferente de la democracia moderna, en la que -como veremos- prevalecerá la concepción representativa.

II.2. La democracia en el Imperio Romano.

La República romana estableció una separación de poderes, un reparto entre varios órganos, todos ellos provenientes del pueblo, de ahí su denominación de “**constitución mixta**”, aunque finalmente derivara hacia la **Oligarquía**. Roma comenzó el mismo “experimento” democrático que Atenas y lo llevó durante un cierto tiempo por vías más o menos paralelas. Sin embargo, los problemas de la guerra y las luchas por el

¹⁸ GARCÍA MARZA, V.D.: “*Teoría de la Democracia*”, Ed. Nau llibres, Valencia, 1993.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.

poder -al igual que sucedió en Grecia- acabaron con este nuevo intento de democracia.²¹

En Roma, **Polibio** entendió la “democracia” como la forma recta de gobierno, mientras que **Cicerón** denominaba “*civitas popularis*” al gobierno del pueblo,²² en el que

*“el pueblo gobierna todas las cosas”.*²³

En su diálogo *Sobre la república*, Cicerón pone en boca de Escipión un positivo alegato a favor del gobierno del pueblo:

*“Cuando los pueblos conservan su derecho, niegan que pueda haber algo mejor, más liberal y más feliz, ya que son entonces señores de las leyes, de los juicios, de la guerra y de la paz, de los tratados con otros pueblos, de la vida de todo ciudadano, y del dinero. Sólo ésta creen ellos que se puede llamar propiamente república, precisamente porque la gestión pertenece al pueblo”.*²⁴

A partir de la experiencia romana, a lo largo de la Historia quedarían establecidos los dos sistemas fundamentales de gobierno: el democrático o republicano, para el cual el fundamento del poder está en el pueblo; y el monárquico, para el cual el fundamento del poder reside en Dios.²⁵

Lamentablemente, hubo que esperar el transcurso de varios siglos para que el ideal democrático surgiera con mayor o menor fuerza en la sociedad internacional. La siguiente experiencia democrática de relevancia la encontramos en la Inglaterra del siglo XVII.

II.3. La democracia inglesa

La democracia inglesa se creó a lo largo del siglo XVII tras enfrentamientos entre dos instituciones del Estado: el Parlamento y la Corona. El Parlamento encarnó un

²¹ *Ibíd.*

²² ABELLÁN, J., *op. cit.*, p. 89.

²³ CICERÓN, “*Sobre la república*”, traducción de Álvaro D’Ors, Gredos, Madrid, 1991, p. 43.

²⁴ CICERÓN, *op. cit.*, p. 48.

²⁵ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., *op. cit.*, p. 218-219.

papel claramente revolucionario, con su defensa de los principios democráticos.²⁶

El comienzo de la democracia inglesa tuvo su origen en una revolución antimonárquica, con la concurrencia de una serie de elementos, como el crecimiento de una clase que había progresado económicamente, que tenía conciencia de su valor militar y que aspiraba a un cierto autogobierno, a una cierta libertad y a ser tomada en cuenta en las decisiones económicas, religiosas y de política exterior. Esta clase estaba representada por el Parlamento, que es el que lideró esta primera revolución y la guerra civil de los años 1642-1651.²⁷ El partido del Parlamento y del pueblo, el defensor del gobierno representativo, finalmente venció; pero su victoria no condujo a la instauración de una República, sino de una monarquía constitucional. Se había establecido una democracia representativa en el seno de un régimen monárquico.²⁸ La mayor contribución de la democracia inglesa fue el establecimiento de un sistema representativo, en el que los pueblos de los distintos territorios de Inglaterra estaban representados. **Éste fue el comienzo de una gran evolución para el concepto de democracia.**²⁹

En este contexto, la teoría democrática inglesa conoció un gran desarrollo con la aparición de grandes filósofos y pensadores que resultaron esenciales para entender la evolución posterior del concepto de “democracia”. Entre los autores más destacados de esta época, sobresalen John Locke y Stuart Mill, que analizamos brevemente en los siguientes párrafos.

El objetivo central de **John Locke** fue la crítica radical a la monarquía absoluta y el establecimiento de las coordenadas de un sistema de gobierno legítimo. El principio de la mayoría como decisivo en la comunidad política es definido por este autor en los siguientes términos:

*“Una vez que los hombres se reúnen por primera vez en sociedad, la mayoría es la que tiene todo el poder de la comunidad”.*³⁰

²⁶ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., op. cit., p. 233.

²⁷ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., op. cit., p. 236.

²⁸ Vid. RODRÍGUEZ ADRADOS, F. op.cit., p. 235.

²⁹ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., op. cit., p. 244.

³⁰ LOCKE, J.: “*Dos Tratados sobre el gobierno civil*”, 1662.

Por su parte, en su escrito más conocido, las “*Consideraciones sobre el régimen representativo*” (1861), **John Stuart Mill** propuso un sistema de gobierno representativo en el que el parlamento estuviese constituido “*propriadamente por la elite del país*”. Stuart Mill desarrolló una serie de **reglas que debían concurrir en todo gobierno representativo** para poder ser calificado como tal:³¹

- a) *El gobierno representativo no es conveniente para cualquier pueblo, porque este gobierno está vinculado al nivel de civilización logrado por un pueblo.*
- b) *La Asamblea representativa tiene que concentrarse en la labor de discusión y legislación.*
- c) *Establecer garantías contra los defectos del sistema representativo.*
- d) *Lucha contra la “falsa democracia”. La verdadera democracia implica que las minorías tengan también representación sobre la base de un sufragio proporcional.*
- e) *Que el sufragio sea universal- masculino y femenino- pero diferenciado según el mérito de los ciudadanos.*
- f) *Oposición a elecciones indirectas.*
- g) *Las elecciones han de pronunciarse en público, y se pronuncia en contra del voto secreto.*
- h) *La financiación de las campañas debe ser restrictiva y debe pagarse poco a los diputados.*
- i) *La duración del cargo de diputado debería limitarse de 3 a 5 años.*
- j) *Rechazo del mandato imperativo, para que mantenga su libertad para decidir.*

Las **reglas de Stuart Mill** pretenden establecer unos parámetros para distinguir qué es y qué no es la **democracia**. Son parámetros de una “democracia mínima”, que servirán de base para formulaciones posteriores. **Los estándares internacionales actuales para la observación electoral encuentran en estas reglas una primera base teórica, aún de forma embrionaria.**

II.4. La democracia americana.

La **Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América** el 4 de Julio de 1776, y la **Declaración de Derechos de Virginia** de 12 de Junio del mismo año proclamaron principios fundamentales para el desarrollo de la teoría moderna de la democracia.³²

³¹ GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.

³² *Ibidem*.

En el verano de 1787, la Convención de Filadelfia aprobó la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que se desarrollaban las bases para el establecimiento de una democracia representativa en un Estado federal. Para apoyar su ratificación, aparecieron en los periódicos de la ciudad de Nueva York una serie de artículos bajo el pseudónimo de “*Publius*”, que se conocieron como *The Federalist Papers* (“Los Papeles Federalistas”). Estos artículos, escritos por **Alexander Hamilton, James Madison y John Jay**, abordaron las cuestiones políticas básicas en que se fundamentaba la nueva Constitución de los Estados Unidos.³³

El concepto de **democracia** con el que operan estos federalistas sigue las ideas de **John Adams**, que había establecido una diferencia esencial entre una república y una democracia. Para **Adams**, la auténtica definición de “*republic*” es el imperio de las leyes y no de los hombres.³⁴ Partiendo de este concepto de “república”, el federalista **Madison** establece una clara diferencia entre “república” y “democracia”. Por **democracia** entiende:

*“una sociedad formada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno”.*³⁵

Madison y el resto de federalistas **denominan “república” a la democracia representativa y “democracia” a la democracia directa**. Su opción por el primer modelo es indudable, tal y como quedó plasmado en la Constitución estadounidense. Tal es su convicción a favor del principio representativo que llegan a afirmar que para que los derechos individuales no corran peligro se precisa de un sistema de representantes, del que la democracia “participativa” adolece.

La revolución americana cristalizó, como la inglesa, en un régimen democrático estable: son los dos primeros ejemplos en la Historia, tras los de Atenas y Roma. El modelo americano creó una república presidencialista; por su parte, el modelo inglés derivó en una monarquía constitucional.³⁶

³³ Vid. ABELLÁN, J., op. cit., pp. 166-167.

³⁴ Vid. ABELLÁN, J., op. cit., pp. 168.

³⁵ MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY, J.: “*The federalist papers*”, 1787-1788.

³⁶ Vid. MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY, J., op. cit.

Con las democracias inglesa y norteamericana, se crearon por primera vez democracias estables sobre territorios extensos. Los fundamentos de la democracia representativa y de la monarquía constitucional quedaban asentados.

II.5. La democracia en la Revolución Francesa.

En Francia, la época prerrevolucionaria vivió una eclosión de autores que propugnaban valores y principios democráticos frente al despotismo monárquico; entre aquellos, debemos citar al **Barón de Montesquieu**. La “**democracia**” es para Montesquieu una de las formas de Estado en la que el poder está en manos del pueblo. El pensador francés clasifica las formas de Estado en tres modalidades: monarquía, despotismo y república. La república es aquella forma de Estado en la que el gobierno reside en el pueblo en su conjunto o simplemente en una parte del mismo.³⁷

Por otro lado, **Jean Jacques Rousseau** es considerado un exponente clásico de la democracia, el iniciador del concepto moderno de democracia.³⁸ Para Rousseau, la **democracia** es una forma concreta de la ejecución de las leyes, en la que la mayoría de los ciudadanos están gobernando, es decir, en el que la tarea legislativa reside en el pueblo. Es decir, es la forma de república o Estado en la que el pueblo soberano le encarga el gobierno a todo el pueblo o la mayor parte del pueblo.³⁹ Parafraseando al autor ginebrino,

*“Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.*⁴⁰

Rousseau preconizaba la democracia directa, en clara oposición al principio de la representación. Su aportación ha sido fundamental en la historia de la democracia, pero su doctrina lamentablemente también ha servido de base para el surgimiento y mantenimiento de regímenes autocráticos y antidemocráticos.

³⁷ GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.

³⁸ Vid. GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.), *op. cit.*

³⁹ ROUSSEAU, J.J.: “*El contrato social*”, (1969:III, 3), 1762.

⁴⁰ ROUSSEAU, J.J.: “*El contrato social*”, (1969: III, 4, p. 71), 1762.

La Revolución Francesa fue un punto de inflexión en la Historia de la Humanidad. Durante la Revolución Francesa, iniciada en 1789, se plantearon y experimentaron distintas maneras de organización del nuevo Estado, tras la abolición del Antiguo Régimen, que han tenido una gran relevancia para el concepto moderno de democracia.⁴¹

Dentro de ese marco revolucionario, debemos igualmente realizar un breve apunte sobre el concepto de democracia de un personaje fundamental del proceso revolucionario, **Maximilien Robespierre**, que desarrolló un concepto de democracia alejado del de Montesquieu. Para Robespierre, la **democracia** es un estado en donde el pueblo soberano, guiado por leyes que son obra suya, hace él mismo todo aquello que puede hacer y a través de delegados todo aquello que él mismo no puede hacer”.⁴²

Por otro lado, posteriormente, Francia acogería el nacimiento de otro teórico ilustre, **Alexis de Tocqueville**. La obra célebre de **Tocqueville** “*De la democracia en América*”, publicada entre 1835 y 1840, contiene una “profecía” sobre el futuro de Europa:

*“Llegaremos a ser como América; seremos demócratas”*⁴³

Tocqueville maneja varios conceptos de **democracia**: entiende el concepto como un sinónimo de civilización moderna y de una forma de gobierno del pueblo por sí mismo con determinadas características institucionales y procedimentales, así como definitorio de una sociedad con igualdad de condiciones para sus miembros.

Con el acontecimiento revolucionario se dio inicio a un período apasionante y convulso de la Historia francesa, con diversas revoluciones (liberal, burguesa, de campesinos, de masas, urbana, etc.) y contrarrevoluciones. Hubo que esperar un largo período para que las democracias volvieran: Inglaterra y Estados Unidos estuvieron casi solos bastante tiempo.⁴⁴ Hasta el siglo XIX no empezó a extenderse por el continente

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.

⁴³ TOCQUEVILLE, A.: “*La democracia en América*”, (1ª parte) 1835- (2ª parte) 1840.

⁴⁴ Vid. TOCQUEVILLE, A., *op. cit.*

europeo el sufragio universal masculino. Pero su extensión se enfrentó a multitud de obstáculos y retrocesos, de hecho, las monarquías siguieron ocupando en muchos países el poder político durante el siglo XIX; posteriormente, el comunismo y el fascismo también frenaron las democracias representativas. Durante este período, el espíritu democrático quedó mayoritariamente suspendido en el continente europeo. Para su expansión hubo que esperar hasta los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.⁴⁵

II.6. La democracia antes de la I Guerra Mundial.

En la segunda mitad del siglo XIX, el avance democrático parecía innegable: a la democracia inglesa fueron añadiéndose otras democracias, ya monárquicas o republicanas, como Italia, tras su guerra de liberación, o España y Francia, cuyo impacto en todos los casos fue intermitente y aislado.⁴⁶

Después de la Primera Guerra Mundial empezó a implantarse en algunos países europeos el sufragio universal de hombres y mujeres, lo que significó un punto de inflexión en el desarrollo de la teoría y la práctica democráticas.

En el ámbito de la doctrina, sobresale en este período una figura que resultará clave para la configuración del concepto de “democracia”, **Hans Kelsen**, autor de la obra *“De la esencia y valor de la democracia”* (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*), en la que desarrolla una defensa encendida de la democracia parlamentaria, en tiempos convulsos, sobre todo, debido a las amenazas provenientes de las pujantes corrientes marxistas y fascistas de la Europa de entreguerras. Para Kelsen, la voluntad colectiva se encauza regularmente en el Parlamento, pero los partidos políticos contribuyen a la formación de dicha voluntad.

“La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”, apunta.⁴⁷

En la obra citada, Kelsen destaca el carácter formal de su concepción de la

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., p. 293.

⁴⁷ KELSEN, H.: *“De la esencia y valor de la democracia”*, 1920.

democracia y su oposición a la idea de las "democracias populares"⁴⁸ que identifican "democracia" con un determinado orden social y económico que aspira a garantizar una cierta igualdad económica.⁴⁹ Su concepción de la democracia como técnica participativa de elaboración del Derecho le convierte en uno de los principales teóricos de la democracia del siglo XX, quedando expresada su definición en los siguientes términos:

*“Y así resulta, como elemento esencial de la democracia real, un método específico de selección de dirigentes entre la comunidad de los dirigidos”.*⁵⁰

Kelsen abrió a paso a nuevas concepciones más técnicas y menos idealizadas del concepto de democracia.

II.7. Las Teorías elitistas de la Democracia en el siglo XX.

El siglo XX significó una pérdida de la concepción optimista y progresista que caracterizaba algunos de los modelos clásicos. Se va creando una visión menos optimista de los sistemas políticos,⁵¹ lo que desemboca en un retorno positivista al realismo político, a la reflexión empírica sobre la democracia, concretamente, sobre cómo se estructuran y funcionan de hecho las democracias occidentales.⁵² A partir de ahora, la democracia quedará reducida a un mecanismo para aceptar o rechazar a las personas que conforman la vida política. Algunas de estas teorías despojan totalmente el concepto de “democracia” de cualquier contenido moral; la democracia deja de ser – para estos teóricos- un vehículo para mejorar la humanidad.⁵³

En este contexto, surgen construcciones elitistas sobre la “democracia”, como la de **Max Weber**. La concepción weberiana se centra en considerar la **democracia representativa** como un mecanismo eficaz para dar expresión a una pluralidad de valores y como el mejor procedimiento para producir liderazgo político.

“Lo único en que consiste la democracia es la elección libre de los

⁴⁸ Fueron considerados “democracias populares” aquellos regímenes de gobierno de corte socialista y comunista que surgirían tras la revolución soviética de 1917.

⁴⁹ SQUELLA, A.: *“Idea de la democracia en Kelsen”*, Ed. Estudios Públicos, número 13, 1984.

⁵⁰ KELSEN, H.: *“De la esencia y valor de la democracia”*, 1920.

⁵¹ HELD, D.: *“Modelos de democracia”*, Ed. Alianza, 1993.

⁵² GARCÍA MARZA, V.D.: *“Teoría de la Democracia”*, Ed. Nau llibres, Valencia, 1993.

⁵³ *Ibidem*.

dirigentes, lo cual no es poco ciertamente.”,⁵⁴ afirmó el filósofo alemán.

Otro autor relevante, **Joseph Schumpeter**, conocido como el padre de la "**teoría competitiva de la democracia**", adquirió gran importancia por el nuevo enfoque que desarrolló sobre el concepto de "democracia". Para Schumpeter, en la teoría clásica de la democracia la selección de los representantes *"es secundaria al fin principal [...] de investir al electorado del poder de decidir sobre las cuestiones políticas"*.⁵⁵

Esta premisa le sirvió como base para su definición del concepto:

"El método democrático es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular"
(*Capitalismo, Socialismo y Democracia*, 1942).⁵⁶

El objetivo de la obra de Schumpeter era liberar a la teoría sobre la democracia de especulaciones, utopías y falsos ideales y argumentar a favor de una democracia realista, fundada empíricamente.

Dentro de estas teorías elitistas, destaca la denominada "**ley de hierro de la oligarquía**" de **Robert Michels**, que puede sintetizarse en que cuanto más organizada sea una organización, menos democrática será, **puesto que la organización desnaturaliza a la democracia y la transforma en oligarquía.**

"La democracia conduce a la oligarquía",⁵⁷ concluye Michels.

La evolución del concepto también se vio sometida a los desastres que deparó la I Guerra Mundial. Sin embargo, acabado este primer conflicto de alcance mundial, el concepto vería nuevas conceptualizaciones, tal y como expondremos en el siguiente apartado.

II.8. La Democracia tras la I Guerra Mundial hasta nuestros días.

⁵⁴ WEBER, M.: "Carta a Robert Michels", 1908.

⁵⁵ SCHUMPETER, J.: "Capitalismo, Socialismo y Democracia", 1942.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ MICHELS, R.: "Los partidos políticos", Amorrortu Edit., 2ª ed., 2008.

El fin de la I Guerra Mundial deparó la victoria, entre otras, de las dos grandes democracias europeas existentes en aquel momento, Inglaterra y Francia, motivo por el cual sus regímenes democráticos no se tambalearon por la contienda bélica. Las perdedoras, cuatro grandes naciones con regímenes autoritarios, se vieron abocadas al cambio de régimen, lo que les obligó más tarde o más temprano a iniciar un duro camino hacia la democracia.⁵⁸

En esta coyuntura, siguieron surgiendo nuevas teorías sobre la democracia, con enfoques tanto normativos como empíricos. Entre otras, la segunda mitad del siglo XX experimentó el nacimiento de las **teorías pluralistas de la democracia**.

En este grupo, encontraron cabida las teorías del profesor italiano **Giovanni Sartori**, quien indicaba que era democrático el mecanismo que generaba una poliarquía abierta cuya competición en el mercado electoral atribuía poder al pueblo, y que además, específicamente, impone la “responsiveness”⁵⁹ de los elegidos con respecto a sus electores.⁶⁰

Como podemos comprobar, la definición politológica de Sartori establece unos elementos y caracteres realistas y basados en el análisis empírico para la definición de la democracia, pero a la vez introduce el concepto de “poliarquía” (como sistema con múltiples centros de poder), que posteriormente desarrollará Robert Dahl.

Además, Sartori resulta fundamental por cuanto que distingue tres aspectos o vertientes en el concepto de democracia:

- 1. La democracia como principio de legitimidad**, que postula que el poder deriva del “demos”;
- 2. La democracia como sistema político**, que guarda relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder; y

⁵⁸ RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: “Nueva historia de la Democracia. De Solón a nuestros días”, Editorial Planeta, Madrid, 2011, p. 296.

⁵⁹ “Responsiveness” significa responsabilidad o respuesta frente a los ciudadanos.

⁶⁰ SARTORI, G.: “*Qué es la democracia*”, Editorial Taurus, 2007.

3. La democracia como un ideal, habida cuenta que la diferencia entre la democracia ideal y la democracia real hace a esta última perfectible; por tanto, cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva el nivel democrático.⁶¹

En esta línea doctrinal, el también italiano **Norberto Bobbio** defendió que la democracia era el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría.⁶²

E igualmente, desde los Estados Unidos, **Wright Mills** iba a aportar una visión realista de las condiciones necesarias que deben concurrir para poder calificar un sistema político como **democrático** y para diferenciarlo de aquellos sistemas que no pueden ser considerados como tales. Para tal fin, estableció una serie de estándares democráticos.

Para **Mills**, un Estado moderno requería varias **condiciones para ser democrático**: (1) *una esfera pública en la que puedan debatirse problemas reales*; (2) *partidos responsables a nivel nacional con posiciones claras*; (3) *una intelectualidad comprometida y genuinamente independiente*; (4) *unos medios de comunicación abiertos y libres*; (5) *asociaciones civiles que enlacen familias y comunidades pequeñas y públicas por un lado con el Estado, el ejército y las grandes corporaciones por el otro*.

Las condiciones que Mills considera necesarias para la existencia de un sistema democrático podemos encontrarlas, en mayor o menos medida, en los estándares internacionales para elecciones democráticas imperantes en la comunidad internacional, y que se emplean por las misiones más profesionalizadas de observación electoral.

Los 8 parámetros de ROBERT DAHL.

⁶¹ MONTALVO, GEOVANNI, ¿Qué es democracia? Una aproximación al término en la Ciencia Política., blog e- Montalvo (<http://emontalvo.wordpress.com/tag/james-bryce/>).

⁶² BOBBIO, N.: “*El Futuro de la Democracia*”. Fondo de la Cultura Económica, México DF, 1994, p.14.

El análisis sobre los estándares internacionales, las condiciones y los requisitos necesarios para poder hablar de “democracia” que expusieron Stuart Mill o Wrights Mills, entre otros autores, culmina en el esencial trabajo del profesor **Robert Dahl**.

En “*La Poliarquía*”, **Dahl** trata de aclarar cuándo un sistema político puede calificarse de “democracia” y cuándo no reúne los requisitos mínimos para ostentar dicho título. Sin entrar en mayores disquisiciones teóricas, Dahl considera que un **gobierno democrático** se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos:

“Continuando mi línea de pensamiento, creo que para que un gobierno responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

- 1. Formular sus preferencias.*
- 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.*
- 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.*

Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados- nación actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las 8 cláusulas que se describen en el cuadro 1.1.”⁶³ (El subrayado es mío).

Para Dahl “*son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición*”.

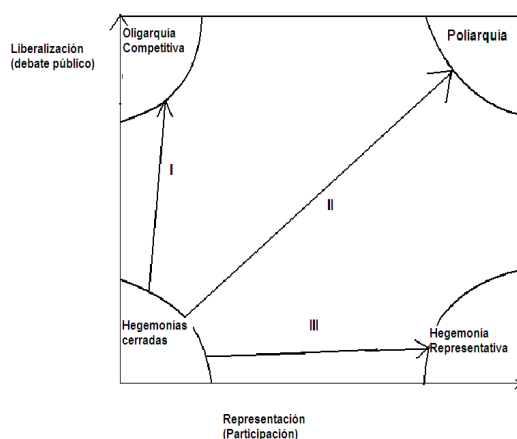
El profesor estadounidense estableció **8 parámetros esenciales para la definición y medición de la democracia o poliarquía:**

- “1. Libertad de asociación.*
- 2. Libertad de expresión.*
- 3. Libertad de voto.*
- 4. Elegibilidad para el servicio público.*
- 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.*
 - 5.a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.*

⁶³ DAHL, R.: “*La Poliarquía. Participación y oposición*”. Yale University Press, 1971.

6. *Diversidad de fuentes de información.*
7. *Elecciones libres e imparciales.*
8. *Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las diferencias.*⁶⁴

En línea con ello, la **Poliarquía** para **Dahl** se situaba como un **modelo ideal** caracterizado por el **índice más alto de debate público (o liberalización)** y el **índice más alto de participación (o representación)**. A partir de este modelo ideal, Dahl posicionaba a todas las democracias del planeta en ese espectro en función de ambos índices, en base al siguiente gráfico:⁶⁵



Dahl es uno de los máximos exponentes de las teorías pluralistas, centradas en la existencia de muchos centros de poder en las sociedades; estos autores constataron que el poder está disperso en el conjunto de la sociedad y que las decisiones que toman los gobiernos ocurren dentro de un complejo mundo de negociaciones y de influencias de numerosos grupos sociales, y no sólo de los partidos políticos. Democracia o Poliarquía es el pluralismo de instituciones con intereses diferentes que desborda la simple contraposición dualista de Estado y sociedad, lo que hace que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo.⁶⁶

Para el objeto de nuestra investigación, la teoría de Dahl resulta esencial. ***Sus 8 parámetros esenciales para la definición de democracia constituyen una base***

⁶⁴ Vid. DAHL, "Prefacio para una teoría democrática", Chicago U. Press, 1956, p. 71 y DAHL, R., y LINDBLOM, "Politics, Economics and welfare", Nueva York, 1953.

⁶⁵ Gráfico de DAHL, R., "La poliarquía", p. 205.

⁶⁶ MÁIZ, R.: "Teorías políticas contemporáneas", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 165-191.

sustantiva para la formulación de estándares internacionales para elecciones democráticas y, además, *la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral recogen entre sus indicadores estos relevantes parámetros.*

Pero esta obra culmen de Dahl aún sería complementada por **Schmitter y Karl**. Para estos autores, existe un conjunto de procedimientos político-institucionales mínimos que recogen estas exigencias y que podrían servir para establecer un **concepto mínimo de democracia**. Se trata de un concepto (formulado por **Robert Dahl** –ya analizado-, y enriquecido por P. C. Schmitter y T. L. Karl) que establecería los siguientes **requisitos indispensables para la existencia de la democracia**:

- 1) *El control sobre las decisiones gubernamentales ha de estar constitucionalmente conferido a cargos públicos elegidos.*
- 2) *Los cargos públicos han de ser elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con ecuanimidad, siendo la coerción en estos procesos inexistente o mínima.*
- 3) *Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a voto.*
- 4) *Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a concurrir como candidatos a los cargos.*
- 5) *Los ciudadanos han de tener derecho a expresar sus opiniones políticas sin peligro a represalias.*
- 6) *Los ciudadanos han de tener acceso a fuentes alternativas y plurales de información. Estas fuentes deben existir y estar protegidas por la ley.*
- 7) *Los ciudadanos han de tener derecho a formar asociaciones, partidos o grupos de presión independientes.*
- 8) *Los cargos públicos elegidos deben poder ejercer sus poderes constitucionales sin interferencia u oposición invalidante por parte de otros cargos públicos no elegidos (poderes fácticos: militares, burocracias, etc.).*
- 9) *La politeia democrática ha de poder autogobernarse y ser capaz de actuar con una cierta independencia respecto de los constreñimientos impuestos desde el exterior (poderes neocoloniales, etc.), es decir, debe tratarse de politeia soberana.*⁶⁷ (El subrayado es mío).

Estos requisitos mínimos establecidos por Schmitter y Karl también recogen principios y estándares de observación internacionalmente utilizados por las organizaciones de observación electoral; y asimismo nos proporcionan elementos esenciales para poder considerar como democrático a un sistema político.

Por otro lado, en conexión parcial con las teorías pluralistas, surgiría en el siglo XX otra corriente que iba a tratar de aportar una nueva definición sobre el concepto de

⁶⁷ SCHMITTER, P. y KARL, T.L.: “*Qué es y qué no es democracia*”, Sistema Revista de Ciencias Sociales, 116, 1993.

democracia, la **teoría económica de la democracia**. El libro de **Anthony Downs**, "*Teoría económica de la democracia*",⁶⁸ iba a tener como objetivo explicar cómo el propio comportamiento racional de los individuos y la búsqueda de su interés privado, pueden explicar funciones sociales como el gobierno.⁶⁹ Para Downs, los partidos no quieren ganar las elecciones para hacer política; sino que más bien formulan programas y proponen soluciones **para ganar las elecciones. De acuerdo con este enfoque, los partidos políticos son empresarios que producen productos no por sí mismos sino para conseguir un beneficio político.**⁷⁰

Por último, este siglo XX también asiste al surgimiento de **Teorías de Democracia participativa**. Esta tercera corriente gira en torno a la participación del ciudadano en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones y los diferentes enfoques aquí englobados aspiran a que el círculo de personas con derecho a voto y a participar en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos sea lo más amplio posible.

Dentro de esta línea de democracia participativa, debemos destacar a **Crawford B. Mac Pherson**. Este autor se inclina por la **democracia participativa**, y propone la combinación de una organización que articula democracia directa o indirecta, con un sistema de partidos competitivos. Para MacPherson, la **democracia** no es entonces *sólo un método electivo*, sino que **posee de manera intrínseca una dimensión ética**, que implica una dimensión amplia de lo político que abarca no sólo las instituciones representativas gubernamentales, sino aquellos espacios en los que se toman decisiones que afectan los valores sociales.⁷¹

A efectos de la evolución teórica del concepto de democracia, resulta relevante tomar en consideración las transformaciones políticas, económicas y sociales que iba a generar el resultado de la Segunda Guerra Mundial. La derrota de las potencias del Eje (Alemania, Austria y Japón, entre otras) iba a significar el ocaso de los fascismos y sus aliados, y la reducción del juego político a dos bandas, la vía de las democracias

⁶⁸ DOWNS, A.: "*Teoría Económica de la Democracia*", Nueva York, 1957.

⁶⁹ GARCÍA MARZA, V.D.: "*Teoría de la Democracia*", Ed. Nau llibres, Valencia, 1993.

⁷⁰ GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): "*La democracia ayer y hoy*", Gadir Editorial, Madrid, 2008.

⁷¹ MACPHERSON, C.B.: "*The Life and Times of Liberal Democracy*", Oxford University Press, 1977.

liberales y la comunista (también autodenominadas “democracias populares”), que se traduciría en el plano de las relaciones internacionales en el nacimiento de la Guerra Fría.⁷²

Tras el segundo conflicto mundial, se produjo en Europa una **refundación de la democracia**,⁷³ gracias, entre otros motivos, al nacimiento de la Comunidad Económica Europea y del Consejo de Europa, como instancias que reconocerían la “democracia” como el modelo político más adecuado para el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho.

Esta refundación europea produciría una ola de democratizaciones en la Europa de la década de los años setenta. España, Portugal y Grecia dejarían atrás regímenes dictatoriales y autoritarios para adoptar modelos democráticos.

El fenómeno democratizador parecía contagiarse en otros ámbitos regionales. En ese mismo período, también América Latina viviría una época convulsa, con el establecimiento de democracias no estables que se iban a alternar con regímenes dictatoriales, los cuales, con el paso del tiempo, desembocarían –frágilmente muchos de ellos- en la vía democrática.

De igual modo, entre la década de los 70 y los 80, los partidos socialistas europeos empezarían procesos de renovación renegando del marxismo e integrándose en los principios plenamente democráticos, como fue en caso de Partido Socialista Obrero Español, en el Congreso Extraordinario de Madrid, en 1979.

El “penúltimo” movimiento prodemocrático se sitúa con posterioridad al año 1989 con la desintegración del mundo comunista en Europa Oriental. Las sucesivas reformas del dirigente soviético Mihail Gorbachov, con su “Perestroika”⁷⁴ y “glasnost”⁷⁵, que culminaron en las elecciones de 1990, le convirtieron en presidente de

⁷² Guerra Fría: Enfrentamiento político, militar y económico surgido tras la Segunda Guerra Mundial entre los dos grandes bloques de países que se formaron a mediados del siglo XX; uno, el soviético, liderado por la URSS, y el otro, el capitalista, encabezado por Estados Unidos, enfrentamiento que perduró hasta la desintegración de la URSS en 1989.

⁷³ MACPHERSON, C.B., *op. cit.*

⁷⁴ Perestroika= apertura.

⁷⁵ Glasnost= Transparencia informativa.

un Estado prodemocrático, pluripartidista y con economía de mercado.⁷⁶ El imperio soviético se fue disolviendo gradualmente en numerosas naciones independientes, muchas de las cuales iniciaron con diferente éxito la senda hacia la democracia.

El último hito histórico lo encontramos a partir del mes de diciembre de 2010, cuando asistimos al desarrollo de una nueva ola democratizadora en el mundo árabe, bajo la denominación de “Primavera árabe”, que engloba los acontecimientos y alzamientos populares que tuvieron lugar desde dicha fecha en distintos países del Magreb (Libia, Egipto, Marruecos, pero sobre todo, en Túnez) en reivindicación de reformas, democracia y apertura política; no obstante lo cual, tales procesos están inmersos actualmente en una fase convulsa con avances y retrocesos, lo que hace peligrar muy seriamente, la andadura de estos países hacia el establecimiento de sistemas democráticos.

Como síntesis, podemos afirmar con **Rodríguez Adrados** que la evolución del concepto de “democracia” en su visión histórica viene a iluminar la lucha de los hombres por su libertad y su autogobierno sigue siempre, con fallos y recaídas, sin prisas.⁷⁷

En línea con ello, citamos a **Alain Touraine** que destacó: “*la democracia es una reivindicación y una esperanza*”,⁷⁸ y a **Roy Medveded** que agregó de manera premonitoria y muy optimista a la vez

*“Nadie puede hoy detenerla”.*⁷⁹

En definitiva, el análisis efectuado sobre el concepto de “democracia” en su evolución histórica nos lleva a afirmar que la búsqueda de la definición de democracia y de los elementos que la conforman ha sido una constante en la historia de la Ciencia Política, la Filosofía Política y el Derecho. Entre todas las doctrinas y teorías que han existido sobre la materia, en este capítulo hemos seleccionado aquellas que hemos

⁷⁶ RODRÍGUEZ ADRADOS, F., op. cit., p. 319.

⁷⁷ RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: “*Nueva historia de la Democracia. De Solón a nuestro días*”, Editorial Planeta, Madrid, 2011., p. 455-467.

⁷⁸ TOURAINE, A., “*¿Qué es hoy la democracia?*” *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 43, 2 (1991): 273-82.

⁷⁹ MEDVEDED, R., *Newsweek*, 6 de enero de 1992, p. 37.

considerado de mayor relevancia, y aquellas que siguen imperando en la actualidad. A los efectos de nuestra investigación, las conceptualizaciones sobre el concepto de “democracia” que nos proporcionan -desde la Ciencia Política- **Stuart Mill**, **Robert Dahl**, **Karl y Schmitter** y **Wright Mills**, y las condiciones y requisitos mínimos que establecen en sus respectivas teorías para poder calificar un sistema político como “democrático”, van a resultar esenciales para el objeto de nuestra investigación al constituir en gran medida la base teórica –como analizaremos en el capítulo 2- de los estándares internacionales utilizados en la observación electoral internacional.

Destacamos por encima de otros autores a **Dahl** porque su conceptualización de “poliarquía” o “democracia” en base a los 8 parámetros descritos resulta muy ajustada a los estándares de observación que utilizan las diferentes Organizaciones Internacionales que desarrollan actividades de observación electoral, pero es indudable que la base teórica de lo que hoy se conoce como democracia se ha configurado en base a las aportaciones de muchos autores, politólogos, juristas y filósofos, muchos de ellos los que han sido citados y analizados –aún brevemente- en el presente capítulo.

Una vez conceptualizado el concepto de “democracia”, trataremos de demostrar en el capítulo 2 de esta obra que los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOEs sobre el terreno cuando observan un proceso electoral derivan, desde un punto de vista teórico, de las teorías sobre la democracia que nos ofrece la Ciencia Política, el Derecho y la Filosofía Jurídica.

Pero ahora nos detenemos a examinar algunas aportaciones contemporáneas del concepto de “democracia”, que también tienen interés para esta investigación.

III. Aportaciones recientes sobre el concepto de “democracia”.

En el debate “democrático”, **Leonardo Morlino** ha preferido manejar varias definiciones de democracia. Su interesante construcción teórica aborda los requisitos necesarios para poder calificar un sistema como democrático y, a consecuencia de ello, también aporta elementos que pueden servir como base de los estándares internacionales para elecciones democráticas.

(1) En su **definición empírica**, Morlino se pregunta cuáles son las normas y las instituciones que distinguen a un régimen democrático. Se pueden señalar al menos los siguientes aspectos: (1) *el conjunto de reglas formales o procedimiento que disciplinan el voto por sufragio universal*; (2) *las elecciones libres, limpias, competitivas, periódicas*; (3) *una estructura de toma de decisiones y de control que es elegida según las normas mencionadas*; (4) *un conjunto de estructuras de intermediación representadas por los partidos y por las organizaciones de intereses*.

(2) Su **definición genética de democracia** recoge aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en la arena política.

(3) **Morlino** también expone una **definición mínima de democracia**, en virtud de la cual se recogen los aspectos que permiten establecer un umbral por debajo del cual un régimen no puede considerarse democrático. En esta perspectiva, se consideran democráticos todos los regímenes que presentan al menos:

a) sufragio universal, masculino y femenino;

b) elecciones libres, competitivas, periódicas, limpias;

c) más de un partido;

d) fuentes de información diferentes y alternativas.

(4) Por último, el autor italiano establece una **definición máxima de democracia**, que debe partir necesariamente de los ideales o los principios. A partir de esta definición, se podría entender tanto la distancia que separa a las democracias reales de la democracia ideal como el grado de democratización de los regímenes que han superado el umbral mínimo.⁸⁰

La definición “mínima” de democracia que expone Morlino contiene las condiciones mínimamente necesarias para que un sistema político pueda considerarse estrictamente como democrático. **También en esta definición encontraremos algunos**

⁸⁰ MORLINO, L.: “*Democracias y democratizaciones*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009, pp. 2-14.

de los estándares internacionales de observación electoral utilizados por las MOEs de diferentes Organizaciones Internacionales.

Por otro lado, en el estado actual del debate teórico, debemos indicar que, para la delimitación del concepto de “democracia”, una parte de la doctrina viene destacando los aspectos formales, mientras que otro sector doctrinal se centra más en las cuestiones materiales. Así, mientras que **Francis Fukuyama** fundamenta la esencia de la democracia en los aspectos meramente formales

*“A country is democratic if it grants its people the right to choose their own government through periodic, secret- ballot, multy-party elections, on the basis of universal and equal adult suffrage”.*⁸¹

Por otra parte, **Fareed Zakaria** ha sido uno de los autores más críticos con las democracias formales que no respetaban los derechos humanos. En su artículo “*The rise of illiberal democracy*” concebía las “elecciones libres y justas” como un requisito “sine qua non” para la democracia, y subrayaba la distinción que debe hacerse entre los aspectos (formales) de procedimiento y los propios fines (materiales) de la acción de gobierno.⁸²

Además, para el profesor Zakaria, en la actualidad “democracia” se identifica como *democracia liberal*, que es definida como un sistema político marcado no sólo por elecciones libres y justas, sino también por el imperio de la Ley, la separación de poderes, y la protección de libertades básicas, como la libertad de opinión, reunión, religión y propiedad privada.⁸³

En último término, la diferenciación que realiza entre democracias liberales y no liberales lleva al autor a indicar que los grandes conflictos políticos del siglo XXI no serían, como aquellos del siglo XX, entre democracia y dictadura, sino que tendrán lugar dentro de la democracia, entre la concepción liberal y aquella iliberal⁸⁴ de la

⁸¹ FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Penguin, Londres, 1992.

⁸² ZAKARIA, F.: *The rise of illiberal democracy*”, *Foreign Affairs*, Nov/ Dic.1997, p.22.

⁸³ Vid. ZAKARIA, F., *op. cit.*, p. 22.

⁸⁴ Dentro del concepto de “democracia no liberal”, Zakaria incluye entre otros a sistemas políticos, como Kazajistán, Bielorrusia o Bangladesh.

misma,⁸⁵ por cuanto que en la actualidad, incluso, los enemigos de la democracia liberal también hablan en nombre de la democracia y de la soberanía popular.

Finalmente, compartimos con el Profesor **Jarillo** que una completa y exhaustiva definición de “democracia” debe incluir tanto los aspectos sustantivos y como formales del concepto de democracia. De acuerdo con él, podemos ofrecer una definición del concepto, que combinaría el **componente formal** de la participación ciudadana en base a una normativa electoral que respete los principios de igualdad y libertad de forma acorde con el principio de elecciones auténticas, y un **componente material**, que haría referencia al cuerpo de los derechos fundamentales de las personas por cuyo respeto debe velar la acción de gobierno; la “democracia” consistiría, por tanto, en un

*“Sistema de gobierno en el que la legitimación del poder tiene su fundamento en la participación ciudadana y el ejercicio del gobierno es respetuoso con los derechos y libertades de las personas”.*⁸⁶

IV.- Democracia y democracia electoral.

Resulta esencial en la presente investigación diferenciar dos conceptos análogos, entrecruzados y conectados, como son los términos de “**democracia electoral**” y “**democracia en sentido amplio**”.

La “**democracia electoral**” implica el desarrollo de un proceso electoral de conformidad con estándares internacionales expresamente relativos a las etapas que conforman el ciclo electoral, es decir, **equivale al derecho a elecciones libres y justas**, es decir, esto significa que las elecciones deben ofrecer una serie de garantías, salvaguardias y derechos para que podamos entender como justo y libre un proceso electoral.

Este concepto en principio nada dice sobre otros elementos que exceden del marco electoral, y que son necesarios para poder definir el concepto amplio de “democracia”. De hecho, puede haber países que celebren elecciones más o menos libres y justas, es decir, que puedan ser consideradas democracias electorales, pero que

⁸⁵ Vid. ZAKARIA, F., *op. cit.*, p. 42.

⁸⁶ JARILLO ALDENUEVA, A.: “*El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea*”, UNED, Madrid, 2006, p. 739.

sin embargo adolecen de los otros requisitos que son necesarios para alcanzar la calificación de “democracia en sentido amplio”.

En este sentido, **Alain Touraine** afirmó que la democracia es más que procedimientos, pero al mismo tiempo enfatizó que

“sin elecciones libres no hay democracia”.⁸⁷

Asimismo, aunque **Guillermo O’Donnell** no consideraba que un régimen basado en elecciones libres y institucionalizadas fuera suficiente para definir a la democracia, insistió en que tal régimen

“es un elemento necesario en una definición adecuada de la democracia”.⁸⁸

En concordancia con ello, **Samuel Huntington** mantendría que las elecciones abiertas, libres y justas eran la esencia de la democracia, su inevitable “sine qua non”.⁸⁹

En suma, la democracia electoral es una forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones (único camino a los cargos públicos) y la calidad de las elecciones (son elecciones sin violencia o fraude en las que existe el derecho al voto y el derecho a ser candidato sin restricciones indebidas). Por tanto, la democracia electoral corresponde a una concepción procedimental y minimalista de la democracia que no debería confundirse con la democracia *tout court*⁹⁰ o en sentido amplio. Sin embargo, debe recalcar que este mínimo indispensable no es algo carente de valor en sí mismo, sino que se trata de un instrumento que se debe valorar por los resultados que genera.

A diferencia de esta “democracia electoral”, la **democracia en sentido amplio**

⁸⁷ TOURAINE, A., “¿Qué es hoy la democracia?” *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 43, 2 (1991): 273-82, p. 274.

⁸⁸ O’DONNELL, G., “Disonancias: Críticas democráticas a la democracia”, (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007), pp. 152-53.

⁸⁹ HUNTINGTON, S., “La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”, Paidós Ibérica, Buenos Aires, 1994.

⁹⁰ MUNCK, G., “Los estándares de la democracia: Hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina”, *Journal of Democracy en español*, 2010, p. 24.

tiene un alcance mayor al de las elecciones, pues implica la materialización de toda una serie de derechos subjetivos y formas de organización política que difieren entre los Estados y que son concebidas de forma distinta en algunas sociedades.⁹¹ Para **Munck**, los elementos de la democracia lato sensu, que van más allá del concepto minimalista de “democracia electoral”, son los relativos a los siguientes aspectos:

- “1) el proceso de toma de decisiones de gobierno;*
- 2) la ejecución de decisiones del gobierno; y*
- 3) los resultados de la política sobre la sociedad y, más específicamente, el impacto de los resultados de la política sobre las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos.”⁹²*

Sentado lo anterior, huelga recordar que en relación al término amplio de “democracia “existen aún –como hemos comprobado en el epígrafe II de este capítulo– en la comunidad internacional actual concepciones muy diversas.

En síntesis, la democracia en sentido amplio es un término de mayor alcance y más complejo que el de democracia electoral, pero lo cierto es que la democracia en sentido amplio necesita que –como condición previa– en ese país ya exista una democracia electoral.

La distinción en estas dos conceptualizaciones resulta esencial para la observación electoral internacional. Así, cuando la observación electoral se centra en el cumplimiento del derecho a la participación política y de los requisitos que la integran, la MOE podrá evaluar si el país observado cumple las condiciones de la democracia electoral; sin embargo, como veremos en posteriores capítulos, sobre todo en el capítulo 12, cuando los estándares que utiliza la MOE trascienden de los requisitos del derecho a la participación política, y penetran en el terreno de los parámetros democráticos, entonces la MOE no sólo evalúa si estamos ante una democracia electoral, sino también manejará los argumentos y estándares requeridos para verificar si ese país cumple las condiciones necesarias para ser considerado democrático en sentido amplio.

En suma, aunque las elecciones no son inicialmente sinónimo de democracia, sin embargo, tal y como estudiaremos en la Parte III de esta investigación, el desarrollo y

⁹¹ Vid. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 739-741.

⁹² Vid. MUNCK, G., *op. cit.*, p. 25.

profesionalización de algunas de las MOE que actúan en el plano internacional y el alcance y extensión que han alcanzado sus estándares de observación parecen estar favoreciendo que estas MOEs también puedan evaluar si el país observado reúne todos los requisitos para poder ser considerado como “democrático” lato sensu.

Por todo lo cual, la separación existente entre democracia electoral y democracia en sentido amplio parecería acortarse con las MOEs más profesionalizadas si estas son capaces de evaluar no sólo la democracia electoral o procedimental sino también la democracia más sustantiva o en sentido amplio.

V.- Modelos políticos no democráticos.

Aparte de las diferencias esenciales que distinguen los regímenes democráticos de otros regímenes políticos autoritarios, totalitarios u oligárquicos, que la Ciencia Política ha definido con gran nitidez,⁹³ resulta fundamental en nuestra investigación distinguir el concepto de “democracia” de aquellos otros modelos políticos afines, que presentan y cumplen algunos de sus elementos o características, pero que no alcanzan plenamente la calificación de “democracias”.

Esta diferenciación resulta de gran relevancia para la observación electoral, pues las Misiones de Observación Electoral (en adelante, MOEs) deben manejar con precisión los estándares internacionales cuyo cumplimiento puede conducir a confirmar que un proceso electoral ha respetado los principios democráticos y, por tanto, se ajusta a los parámetros de la democracia de aquellos procesos electorales que no han observado estos principios democráticos.

La Ciencia Política nuevamente nos proporciona las bases para llevar a cabo esta tarea. **Leonardo Morlino** no sólo nos ha ofrecido –como hemos visto– un profundo análisis del concepto de “democracia” sino que también va a distinguir entre lo que debe considerarse como “democracia” de aquellas otras figuras similares que no alcanzan tal calificativo.

⁹³ Vid. Inter alia, LINZ, J.J., Linz, Juan J. *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

Una vez fijada su definición mínima de democracia, se puede observar después cómo, en concreto, una gran variedad de sistemas institucionales no entran dentro del modelo democrático.⁹⁴ Se trata de regímenes que han adquirido ciertas formas propias de la democracia, pero no otras y que, al mismo tiempo, conservan aspectos autoritarios. Tales ordenamientos se encuentran a mitad de camino entre el autoritarismo y la democracia y, por consiguiente, configuran auténticos regímenes de transición. En algunos casos, se les califica como “dictablandas” o “democraduras”. **Finer**, desde un punto de vista institucional, parece querer captar este fenómeno cuando habla de “**democracias de fachada**” y de “**cuasidemocracias**”.⁹⁵

Estos regímenes habrían perdido algunos aspectos esenciales del “genus” no democrático, pero no tienen aún todas las características que exige la definición mínima de democracia.

En este sentido, si existen límites en la expresión efectiva del voto y en el grado de admisión del disenso y la oposición y en la limpieza de las mismas elecciones, se puede hablar de “**democracia protegida**”. Con dicho término, se entiende que la cuasi democracia en cuestión llamada por **Merkel y Croissant** “**democracia dominada**”, está controlada por los aparatos militares o por fuerzas externas al país que condicionan al régimen, o existen leyes o normas no escritas que limitan, ante todo, la competición, prohibiendo, por ejemplo, a determinados partidos presentar sus propias listas electorales.⁹⁶

En cambio, si nos encontramos con que hay sufragio masculino, un procedimiento electoral formalmente correcto, cargos electivos de elección popular, multipartidismo, pero no se garantizan los derechos civiles y, sobre todo, la misma información está pervertida por situaciones de monopolio, con el resultado de excluir a partes de la población del ejercicio efectivo de sus propios derechos y, si no existe una

⁹⁴ MORLINO, L.: “*Democracias y democratizaciones*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009, pp. 24-27.

⁹⁵ FINER, S.E.: “*The History of Government from the Earliest Times*”, 1997, Vol. III: Empires, Monarchies and the Modern State. New York: Oxford University Press.

⁹⁶ MERKEL, W. y CROISSANT, A.: “*Defective democracies: Concept and causes*”. Central European Political Science Review 1(2). 2000, p. 10.

efectiva oposición partidista, entonces se podría hablar de “**democracia limitada**”.⁹⁷

Obviamente, situaciones completamente distintas configuran los casos de “*pseudo- democracia*”. No se trata de un modelo intermedio de régimen, sino simplemente de casos de regímenes autoritarios que presentan ciertas formas exteriores del régimen democrático -tales como Constituciones que declaran la garantía de los derechos y elecciones- pero que se corresponden realmente con la realidad del sistema democrático ni siquiera parcialmente; estos modelos suelen incumplir el respeto a los derechos civiles y políticos así como un mínimo grado de competición política.⁹⁸

Como podemos observar, para que un sistema político sea calificado de “**democracia**” éste debe reunir una serie de elementos mínimos y esenciales.⁹⁹ El análisis de los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOEs más relevantes en el plano internacional en su labor de observación nos proporcionará la base para poder calificar o no a un sistema como democrático. Profundizaremos en ello en los capítulos 2, 12 y 13 del presente trabajo.

VI. Conclusiones.

- I. En este primer capítulo, he pretendido no sólo analizar la evolución histórica del término “democracia”, finalidad mediata e inmediata de la observación electoral de elecciones. También he tratado de evidenciar la extensa base teórica que justifica y explica los estándares internacionales para elecciones democráticas que utilizan las organizaciones internacionales de observación electoral de mayor relevancia en el plano internacional.
- II. En cuanto al término “democracia”, la evolución histórica expuesta en este capítulo ha tratado de aportar al lector una visión evolutiva de un concepto con diversos enfoques y definiciones. Históricamente, el concepto empezó a fraguarse bajo la idea de igualdad legal, igualdad ante la Ley, o poder del pueblo, y evolucionó impregnado de rasgos

⁹⁷ MORLINO, L.: “*Democracias y democratizaciones*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009, pp. 24-27.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Vid. MORLINO, L., *op. cit.*, 2-24

éticos y humanistas; posteriormente, la democracia quedó reducida a un método para seleccionar a los líderes políticos, método que sigue siendo afortunadamente aún en la actualidad. Las teorías pluralistas venían a describir con más precisión la realidad social, y aportaban una conceptualización multipolar de la democracia; por su parte, las teorías económicas -reduccionistas pero igualmente relevantes- asemejan el comportamiento político de los ciudadanos a su comportamiento económico; finalmente, las teorías participativas vuelven de nuevo a dotar al concepto de un contenido ético esencial, que trata de dignificar nuevamente a la democracia.

- III. De igual modo, es necesario demostrar que estos estándares internacionales de observación no han surgido únicamente de la bienintencionada voluntad y la capacidad de análisis de unos profesionales cualificados en materia de elecciones democráticas, sino que aquellos estándares -como hemos podido comprobar- tienen como génesis las argumentaciones teóricas de los grandes filósofos y pensadores políticos y sociales desde la antigua Grecia hasta las últimas construcciones doctrinales sobre la idea de “democracia” elaboradas por los teóricos de la democracia pluralista o participativa. Los estándares internacionales de observación encuentran los cimientos teóricos en muchas de las argumentaciones doctrinales descritas en este capítulo, guardando relación y equivalencia –entre otras- con las *reglas para un gobierno representativo* de Stuart Mill, los *aspectos esenciales para la democracia* de Schmitter y Karl, las *condiciones mínimas* de Anthony Downs, los *elementos básicos para la democracia* de Samuel Huntington o las *condiciones* de Wright Mills, pero sobre todo, con la construcción teórica más elaborada y de mayor influencia para la construcción de estos estándares, **los 8 parámetros esenciales de Robert Dahl**. Todas estas teorías proporcionan a la observación electoral internacional la necesaria fundamentación doctrinal y su justificación ideológica.
- IV. Como apreciaremos en el capítulo correspondiente a los estándares de observación, cada Organización internacional dedicada a la observación internacional de elecciones ha elaborado y recogido estos

estándares democráticos de forma individual, bilateral, regional o universalmente, en acuerdos políticos, tratados internacionales, declaraciones de intenciones, etc. En consecuencia, sus construcciones teóricas recogen como estándares y/o parámetros la mayoría de los parámetros elaborados por los teóricos aquí destacados; sobre todo, los parámetros de Dahl. De ahí, su trascendencia para los fines de esta investigación.

- V. Por último, como ya hemos anunciado, el objetivo de este trabajo de investigación tiene como referencia y finalidad el análisis de la adecuación de los procesos electorales a los estándares internacionales de observación; por lo tanto, el grado de ajuste a estos estándares nos llevará a evaluar su adecuación a los principios básicos de la “democracia electoral” y, por ende, a calificar tales elecciones como más o menos democráticas.
- VI. Por último, en el presente capítulo exponemos las diferencias conceptuales entre el término amplio de “democracia” y el más concreto de “democracia electoral”. Sin perjuicio de que la democracia electoral no conlleva la existencia de un sistema democrático, es innegable que para que un sistema político pueda ser calificado como una democracia en sentido amplio una condición previa es que ese país desarrolle elecciones plenamente democráticas; por tanto, no podemos hablar de democracia en sentido amplio sin la existencia de una previa democracia electoral.

PARTE II.

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES.

CAPÍTULO 1. ORIGENES, DESARROLLO Y ETAPAS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL.

1.1. Introducción.

1.2. Los orígenes de la “Observación Electoral Internacional” y su desarrollo de conformidad con la evolución del Derecho Internacional Público.

1.2.1. Los orígenes de la Observación Electoral Internacional (de 1857 a 1950).

1.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- La Paz de Westfalia y el Principio de soberanía de los Estados.
- El principio de no intervención en asuntos internos en el continente americano y las primeras experiencias de monitorización de elecciones en Europa.
- El principio de las nacionalidades como antecedente del derecho a la autodeterminación.
- Tras la Primera Guerra Mundial: Los 14 puntos de Wilson.
- El período de entreguerras: La Sociedad de Naciones.

1.3. Desarrollo y etapas de la Observación Electoral Internacional.

1.3.1. Primera etapa: Inicios y primeras experiencias de observación electoral internacional (1950-1970).

1.3.1.1. La Observación Electoral Internacional durante el proceso de Descolonización.

1.3.1.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- Después de la Segunda Guerra Mundial: La Carta de las Naciones Unidas.
- Las dimensiones externa e interna del derecho de autodeterminación de los pueblos y el proceso de descolonización.

1.3.2. Segunda etapa: La Observación Electoral Internacional desde 1970 hasta el final de la Guerra Fría.

1.3.2.1. La Observación Electoral Internacional desde 1970 a 1989.

1.3.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- El derecho a la autodeterminación en los Pactos Internacionales de 1966.
- El derecho a la participación política de los individuos.
- La complementariedad de la resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU con el derecho a la autodeterminación de los pueblos
- Los orígenes de la observación internacional de elecciones en el continente americano.
- El “droit du regard” en el ámbito OSCE.
- La importancia del principio de soberanía estatal y de no injerencia en asuntos internos.

1.3.3. Tercera etapa: El fin de la Guerra Fría y la expansión del principio democrático y de la Observación Electoral Internacional (1990-2000).

1.3.3.1. La Observación Electoral Internacional entre 1990 y 2000.

1.3.3.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- El fundamento jurídico de la observación electoral de la UE.
- La Declaración de la Conferencia de Viena de 1993.

1.3.4. Cuarta etapa: Desarrollo y profundización de la Observación Electoral Internacional (de 2000 a la actualidad).

1.3.4.1. La Observación Electoral Internacional de 2000 a la actualidad.

1.3.4.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

1.4. Conclusiones.

CAPÍTULO 1. ORIGENES, DESARROLLO Y ETAPAS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL.

1.1. Introducción.

En el presente capítulo procedemos a exponer la evolución histórica de la “observación electoral internacional” desde sus orígenes hasta la actualidad en paralelo al examen de los hitos históricos, políticos y jurídicos que han marcado y justificado su nacimiento y desarrollo.

Como indicamos, la evolución cronológica que realizamos viene determinada por principios generales del Derecho Internacional Clásico y Contemporáneo y por bases jurídicas y políticas que han condicionado el desarrollo de las actividades de observación electoral internacional.

La consolidación de estos principios y bases en tratados internacionales y en otras normas de Derecho Internacional desembocará en la formación de un “corpus iuris” de normas de Derecho Internacional (universales y regionales) más o menos vinculantes, que se conoce con el nombre de **“estándares internacionales para elecciones”** o **“de observación electoral”**, y que serán analizados de forma específica y detallada en el capítulo 2 de esta investigación.

1.2. Los orígenes de la “Observación Electoral Internacional” y su desarrollo de conformidad con la evolución del Derecho Internacional Público.

En el presente epígrafe describiremos la evolución de algunos principios básicos del Derecho Internacional desde sus orígenes hasta la época actual y cómo esta

evolución de la práctica internacional ha justificado y motivado el desarrollo de las actividades de observación electoral internacional. Este análisis será realizado cronológicamente con referencia a los acontecimientos históricos, jurídicos y políticos de mayor relevancia para el desarrollo de las actividades de monitorización de elecciones y para la propia conformación de la base jurídica de la observación electoral internacional.

Asimismo, seguiremos en parte el esquema de **Nohlen, D. y Sabsay, D.**,¹⁰⁰ para exponer un primer período en el que se conformaron los orígenes de la observación electoral internacional –que se analiza en este apartado 1.2- y tres etapas de evolución de la observación internacional de elecciones, tal y como expondremos en el epígrafe 1.3.

1.2.1. Los orígenes de la Observación Electoral Internacional (de 1857 a 1950).

En esta etapa previa, no resulta posible aún afirmar la existencia de actividades de “observación electoral internacional”, ni siquiera de manera incipiente. Ello no obsta para que en este largo período empezaran a adoptarse los primeros pasos para monitorizar plebiscitos o referéndums en los nuevos territorios que fueron surgiendo – en consonancia con la eclosión nacionalista en Europa en el siglo XIX y con el **principio de las nacionalidades**- antes de la Primera Guerra Mundial y con posterioridad a ella, durante el período de entreguerras.

Los primeros experimentos de observación electoral tuvieron lugar en forma de actuaciones de supervisión en países extranjeros sobre el cumplimiento por parte de estos países de compromisos recogidos en algunos tratados internacionales.

Las **primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional** fueron las Elecciones Generales celebradas en 1857 en **Moldavia y Wallachia**, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de

¹⁰⁰ NOHLEN, D. y SABSAY, D.: “I. Derecho electoral”, en NOHLEN, D., PICAZO, S. y ZOVATTO, D., “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998.

Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía.¹⁰¹ El Tratado de París¹⁰² estableció que la organización de los Principados de Moldavia y Wallachia debería realizarse mediante una asamblea elegida por voto limitado y votación indirecta de delegados. El primer plebiscito en Moldavia, el 19 de julio de 1857, fue invalidado a causa de supuestas manipulaciones; por su parte, las elecciones en Wallachia se celebraron el 26 de septiembre del mismo año. La unión de ambos Principados, a pesar de los conflictos y la resistencia de algunas potencias, fue efectiva en 1859.¹⁰³

Observadores extranjeros también monitorizaron otros procesos electorales antes de la Primera Guerra Mundial.¹⁰⁴ Entre estos, la **unificación italiana** (1848-1870) fue llevada a cabo en nombre de la voluntad de la población por medio de plebiscitos, que contaron con la presencia de observadores extranjeros.¹⁰⁵

Del mismo modo, **Savoia** y **Niza** fueron anexionados a Francia por el Tratado de Turín¹⁰⁶ de 24 de marzo de 1860, lo que fue ratificado mediante dos plebiscitos celebrados en abril de ese año.¹⁰⁷ Asimismo, se monitorizaron plebiscitos en las **Islas Jónicas** (1863), **San Tomás y San Juan y las Indias Occidentales** (1866), **San Bartolomé e Indias Occidentales** (1877) o **Noruega** (1905).¹⁰⁸

No obstante estos primeros ensayos, la observación electoral internacional sólo fue un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Hasta entonces, los plebiscitos no dejaron de ser medios excepcionales frente a los compromisos políticos internacionales, las anexiones forzosas o la ley de conquista.¹⁰⁹ Con el fin de la Primera Guerra Mundial, se empezaron a verificar varios plebiscitos bajo control internacional sobre la independencia de algunos territorios, de

¹⁰¹ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 78.

¹⁰² Tratado General de París, de 1856, con el que finalizaba la Guerra de Crimea.

¹⁰³ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 79.

¹⁰⁴ FOX, G., *"The right to political participation in international law"*, p. 70, en FOX, G.: *"Democratic governance and International Law"*, Cambridge University Press, 2000.

¹⁰⁵ FARLEY, L.: *"Plebiscites and sovereignty: the crisis of political illegitimacy"*, Mansell pub., Londres, 1986.

¹⁰⁶ Tratado de Turín (1860), por el que el Piamonte aceptaba el traspaso de Niza y Saboya a Francia, a cambio de otras ganancias territoriales.

¹⁰⁷ BEIGBEDER, Y.: *"International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy"*, Ed. Springer, 1994.

¹⁰⁸ WAMBAUGH, A.: *"A monograph on plebiscites with a Collection of documents"*, Editors of Encyclopaedia Britannica, 1920.

¹⁰⁹ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 79.

acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.¹¹⁰

A partir de 1918, organizaciones internacionales y representantes gubernamentales empezaron a monitorizar plebiscitos, referéndums y elecciones en protectorados y otros territorios dependientes o países soberanos.¹¹¹ Los Tratados de Paz celebrados en 1919 requerían que los plebiscitos se realizaran sólo en algunos casos, y no como un principio absoluto; concretamente, ni la anexión de la Alsacia-Lorena a Francia, ni la anexión de Tirol Sur y Fiume por Italia, ni la atribución de Besarabia a Rumania ni otras transferencias de soberanía fueron sometidas a plebiscito.¹¹²

Por su parte, el **Tratado de Versalles**¹¹³ determinó la celebración bajo apoyo internacional de referéndums en diez territorios de países derrotados en el conflicto bélico, pero no a sus colonias.¹¹⁴ El texto final del Tratado determinó que la frontera entre Alemania y Dinamarca debía establecerse mediante plebiscito (fue el caso de **Schleswig** en 1920). En concreto, el artículo 109 del Tratado comenzaba afirmando que

*“la frontera entre Alemania y Dinamarca será fijada de conformidad con los deseos de la población”.*¹¹⁵

Tres plebiscitos se celebraron para fijar la frontera alemano-polaca (**Allenstein, Marienwerder y Alta Silesia**, en 1920). En este último caso, a los habitantes de la Alta Silesia se les preguntó si querían unirse a Alemania o a Polonia; el proceso siguió la misma operativa que en anteriores plebiscitos: evacuación de las tropas alemanas, disolución de organizaciones militares o semi-militares y establecimiento del territorio

¹¹⁰ BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: *“Observación internacional y nacional de elecciones”*, en IDEA INTERNATIONAL: *“Compared Electoral Law in Latin America”*, Stockholom, 2007.

¹¹¹ BEIGBEDER, Y.: *“International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy”*, Ed. Springer, 1994.

¹¹² Vid. BEIGBEDER, Y., *op. cit.*

¹¹³ Tratado de Versalles (1919): Tratado de paz firmado por las potencias europeas que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Mundial.

¹¹⁴ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 88.

¹¹⁵ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 81.

que celebra el plebiscito bajo la autoridad de una Comisión Internacional de cuatro miembros nombrados por Francia, el Imperio Británico, Italia y los Estados Unidos.¹¹⁶

Por otro lado, la frontera entre Alemania y Francia entre Lorraine y Luxemburgo se determinó mediante el plebiscito del territorio del **Saar** (el 13 de enero de 1935). El Consejo de la Sociedad de Naciones definió claramente quién tenía derecho de voto, cómo debían elaborarse las listas de votantes, fijó los distritos electorales y los métodos para determinar el resultado final. El resultado de este plebiscito fue un éxito para el nuevo líder alemán, Adolf Hitler, habida cuenta que el Saar quedaría unido a Alemania.¹¹⁷

En lo que concierne a los orígenes de la observación electoral, aunque este plebiscito del Saar forma parte más de las actividades de verificación de elecciones que de observación,¹¹⁸ el plebiscito realizado en este territorio fue precursor de algunos parámetros o estándares internacionales para elecciones futuros, de modo que compartimos con **Wambaugh** la valoración positiva de este plebiscito:

*“Por primera vez, la Comisión del Plebiscito estaba compuesta exclusivamente de ciudadanos de países incuestionablemente neutrales, y el plebiscito fue vigilado por una fuerza internacional de países neutrales. Por primera vez, el secreto de voto se llevó a cabo con un presidente de mesa neutral y el recuento de votos se hizo igualmente con personal neutral”.*¹¹⁹

E igualmente la valoración de **Beigbeder**,

“La organización y monitorización del plebiscito del Saar por parte de la Sociedad de Naciones ha sido un punto de referencia operativo y político y un test real para el futuro rol de las organizaciones internacionales en el ámbito de la monitorización de procesos electorales [...]

*La formación y presencia de una fuerza internacional, compuesta de contingentes de varios países neutrales sirvió como un primer ensayo de las futuras misiones de Naciones Unidas en la península del Sinaí, Congo, Namibia o Camboya”.*¹²⁰

¹¹⁶ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 82.

¹¹⁷ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 85.

¹¹⁸ Analizaremos las diferencias entre “verificación de elecciones” y “observación” en el capítulo 3.

¹¹⁹ WAMBAUGH, S., *The Saar plebiscite*, Harvard University Press, 1940, pp. 317, 321.

¹²⁰ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 89.

Es decir, que este plebiscito del Saar fue el precedente más próximo de las futuras misiones de observación electoral que llevaría a cabo Naciones Unidas, tanto por su composición, su metodología como por su naturaleza.

De igual modo, el Tratado de Versalles también preveía la celebración de plebiscitos en **Klagenfort Basin** (1920) y **Sopron** (1921). El plebiscito de Klagenfort Basin fue el único previsto en el Tratado de Saint Germain,¹²¹ entre los aliados y Austria, y su resultado implicó que todo el territorio se incorporara a Austria. Por su parte, el plebiscito de Sopron fue acordado por el Protocolo de Venecia de 13 de octubre de 1921, y condujo a la transferencia del territorio a Hungría, que fue posteriormente reconocida por Austria.¹²²

Como en el caso del plebiscito del Saar, en estas experiencias se iban a establecer algunos de los **primeros estándares para el desarrollo de los plebiscitos**, gracias a que la Comisión internacional supervisora de estos plebiscitos (tanto del Saar como de Klagenfort Basin y Sopron) tomó todas las medidas a su alcance para garantizar la libertad, la imparcialidad y el secreto de voto. El derecho de voto fue otorgado a todas las personas, sin distinción de sexo, que hubieran alcanzado los veinte años antes de la entrada en vigor del Tratado, y que habían nacido en el territorio en el que se celebraba el plebiscito, o que se habían domiciliado en aquel antes del 1 de enero de 1900, o que habían sido expulsados por las autoridades alemanas sin haber mantenido su domicilio.¹²³

En definitiva, no obstante, estas primeras experiencias no fueron estrictamente de observación electoral, primero porque en algunos casos implicó la organización del proceso electoral (Saar), dejando de ser una actividad exclusivamente de “observación”; y, segundo, porque la Comisión de Plebiscitos de los Aliados -creada por las potencias vencedoras para organizar estas elecciones- estaba más dirigida a lograr el mantenimiento del orden y la imposición de sanciones en caso de infracciones

¹²¹ El Tratado de Saint-Germain-en-Laye fue firmado el 10 de septiembre de 1919 entre las potencias aliadas y Austria. En este tratado se establecía el desmembramiento de la antigua monarquía de los Habsburgo, el Imperio Austrohúngaro.

¹²² BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 80.

¹²³ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 81.

electorales tales como fraude, soborno, intimidación u otras ofensas que al desarrollo de plebiscitos democráticos.¹²⁴

En definitiva, parafraseando a **Beigbeder**:

“La monitorización internacional de tales procesos estuvo dirigida a otorgar una garantía a la población de estos territorios o países y a la comunidad internacional de que la población era capaz de ejercitar libremente su derecho a la autodeterminación –a la libre decisión de la población de un territorio de unirse o no a un Estado ya existente- o el derecho de la población de un país a elegir libremente su régimen político, sus instituciones políticas y sociales y sus líderes políticos, a través de unas elecciones libres, genuinas y periódicas.”¹²⁵

La independencia, especialización y la composición internacional de los equipos de monitorización trataba de garantizar su imparcialidad en relación con las autoridades gobernantes, los partidos políticos en liza y el valor de su evaluación del proceso electoral y su resultado.¹²⁶ La neutralidad y la imparcialidad también comenzaron a considerarse requisitos esenciales para el correcto desarrollo de estos plebiscitos.

1.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- La Paz de Westfalia y el Principio de soberanía de los Estados.

La Guerra de los Treinta Años produjo consecuencias decisivas en el campo del Derecho Internacional. La Paz de Westfalia¹²⁷(1647) sentó las bases jurídicas para el reconocimiento y el funcionamiento de una nueva correlación de fuerzas en Europa.

Para **Philpott**,

“[...] con Westfalia, emergió entonces una Europa en que prácticamente todas las autoridades políticas practicaban la soberanía. Cada gobernante fue

¹²⁴ FRANCK, T.: “Legitimacy and democratic entitlement”, p. 70, en FOX, G.: “Democratic governance and International Law”, Cambridge University Press, 2000.

¹²⁵ BEIGBEDER, Y.: Vid. op. cit., pp. 75-88.

¹²⁶ BEIGBEDER, Y.: “International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy”, Ed. Springer, 1994, p. 84.

¹²⁷ Paz de Westfalia (1648): Se refiere a los tratados que se firmaron para finalizar la Guerra de los Treinta Años.

*supremo en su territorio para llevar a cabo una política cuyos contenidos consideró superiores a los demás”.*¹²⁸

Los tratados de Westfalia cumplieron una función clave en la evolución del Derecho de Gentes a un Derecho interestatal. De ahí la importancia del Tratado de Osnabrück,¹²⁹ que vino a sustituir la organización del Sacro Imperio por una verdadera confederación de Estados. Desde la perspectiva del Derecho Internacional, Westfalia creó las primeras bases de un sistema de Estados fundado en la soberanía, la territorialidad, la igualdad jurídica entre los Estados y la doctrina de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano.¹³⁰ O como dice **Wheatley**,

*“El ejercicio de la autoridad política se justificaba en referencia a la idea “westphaliana” de soberanía, que explicaba tanto la validez del Estado como la idea de legitimidad política”.*¹³¹

No obstante, entre los antecedentes más remotos de la “observación de elecciones”, es importante destacar que durante la Revolución Francesa también se desarrollaron plebiscitos como una vía para conciliar anexiones con la doctrina de la renuncia a territorios conquistados.¹³²

- El principio de las nacionalidades como antecedente del derecho a la autodeterminación.

En los siglos XVIII y XIX, Europa fue testigo de la formación de las naciones y el surgimiento de la ideología y los movimientos nacionalistas. El “**principio de las nacionalidades**” que defendían estos movimientos mantenía que cada nación debía formar su propio Estado y que las fronteras del Estado debían coincidir con las de la nación.¹³³ El principio de nacionalidad se refería al criterio de delimitación de las

¹²⁸ PHILPOTT, D.: *“The Shield of Achilles- war and peace and the course of history”*, Londres, Penguin Books, 2012, p. 120.

¹²⁹ Uno de los dos tratados de Westfalia, junto con el Tratado de Münster.

¹³⁰ INSTITUTO INVESTIGACIONES JURÍDICAS: *“La paz de Westfalia y su contexto histórico”*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3366/5.pdf>)

¹³¹ WHEATLEY, S., *“The democratic legitimacy of International Law”*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 34.

¹³² BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 78-83.

¹³³ DE BLAS GUERRERO, A., *“A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación”*, UNED, 1994, Madrid, p. 59 y ss.

fronteras del estado tanto en relación a la ciudadanía como en relación a otros estados o territorios geográficos.¹³⁴

El desarrollo de este principio ayudó a promover, en no pocos casos, la celebración de referéndums en el continente europeo para determinar si la población que votaba quería la independencia o la formación de una nueva nación, o bien seguir perteneciendo a la entidad estatal de la que formaba parte.

De igual modo, el principio de las nacionalidades resultó ser clave para el desarrollo de los procesos de acceso a la independencia que tuvieron lugar en América Latina en el siglo XVIII y XIX.

Ya en el siglo XX, el principio de las nacionalidades experimentaría un nuevo apogeo con los tratados de paz de 1919 y 1920, bajo la directa inspiración del presidente de los Estados Unidos de América, W. Wilson,¹³⁵ sirviendo de base para el desarrollo posterior del derecho de autodeterminación.

- El principio de no intervención en asuntos internos en el continente americano y las primeras experiencias de monitorización de elecciones en Europa.

El **Congreso de Viena**,¹³⁶ en 1815, creaba la **Santa Alianza**, alianza política-militar que reunía a los ejércitos monárquicos europeos dispuestos a intervenir en cualquier situación que amenazara el status quo establecido por los monarcas absolutistas que imperaban en Europa. La Santa Alianza incluyó dentro de su radio de acción la posibilidad de intervenir en la independencia de América. En oposición a este expansionismo europeo, nació la Doctrina Monroe.

Para algunos autores, esta **Doctrina Monroe** constituye el origen del **principio de no intervención**, doctrina desarrollada en 1823 por el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, quien con el planteamiento de “*América para los americanos*”,

¹³⁴ EL CORREO DE LAS INDIAS: <http://lasindias.com/indianopedia/principio-de-nacionalidad>

¹³⁵ DE BLAS GUERRERO, A., *op. cit.*, p. 66.

¹³⁶ Este Congreso tuvo como objetivo el restablecimiento de fronteras en Europa tras la derrota de Napoleón I y supuso un retorno a las ideologías del Antiguo Régimen.

sostuvo que las potencias Europeas no tenían derecho a intervenir en ninguna parte del continente.

Este principio de no intervención se desarrollaría en el continente americano mediante la denominada **doctrina Estrada** (1930). En esta doctrina, se estableció que ante la existencia de gobiernos extranjeros y actividades emanadas de ellos, México no se mostraría partidario de emitir juicios al respecto. Para México, el principio de no intervención significaba que sus autoridades no se consideraban con capacidad para juzgar, aprobar o desaprobar a otras naciones.¹³⁷

A pesar de que el principio de no intervención en asuntos internos constituía y constituye un principio básico del Derecho Internacional, su respeto y desarrollo evolucionó en paralelo a otras acciones en el ámbito internacional que implicaban, de alguna forma, la intervención de un Estado en asuntos internos de otros Estados. En este contexto, la observación electoral internacional comenzó su andadura, si bien inicialmente en territorios que no reunían la condición de Estados soberanos.

- Tras la Primera Guerra Mundial: Los 14 puntos de Wilson.

Tras la Primera Guerra Mundial, en 1918, el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, en un discurso ante el Congreso estadounidense, estableció los **catorce puntos en los que debería basarse la paz tras la guerra:**

- “5. Solución imparcial de todas las reclamaciones coloniales basadas en el principio de que los intereses de la población deben pesar tanto como las justas reclamaciones del Gobierno cuyos derechos habrán de determinarse.*
- 6. Evacuación de todo el territorio ruso y determinación independiente de su desarrollo y su política nacional.*
- 9. Reajuste de las fronteras italianas sobre líneas claras de nacionalidad.*
- 10. Oportunidad para el desarrollo autónomo de los pueblos de Austria y Hungría.*
- 11. Rumania, Servia y Montenegro serán evacuadas restaurándose los territorios ocupados. Salida al mar para Servia y relaciones entre los Estados balcánicos que se establecerán sobre las líneas históricas de alianza y nacionalidad.*

¹³⁷ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: “Las Organizaciones Internacionales”, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

12. Las fronteras turcas del Imperio otomano deberán afirmarse por medio de una segura soberanía, con autonomía para las otras nacionalidades que deben recibir garantías; los Dardanelos permanecerán siempre abiertos como vía marítima libre para el comercio y los barcos de todas las naciones, bajo las correspondientes garantías internacionales.

13. Estado polaco independiente, que incluya todos los territorios habitados por pueblos indiscutiblemente polacos. Salida al mar de Polonia, cuya independencia e integridad territorial será garantizada por un acuerdo internacional.

14. Formación de una Asociación general de naciones cuyo objeto será conceder iguales garantías para la independencia política y la integridad territorial de todos los Estados, grandes o pequeños.”

Entre los citados 14 puntos, encontramos en el plano internacional la defensa del principio de soberanía de los Estados y de no injerencia en asuntos internos. El punto 5º de los 14 puntos de Wilson también constituye el punto de partida del derecho de autodeterminación, pues sentaba las bases del principio de igualdad que sustentó el posterior proceso de descolonización.¹³⁸

Uno de los 14 puntos del presidente Wilson proponía el establecimiento de una asamblea en la que pudiesen participar todos los estados del mundo. Motivada por esta idea, nació en la Conferencia de París de 1919, la **Sociedad de Naciones** (SDN), que contaba entre sus objetivos con garantizar la paz y el concierto internacional, así como fomentar la cooperación y el desarrollo social y cultural.

- El período de entreguerras: La Sociedad de Naciones.

Entre los principios y fines de la Sociedad de Naciones, debemos destacar el **respeto a la independencia política y la integridad territorial de los países miembros**. En base a ello, en caso de conflicto entre los estados, las diferencias deberían solventarse de forma pacífica, de conformidad con el Derecho Internacional. Sin embargo, la palabra “autodeterminación” no se recogía aún en el Pacto de la Sociedad de Naciones.¹³⁹

El Preámbulo de esta Organización declaraba que:

¹³⁸ MIAJA DE LA MUELA, A., “La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional. Lección inaugural del curso 1965-1966”, Anales de la Universidad de Valencia, Vol. XXXIX, Cuaderno I-Derecho, Valencia, 1965.

¹³⁹ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 83.

"Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones, y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar rigurosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; se adopta el presente Pacto para instituir la Sociedad de las Naciones."

La Sociedad de Naciones contempló la celebración de dos plebiscitos para las Islas Aaland y Vilna, sin embargo, finalmente no se celebraron. Por el contrario, el plebiscito del Saar, recogido en el Tratado de Versalles -como analizamos en el anterior apartado-, sí fue organizado y exitosamente desarrollado por la Sociedad de Naciones.¹⁴⁰

La existencia de la Sociedad de Naciones fue efímera; su principal fracaso radicó en no poder detener la Segunda Guerra Mundial; se disolvió en 1946, transfiriendo su patrimonio y competencias a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la que fue su más inmediato precedente.

El **principio de no intervención en asuntos internos** siguió desarrollándose tras la Segunda Guerra Mundial, logrando su reconocimiento en numerosas resoluciones de las Naciones Unidas y, especialmente, en las sentencias y dictámenes emitidos por el principal órgano judicial de la comunidad internacional, la Corte Internacional de Justicia (La Haya, Holanda); y posteriormente fue asumido en el continente americano por la *Carta de la Organización de Estados Americanos*, concretamente, en su artículo 19:

"Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de cualquier otro. El principio anterior incluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

¹⁴⁰ BEIGBEDER, Y.: Vid. Op. cit., p. 83.

Sin embargo, este principio de no intervención fue experimentando matizaciones en su interpretación. La proliferación de actividades de monitorización electoral por parte de otros países u Organizaciones internacionales constituye un ejemplo manifiesto de la flexibilización y modernización que iba a ir experimentando este principio troncal del Derecho Internacional.

1.3. Desarrollo y etapas de la Observación Electoral Internacional.

1.3.1. Primera etapa: Inicios y primeras experiencias de Observación Electoral Internacional (1950-1970).

1.3.1.1. La Observación Electoral Internacional durante el proceso de descolonización.

Naciones Unidas nunca fue un “club de democracias” al igual que la Sociedad de Naciones: la Carta no incluía ningún requisito democrático para admitir a Estados miembros.¹⁴¹ La evolución democrática de las Naciones Unidas vendría determinada entre otras razones por el progreso de sus programas en materia de derechos humanos.

En un primer momento, las modificaciones y anexiones territoriales ocasionadas en el período de Entreguerras y por los efectos de la II Guerra Mundial provocaron que tras 1945 los países vencedores trataran de recuperar el “statu quo” previo a la deflagración. Este retorno a la situación anterior también pretendía ser realizado mediante plebiscitos donde pudiera expresarse la voluntad de la población. No obstante, sólo un plebiscito fue realizado bajo los Tratados de Paz de 1947, aunque no fuera exigido por el Tratado de Paz de Italia, sino por la Constitución Francesa de 1946,¹⁴² la cual declaraba que:

“ninguna transferencia, ningún intercambio, ninguna anexión de territorio será válida sin el consentimiento de la población afectada.”

Celebrado el 12 de octubre de 1947, este principio confirmó la integración de **Tenda- Briga** a Francia. Tras invitación francesa, observadores neutrales supervisaron el desarrollo del plebiscito.¹⁴³

¹⁴¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 91.

¹⁴² *Ibidem.*

¹⁴³ *Ibidem.*

Sin embargo, aparte de este caso aislado, en términos generales, la participación de la comunidad internacional en procesos electorales sería más relevante en el marco del proceso de descolonización (décadas de 1950 y 1960), cuando la **Organización de las Naciones Unidas** y organismos regionales supervisaron la celebración de referendos sobre los procesos de independencia de los territorios coloniales.

En este período, la ONU adoptó un papel decisivo en la promoción del derecho de autodeterminación de los pueblos, y lideró el proceso de descolonización de los territorios que habían sido colonizados por el imperialismo occidental. Con objeto de impulsar este proceso de descolonización y el reconocimiento del derecho de autodeterminación, la ONU se implicó activamente en la supervisión u observación de consultas populares o elecciones en fideicomisos y otros territorios coloniales, con el objetivo de asegurar que la población de un territorio podía ejercer su derecho de autodeterminación en plena libertad,¹⁴⁴ con base en resoluciones de la Asamblea General o del Consejo de Fideicomisos. Estas resoluciones proporcionaron la base legal para la intervención de la Organización, y además recogieron los nombramientos de un Comisionado, de la misión de observación e incluso definían su mandato. En estas misiones, la ONU empezó a involucrarse en todas las fases de la organización y desarrollo de las consultas populares.¹⁴⁵

Los nuevos derechos y principios sobre la autodeterminación de los pueblos y la participación política motivaron el nacimiento de las primeras experiencias de monitorización o supervisión de elecciones en el seno de las Naciones Unidas. El proceso de descolonización de los años 60 y los primeros referendos y procesos electorales celebrados en estos nuevos países nos ofrecen una amplia muestra de este tipo de misiones internacionales de “observación”, todavía en una fase de desarrollo y especialización muy embrionaria. Los referéndum eran organizados por la potencia colonial y el papel de la ONU consistía en supervisar que fueran conducidas de manera transparente y limpia.¹⁴⁶

¹⁴⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁶ LUDWIG, R., “*Letting the People decide: The evolution of United Nations Electoral Assistance*”, ACUNS, 2001.

La “voluntad de los pueblos” debía ser el factor determinante en la mayoría de decisiones que afectaban al estatus internacional de países o territorios no independientes. En consecuencia con ello, la comunidad internacional tenía la responsabilidad de asegurar que la consulta a la población era justa y genuina.¹⁴⁷

El papel de las Naciones Unidas para lograr este desarrollo de la observación electoral fue esencial para el desarrollo de las actividades de “observación electoral” internacional. La mayoría de estas misiones de descolonización fueron reducidas en tamaño¹⁴⁸, lo que condicionaba la extensión y alcance de estas misiones.¹⁴⁹

La ONU fue la primera Organización en observar elecciones en **Corea** en 1948, y en las dos décadas posteriores adquirió una importancia considerable dentro del proceso de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones –principalmente en África- a partir del caso de Togo en 1956 hasta 1990,¹⁵⁰ tal y como podemos observar en el cuadro que se adjunta, en el que presentamos una importante muestra de las misiones desplegadas.

1956- Unificación de TOGO y futuro TOGO bajo administración británica: supervisión de plebiscito.

1958- TOGO bajo administración francesa: supervisión de elecciones.

1959- CAMERÚN británico (parte norte): supervisión de plebiscito.

1961- CAMERÚN británico (parte sur y norte): supervisión de plebiscito.

1961- SAMOA OCCIDENTAL: supervisión de plebiscito.

1961-1962- RUANDA-URUNDI: supervisión de elección (incluido referéndum de los Mwami).

1963- MALASIA: Investigación sobre el futuro de Sabah y Sarawak antes del establecimiento de la Federación de Malasia.

1965- ISLAS COOK: supervisión de elecciones.

1967- ADEN: supervisión de elecciones.¹⁵¹

1968- GUINEA ECUATORIAL: supervisión de referéndum y elecciones.

1969- IRIAN OCCIDENTAL: Ley de autodeterminación.

1972- PAPÚA NUEVA GUINEA: observación de elecciones.

1974- NIUE: observación de referéndum.

1974- ISLAS GILBERT y ELLICE: observación de referéndum.

1975- ISLAS MARIANAS: Territorio fideicomiso de las Islas del Pacífico:

¹⁴⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 117.

¹⁴⁸ El número de observadores raramente excedía de 30.

¹⁴⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 97.

¹⁵⁰ BONEO, H., CARRILLO, M., y VALVERDE, R., “*La observación (internacional y nacional) de las elecciones*”, p. 1076, en VVAA: “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Fondo de Cultura Económica, 1998, México DF.

¹⁵¹ Esta misión a ADEN no fue permitida a completar su mandato.

referéndum.

1979- PALAU, territorio fideicomiso de las Islas del Pacífico: referéndum.

1979- NUEVAS HÉBRIDAS: Observación de elecciones.

1983- ESTADOS FEDERADOS DE MICRONESIA: observación de plebiscito.

1986- PALAU, territorio fideicomiso: observación elecciones (feb. y diciembre).

1989- NAMIBIA: Control y supervisión de elecciones.

1990- PALAU: observación de plebiscito.¹⁵²

Las Naciones Unidas se convirtieron en el elemento motor de la aplicación del derecho a la autodeterminación, organizando en numerosos territorios coloniales los procesos hacia la independencia; la expresión de la voluntad de los pueblos coloniales se canalizaba a través de la organización de plebiscitos o referéndums, cuya imparcialidad venía garantizada en muchos supuestos por las misiones de monitorización de elecciones desplegadas por la Organización.

La **1ª generación de misiones de observación electoral de las Naciones Unidas** formaba parte del proceso descolonizador y reunían las siguientes características:¹⁵³

1.- La implicación inicial de la ONU vino justificada por la existencia de territorios fideicomisos bajo su autoridad. El artículo 76.b de la Carta ONU establecía el *“progresivo desarrollo” hacia el “autogobierno o la independencia” sobre la base de “los deseos libremente expresados de la población afectada”*.

2.- El mandato otorgado a la ONU consistía en permitir a los habitantes de un fideicomiso o de un territorio sin autogobierno expresar libremente sus deseos sobre el futuro del territorio, mediante la observación de un plebiscito, referéndum o mediante elecciones.

3.- El mandato de monitorizar fue otorgado bien por la Asamblea General o bien por el Consejo de Fideicomisos, por un Comité Especial, o incluso por el Consejo de Seguridad ONU en caso de territorios estratégicos, por su propia iniciativa o por solicitud de la autoridad de la administración del territorio.

¹⁵² UN Document A/46/609, de 19 de noviembre de 1991, “Human Rights questions”, Annex.

¹⁵³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 119-120.

4.- Estas operaciones estuvieron limitadas a fideicomisos o territorios no independientes: no se observaron procesos en estados soberanos.

5.- Las operaciones tenían un solo objetivo, observar el proceso electoral e informar sobre los hallazgos al organismo responsable de Naciones Unidas.

6.- Las misiones eran de tamaño reducido.

7.- La primera misión de este tipo tuvo lugar en 1956; la última, en 1992.¹⁵⁴

Las Naciones Unidas se implicaron de forma decidida en la promoción de la descolonización de los territorios coloniales mediante el envío de misiones para monitorizar los procesos de descolonización y certificar que éstos se habían desarrollado de forma libre y genuina y que representaban la “*voluntad de los pueblos*”.¹⁵⁵

Como ejemplos de estas operaciones de monitorización electoral (observación o supervisión) desarrolladas por Naciones Unidas en territorios coloniales, tanto en África como en Asia, podemos destacar las siguientes, las cuales además revistieron diferentes modalidades:

1) Togo: Autodeterminación mediante plebiscito o elecciones.

El primer territorio en alcanzar la independencia fue el Togo británico en 1957. El plebiscito de autodeterminación fue organizado y dirigido por la Autoridad administradora británica en consulta y bajo supervisión del Comisionado de Plebiscitos de la ONU, con objeto de asegurar los deseos de la población del Togo respecto de la unión de su territorio con el territorio de Costa de Oro u otra opción. El resultado evidenció el deseo mayoritario de unirse a una independiente Costa de Oro (conformando la actual Ghana). El Comisionado concluyó que el plebiscito había sido celebrado en una atmósfera de absoluta libertad, imparcialidad y limpieza.¹⁵⁶

2) Guinea Ecuatorial. Independencia sin autodeterminación.

¹⁵⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 119-120.

¹⁵⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 126.

¹⁵⁶ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 130-131.

A pesar de las reticencias de las autoridades españolas, la presión internacional obligó a la metrópoli a acelerar el proceso de descolonización de la colonia africana. El 16 de diciembre de 1965, la Asamblea general de Naciones Unidas reafirmó el derecho de la población de Guinea Ecuatorial a la autodeterminación y la independencia, a la vez que solicitaba a la potencia administradora¹⁵⁷

“la fijación lo más pronto posible de una fecha para la independencia después de consultar a la población sobre la base del sufragio universal y bajo supervisión de Naciones Unidas” (Resol. 2067 (XX)).

En marzo de 1968, presionado por los nacionalistas ecuatoguineanos y las Naciones Unidas, España anunció que concedía la independencia a Guinea Ecuatorial. El 6 de agosto de 1968, el Secretario General de la ONU creó la “Misión para la supervisión del Referéndum y Elecciones en Guinea Ecuatorial”, que estuvo compuesta por cinco miembros, y 13 observadores.¹⁵⁸ Esta Misión iba a observar el proceso de votación del **referéndum sobre la Constitución de Guinea Ecuatorial**, que se llevó a cabo el 11 de agosto de 1968. En el referéndum, el 63% del electorado votó a favor de la Constitución, que dispuso que hubiera un gobierno con una Asamblea General y un Tribunal Supremo cuyos jueces serían designados por el Presidente.¹⁵⁹

La ONU y el gobierno español convinieron que el pueblo ecuatoguineano debía elegir al primer presidente de la Primera República, en las próximas elecciones que debían celebrarse en septiembre.¹⁶⁰ Además, los observadores de la ONU indicaron a las autoridades españolas las deficiencias que debían ser subsanadas para el mejor desarrollo del nuevo proceso electoral. Finalmente, Naciones Unidas desplegó una misión de observadores para monitorizar estas elecciones presidenciales de 22 de septiembre, que fueron positivamente valoradas por la Misión.¹⁶¹

3) Samoa Occidental. Consenso sobre autodeterminación e independencia.

¹⁵⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 134.

¹⁵⁸ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 136.

¹⁵⁹ Dpto. Estado de los Estados Unidos de América - (<http://spanish.state.gov/respas/39517.htm>).

¹⁶⁰ ABC, hemeroteca, 27/08/1968.

¹⁶¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 136.

Samoa Occidental se convirtió en un territorio fideicomiso de Naciones Unidas, bajo la administración de Nueva Zelanda, por acuerdo de la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 1946.¹⁶² El 18 de diciembre de 1960, la Asamblea General recomendó, mediante su Resolución 1569 (XV), que Nueva Zelanda tomara los pasos necesarios para organizar un plebiscito –bajo supervisión de Naciones Unidas- para conocer los deseos de los habitantes del territorio, mediante sufragio universal de todos los ciudadanos adultos de Samoa Occidental con derecho a voto.¹⁶³

La misión de observación de ONU estaba encabezada por un Comisionado, Najmuddine Rifai, y estaba asistido de cinco observadores, seis miembros de personal de la ONU y un personal sobre el terreno.¹⁶⁴

El 9 de marzo de 1961, los votantes de Samoa Occidental aprobaron mayoritariamente la Constitución (82,8 %) y se acordó el acceso a la Independencia del territorio el 1 de enero de 1962 sobre la base de la Constitución. El Comisionado concluyó que el plebiscito se había desarrollado de manera “justa e imparcial”.¹⁶⁵

4) Irian Occidental / Papúa Occidental: Del orden colonial al control de Indonesia sin autodeterminación.

En lugar de un plebiscito por voto universal y secreto, tal y como reclamaba Naciones Unidas, la “libre elección” para el pueblo de Irian Occidental fue dispuesta en público a 1026 delegados especialmente designados, que se reunieron entre el 14 de julio y el 2 de agosto de 1969 en unos consejos “representativos” bien controlados por Yakarta, que unánimemente votaron a favor de permanecer unidos dentro de Indonesia.

5) Palau.¹⁶⁶

El último territorio fideicomiso de Naciones Unidas fue la isla de Palau. En este territorio, se celebraron seis plebiscitos bajo la supervisión de la ONU en relación a

¹⁶² Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 1946 (A/RES/63(I)-PARA.5).

¹⁶³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 138.

¹⁶⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 139.

¹⁶⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 139.

¹⁶⁶ Actualmente, Palau es un territorio independiente, pero tiene un acuerdo de Libre Asociación con los Estados Unidos, que le proporciona defensa, financiación y acceso a servicios públicos.

la posible firma de un Acuerdo o Pacto de Asociación con los Estados Unidos. El último referéndum celebrado en febrero de 1990 fue observado por una misión de 5 miembros y arrojó un 60,8 % a favor del Pacto con los EEUU. La misión de monitorización se centró en supervisar los preparativos de los colegios y mesas electorales, el proceso de votación, el cierre de la votación, el recuento de votos y la declaración de los resultados.¹⁶⁷

Como balance, debe indicarse que el papel de las Naciones Unidas en esta primera fase de su actividad de “observación” electoral tiene valoraciones positivas y negativas. Entre las positivas, sobresale que las Naciones Unidas sirvieron como soporte simbólico y específico para la descolonización, mediante la puesta en marcha de mecanismos electorales pacíficos y democráticos; además, estas misiones mejoraron sustancialmente los procesos electorales, proporcionaron mejor información a los votantes, y aseguraron que los votantes pudieran elegir entre varias alternativas.¹⁶⁸ Por el contrario, como aspectos negativos, podemos destacar que las Naciones Unidas no siempre fueron imparciales en relación a los asuntos de la autodeterminación, habida cuenta que la mayoría de órganos de la ONU mostraron sesgos contra las potencias coloniales en apoyo de los países en desarrollo.¹⁶⁹

Como recoge **Beigbeder**, las deficiencias técnicas de estas primeras misiones evidenciaron que resultaba necesario introducir algunas mejoras:

- 1.- El mandato de la misión debe ser claramente formulado por el órgano responsable.
- 2.- La composición de la misión debe ser realmente internacional y ser vista como imparcial.
- 3.- El tamaño de la misión debe ser proporcional a la extensión del territorio y la población.
- 4.- La misión debe llegar al país a observar con bastante antelación a la jornada de votación.

¹⁶⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 143.

¹⁶⁸ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 144.

¹⁶⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 144.

5.- La misión debe emitir sus informes de manera muy cuidadosa.¹⁷⁰

En síntesis, con el apogeo observador de los procesos de independencia, la “observación electoral internacional” experimentó una proliferación de actividades y un avance de la propia extensión del concepto.

Otras organizaciones internacionales empezaron a desarrollar su actividad en materia de observación o monitorización de elecciones. Entre las más precoces, destaca la **Commonwealth británica**,¹⁷¹ que empezó a enviar observadores electorales a los procesos de autodeterminación en sus territorios coloniales en los años 60 a la Guinea Británica (fue su primera misión de observación, en 1964), Mauricio, Gibraltar y, en 1980, en Zimbabwe y Uganda.¹⁷²

Por su parte, en el continente americano, se darían las primeras experiencias de observación electoral en países soberanos. La **Organización de Estados Americanos (OEA)**¹⁷³ inició el envío observadores a los países soberanos de América Latina en 1962. La primera Misión Electoral de la OEA se desplegó en 1962 en República Dominicana. Tras el asesinato del Presidente Trujillo, el Presidente Joaquín Balaguer comenzó a introducir una serie de reformas al sistema político para lo cual solicitó la asistencia técnica de la OEA con objeto de que ésta, entre otras cuestiones, observara las elecciones.¹⁷⁴ La Organización envió una misión de asistencia electoral compuesta de 3 miembros para la preparación de las elecciones. En junio de 1962, se conformó la misión de observación integrada por personal de la OEA (7 miembros) y 40 observadores de procedencias diversas para observar las elecciones presidenciales. El resultado de las elecciones arrojó la victoria de Juan Bosch, en las primeras elecciones celebradas democráticamente tras 32 años de despotismo.¹⁷⁵

Ese mismo año, la OEA envió una misión de observación a Costa Rica en febrero de 1962. La Organización envió, a solicitud del gobierno costarricense, una

¹⁷⁰ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 145-146.

¹⁷¹ Se examinará en detalle en el capítulo 10 de esta investigación.

¹⁷² Vid. http://www.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/governance/commonwealth-election-reports_23101512

¹⁷³ Se examinará en detalle en el capítulo 6 de esta investigación.

¹⁷⁴ BEIGBEDER, Y.: Vid. *Op. cit.*, p. 231.

¹⁷⁵ BEIGBEDER, Y.: Vid. *Op. cit.*, p. 232-233.

misión de asistencia técnica para que observara las elecciones presidenciales en el país centroamericano.

Ambos casos se convertirían en los primeros antecedentes de lo que hoy conocemos como Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.¹⁷⁶

Finalmente, cabe destacar que la actividad internacional en este período estableció los antecedentes fundamentales y primarios de la cooperación internacional en materia electoral. El factor internacional desempeñaba el papel de mediador neutral capaz de garantizar la imparcialidad y limpieza de las elecciones mediante la observación electoral.¹⁷⁷ Ésta constituyó el primer aporte de la comunidad internacional para coadyuvar en los procesos de democratización en sus diferentes etapas.¹⁷⁸

1.3.1.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- Después de la Segunda Guerra Mundial: La Carta de las Naciones Unidas.

Como respuesta a los horrores de la guerra, la **Carta de las Naciones Unidas**, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco (Estados Unidos), se convertiría en el documento clave que iba a regir las relaciones internacionales tras 1945. De este modo, los propósitos de la flamante Organización de las Naciones Unidas no podían ser sino:

- “1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;*
- 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;*
- 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el*

¹⁷⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “50 años observando las elecciones en las Américas”, 2012.

¹⁷⁷ Vid. BONEO, H, CARRILLO, M. y VALVERDE, R., op. cit, p. 1077 y ss.

¹⁷⁸ *Ibídem*.

desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.”

Asimismo, se plasmaron en la **Carta** principios básicos de Derecho Internacional Público, como la **igualdad soberana de los Estados** y la **no intervención en asuntos internos**:

“2.1. La organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros (artículo 2º párrafo 1º)

2.7. Ninguna disposición de esta carta autorizará a las naciones unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.” (art. 2, párrafo 7).

En las décadas posteriores se asistirá a la extraordinaria evolución de los principios y propósitos enunciados en este nuevo documento de referencia de la comunidad internacional, la Carta de Naciones Unidas.

- Las dimensiones externa e interna del derecho de autodeterminación de los pueblos y el proceso de descolonización.

El **derecho a la libre determinación de los pueblos** proclamado en la propia Carta de las Naciones Unidas, como principio estructural y como derecho de los pueblos, fue perfeccionado y ampliado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante su Resolución 1514 (1960), **“Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”**.¹⁷⁹

Esta resolución declaraba la necesidad de *“alcanzar un fin rápido e incondicional al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”*. La resolución reconocía que los pueblos coloniales tenían derecho a la autodeterminación, así como a determinar libremente su estatus político.¹⁸⁰ Esta resolución 1514 fue aprobada sin oposición y su texto refleja el primer signo de evolución del concepto de

¹⁷⁹ Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General de la ONU (A/RES/1514(XV)).

¹⁸⁰ WHEATLEY, S., op. cit.

autodeterminación desde su inclusión en la Carta de Naciones Unidas.¹⁸¹ A partir de esta resolución, que sería denominada la *Carta Magna de la Descolonización*, la práctica de los Estados y las nuevas concepciones más amplias del principio de autodeterminación se influenciaron mutuamente. Esta Carta puso de manifiesto el creciente compromiso de las Naciones Unidas respecto de los aspectos internos de la autodeterminación.¹⁸²

Así pues, la esencia del derecho de libre determinación de los pueblos forma parte del “*principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*”, principio que sería enunciado igualmente diez años después en la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 24 de Octubre de 1970)*.¹⁸³

Para **Roldán**,

*“el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos se configura como un principio de tracto sucesivo, como un proceso continuo, permanente de autogobierno que infunde legitimidad popular a la regla de la soberanía del Estado”*¹⁸⁴.

De acuerdo con **Jarillo**, las distintas etapas de la evolución de este principio de autodeterminación pueden concretarse en las siguientes:

1) Un primer período en el que predomina una concepción restrictiva del principio de autodeterminación de los pueblos (desde 1919 hasta los Pactos de Nueva York, de 1966), en el que impera la limitación del principio de autodeterminación en su **dimensión externa** a los pueblos coloniales como expresión del proceso descolonizador y en armonía con el principio de no

¹⁸¹ CARRILLO SALCEDO, J.A., “*Curso de Derecho Internacional Público*”, Tecnos, Madrid, 1991, p.131.

¹⁸² SICILIANOS, L-A., “*Les Nations Unies et la démocratisation de l’État: nouvelles tendances*”, en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’État*, Ed. A. Pedone, Paris, 2000, p. 33-37.

¹⁸³ BADÍA MARTÍ, A.: “*La participación de la ONU en procesos electorales*”, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, p.12.

¹⁸⁴ ROLDÁN BARBERO, J., “*Democracia y Derecho Internacional*”, op. cit., p. 164.

intervención en los asuntos internos.

2) Un segundo período, que comienza con los Pactos de Nueva York y que culmina en la resolución 2625, la cual supuso la codificación de la **dimensión interna** de la autodeterminación y del derecho de participación política.

3) Una tercera, y última etapa, que se inicia en el año 1989 con la distensión de la guerra fría y que originó el nacimiento de un nuevo impulso democrático promovido desde las Naciones Unidas¹⁸⁵.

En línea con ello, debemos analizar las dos dimensiones del derecho de autodeterminación, una dimensión externa y una dimensión interna. Para **Sicilianos**, son aspectos externos de la autodeterminación los distintos medios de adquisición de la soberanía, entre los que se encuentran la creación de un Estado soberano e independiente, la libre asociación con un Estado independiente o bien la integración con otro. Entre los aspectos internos, se incluyen elementos como el derecho a adoptar su propia constitución y otros particularmente relevantes como el derecho a participar en los asuntos públicos y a elegir a sus representantes mediante procedimientos electorales.¹⁸⁶

Dimensión externa.

La *Declaración sobre la concesión de la independencia* establece el principio de la libre determinación para los pueblos coloniales, poniendo fin a las situaciones de dominación territorial heredadas del colonialismo.¹⁸⁷

El principio impone a los Estados la obligación de tomar inmediatamente medidas

“para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios” (territorios no autónomos y en fideicomiso), sin condición ni reservas..., para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas”.

¹⁸⁵ JARILLO ALDENUEVA, A., op. cit., .

¹⁸⁶ SICILIANOS, L., “La ONU et la démocratisation de l’État ”, Pedone, 2000, p.33.

¹⁸⁷ Sobre la formulación jurídica internacional del principio de libre determinación de los pueblos coloniales, vid. GROSS SPIELL, H.: “El derecho a la libre determinación, aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas” en Informe de la Subcomisión de prevención de la discriminación de las minorías” (Doc. E/CN 4/Sub 2/405/Rev.1).

En conexión con la resolución 1514, al día siguiente de su aprobación, la Asamblea General de la ONU adoptó la **Resolución 1541 (XV)**,¹⁸⁸ en cuyo principio VI se recogen las tres formas de los territorios no autónomos “*para adquirir un gobierno propio*”, a saber: la independencia, la libre asociación con un Estado independiente o la integración con un Estado independiente. Para el desarrollo de estas opciones, el texto destaca los conceptos de “*los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio*”, “*por procedimientos democráticos*” y “*fundados en el sufragio universal de los adultos*”.

Esta resolución fue trascendental al conectar la libre determinación con mecanismos que tuvieran el carácter de **democráticos** para canalizar los “*deseos libremente expresados*”.¹⁸⁹ Sin embargo, inicialmente, estos procedimientos no se referían directamente a la celebración de elecciones.

Con esta base jurídica, las Naciones Unidas se convirtieron en el elemento motor de su aplicación, apoyando y organizando en la mayoría de territorios coloniales sus procesos de acceso a la independencia.¹⁹⁰ La ONU organizó plebiscitos y referéndums, amparados, sostenidos y respaldados por la Organización.¹⁹¹

Dimensión interna.

En el segundo punto de la Declaración se afirma que, en virtud de este derecho, “*los pueblos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*”. Esta referencia a la libre determinación conforma el marco de referencia dentro del cual se desarrolló el proceso de descolonización en las primeras décadas de la Organización.¹⁹²

¹⁸⁸ Resolución 1541, (XV), de 15 de diciembre de 1960, A/RES/1541(XV).

¹⁸⁹ JARILLO ALDENUEVA, A., *op. cit.*, p. 314.

¹⁹⁰ BADÍA MARTÍ, A.: “*La participación de la ONU en procesos electorales*”, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, p.13.

¹⁹¹ Vid. Lista de “Plebiscitos, referendos y elecciones celebrados bajo la supervisión u observación de las Naciones Unidas en territorios en fideicomiso y territorios no autónomos” en Anexo al Documento de la Asamblea General, Doc. A/46/609, de 19 de noviembre de 1991. La participación de la Organización se fundamenta en la resolución 1541, de 14 de diciembre de 1960.

¹⁹² MUSGRAVE, T., “*Self determination and national minorities*”, *op. cit.* pp.95-96.

En esta primera época, según el profesor **Roldán**, la concepción predominante de la ONU implica que,

*“así entendida, la autodeterminación se identificaba con la libre elección por el Estado del sistema político y con la regla de la no intervención”*¹⁹³.

Por su parte, la dimensión interna del principio de autodeterminación asimismo resulta obligatoria para los Estados respecto de sus ciudadanos. Aunque el principio no impone ningún tipo de sistema político específico, la formulación de los derechos humanos en el plano internacional lo que impone es la **celebración de elecciones**, como forma de expresión de la voluntad del pueblo que ejerce el derecho a la autodeterminación.

Existe un consenso generalizado de que el derecho de los pueblos a la autodeterminación es una norma constitucional significativa del ordenamiento jurídico internacional, una norma de *ius cogens* y una obligación *erga omnes*.¹⁹⁴

Por ello, la dimensión internacional de los derechos humanos obliga a los Estados indirectamente al respeto de tales derechos, para lo cual el Estado requiere una estructura jurídica e institucional acorde a los parámetros de un Estado de Derecho.¹⁹⁵

1.3.2. Segunda etapa: La Observación Electoral Internacional desde 1970 hasta el final de la Guerra Fría.

1.3.2.1. La Observación Electoral Internacional desde 1970 a 1989.

El proceso de democratización iniciado en la década de 1970 abarcó varios países de América Latina, África y Asia. La observación electoral internacional también tuvo aquí un papel fundamental.¹⁹⁶

¹⁹³ ROLDÁN BARBERO, J., “*Democracia y derecho internacional*”, op. cit., p. 162.

¹⁹⁴ WHEATLEY, S., “*The democratic legitimacy of International Law*”, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010, p.213.

¹⁹⁵ Vid. BADÍA MARTÍ, A., op. cit., p.14.

¹⁹⁶ BONEO, H., y otros, op. cit.

En este contexto, comenzaron a desarrollar y a extender sus actividades en este período tres organizaciones internacionales de observación electoral que a día de hoy siguen resultando claves para entender el grado de desarrollo de las misiones de observación electoral internacional así como el nivel de profundización democrática en el continente americano: por orden cronológico, la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), cuya actividad de observación electoral ya se había iniciado en la década de los sesenta, y el CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). Por su parte, la ONU siguió expandiendo su actividad observadora en este período.

En esta etapa, se entendió que además de observar elecciones, las organizaciones debían de fortalecer lo que se ha llamado “infraestructura electoral”; se desarrollaron actividades de asistencia electoral sobre los diversos aspectos y fases del proceso electoral, entre otras, el registro electoral, la educación cívica y la capacitación a los miembros de las mesas electorales.¹⁹⁷

La década de los años 80 sería testigo de las primeras misiones de observación electoral del CAPEL. **La primera misión de observación electoral de CAPEL fue la desplegada en Perú con ocasión de las elecciones generales celebradas el 15 de marzo de 1985**; ese mismo año, CAPEL también desplegó misiones de observación en Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras.

En el ámbito de la ONU, el exponente más representativo de las misiones desplegadas en este período para la monitorización/ observación de procesos electorales es la **Misión de “Monitorización”¹⁹⁸ Electoral de Naciones Unidas para el plebiscito sobre los nuevos Tratados del Canal de Panamá de 23 de octubre de 1977 en la República de Panamá**. Tras invitación del Jefe de Gobierno de la República, Omar Torrijos, el Secretario General de Naciones Unidas acordó el envío de una misión de tamaño reducido para observar el proceso electoral panameño, en el **primer ejemplo de observación electoral en un país soberano**.¹⁹⁹ Los miembros de la Misión observaron la campaña electoral del plebiscito, la votación en la Ciudad de Panamá y en varias

¹⁹⁷ BONEO, H. y otros, *op. cit.*, p. 1098 y ss, en VVAA: “*Tratado de Derecho Electoral*”.

¹⁹⁸ La misión no adoptó la denominación de “observación” por cuanto su metodología no alcanzaba tal grado.

¹⁹⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 149.

provincias, así como el proceso de recuento. La conclusión del Representante Especial fue que el plebiscito se celebró con normalidad y que fue un ejemplo de democracia²⁰⁰.

En definitiva, esta reducida, discreta y exitosa operación de “monitorización” creó un precedente esencial para las futuras misiones de observación de las Naciones Unidas.²⁰¹

Con posterioridad a esta primera experiencia observadora de la ONU en un país soberano, el papel de Naciones Unidas en la observación de elecciones en países soberanos constituyó una innovación en la medida en que implicó un apoyo explícito de la Organización a la extendida necesidad de gobernanza democrática, no sólo mediante declaraciones y asistencia técnica y legal, sino también con el despliegue de misiones en el terreno. Aunque esas misiones surgieron inicialmente con el objetivo de contribuir a la paz y seguridad internacionales, posteriormente fueron adquiriendo su propia legitimidad dentro del programa de Naciones Unidas para la promoción y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁰²

En definitiva, la ONU se convertiría en un actor muy influyente en la “ola democratizadora” de los años 80 y 90.²⁰³

1.3.2.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

- El derecho a la autodeterminación en los Pactos Internacionales de 1966.

Paralelamente al desarrollo de estos principios, la comunidad internacional fue evolucionando en el respeto y la promoción de los **derechos humanos** y, en concreto, desarrolló paulatinamente el apartado de los **derechos políticos**. En el seno de Naciones Unidas se aprobaron los textos legales de alcance internacional que recogían y plasmaban derechos políticos básicos que debería poder ejercitar todo ciudadano de un Estado miembro de la Organización. Los *artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos* y *25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* son

²⁰⁰ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 150.

²⁰¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 151.

²⁰² BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 116-117.

²⁰³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 116-117.

las piedras angulares de todo el edificio jurídico de los derechos políticos a escala universal.

En el ámbito de los derechos políticos, la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos significó el inicio del desarrollo de la **participación política** como un derecho humano. La participación –directa o a través de representantes libremente elegidos– es la norma a la que se conectan y de la que surgen otros derechos humanos sustantivos. No obstante, la Declaración Universal no hacía ninguna mención al concepto de democracia.²⁰⁴

La Carta Internacional de Derechos Humanos se completó en 1966 con la adopción de dos *Pactos Internacionales, uno sobre Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el PIDCP)* y otro *sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Estos Pactos Internacionales de 1966 implementaron la Declaración Universal creando un conjunto vinculante de normas sobre derechos humanos en el ámbito del Derecho Internacional.

En su proceso de codificación, quedó patente el enfrentamiento entre las posturas que consideran la autodeterminación como un “principio político”²⁰⁵ (los países vinculados con los intereses coloniales) y las partidarias de concebirla como verdadero “derecho”²⁰⁶ (el grupo de los países no alineados).

El *artículo 1 común de ambos Pactos de 1966* obliga a los Estados a la aplicación del derecho de autodeterminación como garantía del ejercicio de los derechos humanos.

“Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

²⁰⁴ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

²⁰⁵ BOUSSUYT, M.J., “*Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*”, op. cit., p. 20.

²⁰⁶ Vid. Comisión de Derechos Humanos, 7ª-8ª sesión (1951-1952).

Podemos decir, por tanto, que la eficacia del sistema de protección de los derechos humanos se garantiza con el establecimiento del Estado de Derecho como estructura de base de la sociedad internacional, en la cual la consulta popular deviene el mecanismo de legitimación del poder, como medio para cumplir con lo dispuesto en el artículo 1 de los Pactos de 1966.²⁰⁷

Finalmente, el alcance “erga omnes” del derecho a la autodeterminación de los pueblos se deduce del artículo 1 del PIDCP y se sustenta en resoluciones del TIJ como la sentencia con ocasión del *Asunto del Muro en territorio palestino*, en la cual se insistía en que:

“El tribunal dispone que el principio del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos se consagró en la Carta de las Naciones Unidas [...] El artículo 1 común [...] reafirma el derecho de todos los pueblos a disponer de ellos mismos y obliga a los Estados a facilitar la realización de este derecho y de respetarlo, de conformidad con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas [...] El Tribunal ha precisado igualmente que hoy el derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos es un derecho oponible erga omnes”²⁰⁸.

- El derecho a la participación política de los individuos.

Los derechos de participación política aparecieron por primera vez en instrumentos jurídicos multilaterales tras la Segunda Guerra Mundial. Estos instrumentos de derechos humanos garantizaban el derecho de participación política principalmente obligando a las partes a celebrar elecciones genuinas y periódicas.²⁰⁹

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, que entró en vigor en 1976, es el tratado internacional que garantiza derechos políticos más ampliamente ratificado. El **artículo 25** (que posteriormente analizaremos en detalle) es el precepto más relevante y contiene tres garantías esenciales del citado derecho: la no discriminación, el derecho a participar en asuntos públicos y el derecho a elecciones libres.²¹⁰

²⁰⁷ Vid. BADÍA MARTÍ, A.: *op. cit.* P. 16.

²⁰⁸ Recueil des arrêt, avis consultatifs et ordonnances, TIJ, “Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé”, 2004, p. 36, par. 88.

²⁰⁹ FOX, G. “The right to political participation in international law”, en FOX, G.: “*Democratic governance and International Law*”, Cambridge University Press, 2000, p. 53.

²¹⁰ Puede consultarse la relación de países que lo han ratificado en www.un.org/depts/treaty/bible.html

- La complementariedad de la resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU con el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

En el ámbito de Naciones Unidas, asimismo, la *Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* se refiere expresamente a la igualdad soberana de los Estados y la obligación de no intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de estos Estados.

La profesora **Andrés** calificó esta resolución como “la domesticación de la libre determinación”, entendiéndolo que su principal aportación fue la confirmación de su vinculación respecto del principio territorial en sus dos vertientes: la regla del *uti possidetis iuris*²¹¹ y la prohibición de la secesión.²¹²

En relación a la igualdad soberana de los Estados, la **Resolución 2625** afirma:

“Todos los Estados gozarán de igualdad soberana, tienen iguales derechos y deberes y son por igual, miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”

“En particular la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- 1º) Los Estados son iguales jurídicamente.*
- 2º) cada estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía.*
- 3º) cada estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados.*
- 4º) la integridad territorial y la independencia política de cada estado son inviolables.*
- 5º) cada estado tiene derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, económico, social y cultural.*
- 6º) cada estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales Fez y de vivir en paz con los demás Estados.*

²¹¹ El principal propósito del principio “uti possidetis iuris” consiste en garantizar el respeto de los límites territoriales que existían en el momento en que se logró la independencia de las colonias de la América española.

²¹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, en Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, Aranzadi, 1997, Vol. I, pp. 137-139.

A mayor abundamiento, el principio de la **obligación de no intervenir en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados** también quedó recogido en esta **Resolución 2625 de la AGNU**:

"Ningún estado o grupo de Estados, tiene derecho de intervenir directa o indirectamente y sea cual fuese el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro; por lo tanto no sólo la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atenta teoría de la personalidad del estado o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen son violaciones del derecho internacional".

"Ningún estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigador o tolerar actividades armadas subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro estado y de intervenir en una guerra civil de otro estado". "El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional, constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención". "Todo estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social o cultural sin injerencia de ninguna forma por parte de ningún estado".

En un sentido opuesto, la práctica internacional seguía ampliando y desarrollando –incluso mediante la Jurisprudencia internacional- el alcance del concepto de **autodeterminación de los pueblos**; como ejemplo de ello, cabe destacar la propia **Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el Sáhara, de 16 de octubre de 1975**.²¹³ Esta resolución es relevante por cuanto que proclama el derecho a la autodeterminación, en la vertiente interna, al disponer:

"El proceso de descolonización previsto por la Asamblea General respetará el derecho de la población del Sáhara Occidental a determinar su estatuto político futuro mediante su propia voluntad libremente expresada".

Sin embargo, estos principios jurídicos necesitaban de un desarrollo político y operacional posterior; el desarrollo del derecho a la libre determinación de los pueblos y el principio de elecciones auténticas y periódicas ponen la semilla para elevar las

²¹³ Caso relativo al Sáhara, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975.

exigencias democráticas de los Estados miembros de la comunidad internacional, pero ello debe realizarse sin menoscabar el principio de no injerencia.

En resumen, los puntos más importantes de la resolución 2625 pueden sintetizarse en los siguientes:

- 1) Su forma de elaboración y aprobación por consenso confirma la aceptación general del principio de autodeterminación y el alcance general del mismo.²¹⁴
- 2) La autodeterminación no sólo se configura como un derecho de los pueblos sino también como un deber de los Estados.²¹⁵
- 3) Confirma la libertad política de los Estados para elegir su sistema político, con la única salvedad de que no se establezcan regímenes claramente racistas o discriminatorios.²¹⁶
- 4) Deja abierta la puerta para que los Estados, libremente y sin ningún tipo de injerencia, puedan decidir su destino político a través del mecanismo de la cooperación, exigiendo de forma simultánea el respeto de los derechos humanos.²¹⁷

En definitiva, la resolución 2625 aglutina las limitaciones de la época en torno a la formulación de la dimensión interna de la autodeterminación. Habrá que esperar hasta el período de deshielo de la Guerra Fría para lograr nuevos consensos en torno a la dimensión interna de la autodeterminación.²¹⁸

- La observación internacional de elecciones en el continente americano.

La Organización de Estados Americanos (OEA). En América Latina, *los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos* han sido y siguen siendo principios esenciales en el acceso a la independencia así como en el mantenimiento de integridad territorial.

²¹⁴ ABI-SAAB, G., “*Cours général de Droit International public*”, p. 397.

²¹⁵ PASTOR RIDRUEJO, J.A., “*Le droit International à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs*”, RCADI, vol. 274, 1998, p. 145.

²¹⁶ Vid. MUSGRAVE, T., “*Self determination and nacional minorities*”, op. cit. p. 125.

²¹⁷ Vid. REMIRO BROTONS, A., “*Derecho internacional*”, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 109.

²¹⁸ JARILLO ALDENUEVA, A., op. cit. p. 355-356.

Desde sus orígenes, impulsada por la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (anterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos), la OEA ha tenido como sus principales pilares la **democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo**.²¹⁹

En la *Carta original de la OEA del año 1948* existe un claro compromiso con la democracia representativa. Entre los principios en las cuales se funda la organización de los Estados Americanos se menciona

“la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (Art.5.d, después de la reforma de 1967 Art.3d).²²⁰

La defensa y promoción de la **democracia representativa** conforma el elemento clave para entender los principios que inspiraron y fundamentaron la observación electoral en el continente americano.

El compromiso de la región con la protección internacional de los derechos humanos se plasmaría en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, aprobado en 1969, con entrada en vigor en 1978, tratado internacional plenamente vinculante para los Estados miembros, en el que –a los fines de esta investigación- destaca el artículo 23, que recoge los derechos políticos de los ciudadanos de los países americanos firmantes, y que analizaremos en detalle en el capítulo 6. Esta Convención ya recogía en gran medida los desarrollos legislativos en materia de derechos humanos establecidos a nivel universal por los Pactos de Nueva York de 1966.²²¹

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral de las Américas (CAPEL). La **cooperación horizontal** es el principio inspirador de la observación electoral internacional que lleva a cabo CAPEL. La observación electoral de CAPEL surgió en

²¹⁹ www.oas.org

²²⁰ NOLTE, D.: “Observación internacional” en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”, México DF, 1ª Ed, 1998, pp. 674 y ss..

²²¹ Hasta la fecha, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido ratificado por 168 países de un total de 193 reconocidos por las Naciones Unidas.

1983 con base en los Acuerdos del Protocolo de Tikal (1985), del Protocolo de Quito (1989) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991).²²²

En el Acta Constitutiva del “Protocolo de Tikal”, se señala como **objetivo**:

“Artículo 1: Objetivos

Los objetivos de la Asociación consisten en fomentar la cooperación internacional para promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto, y sistemas electorales eficientes y puros en sus respectivos países; consultarse recíprocamente cualquier clase de problemas relacionados con el proceso electoral; intercambiar informaciones sobre los mismos y sobre el desarrollo de sus elecciones; propiciar la participación como observadores de los organismos miembros de la Asociación, a invitación del país sede, proporcionando las facilidades necesarias; y emitir recomendaciones de carácter general sobre tales asuntos.”²²³

Por su parte, sobre esta misma base cooperativa, los fines establecidos en el Protocolo de Quito son los siguientes:

“Artículo 3º: Fines

Constituyen objetivos de la Asociación:

- a. Incrementar la cooperación de todos los organismos miembros. Con tal propósito se pondrá de relieve la necesidad de la vigencia democrática permanente en Sudamérica, a través del voto libre, universal y secreto. Asimismo, podrá sugerir la adopción de normas y procedimientos que tiendan al mejor perfeccionamiento de los procesos electorales que garanticen su absoluta nitidez y el respeto irrestricto de sus resultados.*
- b. Impulsar el intercambio de información relacionada con los sistemas electorales de los países del área.*
- c. Propiciar la participación de los representantes de los organismos miembros de la Asociación, como observadores de las elecciones a invitación del país donde éstas se realicen.*
- d. Formular recomendaciones en materia electoral, de carácter general, sobre asuntos que pudieren interesar a los organismos miembros.*
- e. Mantener relaciones de intercambio y cooperación con la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y el Caribe.”²²⁴*

²²² BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: “Observación internacional y nacional de elecciones”, pg .1078, en IDEA INTERNATIONAL: “Compared Electoral Law in Latin America”, Stockholom, 2007.

²²³ Vid. Acta Constitutiva del Protocolo de Tikal, por el que se constituyó la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (septiembre 1985) en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/0ea3fe6a-636b-4df8-be6c-aca9b981e17c.pdf

²²⁴ CAPEL, Protocolo de Quito.

Sitio web: http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2011/6516.pdf

Finalmente, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe tuvo gran relevancia al desarrollar la “dimensión internacional” de la democracia. En concreto, la misma Acta Constitutiva revela la pertinencia de la cooperación internacional en el fomento de la democracia y, además, subraya la validez de la observación electoral internacional como instrumento para el perfeccionamiento de los sistemas electorales.²²⁵

- El “droit de regard” en el ámbito OSCE.

La firma del **Acta Final de Helsinki** en 1975 fue un hito para la distensión del enfrentamiento bipolar entre el bloque occidental y el bloque soviético. Este documento fundacional de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) definió el “*respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia*” como uno de los principios directrices de las relaciones entre los Estados participantes.

En dicha Acta, y en los documentos posteriores, se ponía el acento en las cuestiones más directamente relacionadas con la seguridad. No obstante, un pilar esencial de estos Acuerdos fue el relativo a la “**dimensión humana**”. Esta dimensión humana se refería a las normas y actividades relacionadas con los derechos humanos, y el imperio de la ley y la democracia, considerados dentro de la OSCE como uno de los pilares de su concepto de Seguridad y Cooperación en Europa.

Para velar por el respeto de los derechos humanos, los Estados participantes crearon un mecanismo de supervisión para el intercambio de información relativa a derechos humanos (“Mecanismo de Viena”), y acordaron celebrar una **Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE**, que se desarrollaría en tres sesiones, en **París en 1989, Copenhague en 1990 y Moscú en 1991.**

En la **Tercera Reunión de la Dimensión Humana celebrada en Moscú en 1991**, los Estados participantes reafirmaron su compromiso en el cumplimiento de los

²²⁵ CAPEL, “*Conmemoración del XXV Aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y Caribe*”.
Sitio web: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2011/c556760a-ea09-45bc-94ab-c8700851fcc2.pdf

principios relativos al desarrollo de las elecciones y el respeto de los derechos humanos, así como en su carácter vinculante para los firmantes, destacando que los compromisos de la dimensión humana de la OSCE son asuntos que preocupan directamente a todos los Estados miembros de la Organización, dejando de ser exclusivamente asuntos internos de un Estado concreto:

*“Los Estados participantes hacen hincapié en que las cuestiones relativas a los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y el estado de derecho son objeto de preocupación internacional, dado que el respeto de esos derechos y libertades constituye una de las bases del orden internacional. Declaran categórica e irrevocablemente que los compromisos contraídos en el campo de la dimensión humana de la CSCE son asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate. Expresan su determinación de cumplir todos sus compromisos en el campo de la dimensión humana y de solucionar por medios pacíficos cualquier problema conexo, individual y colectivamente, sobre la base del respeto mutuo y de la cooperación. A este respecto, reconocen que es esencial la participación activa de personas, grupos, organizaciones e instituciones para lograr constantes progresos en este sentido.”*²²⁶(El subrayado es mío).

Ello resultó un cambio trascendental en la visión regional del principio de no intervención. Para **Decaux**, la formulación de estos compromisos de la Dimensión Humana fue obra de los países occidentales que

*“valorando los términos del principio de no intervención entendieron que el respeto de los derechos humanos por cada Estado era una preocupación legítima de los otros Estados participantes, que se trataba de una injerencia justificada por los compromisos solemnes adoptados en el Acta Final y no de una intervención contraria a derecho”.*²²⁷

De esta forma, el respeto a los derechos humanos se integró en las relaciones internacionales sin que ningún Estado pudiera ampararse en el parapeto de su soberanía para denegar a sus pares un “derecho de supervisión” o “**droit de regard**” sobre el tratamiento que éste otorga a las personas bajo su jurisdicción.²²⁸

²²⁶ Documento de Moscú OSCE (octubre de 1991).

²²⁷ DECAUX, E., “*les Etats participants n’ont jamais voulu dresser un catalogue systématique des droits existants*”, “*L’institutionnalisation de la C.S.C.E.*”, en Decaux (E.) & Sicilianos (L.-A.) (Dir.), “La C.S.C.E. : dimension humaine et règlement des différends”, Cahiers du CEDIN, n°8, Paris, Montchrestien, p. 127.

²²⁸ Déclaration de la Conférence de Vienne (25 juin 1993), párrafo 4.

La formulación de este “droit de regard” resultaría clave para suavizar y agrietar el hasta entonces sacrosanto principio de no intervención en Europa, lo que abrió paso al desarrollo de la observación internacional de elecciones, que ya no encontraría oposición bajo los argumentos de la defensa del principio de soberanía y de no intervención. Desde entonces, como analizaremos en detalle en el capítulo relativo a la OSCE, la observación electoral de esta Organización en los procesos electorales de sus Estados miembros ha sido una constante.

- La importancia del principio de soberanía de los Estados y de no injerencia en asuntos internos.

La evolución de los derechos políticos y la democratización se desarrolló en base a dos tendencias opuestas: - Una, la que favorecía la consolidación de un derecho a la participación política en el plano internacional y, por tanto, facilitaba la observación internacional de elecciones como un actividad que no interfería en los asuntos internos de los Estados; - Dos, la que mantenía la primacía de dos principios básicos y constitutivos del Derecho Internacional Clásico y Contemporáneo, el principio de soberanía de los Estados y de no intervención en asuntos internos.

En 1986, la Corte Internacional de Justicia de La Haya dictó una resolución que se considera esencial para enfatizar la relevancia jurídica que siguen teniendo en la comunidad internacional actual los principios de soberanía de los Estados y de no intervención en asuntos internos, la *Sentencia sobre las actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua*.²²⁹

Esta sentencia dictaminó que cada Estado tiene el derecho de elegir su propia forma de gobierno, libre de presiones externas por otros Estados y organizaciones internacionales:²³⁰

*“Cada Estado puede, en virtud del principio de soberanía, decidir libremente la naturaleza de su sistema político, económico, social y cultural”*²³¹

²²⁹ Sentencia de la CIJ de 27 de junio de 1986, *sobre las actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos) IC, Rep 14 [205]*.

²³⁰ WHEATLEY, S., *op. cit.* 212.

Su importancia radica en que sigue insistiendo en la necesidad de cohesión de los avances democráticos y de derechos humanos en el plano internacional con los principios más clásicos del Derecho Internacional, los cuales siguen siendo los cimientos jurídicos de la sociedad internacional contemporánea, de manera que deben seguir imperando, aunque puedan ir experimentando una moderación en su interpretación.

1.3.3. Tercera etapa: El fin de la Guerra Fría y la expansión del principio democrático y de la Observación Electoral Internacional (1990-2000).

1.3.3.1. La Observación Electoral Internacional entre 1990 y 2000.

Como analizaremos en el siguiente capítulo, 1989 fue un punto de inflexión en el desarrollo de las actividades de observación electoral internacional. También fue a partir de esta época cuando Naciones Unidas comenzó a delegar esta misión de observar elecciones en las organizaciones regionales existentes en cada región o continente.

El desarrollo de la cooperación internacional en materia electoral tuvo al término de la Guerra Fría un nuevo factor que generalizó el interés por llevar a cabo elecciones democráticas que le dieran una nueva base de legitimidad a los titulares de los poderes públicos. El **fin de la Guerra Fría** trajo consigo no sólo el cambio en el eje de las relaciones internacionales, es decir, de la seguridad a la democracia, sino también la incorporación de la mayor parte de los países que vivieron bajo el signo del socialismo real en los últimos 50 años al proceso de democratización.²³²

Mientras América Latina consolidaba y mejoraba sus sistemas de elección, Europa del Este iniciaba su incursión en los ejercicios de observación y en el cuidado de la infraestructura electoral. África, por su parte, evolucionaba a otro ritmo, mientras que Asia comenzó a experimentar una lenta incorporación en el proceso de democratización.²³³

²³¹ Sentencia de la CIJ de 27 de junio de 1986, *sobre las actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos) IC, Rep 14 [205]*.

²³² BONEO, H. y otros, op. cit.

²³³ Vid. CUÉLLAR, R. y THOMPSON, J., *"Perspectivas de la observación electoral en los albores del siglo XXI"*, en VVAA, *"Observación Electoral Internacional"*, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.

La década de 1990 puede considerarse como la **etapa de auge de la democracia pluralista en el mundo**, y la observación electoral internacional amplió su grado de acción más allá del día de la elección, al considerarse también esencial observar los actos preparatorios y posteriores a la jornada electoral; es decir, la observación electoral internacional iba a empezar a enfocar sus evaluaciones en el conjunto del ciclo electoral, y en las tres fases que conforman este ciclo, fase preelectoral, electoral y postelectoral.²³⁴

Fue en este período cuando proliferaron las misiones de observación electoral de la OSCE, la UE y la OEA. En esta década se despliega el mayor número de misiones de observación de elecciones de la historia de la observación electoral internacional. La OEA multiplicó exponencialmente sus misiones de observación tras 1989.

Asimismo, comenzaban su andadura en el campo de la observación electoral tres Organizaciones que aún hoy siguen siendo clave en la observación de elecciones: En primer lugar, la **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa** observó por primera vez un proceso electoral en Hungría en las elecciones parlamentarias de 25 de marzo y 8 de abril de 1990. En segundo lugar, la **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)** comenzó observando las elecciones nacionales de Bulgaria en 1991. Finalmente, la primera experiencia de observación electoral de la Unión Europea (UE) se produjo con ocasión de las elecciones de Mozambique en 1992, mientras que la primera misión de observación electoral de la UE como tal fue desplegada para las elecciones de **Rusia en 1993**. Se produjo una eclosión de la observación electoral en el conjunto de la comunidad internacional. No sólo el continente americano mostraba especial interés por la observación de elecciones; Europa se ponía en marcha, primero, con objeto de ayudar a los nuevos países de Europa Central y Oriental, surgidos de la desmembración de la URSS y la desintegración yugoslava, y segundo expandiendo la idea de democracia en África y Asia y apoyando los esfuerzos democratizadores de estos países.

La expansión de la actividad de observación llevó aparejada el perfeccionamiento de la metodología de observación. Se empezaron a incorporar temas

²³⁴ Vid. NOHLEN, D. y SABSAY, D., *op. cit.*

novedosos que contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y de los procedimientos electorales democráticos. Entre los nuevos temas de mayor relevancia que empezaron a ser analizados en esta etapa, destaca el examen de las **condiciones de la competencia**, la financiación de la política y del acceso a los medios masivos de comunicación para promover la oferta política de partidos y candidatos,²³⁵ el sistema de partidos políticos, la educación cívica, así como la justicia electoral y la sanción de delitos electorales; aunque lo cierto es que las diferentes organizaciones internacionales que desarrollaban actividades de observación electoral empezaron a diferenciarse de forma más acusada por la diversidad de las metodologías utilizadas y el análisis de diferentes aspectos de los procesos electorales.²³⁶

1.3.3.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

La evolución de los fundamentos jurídicos de las organizaciones internacionales universales y regionales que desarrollan actividades de observación electoral será desarrollada en detalle en los siguientes capítulos de la presente investigación al objeto de dotar a la exposición de mayor claridad.

No obstante lo cual, por su importancia interesan destacar en el siguiente apartado los principios y fundamentos jurídicos sobre los que radica la observación electoral que lleva a cabo la Unión Europea, e igualmente, los principios que emanaron de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena de 1993.

- Los principios y derechos que conforman el fundamento jurídico de la observación electoral de la Unión Europea (UE).

Aún remitiéndonos al capítulo 8 de esta obra relativo a la observación electoral de la UE,²³⁷ debemos avanzar aquí que el texto fundamental e inicial de la observación de la UE es el **Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.**

²³⁵ Vid. NOHLEN, D. y SABSAY, D., *op. cit.*

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ Vid. capítulo 8.

Este tratado constitutivo del proceso de integración europea enunció –por primera vez en el proceso comunitario- como valores fundacionales y principios rectores de la UE la democracia, la libertad, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. En esos años comenzó el despliegue de misiones de observación electoral por parte de la UE, aunque no fue sino ocho años después, a partir de 2000-2001 cuando esta observación europea devino más sistemática, profesionalizada e independiente.

- La Declaración de la Conferencia de Viena de 1993.

Con la misma finalidad que en el ámbito OSCE, pero esta vez con ámbito universal, la *Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena de 1993 sobre derechos humanos*, aprobada por 172 estados y más 800 organizaciones no gubernamentales, elevó la promoción y protección de todos los derechos humanos al rango de **preocupación legítima de la comunidad internacional**.²³⁸

*"La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional. (...)"*²³⁹ (el subrayado es mío).

En concreto, esta Conferencia impulsó los esfuerzos en la promoción de los derechos humanos con referencias específicas al Estado de Derecho legitimado democráticamente.²⁴⁰ La propia declaración final de la Conferencia dejaba clara la vinculación entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.

Con estos avances, la evolución legal de la comunidad internacional emprendía un camino sin retorno hacia la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos. La observación electoral internacional se convertiría en uno de sus más relevantes mecanismos.

²³⁸ Conferencia Mundial de Derechos Humanos. « Declaración y programa de acción de Viena », Doc, A/ Conf. 157/23, de 12 de julio de 1993, párrafo 4.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ BADÍA MARTÍ, A.: *"La participación de la ONU en procesos electorales"*, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, p. 52.

1.3.4. Cuarta etapa: Desarrollo y profundización de la Observación Electoral Internacional (de 2000 a la actualidad).

1.3.4.1. La Observación Electoral Internacional desde 2000 a la actualidad.

Desde 2000 hasta la actualidad, la observación electoral sigue siendo una actividad clave para la promoción de la democracia en la sociedad internacional. Debe seguir destacándose la labor de la OSCE para la mejora democrática en el Centro y Este de Europa, la OEA en América Latina, la UE en África, Asia y América Latina, así como enfatizar la importancia de las actividades de observación que han empezado a realizar de manera más sistemática otras organizaciones regionales como la CEDEAO y la OUA en África, y otras organizaciones en otros continentes.

La experiencia acumulada en la organización de elecciones y la cooperación internacional en materia electoral ha dado como resultado la identificación de asuntos prioritarios para la democracia electoral. Entre los asuntos propios de esta última etapa, destacan el papel de la financiación de las campañas electorales y los partidos políticos, la función de los medios de comunicación en los procesos democráticos, la educación cívica, el fortalecimiento de los partidos políticos, y el diseño de sistemas de mejora de la administración electoral.²⁴¹

En el marco de la evolución democrática, cada país presenta necesidades muy particulares para el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones y prácticas democráticas. Así, mientras algunos países de África se encuentran en etapas aún embrionarias en su proceso de transición hacia la democracia, en los países de la ex Unión Soviética está presente la discusión política por tener elecciones libres y transparentes y la credibilidad de las instancias que las realizan. Por su parte, en América Latina, se encuentra un amplio espectro de temas para ampliar y fortalecer su democracia representativa.²⁴²

Asimismo, las últimas décadas asisten a la proliferación de organizaciones regionales de observación electoral en África, América Latina o Medio Oriente.

²⁴¹ Vid. NOHLEN, D. y SABSAY, D., *op. cit.*

²⁴² *Ibíd.*

Proliferación excesiva, en algunos casos, que está conduciendo a un fenómeno que podría denominarse de “frivolización” de la observación electoral internacional y que, en otros, está conduciendo a la “politización” de la observación internacional de elecciones, lo que está poniendo en riesgo el carácter técnico e independiente del que sólo pueden presumir las más importantes y profesionalizadas organizaciones internacionales de observación electoral.

1.3.4.2. La evolución de los principios de Derecho Internacional Público relacionados con la Observación Electoral Internacional.

En los siguientes capítulos abordaremos con detalle la evolución de estos principios y fundamentos jurídicos tanto en el ámbito universal (capítulos 3 y 4) como en los ámbitos regionales (capítulos 5 a 10), y nos centraremos en analizar cómo dicha evolución ha marcado el desarrollo y alcance de la observación internacional de elecciones de las organizaciones internacionales que desarrollan estas actividades.

Examinaremos estos principios de forma específica en cada uno de los siguientes capítulos que se centran en el examen de la actividad de observación electoral de las Naciones Unidas así como, especialmente, de las organizaciones intergubernamentales de ámbito regional, como la OEA, CAPEL, la OSCE, la UE, la UA, SADC, ECOWAS, y otras, que van a convertirse en esta nueva etapa en las principales protagonistas de la observación electoral en el plano internacional dado el desplazamiento progresivo que va a experimentar la observación electoral de la ONU en favor de estas organizaciones regionales.

1.4. Conclusiones.

I.- Un análisis preciso y exhaustivo de los orígenes remotos de la observación electoral internacional requiere abordarlo desde dos perspectivas: una, la histórica, relativa al desarrollo de las primeras experiencias de la observación de elecciones; y dos, desde un enfoque basado en los principios y bases jurídicas que han posibilitado el desenvolvimiento de estas actividades de observación electoral.

II.- Con tal fin, el presente capítulo analiza los orígenes de la observación electoral internacional y tres etapas de la observación internacional de elecciones strictu sensu. En cada etapa, apreciamos la tensión que tiene lugar entre los principios y fundamentos que favorecen esta observación de elecciones, y aquellos otros principios esenciales para el Derecho Internacional Clásico, como el principio de soberanía de los Estados y de no intervención en asuntos internos, que obstaculizan o entorpecen el avance de las acciones de observación electoral internacional.

III.- En lo que respecta a los orígenes más remotos de la observación electoral internacional, el siglo XIX sería testigo de los primeros procesos electorales con presencia de monitores extranjeros. Los plebiscitos y referéndums monitorizados eran consecuencia de conflictos territoriales o tratados de paz que perseguían la anexión de determinados territorios a otros Estados, o la unificación de Estados en base a la voluntad de la población expresada en estos procesos. Estas primeras experiencias nacieron en un contexto dominado por la vigencia del principio de soberanía y de no intervención en asuntos internos.

IV.- La primera etapa, ya propiamente dicha, de Observación electoral internacional se desarrolló tras la Segunda Guerra Mundial, con el proceso de descolonización. Naciones Unidas lideró este proceso, organizando y observando los primeros procesos electorales. El derecho de autodeterminación de los pueblos se erigió como un principio esencial de la sociedad internacional y constituyó la base primordial para el desarrollo de numerosas y trascendentales misiones de observación electoral. Las dimensiones interna y externa del principio de determinación de los pueblos contribuyen al desarrollo de la celebración de elecciones como fórmula legitimada para la selección de líderes. De ahí que la dimensión internacional de los derechos humanos obliga a los Estados indirectamente al respeto de tales derechos.

V.- La segunda etapa de la observación internacional de elecciones comienza en 1970 y finaliza en 1990. Es una etapa de consolidación de la observación: el inicio de acciones de observación por parte de la OEA y CAPEL en el continente americano resultaron ser claves para el desarrollo democrático del

continente. También en Europa, la OSCE empezó a constituirse como una Organización de referencia en materia electoral y de protección de derechos humanos.

VI. La tercera etapa es la fase de eclosión de la observación electoral internacional. La caída del bloque soviético y la desintegración de Yugoslavia, así como la primacía de la democracia representativa en la comunidad internacional como modelo político provocaron el apogeo de la observación electoral internacional. El consenso sobre el valor de la democracia como ideal fue mayoritario. El continente americano (con la OEA y CAPEL), Europa (con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la OSCE y después la UE), y el surgimiento de organizaciones internacionales interesadas en la implantación de unidades de observación de elecciones en África o, en menor grado, en Asia, pusieron de relieve que la observación electoral se iba a convertir en una actividad de gran trascendencia para la profundización de la democracia.

VII.- La última etapa es la que nace en el año 2000 y llega a nuestros días. En esta fase, la observación de elecciones está adquiriendo una alta profesionalidad y carácter técnico. Sin embargo, paralelamente, se asiste tanto a fenómenos de “politización” como de “frivolización”, que están provocando en algunos casos distorsiones del concepto, esencia y fines de la observación electoral internacional.

CAPÍTULO 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES DE ÁMBITO UNIVERSAL.

2.1. Introducción y concepto.

2.2. Los antecedentes: Los estándares de observación de elecciones antes de 1945.

2.3. Estándares internacionales universales para elecciones (I). El derecho a la participación política.

2.3.1. Derecho a la Participación en el gobierno del país: El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

2.3.2. Derecho a la libre determinación de los pueblos: artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.3.3. Derecho a la Participación Política: El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.3.3.1. Derechos de participación política antes de 1948.

2.3.3.2. Proceso de codificación.

2.3.3.3. La naturaleza jurídica del derecho de participación política en el ordenamiento jurídico internacional.

2.3.3.4. El derecho a la participación política en Derecho Internacional Público como norma “erga omnes”.

2.3.3.5. Referencias al derecho de participación política en los ordenamientos jurídicos regionales.

2.3.4. El Comentario General número 25 al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.4. Estándares internacionales para elecciones (II). Derechos políticos que complementan el derecho a la participación política del artículo 25 PIDCP.

2.4.1. Artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

2.4.2. Artículos 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (CDPM) (1952).

2.4.3. Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).

2.4.4. Artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) (2006).

2.4.5. Artículos 41 y 42 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

2.4.6. Otras normas internacionales que incluyen derechos políticos.

2.5. Estándares internacionales para elecciones (III). El principio de “elecciones auténticas y periódicas”.

2.5.1. La formulación de la Asamblea General.

2.5.2. Base jurídica del Principio “elecciones auténticas y periódicas”.

2.6. Conclusiones.

CAPÍTULO 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES DE ÁMBITO UNIVERSAL.

2.1.- Introducción y concepto.

Un aspecto central de la observación electoral internacional gira en torno a la pregunta: **Una elección es democrática, es libre, es genuina o es auténtica, ¿cómo? ¿en comparación a qué?, ¿si cumple qué condiciones?, ¿cuáles son los modelos a seguir?**. Es decir, en toda evaluación –como en el fondo es la actividad de observación electoral- el análisis que efectúan los evaluadores debe llevarse a cabo por comparación o en contraste con unos parámetros ideales o normativos. Estos parámetros o estándares deben servir de referencia para medir el grado de ajuste de la práctica electoral del país observado a aquellos parámetros que se consideran necesarios para el desarrollo de unas elecciones.

El Derecho Internacional Público viene creando estándares electorales internacionales que se han ido plasmando y proclamando en diversos Convenios internacionales y regionales así como en Acuerdos políticos aprobados mayoritariamente por los actores más relevantes de la sociedad internacional, los Estados soberanos, pero también se crean por organizaciones internacionales que desarrollan actividades de observación electoral. Estos estándares, que incluyen derechos políticos y libertades fundamentales en concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, proporcionan una base jurídica sólida y –en muchos casos- vinculante para la evaluación de los procesos electorales, y proporcionan los fundamentos operativos y analíticos para la evaluación de los procesos electorales

por parte de observadores nacionales e internacionales.²⁴³ Estos instrumentos internacionales establecen compromisos legales y políticos que satisfacen estándares específicos en relación con las elecciones. Asimismo, los estándares internacionales para elecciones se integran por otras buenas prácticas electorales,²⁴⁴ que aún no formando parte de tratados internacionales vinculantes, son facilitadoras de oportunidades para unas elecciones democráticas.²⁴⁵

En consecuencia, podemos afirmar que estos estándares internacionales para elecciones derivan de los derechos políticos y libertades fundamentales establecidas por tratados internacionales universales y regionales, pero también por acuerdos de naturaleza política y otros instrumentos normativos, para-normativos o de “soft law” que se generan en el seno del Derecho Internacional Público.

En la dinámica internacional, estos estándares de observación electoral –también denominados, estándares internacionales para elecciones democráticas- se han desarrollado en dos ámbitos: Universal y Regional. En este capítulo centraremos nuestro análisis en los estándares universales para la observación internacional de elecciones. En capítulos posteriores, desarrollaremos los estándares regionales de observación conforme efectuemos el análisis de cada una de las organizaciones intergubernamentales que despliegan actividades de monitorización electoral.

En este análisis resulta esencial destacar el trabajo realizado por la Comisión Europea “*Compendium of International standards for Elections*”, que ha recopilado, sistematizado y clasificado la mayor parte de los estándares de observación que se utilizan en el plano internacional, tanto a nivel universal como regional, por las distintas organizaciones de monitorización (observación o acompañamiento) electoral, y que ha sido de gran ayuda para el autor del presente trabajo doctoral.

²⁴³ Comisión Europea: “*Compendium of International standards for Elections*”, Bruselas, Noviembre 2007, p.1.

²⁴⁴ Entre estas “buenas prácticas para elecciones democráticas”, podemos citar: -la transparencia en el proceso electoral, - la administración electoral actúa de manera eficaz, imparcial, independiente y responsable, - Existe un acceso igual a los medios de comunicación, - Existe un acceso igual a los recursos del Estado para candidatos y partidos políticos, - Existen campañas de educación cívica.

²⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA: *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, 2ª ed., Bruselas, 2008.

Estos estándares no sólo ostentan fuerza jurídica vinculante en el caso de venir contenidos en tratados internacionales o regionales, sino que poseen una relevante fuerza moral y política, en el caso de declaraciones, acuerdos políticos o códigos de conducta.

En el presente capítulo centraremos nuestro análisis en los estándares internacionales para elecciones de ámbito universal, es decir, creados en el ámbito de las Naciones Unidas, y que están englobados dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2.2. Los antecedentes: Los estándares de observación de elecciones antes de 1945.

Las primeras experiencias de observación internacional de elecciones se produjeron con anterioridad a la Primera Guerra Mundial. Estas primeras experiencias de observación electoral en relación a los plebiscitos de autodeterminación que tuvieron lugar en el período comprendido entre 1848 y 1905 no generaron en ningún caso un consistente conjunto de criterios con el que evaluar los procesos electorales.²⁴⁶

Fueron los referendos celebrados tras 1918 los que empezaron a establecer un elenco más elaborado de criterios o parámetros para la observación de elecciones,²⁴⁷ si bien su fijación se haría de forma paulatina. El Tratado de Versalles (1919), que decretó la celebración de más de diez referendos en el continente europeo, no establecía aún directrices electorales específicas, exigiendo únicamente que los ejércitos de varios países interesados fueran evacuados de las zonas donde se celebrarían los plebiscitos y que

*“la libertad, la justicia y el secreto del voto debían ser asegurados”.*²⁴⁸

En su lugar, la Comisión Aliada de Plebiscitos²⁴⁹ desarrolló sus propios estándares para implementar los requisitos del Tratado de Versalles. Concretamente, la

²⁴⁶ FRANCK, T.: *“Legitimacy and democratic entitlement”*, p. 70, en FOX, G.: *“Democratic governance and International Law”*, Cambridge University Press, 2000.

²⁴⁷ FRANCK, T., op. cit., p. 70.

²⁴⁸ Tratado de Versalles, artículos 88, 49, 97 y 109.

²⁴⁹ Comisión Aliada de Plebiscitos: Comisión que se encargaba de la organización del plebiscito.

primera tarea de la Comisión consistió en establecer el orden, para lo cual, estableció un control supervisor sobre los territorios y reforzó las sanciones en caso de intimidación, soborno, fraude y otras infracciones relativas a la fase de registro y la votación.²⁵⁰ Esta Comisión garantizó el derecho de voto a los habitantes de los territorios, sin importar el sexo, las propiedades, o su grado de alfabetización.²⁵¹ Los bandos políticos en liza pudieron desarrollar sus campañas electorales, con escasas restricciones, mientras tanto la votación se llevaría a cabo garantizando el voto secreto.²⁵²

De esta forma, se formaron los primeros criterios electorales elaborados por un organismo multilateral.²⁵³ Estos requisitos, aún embrionarios y mínimos, sirvieron como precedentes para conformar posteriormente el núcleo de los estándares internacionales para elecciones más exhaustivos que se aprobarían tras 1945 con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas.²⁵⁴

2.3. Estándares internacionales universales de observación electoral.

2.3.1. Derecho a la Participación en el gobierno del país: El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, no existía un cuerpo jurídico que englobara los derechos humanos a nivel internacional, ni un catálogo estable de los estándares internacionales que debían cumplirse en el desarrollo de los procesos electorales. Como hemos visto en el epígrafe anterior, sólo se crearon -tras la Primera Guerra Mundial- algunos estándares para la observación de elecciones, pero de forma fragmentada y parcial. Sin embargo, los “*actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad*”²⁵⁵ que se habían sucedido durante la Segunda Guerra Mundial obligarían al conjunto de la comunidad internacional a reconocer y plasmar en textos internacionales los derechos inherentes a todo ser humano, proclamando su “*fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona*

²⁵⁰ BOWETT, D.D.: “*United Nations Forces: A legal study*”, 1964, pp. 8-11.

²⁵¹ WAMBAUGH, A.: “*A monograph on plebiscites with a Collection of documents*”, Editors of Encyclopaedia Britannica, 1920, p. 474-77.

²⁵² WAMBAUGH, A., op. cit. p. 481.

²⁵³ Vid. FOX G.H., “*The right to political participation in International Law*” en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 71.

²⁵⁴ FRANCK, T., op. cit., p. 71.

²⁵⁵ Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 diciembre 1946.

humana”.²⁵⁶

La *Carta de las Naciones Unidas* (1945) recogió diversas menciones a los “derechos humanos”.²⁵⁷ Para el desarrollo y detalle de estos derechos fundamentales, la ONU encargó a un comité especializado la tarea de elaborar un catálogo de estos derechos humanos para la adopción de una Declaración de derechos humanos.²⁵⁸

El resultado fue que, en Diciembre de 1948, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*²⁵⁹ (en adelante, la Declaración Universal), en la que se recoge un catálogo de los derechos humanos que se consideran esenciales por el conjunto de los países que componen la sociedad internacional. La fuerza positiva de la Declaración Universal no deriva tan sólo de la supuesta obligatoriedad formal del texto, aprobado por la Asamblea General, sino también de su fortaleza y obligatoriedad moral, al ser la pauta y modelo de inspiración de un criterio superior de interpretación.²⁶⁰

La Declaración es hoy en día la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad, que se representa en la propia Organización de las Naciones Unidas y, como tal, fuente de un “derecho superior”, un “higher law”, cuyos principios no pueden desconocer sus miembros.²⁶¹ O como mantiene **Castro Rial**:

*“La Declaración, siendo el punto de partida de una nueva era en las relaciones internacionales, entre las naciones, pueblos e individuos, constituye, a su vez, uno de los documentos más relevantes de la ONU, por su trascendencia política e influencia moral, al consagrar la legítima aspiración de los pueblos y de los individuos, a que se le reconozcan internacionalmente sus derechos y las condiciones que han de garantizarlos con el respeto debido a su propia dignidad”.*²⁶²

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Vid. Preámbulo y artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁵⁸ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

²⁵⁹ Resolución Asamblea General, 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

²⁶⁰ CASTRO-RIAL GARRONE, F., “*La Declaración Universal como elemento básico del orden internacional*”, en BALADO, M. y GARCÍA REGUEIRO, J.A. (Dir.), “*La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*”, CIEP, Editorial Bosch, Barcelona, 1998.

²⁶¹ CASSIN, R.: “*La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des Droits de l’Homme*”, en *Recueil des Cours*, 1951, II, nº 79, págs. 239-367.

²⁶² Vid. CASTRO-RIAL GARRONE, op. cit.

En el ámbito de los derechos políticos, la aprobación de Declaración Universal significó el inicio del desarrollo de **la participación de toda persona en el gobierno de su país**. El *artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)* proclamó el derecho a la participación política como derecho humano;²⁶³ participación –directa o a través de representantes libremente elegidos- que será la norma a la que se conecten y de la que surjan otros derechos humanos sustantivos. Por tanto, este artículo 21 de la DUDH será el precepto cardinal y básico para construcción jurídica de este derecho a la participación.

“Artículo 21

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*²⁶⁴

Debemos constatar que este artículo 21 recoge un derecho individual de “*toda persona [...] a participar en el gobierno de su país*”, participación que debe ser directa o a través de representantes libremente elegidos. De gran relevancia igualmente es el **apartado 3º del artículo 21**, que indica que “*la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público*”, y que viene a plasmar en esta declaración internacional muchas de las aportaciones teóricas que la Historia había conocido sobre el concepto de “democracia”: A partir de este momento, y de la DUDH, el ejercicio del poder público va a necesitar ser legitimado por el pueblo. Las bases del pensamiento democrático quedaban recogidas en esta paradigmática declaración.

Y aunque el término “democracia” no será mencionado expresamente en la Declaración Universal,²⁶⁵ sin embargo, para algunos autores como **Ezetah**, la DUDH es

²⁶³ DE LA RASILLA, I., “*El derecho a la participación política en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Una breve introducción a su consideración como norma consuetudinaria in statu nascendi*”, en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, vol. 1, Colección Escuela Diplomática nº 15, 1998.

²⁶⁴ Artículo 21 Declaración Universal Derechos Humanos.

²⁶⁵ Vid. DE LA RASILLA, I., *op. cit.*

el primer instrumento internacional que recoge el derecho a la democracia.²⁶⁶

Analizamos el precepto con más detalle. El primer requisito del artículo 21.3 es que deben realizarse elecciones para que el gobierno de turno fundamente su autoridad en la voluntad del pueblo, pero además se recogen otros elementos esenciales de ese derecho a la participación política, que incluye que se celebren **elecciones periódicas, genuinas, mediante sufragio universal, sufragio igual y secreto de voto**. Analizamos con algo más de detalle el significado de estos **requisitos**:

- i. El requisito de **elecciones periódicas** implica que la legislación de un país debe establecer un período mínimo en el cual las elecciones deben celebrarse, con un período máximo de 5 o 6 años entre ambas citas electorales, lo que además conlleva la necesidad de que una administración electoral independiente garantice la celebración periódica de elecciones.²⁶⁷
- ii. El elemento de **elecciones genuinas** puede ser entendido como que engloba derechos y libertades políticas, como la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de movimiento, así como, de forma más limitada, implicaría una opción real para los votantes entre los diferentes contendientes políticos.²⁶⁸ Es decir, unas elecciones serán “**genuinas**” si garantizan **la voluntad de los electores, libremente expresada**.²⁶⁹
- iii. El **sufragio universal** se refiere a quién tiene derecho a participar en las elecciones, debiendo entenderse de la forma más inclusiva posible, y sin que se establezcan “restricciones indebidas”.²⁷⁰
- iv. La reseña al **sufragio igual** se refiere a la igualdad entre los electores. En principio, el sufragio igual se traduce en la máxima “una persona, un voto”. Es decir, que los votantes deben tener un igual número de votos a su disposición

²⁶⁶ EZETAH, R., “*The right to democracy: a qualitative inquiry*”, Brooklyn Journal of International Law número 495, 1997, p. 506.

²⁶⁷ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007, p.5-6.

²⁶⁸ Vid. NEEDS, EUROPEAN COMMISSION.: *op.cit.*, p. 5-6.

²⁶⁹ Vid. FOX G.H., “*The right to political participation in International Law*” en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 57.

²⁷⁰ Vid. NEEDS, EUROPEAN COMMISSION.: *op.cit.*, p. 5-6.

cuando realicen el acto de votar, y que, además, cada voto debe tener más o menos el mismo valor.²⁷¹

- v. Finalmente, el elemento del **voto secreto** implica que el votante debe depositar su voto en secreto, debiendo garantizarse que la persona está realmente en posición de votar de acuerdo con sus propias convicciones, libre de influencias o coacciones de terceros durante el acto de votar. Esta garantía además implica que deben establecerse procedimientos especiales para personas analfabetas o con discapacidad física.²⁷²

Los diversos elementos recogidos en el artículo 21.3 de la Declaración Universal proporcionan una dimensión operativa del derecho de participación que es relevante como punto de partida para la observación electoral.

Este artículo 21 experimentaría se vería ratificado, desarrollo y completado por los artículos 1 y 25 de un tratado internacional aprobado en el ámbito de las Naciones Unidas y, por ende, indudablemente vinculante para los Estados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966. En los siguientes apartados examinamos con detalle ambos preceptos.

2.3.2. Derecho a la libre determinación de los pueblos: artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 1

*1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.*²⁷³

El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷⁴ proclama el derecho de los pueblos a la libre determinación, previamente establecido en la Carta de las Naciones Unidas. El concepto de “libre determinación” recogido en la Carta de la

²⁷¹ Vid. NEEDS, EUROPEAN COMMISSION.: *op.cit.*, p. 5-6.

²⁷² Vid. NEEDS, EUROPEAN COMMISSION.: *op.cit.*, p. 5-6.

²⁷³ Art. 1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 1966.

²⁷⁴ Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.

ONU derivaba de una visión westfaliana de la igualdad soberana, y estaba inicialmente previsto para apoyar el proceso de acceso a la independencia de todos los territorios coloniales, sin injerencias externas en sus asuntos internos de gobierno.

Sicilianos revela aspectos externos e internos en el contenido del derecho de autodeterminación de los pueblos, destacando entre los externos los medios de adquisición de la soberanía, y entre los internos, el derecho de los pueblos a adoptar su propia Constitución, el derecho a participar en los asuntos públicos y a elegir a sus gobernantes mediante procedimientos electorales.²⁷⁵

Asimismo, en línea con **Roldán**, entendemos que el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos se configuraría como un principio de tracto sucesivo, como un proceso continuo, permanente de autogobierno que infunde legitimidad popular a la regla de la soberanía del Estado.²⁷⁶

Pero aún cuando, en principio, este artículo no parecía otorgar un alcance democrático a la libre determinación, tal y como expone **Mangas**, pues entender que el artículo 1 del PIDCP era una clara alusión a la democracia era hacer una interpretación diacrónica en base a parámetros actuales,²⁷⁷ sin embargo, este precepto fue paulatinamente avanzando por la senda de una interpretación favorable a la participación política de los ciudadanos en el plano interno y, posteriormente, iba a conectar con los principios democráticos.

En este sentido, la **resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales**, de 14 de diciembre de 1960, la denominada “*Carta Magna de la Descolonización*” reflejó el primer signo de evolución del concepto de autodeterminación, en lo que a nuestra investigación más interesa, conectando la autodeterminación con los derechos humanos e incluyendo referencias a la libre determinación política.²⁷⁸

²⁷⁵ SICILIANOS, L., “*L’ONU et la démocratisation de l’État*», Pedone, Paris, 2000, p. 33.

²⁷⁶ Vid. ROLDÁN BARBERO, J., “*Democracia y Derecho Internacional*”, op. cit., p. 164.

²⁷⁷ MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Discurso de Recepción de la Académica de Número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 8 de abril de 2014, Madrid, p. 101.

²⁷⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 131.

En su evolución, la libertad política iba a ser consustancial a la libertad de la población a elegir el tipo de régimen político deseado.²⁷⁹ En este sentido, la **Resolución de la AGNU 742 (VIII)**²⁸⁰ haría referencia a la “*opinión de la población libremente expresada mediante procedimientos democráticos*”, subrayando la importancia del procedimiento de expresión de la voluntad popular. Esta mención a la “democracia” evidenciaba que esta se entendía como el corolario del derecho a la autodeterminación y del derecho a la participación política.

Como siguiente paso en el proceso hacia la “democratización de la autodeterminación”, la **Resolución 1541 (VX) de la AGNU**²⁸¹ extendió sus referencias “democráticas” empleando reiteradamente los siguientes términos: “*deseos libremente expresados de los pueblos del territorio*”, “*por procedimientos democráticos*”, “*fundados en el sufragio universal de los adultos*”.

Finalmente, el valor de la democracia unido al principio de la libre determinación apareció recogido en la **Resolución 2625 (1970), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que contiene la declaración sobre los principios de Derecho Internacional**,²⁸² a partir de la cual ambos conceptos “autodeterminación interna” y “democracia” se convirtieron en términos cuasi análogos. A partir de entonces, el derecho de libre determinación en el seno de un Estado constituido es el derecho de determinar libremente por la colectividad su régimen político, económico, social y cultural, es el derecho a un régimen que garantice la participación de toda la población en el destino del Estado.²⁸³

Como declara **Remiro Brotons**,

²⁷⁹ Vid. JARILLO ALDENUÉVA, A.: “*Pueblos y democracia en Derecho Internacional*”, UNED, Madrid, 2010.

²⁸⁰ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas “*Factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no es un territorio cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio*”, de 27 de noviembre de 1953.

²⁸¹ Resolución de la Asamblea General ONU 1541 (XV), *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta*, de 15 de diciembre de 1960.

²⁸² Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas “*Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”.

²⁸³ MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 103.

“[...] la libre determinación aporta calor democrático al principio y a los corolarios de la soberanía del Estado, pues ya no se trata sólo de elegir dentro de él un destino sin injerencias exteriores, sino de que esa elección la haga el pueblo en libertad”.²⁸⁴

Sin embargo, el alcance democrático del artículo 1 del PIDCP necesita de otro precepto del mismo Texto Legal, el artículo 25 que analizamos a continuación, de tal forma que ambos preceptos son complementarios para concretar las dos dimensiones (externa e interna) del derecho de autodeterminación.²⁸⁵

Para **Roldán Barbero**, la dimensión interna implica que la soberanía popular se afianza en la naturaleza del principio de libre determinación.²⁸⁶ Otros autores, como **Musgrave**, afirman que la vinculación entre soberanía popular y libre determinación conlleva implícita la idea de un gobierno representativo, lo que se conecta a su vez con la participación política en los procesos electorales.²⁸⁷

En resumen, aunque el derecho de autodeterminación surgió en el plano internacional ajeno a los principios democráticos, su desarrollo legal y la propia evolución de la sociedad internacional, y de la práctica de los sujetos de Derecho Internacional, lo fue convirtiendo en la piedra angular del principio democrático.

Y por ello, podemos concluir con **Franck** –con los matices reseñados- que el sentido actual del artículo 1 de los Pactos es el reconocimiento a todos los pueblos en todos los Estados, de participar en el proceso democrático de gobierno libremente elegido.²⁸⁸

2.3.3. Derecho a la Participación Política: El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2.3.3.1. Derechos de participación antes de 1948.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos surgió tras la Segunda

²⁸⁴ Vid. REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, op. cit. p. 109.

²⁸⁵ HIGGINS, R., *General Course on Public International Law*, RCADI, op. cit., p.166.

²⁸⁶ ROLDÁN BARBERÓ, J., *Democracia y Derecho Internacional*, Civitas, Madrid, p. 163.

²⁸⁷ MUSGRAVE, T., “*Self determination and national minorities*”. Oxford Monographs in International Law, 1997, p.152.

²⁸⁸ FRANCK, T.M.: “*The emerging right to Democratic Governance*”, AJIL, nº 1, vol. 86 (1992), p 58.

Guerra Mundial. Como hemos analizado en el apartado 2.2, antes de la IIGM, no existían este tipo de derechos políticos individuales en el Derecho Internacional. La soberanía de los Estados les otorgaba

*“el monopolio sobre las decisiones políticas fundamentales, así como sobre el poder legislativo, ejecutivo y judicial”*²⁸⁹

Estos derechos de participación tampoco pudieron surgir en el Derecho Internacional Público antes de 1948 por cuanto que las elecciones nacionales no se convirtieron en algo habitual hasta mediados del siglo XIX,²⁹⁰ y porque además hasta después de 1948 no se empezaron a generar reacciones contrarias ni a considerar “ilegales” a aquellos gobiernos que obtenían el poder vulnerando los derechos de participación contenidos en la Declaración Universal.

Por primera vez, los derechos de participación aparecerían recogidos en instrumentos multilaterales aprobados con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Estos instrumentos de derechos humanos garantizaban el derecho a la participación política principalmente reclamando a las partes la celebración de elecciones justas en intervalos regulares.²⁹¹

2.3.3.2. Proceso de codificación.

La Carta Internacional de Derechos Humanos, iniciada por la Declaración Universal, se completó en 1966 con la adopción de dos *Pactos Internacionales, uno sobre Derechos Civiles y Políticos*²⁹² (*en adelante, el PIDCP*) y otro *sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*²⁹³ (*PIDESC*). Estos Pactos Internacionales de 1966 implementaron la Declaración Universal creando un conjunto vinculante de normas sobre derechos humanos a nivel de Derecho Internacional.

El artículo 25 del PIDCP garantizó el **derecho de participación política de los**

²⁸⁹ STEINBERGER, H.: “Sovereignty” en BERNHARDT, R., ed.: “*Encyclopedia of Public International Law*”, 1987, pp. 397, 404.

²⁹⁰ HATTERSLEY, A.F.: “*A short history of Democracy*”, Cambridge University Press, 1930, p. 161.

²⁹¹ Vid. FOX G.H., “*The right to political participation in International Law*” en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 53.

²⁹² Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.

²⁹³ *Ibidem*.

individuos en las actividades de gobierno de los Estados. Este precepto supuso la codificación de las doctrinas que defendían la participación política de los ciudadanos en los gobiernos, y simultáneamente conectó en un mismo instrumento internacional la dimensión externa (artículo 1) e interna (artículo 25) de la autodeterminación.²⁹⁴

“Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”²⁹⁵*

En consecuencia con ello, la entrada en vigor del PIDCP estableció derechos de participación política enfocados, en un primer momento, a los territorios coloniales, y posteriormente aplicable universalmente. Así pues, cambió el foco prioritario, de los “pueblos” a las “personas” y de la descolonización a los derechos individuales de participación política de las naciones independientes.²⁹⁶

La relación del artículo 25 del Pacto con el artículo 21 de la DUDH estuvo presente desde el comienzo de los debates de la Comisión de Derechos Humanos, en los cuales la mayoría de Estados compartía la necesidad de incluir un artículo que protegiera y promoviera el derecho de participación política.²⁹⁷

Como indica **Boussuyt**, la mayoría de países acordaron que el borrador de Pacto debería incluir un artículo sobre derechos políticos, aunque hubo discrepancias sobre la

²⁹⁴ Para un estudio más profundo del proceso de codificación, Vid. BOUSSUYT, M.J.: “*Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and political rights*”, y JARILLO ALDENUEVA, A.: “*El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea*”, UNED, Madrid, 2006.

²⁹⁵ Artículo 25 Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos.

²⁹⁶ FRANCK, T.M.: “*Legitimacy and democratic entitlement*”, en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 34.

²⁹⁷ Vid. BOUSSUYT, M.J.: “*Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and political rights*”, p. 469.

forma en la que el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos debía convertirse en diversas obligaciones legales para los Estados dentro del texto del Pacto de 1966.²⁹⁸

En general, el proceso de redacción estuvo plagado de dificultades para lograr consenso para la determinación de un derecho de participación política aceptado por todos los Estados,²⁹⁹ aunque ya durante esta época de codificación, Naciones Unidas empezaría a monitorizar elecciones y plebiscitos en territorios coloniales y los nuevos estados independientes.³⁰⁰

Resulta ilustrativo destacar la discusión doctrinal que se produjo en la Tercera Comisión en relación al término de **elecciones “auténticas”**. Las delegaciones presentaron dos posturas: por un lado, aquellas que consideraban que la idea de la “libre expresión de la voluntad” es la que atribuye el carácter de “auténticas” a las elecciones; y, por otro, aquellas que estimaban que el adjetivo “auténticas” es el resultado de la combinación simultánea de los valores de igualdad y libertad.³⁰¹

Durante la Guerra Fría, la definición de que debía entenderse por unas “elecciones genuinas” fue el punto más difícil para alcanzar consenso entre el bloque occidental y el soviético; así mientras que los países occidentales mantenían que las elecciones de un solo partido eran incompatibles con unas elecciones genuinas, los Estados socialistas no compartían esta postura.³⁰²

Ante esta coyuntura, la Comisión de Derechos Humanos definió el concepto de **“elecciones genuinas”** como aquellas en las que se daba la oportunidad al electorado de expresar su opinión votando por un partido o candidato;³⁰³ y expresó de manera reiterada en diversas resoluciones y debates su escepticismo sobre la posibilidad de celebrar

²⁹⁸ BOUSSUYT, M.J.: “*Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and political rights*”, p. 469.

²⁹⁹ Vid. JARILLO ALDENEVA, A.: “*El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea*”, UNED, Madrid, 2006.

³⁰⁰ FRANCK, T.M.: “*Legitimacy and democratic entitlement*”, en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 37.

³⁰¹ Vid., p- 475, Tercera Comisión (16ª sesión, 1961).

³⁰² Vid. FOX G.H., “*The right to political participation in International Law*” en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p. 55-56.

³⁰³ Tercer Comité, Reunión 1096.

elecciones de un solo partido. Concretamente, en 1993, el Comité finalmente declaró que los sistemas monopartidistas imponían limitaciones a la libertad de elección de los votantes.³⁰⁴

Finalmente, en consonancia con la conceptualización efectuada por Naciones Unidas, debemos también compartir la opinión de **Jarillo**, en el sentido de mantener que, tal y como refleja la práctica del Comité de Derechos Humanos, la interpretación más adecuada del término “**auténticas**” (o “**genuine**” en inglés) es concebirlo como un concepto que comprende la realización de los dos principios de igualdad y de libertad y, por tanto, que necesita del cumplimiento efectivo de los otros términos mencionados en el artículo, y sólo en este caso podremos atribuir el carácter de “auténticas” a las elecciones.³⁰⁵

2.3.3.3. La naturaleza jurídica del derecho de participación política en el ordenamiento jurídico internacional.

Aunque el *artículo 25 del PIDCP* se refiere a la “participación”, sin embargo, no menciona el término “democracia”. El artículo 25 introduce numerosos aspectos de los derechos humanos en el proceso electoral, e identifica las elecciones como el componente central de la participación a la vez que define diversos elementos electorales como necesarios para la existencia de un umbral mínimo de participación.³⁰⁶

Junto al derecho de participación política, el derecho a participar en los asuntos de gobierno, forma parte, en tanto que derecho individual, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tras la ratificación del número de países preceptivo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁰⁷ de 1966 entró en vigor el 23 de Marzo de 1976. Desde dicha fecha, el PIDPC constituye el tratado internacional vinculante más relevante en materia de derechos civiles y políticos.

El artículo 25 PIDCP comienza con la expresión “*todo ciudadano*”, lo que viene

³⁰⁴ Comunicación 314/1988, Peter Chiiko Bwalya contra Zambia, U.N. Doc. ICCPR A/48/40 (1993).

³⁰⁵ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*

³⁰⁶ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

³⁰⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido ratificado, a fecha de hoy, por 167 países y otros 74 lo han firmado, aunque no lo hayan ratificado.

a concretar el contenido del artículo 21 de la Declaración Universal. A diferencia de otros artículos del Pacto que están dirigidos a “toda persona”, el artículo 25 sólo contempla a los “ciudadanos” de cada Estado.³⁰⁸ Ello viene a significar que los Estados pueden limitar este concepto en base a sus criterios para definir quiénes son sus ciudadanos, sin que estos criterios puedan restringir indebidamente estos derechos de participación. El precepto exige al Estado que adopte medidas positivas para hacer realidad el derecho a participar. Dichas medidas positivas pueden incluir, por ejemplo, el establecimiento de procedimientos de registro de candidatos inclusivos y accesibles, así como la ubicación adecuada de los centros de votación.³⁰⁹

El Comité creado para supervisar la implementación del PIDCP, el **Comité de Derechos Humanos de NNUU (CDH)**, es el organismo que determina que debe entenderse por “*restricciones indebidas*” al derecho de participación. Entre otros, podemos encontrar un análisis pormenorizado de estas restricciones en los casos *Peter Chiiko Bwalya c. Zambia*, *Mátyus c. Eslovaquia*, y *Antonina Ignatane c. Letonia*.³¹⁰

La vía por la cual los representantes serán elegidos para asegurar la libre expresión de la voluntad del pueblo se recoge en el apartado b) del artículo 25 del PIDCP. De acuerdo a este artículo, existirá el derecho y la oportunidad de

“votar y ser elegido en elecciones periódicas genuinas desarrolladas en base a sufragio universal e igual y celebradas con voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Este párrafo recoge dos cuestiones distintas. Primero, los elementos necesarios para unas elecciones; y segundo, la idea de un ciclo electoral³¹¹ durante el cual diversos elementos electorales serán implementados.

- a. En relación a los elementos del proceso electoral, es posible identificar diversas características, concretamente el derecho de voto y el derecho de

³⁰⁸ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*

³⁰⁹ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

³¹⁰ Peter Chiiko Bwalya v. Zambia (Comm. 314/1988, U.N. Doc. ICCPR A/48/40(1993)), Alba Pietraroia v. Uruguay (Comm. 44/1979, adoptada el 27 de Marzo de 1981, y otros casos similares), Jozsef Debreczeny contra Holanda (Comm. 500/1992, U.N. Doc. ICCPR A/50/40(1995)), Antonina Ignatane contra Letonia (Comm. 884/1999, U.N. Doc. ICCPR/C/72/D884/1999).

³¹¹ Ciclo electoral, que comprende la fase preelectoral, electoral y postelectoral (Vid. Idea International).

presentarse como candidato, elecciones periódicas y genuinas, sufragio igual y universal, secreto de voto y la libre expresión de la voluntad de los votantes.

- b. En relación al ciclo electoral, es posible argumentar -sobre la base del apartado a) del artículo 25 del PIDCP- que el derecho a la participación en la gestión de los asuntos públicos es un derecho continuo,³¹² por lo que en este proceso electoral, los elementos de la elección incluidos en el párrafo b) del artículo 25 pueden ser organizados en un orden más o menos cronológico:³¹³

- 1 Elecciones periódicas**
- 2 Elecciones genuinas**
- 3 Derecho a presentarse como candidato**
- 4 Sufragio universal**
- 5 Votación en las elecciones sobre la base del derecho de votación**
- 6 Sufragio igual**
- 7 Secreto de voto**
- 8 Libre expresión de la voluntad de los votantes**

Esta extensión de las elecciones más allá del acto de votar posee además mayores implicaciones, dado que se hace necesario tener en cuenta otros derechos humanos estrechamente vinculados al derecho de participación, como los derechos políticos relativos a la libertad de asociación, de reunión y de expresión, cuya concurrencia es también exigida para que unas elecciones puedan ser calificadas como “genuinas”.³¹⁴

Por otro lado, se recoge una referencia en el artículo 25 b) al **derecho de ser elegido**, que significa que todos los ciudadanos bajo el amparo de la Ley deberían tener no sólo el derecho sino también la opción de presentarse como candidato, incluido el derecho a presentarse como candidato independiente.³¹⁵

De hecho, de acuerdo a la interpretación del Comité Derechos Humanos,

³¹² Este carácter continuo de la participación electoral implica que las elecciones son un proceso en marcha de naturaleza cíclica: cuando una elección ha finalizado y los elegidos han ocupado sus escaños, el proceso empieza otra vez desde el principio.

³¹³ Vid. NEEDS, EUROPEAN COMMISSION.: *op.cit.*

³¹⁴ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

³¹⁵ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

*“la efectiva implementación del derecho y la oportunidad de presentarse como candidato a un cargo electivo asegura que las personas con derecho a voto tienen una elección libre de candidatos”.*³¹⁶

De esta forma, el escenario político se abre a una elección competitiva, por lo que la normativa nacional ha de recoger una regulación relativa al registro de partidos y candidatos a fin de otorgar a todas las opiniones políticas y grupos la misma oportunidad.³¹⁷

El elemento final del artículo 25 b) del PIDCP es el relativo a la *libre expresión de la voluntad de los electores*, que sirve como síntesis de los requisitos anteriormente citados, y que enfatiza la importancia de su cumplimiento. La *libre expresión de la voluntad de los votantes* es, por tanto, el objetivo del artículo 25 PIDCP.

No obstante, existen diversas **cuestiones críticas** en este punto, que nos llevan a profundizar en los aspectos que están en juego cuando se aplica este artículo 25. Es el caso de aquellas sociedades en las que los partidos políticos y los candidatos no pueden desarrollar una campaña electoral por no contar con fondos suficientes. Para evitar esta distorsión del proceso, el Comité de Derechos Humanos ha desarrollado principios para garantizar cierto equilibrio:

*“Las razonables limitaciones en los gastos de campaña pueden estar justificadas si ello es necesario para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea socavada o el proceso democrático alterado por los gastos desproporcionados a favor de un candidato o partido.”*³¹⁸

A mayor abundamiento, la libre expresión de la voluntad de los electores también exige salvaguardas externas. Para controlar el cumplimiento de la legalidad, deben establecerse *mecanismos de reclamación*, con la finalidad de que tanto votantes como partidos y candidatos tengan oportunidad de presentar las quejas oportunas sobre la actuación de la Administración Electoral desde el momento del registro de votantes hasta la asignación de escaños. Por ello, el artículo 2.3 del PIDCP establece la

³¹⁶ Comentario General N° 25: *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 57^a session, 1996.*

³¹⁷ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: *“Compendium of International Standards for elections”*, Bruselas, Bélgica, 2007.

³¹⁸ COMITÉ DERECHOS HUMANOS: *“Comentario General 25”*.

obligación de todo Estado parte de asegurar que toda persona, cuyos derechos reconocidos en el PIDCP sean violados, tenga un recurso efectivo. Para el CDH,

“debe haber un escrutinio de la votación y un proceso de recuento independientes, así como un acceso a la revisión judicial u otro proceso equivalente con objeto de que los electores tengan confianza en la seguridad del proceso de votación y en el recuento de los votos”.³¹⁹

Como conclusión, siguiendo a **Jarillo**, debemos destacar que la codificación universal del concepto de **elecciones auténticas** y su conjunción con el concepto de la libertad política de los Estados sólo fue posible gracias al carácter neutro que tiene el derecho que es objeto de protección. La neutralidad del derecho de participación política es particularmente importante con vistas a la promoción del mismo en el ámbito de la Sociedad internacional, ya que permite la compatibilidad del derecho con el principio de la libertad de elección de sistema político por parte de los Estados.³²⁰

2.3.3.4. El derecho a la participación política en Derecho Internacional Público como norma “erga omnes”.

Sentado lo anterior, no queda ninguna duda de que el artículo 25 del PIDPC es un precepto básico de alcance universal, que establece la vigencia de una normativa electoral plenamente vinculante para los Estados que han ratificado el Pacto.

El artículo 25 del PIDCP es una norma obligatoria para los Estados, que está incluida en una norma convencional internacional, lo que nos lleva a confirmar la existencia de un **derecho a la participación política en Derecho Internacional Público**.

Los países que han ratificado y, por tanto, se han obligado al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son, hasta la fecha, 168, una abrumadora mayoría de los Estados que componen la comunidad internacional, con las destacadas excepciones de China o Cuba (que lo han firmado, pero no ratificado), y de Myanmar, Arabia Saudí, Malasia, Singapur o Qatar, que ni lo han firmado ni

³¹⁹ COMITÉ DERECHOS HUMANOS: “Comentario General 25”.

³²⁰ JARILLO ALDENUÉVA, A.: *op. cit.*

ratificado.³²¹ Referenciamos la página web de las Naciones Unidas que recoge el estado de ratificaciones del tratado.³²²



Estados partes y firmados por el Pacto:

Fuente: wikipedia

Vid. <http://indicators.ohchr.org/>

- Firmado y ratificado
- Firmado pero no ratificado
- Ni firmado ni ratificado

En consecuencia, considerando que 168 Estados de los 197 que integran la comunidad internacional actual han ratificado este Pacto, podemos decir sin riesgo a equivocarnos que el alcance del derecho a la participación política recogido en el artículo 25 de este Tratado es cuasi universal. Y ello no sólo por el elevado número de ratificaciones al PIDCP, sino también debido a su alcance geográfico, puesto la ratificación de este Tratado abarca todas las regiones y continentes de la sociedad internacional: África, América, Europa Occidental y Oriental.

Esto nos conduce a concluir que existe una sólida y casi unánime convicción por parte de la mayoría de Estados en adecuar sus procesos electorales a las normas electorales internacionales que recogen los tratados reseñados, entre las cuales, destaca sin duda alguna el artículo 25 del PICPD.

A mayor abundamiento, este derecho político de alcance universal se refuerza por la aprobación de los diversos tratados regionales vinculantes que proclaman estos

³²¹ En la fecha de septiembre de 2015, los países que han firmado pero no ratificado el Pacto son China, Comores, Cuba, Nauru, Palau, Santo Tomé y Príncipe, y Santa Lucía. Los países que a día de hoy ni han firmado ni ratificado el Pacto son los siguientes: Emiratos Árabes Unidos, Myanmar, Sudán del Sur, Malasia, Singapur, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, Bután, Omán, Arabia Saudí, Antigua y Barbuda, Brunei, Saint Kitts y Nevis, Islas Cook, Islas Marshall, Fiji, Kiribati, Micronesia, Qatar, o Ciudad del Vaticano.

³²² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

derechos políticos a cuyo cumplimiento y control internacional también se comprometen los Estados que los han ratificado formalmente.

En definitiva, debemos concluir que el artículo 25 del PIDCP proclama el derecho a la participación política en el plano universal, y constituye una norma de aceptación generalizada; podríamos decir, por tanto, que estamos ante una **norma con efectos “erga omnes”**,³²³ si bien es cierto que su aceptación en la mayoría de los casos depende del consentimiento de los Estados, sujetos centrales del Derecho Internacional Público.

No obstante, la presente investigación no se limitará a exponer el ajuste de los Estados a las normas internacionales de una manera formal, en base al número de países que han ratificado estos tratados internacionales vinculantes, como prueba de su aceptación generalizada y su obligatoriedad, sino que, a mayor abundamiento, el capítulo 13 examinará la práctica efectiva de los Estados en los procesos electorales para analizar su cumplimiento de estas normas y estándares internacionales.

2.3.3.5. Referencias al derecho de participación política en los ordenamientos jurídicos regionales.

Si bien analizaremos este punto con la profundidad necesaria cuando abordemos el estudio de las organizaciones internacionales regionales que desarrollan actividades de observación electoral en los capítulos que este trabajo dedica específicamente a estas organizaciones regionales, consideramos oportuno por motivos de exposición sistemática, realizar unas breves referencias aquí sobre cómo este derecho de participación política de ámbito y alcance universal se ha plasmado en los instrumentos jurídicos regionales.

A nivel europeo, podemos afirmar que el derecho de participación política se encuadra dentro de los conceptos de *democracia* y *sociedad democrática*, que inspiran los propios fundamentos del **Consejo de Europa**.³²⁴ Aunque la Convención Europea

³²³ Erga omnes: En opinión del TIJ, asunto Barcelona Traction, las obligaciones “erga omnes” se caracterizan por dos rasgos esenciales: - Se contraen ante toda la comunidad internacional. - Incorporan valores esenciales para la comunidad internacional (protegen derechos esenciales), siendo este rasgo el que justifica que todos los Estados tengan un interés jurídico en su cumplimiento.

³²⁴<http://www.coe.int/en/web/portal/home>

sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales no regula expresamente el derecho de participación, sin embargo, el **artículo 3 de la CEDH** sí establece la obligación a los Estados Parte

“de celebrar elecciones libres, en intervalos razonables, mediante voto secreto, asegurando la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.

Por otro lado, en el ámbito de la **Unión Europea**, el reconocimiento de la ciudadanía comunitaria y las fórmulas de participación política establecidas para el nivel comunitario suponen un gran avance como criterio de legitimación (ascendente)³²⁵ del propio sistema comunitario. En línea con ello, las instituciones de la Unión entienden la participación política dentro del concepto amplio de democracia y lo tratan en estrecha conexión con el resto de los derechos humanos.³²⁶

En la proyección ascendente del derecho, podemos aducir que entre los distintos derechos que se incluyen en el concepto de **“ciudadanía de la Unión”** (tales como el derecho de libre circulación y residencia, la no discriminación por razón de la nacionalidad, el derecho a protección de las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, el derecho a presentar reclamaciones ante del Defensor del Pueblo y otros más generales como el derecho a dirigirse a las instituciones comunitarias), queremos subrayar la importancia del **derecho de participación política** tal como se contempla en el **artículo 19 del Tratado de la Comunidad Europea** (después del Tratado de Niza), referido a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.³²⁷

A resultas de lo anterior, resultan especialmente ilustrativas las palabras de **Escobar Hernández,**

“La importancia que se ha ido atribuyendo progresivamente a los derechos humanos en el proceso de integración europea se ha traducido, en lo esencial, en su configuración como criterio de legitimación democrática del sistema, de un lado, y como criterio de legalidad de la actividad comunitaria, de

³²⁵ De abajo a arriba, es decir, desde los ciudadanos a las Instituciones.

³²⁶ PÉREZ LUÑO, A-E.: *“Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución”*, Tecnos, Madrid, 2003.

³²⁷ JARILLO ALDENEVA, A.: *op. cit.*

otro ”.³²⁸

Sin salir del continente europeo, la OSCE aprobó tres documentos legales que recogen de manera detallada los derechos de participación política. Estos documentos representan la culminación de un largo proceso negociador que comenzó con la aprobación del **Acta Final de Helsinki**, de 1975. Aunque la intención inicial de los Estados OSCE no era producir textos legalmente vinculantes, la regulación posterior sí adquirió efectos vinculantes.³²⁹

Existen además otros ámbitos regionales que han desarrollado una importante labor de promoción y protección de este derecho a la participación política. Además de la importante labor desarrollada por la **Organización de Estados Americanos** en el continente americano, el derecho de participación política ha sido contemplado en otros espacios regionales como el africano o el asiático.³³⁰

En el continente americano, el **artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** reproduce en mayor parte el artículo 25 el PIDCP. No obstante, el artículo 23 de esta Convención se centra más en verificar si las “elecciones son auténticas”. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos definió el concepto de “**elecciones auténticas**” como aquellas celebradas dentro de un marco legal e institucional, que arrojan unos resultados electorales que reflejan la voluntad de los votantes.³³¹ De este modo, cualquier interferencia excesiva en el proceso electoral deslegitimaría el resultado electoral, por lo que los Estados deben evitar una presencia desproporcionada del gobierno en las actividades electorales.³³²

En **África**, como analizaremos con detalle en el capítulo 9 de esta investigación, el **artículo 13 de la Carta Africana sobre los derechos de los pueblos y de los ciudadanos (1981) (Carta de Banjul)**³³³ garantiza los derechos de participación,

³²⁸ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “Los derechos humanos en el proyecto de Constitución europea: breve nota introductoria”, en Revista General de Derecho Europeo, IUSTEL, n° 3, Enero de 2004.

³²⁹ Vid. FOX G.H., op. cit., p. 68.

³³⁰ HARTMANN, C.: “Towards Internalisation of Democracy?”, Institute of Development Research, Bochum, 2003.

³³¹ Vid. FOX G.H., “The right to political participation in International Law” en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University, p.65.

³³² Vid. FOX G.H., op. cit., p. 66.

³³³ http://web.archive.org/web/20120427074055/http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

aunque adolece de estándares específicos de observación, lo que supone una merma de su potencialidad.³³⁴

En Asia, la **Declaración de Derechos Humanos de Kuala Lumpur**, aprobada en el marco de la Organización Interparlamentaria de la ASEAN contempla algunos aspectos referidos a la participación política.³³⁵

En el **mundo islámico**, también está surgiendo un amplio debate sobre la posibilidad de lograr nuevos compromisos internacionales a favor del derecho de participación política por parte de los Estados con gobiernos islámicos. En este sentido, la *Declaración Islámica Universal de Derechos Humanos* o *Declaración del Cairo sobre los derechos humanos en el Islam*³³⁶ hace referencia al concepto islámico de la *Shura*, que se refiere a la necesidad de consulta mutua que debe existir entre el gobierno y el pueblo, y contempla el derecho a participar en los asuntos públicos dentro del marco general de la *Sharia*.³³⁷

En consecuencia con lo expuesto, la abundante práctica internacional en este ámbito ha permitido que el concepto de **“elecciones auténticas”** se refiera a un proceso electoral que asegure la participación ciudadana (activa y pasiva) en términos de igualdad dentro de un marco normativo que garantiza la libre participación de los ciudadanos. Todo ello en una estructura institucional en la que están salvaguardados el multipartidismo (esencia del derecho de oposición política) y la neutralidad política de la administración que dirige el proceso electoral. Conforme a lo anterior, podemos delimitar el **derecho de participación política** como el

“derecho humano individual que permite la intervención ciudadana en la formación de los órganos de gobierno y en la gestión de los asuntos públicos mediante un proceso electoral en el que se garantiza la igualdad política de votantes y candidatos, así como la libertad de los votantes para expresar su voto y el libre ejercicio de la oposición política de los candidatos”.³³⁸

³³⁴ Vid. FOX G.H., op. cit., p. 66.

³³⁵ BREMS, E.: *“Human rights. Universality and Diversity”*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

³³⁶ Cairo Declaration on Human Rights in Islam (1990), Organización de la Conferencia Islámica.

³³⁷ JARILLO ALDENUEVA, A.: op. cit.

³³⁸ JARILLO ALDENUEVA, A.: op. cit.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, la obligación de salvaguardar este derecho a través de la **celebración de elecciones auténticas** adquiere pleno valor jurídico para aquellos Estados Partes en estos Tratados internacionales, ya que se trata entonces de una obligación convencional cuyo cumplimiento queda sometido al Derecho de Tratados y a las normas generales de responsabilidad del Derecho Internacional.³³⁹

En cuanto a su fuerza vinculante, no obstante, podemos concluir que el derecho de participación política es un derecho que tiene carácter y vocación universal, y cuya exigibilidad depende aún del consentimiento de los Estados para adecuar sus comportamientos a la salvaguardia de la participación política de los ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de un derecho en proceso de consolidación.³⁴⁰ Es más, a nuestro juicio, estamos ante un derecho con eficacia “erga omnes”, a pesar de que aún queden contadas excepciones de países que no han ratificado el PIDCP, 19 países (si bien 7 de ellos al menos lo han firmado, aunque no ratificado). Se trata de un porcentaje muy exiguo de países que, basándose en el principio de la soberanía y de la libertad a elegir sus modelos políticos, lo que finalmente consiguen acogiéndose a estos principios clásicos del Derecho Internacional Público, es mantener regímenes autoritarios y dictatoriales, con el único objetivo de perpetuarse en el poder, negando el derecho de sus ciudadanos a participar en el gobierno de sus respectivos países.

2.3.4. El Comentario General número 25 al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité de Derechos Humanos desempeña la función vital de vigilar el disfrute de los derechos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y es el intérprete prominente de su significado y alcance.³⁴¹

En lo que respecta a la **naturaleza y alcance jurídico de estos Comentarios u Observaciones Generales**, el *documento CCPR/C/21/Rev.1 (Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; fecha: 19 de mayo de*

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15Rev.1sp.pdf>

1989) explica el propósito de las observaciones generales como sigue:

"El Comité quiere reiterar su deseo de ayudar a los Estados Partes a cumplir las obligaciones que les incumben en lo tocante a la presentación de informes. En estas observaciones generales se ponen de relieve algunos extremos de la cuestión, pero no se debe considerar que tienen carácter limitativo ni entrañan la atribución de ninguna prioridad a los diferentes aspectos de la aplicación del Pacto. A estos comentarios seguirán, de cuando en cuando, otros, a medida que el tiempo y la experiencia futura lo permitan.

[...]

La finalidad de estas observaciones generales es transmitir esa experiencia para que redunde en beneficio de todos los Estados Partes, a fin de promover la aplicación ulterior del Pacto por ellos; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras del procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de esos Estados y de las organizaciones internacionales en lo concerniente a la promoción y a la protección de los derechos humanos. Las presentes observaciones deberían ser también de interés para otros Estados, especialmente para los que se disponen a pasar a ser Partes en el Pacto y, con ello, a intensificar la cooperación de todos los Estados para el logro de la promoción y la protección universales de esos derechos."³⁴²(El subrayado es mío).

El desarrollo interpretativo del artículo 25 del PIDCP se viene realizando con gran profusión por parte del Comité de Derechos Humanos, que aparte de otras resoluciones, dedicó a este artículo el **"Comentario General número 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceso igual al servicio público"**³⁴³(1996), que aporta elementos normativos más extensos y clarificadores para la implementación del artículo 25 del PIDCP por parte de los Estados.

Los **argumentos más relevantes del Comentario General número 25** se pueden resumir en torno a los siguientes puntos:³⁴⁴

- a) Para que las elecciones sean **"auténticas"** deben ser reguladas por leyes que velen por las condiciones de no discriminación establecidas en el artículo 25.

³⁴² documento CCPR/C/21/Rev.1, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

³⁴³ Vid. General Comment N° 25: *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 57^a session, 1996.

³⁴⁴ JARILLO ALDENEVA, A.: *op. cit.*, pp. 400 y ss.

- b) Con respecto al **multipartidismo**, a pesar de que el Pacto no impone obligaciones concretas respecto del diseño de los sistemas electorales, el Comité declara la libertad de los individuos para presentarse como candidatos y su conexión con otros derechos del Pacto como la libertad de expresión y asociación.

El Comité DH, en este *Comentario General 25*, ha mantenido que la participación directa en la gestión de los asuntos públicos puede implicar variopintas formas de participación, ya sea como votante en las elecciones, como votante en un referéndum, como participante en las asambleas locales de toma de decisiones, como miembro de un órgano legislativo, como persona que forma parte de un órgano ejecutivo y como miembro de un órgano establecido para representar a los ciudadanos en consulta con el gobierno.³⁴⁵

El **Comentario General 25** del Comité Derechos Humanos de la ONU recoge en síntesis cómo deberían realizarse unas elecciones de acuerdo al artículo 25 del PIDCP, en los siguientes términos:

*“Aunque el Pacto no obligue a adoptar un concreto sistema electoral, todo sistema electoral existente en un Estado parte debe ser compatible con los derechos protegidos por el artículo 25 y debe garantizar y dar efectividad a la libre expresión de la voluntad de los electores. El principio de “una persona, un voto” debe ser aplicado, y dentro del sistema electoral de cada Estado, el voto de un elector debe ser igual al voto de otro elector.³⁴⁶ El diseño de circunscripciones y el método de asignación de escaños no debe alterar la distribución de votantes ni discriminar a ningún grupo y no debe excluir ni restringir indebidamente el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes”.*³⁴⁷

Asimismo, en base a la creación de estándares internacionales para el respeto y cumplimiento del artículo 25 del PIDCP, merece destacar algunas de las interpretaciones prescriptivas que se recogen en el Comentario General 25. Entre las más relevantes para nuestro análisis, he de destacar las siguientes (el subrayado es mío):

³⁴⁵ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: *“Compendium of International Standards for elections”*, Bruselas, Bélgica, 2007.

³⁴⁶ El subrayado es mío.

³⁴⁷ Vid. Comentario General N° 25.

“1. El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública.

4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

5. La dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a), es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo.

6. Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos.

7. Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder.

8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

9. El apartado b) del artículo 25 establece disposiciones concretas acerca del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones. Unas elecciones periódicas y auténticas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo.

11. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla.

12. La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente.

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos.

16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio.

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos.

19. De conformidad con el apartado b), las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto.

20. Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto.

21. Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores.

26. El derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25.

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.³⁴⁸ (El subrayado es mío).

³⁴⁸ General Comment N° 25: *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service* (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 57^a session, 1996.

Por otro lado, el **Comentario General 25**, en relación al artículo 25, declara que, independientemente de la forma de gobierno del país en vigor, **el PIDCP requiere que los Estados adopten medidas legislativas y otras medidas que puedan ser necesarias para asegurar que los ciudadanos tienen una oportunidad efectiva de disfrutar de los derechos políticos que se protegen.**

Por tanto, el Comentario General 25 representa un refuerzo considerable para el ideal democrático. Unas **elecciones libres y justas** requieren libertad de expresión, reunión y asociación (párrafo 12); la no discriminación a los ciudadanos en su derecho al voto (párrafo 3); el rechazo a restricciones indebidas para el ejercicio del sufragio activo y pasivo con base a la afiliación política (párrafo 25); exige votantes libres para apoyar u oponerse al gobierno sin influencias ni coerción indebidas (párrafo 19); y además obliga a los Estados a explicar cómo quedan garantizada la representatividad de los órganos electivos (párrafo 22). Es decir, el CG25 proporciona la base jurídica adecuada para obligar a los Estados a celebrar **elecciones genuinas (auténticas) y periódicas.**³⁴⁹ **Podemos afirmar, por tanto, que el desarrollo interpretativo del artículo 25 del PIDCP recogido en este Comentario General 25 adquiere gran relevancia por cuanto que establece las bases jurídicas de los “estándares internacionales para el desarrollo de unas elecciones” y además va a posicionar este derecho a la participación política en la senda hacia la democracia.**

La labor interpretativa del Comité de Derechos Humanos, como órgano de control del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y receptor de las comunicaciones individuales y denuncias en base al Protocolo Facultativo del PIDCP, resulta fundamental para precisar las notas configuradoras del derecho a la participación política plasmado en el artículo 25. En este sentido, cabe destacar, entre otras, la **Comunicación número 205/1986**, en la que el Comité señala que el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos se trata de un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político y abarca

“[...] todos los aspectos de la administración pública, así como la

³⁴⁹ RICH, R. en VARAYUDEJ, S., *“A right to Democracy in International Law: Its implications for Asia”*, Annual Survey of International & Comparative Law, volumen 12, 2010.

*formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales», correspondiendo al sistema legal y constitucional del Estado Parte prever las modalidades de tal participación”.*³⁵⁰

Asimismo, en el *caso Yong Joo Kang contra República de Corea*, el Comité de Derechos Humanos declaró que la aplicación de un sistema de conversión ideológica a un recluso condenado por espionaje por la distribución de información disponible públicamente violaba su derecho a la libertad de opinión y expresión.³⁵¹

Otros aspectos configuradores del derecho a la participación política, específicamente abordados por el Comité fue el relativo al voto activo; en el caso *Gillot y otros contra Francia*,³⁵² el Comité avaló la validez de los requisitos de residencia exigidos para participar en una consulta popular sobre la continuación o no del proceso de autodeterminación, la condición de duración de residencia en Nueva Caledonia (Francia), y otras condiciones complementarias como la posesión de un estatuto civil consuetudinario y la presencia en el territorio de intereses materiales y morales, junto con el nacimiento del interesado o de sus padres en el territorio.³⁵³

Finalmente, en este breve examen de la trascendental labor del Comité, resulta también de interés citar la resolución del *caso Svetik contra Bielorrusia*, en la que se el Comité sostuvo que los Estados Parte del PIDCP debían prohibir la intimidación o coerción de los votantes mediante una legislación penal estricta, diferenciando la intimidación y coerción de la exhortación a los electores a boicotear una elección, no estando en principio esta última prohibida.³⁵⁴

Desarrollado el análisis del artículo 25 del PIDCP, el Comentario General 25 y algunas resoluciones del Comité de Derechos Humanos que han concretado algunos de los rasgos que conceptualizan este derecho a la participación política, a continuación

³⁵⁰ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Gran jefe Donall Marshall y otros contra Canadá. Comunicación n° 205/1986, párrafo 5.4. En [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.43.D.205.1986.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.43.D.205.1986.Sp?Opendocument).

³⁵¹ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 878/1999. Yong Joo Kang contra República de Corea. En [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.78.D.878.1999.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.78.D.878.1999.Sp?Opendocument).

³⁵² COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Gillot y otros contra Francia. Comunicación n° 932/2000, párrafo 13.7.

³⁵³ BERNALES BALLESTEROS, E., “El derecho humano a la participación política”, *DERECHO PUCP, MMVIN° 59 (01/12/2006)*.

³⁵⁴ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 927/2000. Svetik v. Belarús. En [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/18a47c57f4693987c1256f0000482f30?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18a47c57f4693987c1256f0000482f30?Opendocument).

debemos analizar otros preceptos complementarios de este artículo 25 que resultan obligatorios para los Estados Partes de los tratados correspondientes.

2.4. Estándares internacionales de observación electoral (II). Derechos políticos que complementan el derecho a la participación política.

Los artículos que destacamos a continuación completan los estándares internacionales para elecciones democráticas recogidos en los apartados precedentes, el artículo 21 de la DUDH, el artículo 1 de la PIDCP y, sobre todo, el artículo 25 del PIDCP y el Comentario General 25 del Comité de Derechos Humanos. Estos estándares que complementan los estándares universales antedichos son el *artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, los *artículos 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (CDPM) (1952)*, el *artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)*, el *artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) (2006)*, y los *artículos 41 y 42 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)*.

2.4.1. Artículos 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (CDPM) (1952).

En el año 1952, Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la cual proclamó el derecho de las mujeres a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. La Convención también estableció el derecho de las mujeres a ser elegidas para cargos públicos representativos, en igualdad de condiciones que los hombres y sin discriminación; además, indica que las mujeres tienen derecho a ejercer puestos públicos y toda función pública.³⁵⁵

“Artículo I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

³⁵⁵ BADILLA, A.E., *Los derechos humanos de las mujeres*, Mujeres en Red. El periódico feminista.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

2.4.2. El artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

27 años después de que en 1952 la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer salvaguardase el derecho de las mujeres a tomar parte en la vida política “*en términos de igualdad con los hombres*”, el **artículo 7 de la CEDAW (1979)** ha venido a plasmar lo dispuesto en el artículo 21 de la DUDH en relación a la participación, sin discriminación y en plena igualdad de la mujer con el hombre, en la vida política y pública. Este artículo fue desarrollado y potenciado mediante la **Recomendación General número 23 (1997)**³⁵⁶ *sobre la vida política y pública* del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer.

Art. 7 CEDAW:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

³⁵⁶ Párrafo 6 de la Recomendación General nº 23 (16ª sesión, 1997), HRI/GEN/1/Rev. Las mujeres en la vida política y pública.

2.4.3. Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).

El CERD será el primer tratado internacional de carácter universal por el que los Estados asumen la obligación de garantizar el derecho de todas las personas a la igualdad jurídica en el disfrute del derecho a participar en elecciones sobre la base del sufragio igual y universal.³⁵⁷ Se trata de una garantía adicional contra la discriminación racial en el ámbito interno de los Estados en materia de participación política, cuya vulneración sí provocaría un flagrante quebrantamiento del Derecho Internacional.

Artículo 5

“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- a) El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;*
- b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;*
- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.”*

2.4.4. Artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) (2006).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006 proclamó el

³⁵⁷ Vid. DE LA RASILLA, I., *op. cit.*, p. 145.

derecho de participación política de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

Con el fin de superar los obstáculos que pudieran existir al ejercicio de estos derechos de participación, el texto internacional obliga a los Estados a realizar “ajustes razonables” en sus legislaciones y prácticas para garantizar el ejercicio de los derechos de participación política y pública, derechos esenciales para empoderar y dar voz a las personas que tienen algún tipo de discapacidad física, cognitiva o intelectual.

El artículo 29 de la CDPD establece de forma clara y meridiana esta obligación para los Estados:

Artículo 29

“Participación en la vida política y pública

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

- i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;*
- ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;*
- iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;*

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las

demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.”

2.4.5. Artículos 41 y 42 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

El Preámbulo de esta Convención internacional dispone que

”los problemas humanos que plantea la migración son aún más graves en el caso de la migración irregular, y convencidos, por tanto, de que se debe alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migrantes, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales”.

De ahí, que el primer objetivo de este Tratado internacional radique en lograr la incorporación de un estándar mínimo de derechos para los trabajadores migrantes y sus familias.³⁵⁸ Estos derechos deben ser respetados y garantizados por los Estados Parte a todos los trabajadores migrantes y a sus familias que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción, sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Por lo tanto, la Convención busca asegurar el respeto de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y sus familias, entre los cuales, los derechos políticos, incluso cuando aquellos se encuentren

³⁵⁸ Sobre la incidencia de la normativa internacional en la delimitación de un sistema de extranjería: Vid. J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, «Extranjería: Principios de Derecho Internacional General», Economía y Sociología del Trabajo, núm. 11, 1991, pp. 44-46.

empleados en el Estado de acogida de forma irregular.³⁵⁹

“Artículo 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.

3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.”

2.4.6. Otras normas internacionales que incluyen derechos políticos.

Por último, debemos citar brevemente otras normas internacionales recogidas en Tratados internacionales que también recogen derechos políticos y otras provisiones con relación a los procesos electorales, como son los *artículos 3 y 6 de la Convención relativa a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, OIT C169, de 1989,*³⁶⁰ *el artículo 7 de la*

³⁵⁹ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., *Contenido jurídico de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Migraciones 5 (1999).*

³⁶⁰ **Artículo 3.** *“1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.*

Convención contra la Corrupción, de 2003,*³⁶¹ así como la *Recomendación General número 23 sobre pueblos indígenas, de 1997* y la *Recomendación General número 23 del Comité CEDAW sobre vida política y pública, de 1997.

Como síntesis, debemos aducir que estos preceptos analizados forman parte de los estándares internacionales para el desarrollo de unas elecciones democráticas y, por ende, de los estándares internacionales utilizados para la observación electoral. Estos preceptos se trasladan al ámbito de la observación electoral internacional en las evaluaciones que estas misiones desarrollan, y que se plasman en los informes de observación, en apartados específicos sobre los derechos políticos de la mujer, las personas con discapacidad, o el respeto de los derechos políticos de las minorías.³⁶²

Es decir, que se trata de estándares internacionales no cuestionados cuyo cumplimiento es examinado en los procesos electorales observados por las misiones de observación, con el fin de determinar si las elecciones se han ajustado a los estándares internacionales para elecciones.

2.5. Estándares internacionales de observación electoral (III). El principio de “elecciones auténticas y periódicas”.

2.5.1. La formulación de la Asamblea General.

En la práctica electoral, se suele utilizar el término de “elecciones libres y justas” (“*free and fair elections*”) cuando se cumplen los requisitos contenidos en las normas internacionales como, por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;[...]

³⁶¹ **Art. 7.** “2. Cada Estado Parte considerará también la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos. 3. Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos. 4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.”

³⁶² Aportaremos ejemplos del análisis de los estándares recogidos en estos artículos complementarios en el Anexo A de la presente investigación.

Derechos Civiles y Políticos, que tienen como finalidad garantizar la libertad y la igualdad en la participación política de los ciudadanos.³⁶³

Posteriormente, este concepto evolucionó hacia el término de “**elecciones auténticas**”, en concordancia con la tendencia a favor del pluralismo político dentro de los Estados.³⁶⁴

La evolución de la ONU hacia la aceptación de los principios democráticos como valores universalmente reconocidos y su promoción activa estuvo vinculada al lento desarrollo del programa de promoción de los derechos humanos de Naciones Unidas, que finalmente condujo –gracias a la presión de organizaciones no gubernamentales y la labor de Estados prodemocráticos- a las resoluciones de la Asamblea General de la ONU con el título “*Fortaleciendo la efectividad del principio de Elecciones genuinas y periódicas*”, dirigidas a prestar asistencia a los Estados que lo solicitaran en los aspectos técnicos y legales de las elecciones democráticas, y que finalmente iban a avalar la organización y la observación de elecciones democráticas en países soberanos.³⁶⁵

El asunto relativo al “*Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*” fue objeto de discusión en el 43° período de sesiones de la Asamblea General, en 1998. La Asamblea se expresó en los siguientes términos:

“... su objetivo general es de índole práctica; a saber, permitir a la comunidad internacional cooperar en la búsqueda de medios y arbitrios adecuados para que el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas sea más eficaz”.³⁶⁶

El alcance y relevancia de esta primera **Resolución 43/157, de 8 de diciembre de 1988** debe enmarcarse en el proceso de desintegración de la URSS y la caída del Muro de Berlín, que facilitó la distensión entre los dos bloques, lo que permitió alcanzar una

³⁶³ GOODWIN-GILL, G., *Free and fair elections: International Law and practice*”, Interparliamentary Union, Ginebra, 1994.

³⁶⁴ Vid. FOX G.H., “*The right to political participation in International Law*”, p. 65, en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University.

³⁶⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 91-92.

³⁶⁶ Doc. Cit. A/C.3/43/SR.55, pfs. 66 y 69, pág. 16.

resolución consensuada que preconizara el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas,³⁶⁷ evitando cualquier alusión al controvertido término de “democracia”, que aún no era acogido positivamente por muchos países del antiguo eje soviético.

A esta primera resolución de la Asamblea General le han seguido otras resoluciones bajo la misma denominación (“**Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas**”)³⁶⁸ hasta la fecha actual, primero anualmente, y a partir de 1993, con carácter bianual:

- *Resolución de la Asamblea General de la ONU 44/146, de 15 de diciembre de 1989;*
- *Res. 45/150, de 18 de diciembre de 1990;*
- *Res. 46/137, de 17 de diciembre de 1991*
- *Res. 47/138, de 18 de diciembre de 1992*
- *Res. 48/131, de 20 de diciembre de 1993,*
- *Resolución 49/190, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización”, de 9 de marzo de 1995.*
- *Res. 52/129 de la AGONU, ‘Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización’, 12 de diciembre de 1997.*
- *Res. 54/173 de la AGNU, ‘Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de auténticas y periódicas elecciones y del fomento de la democratización’, 17 de diciembre de 1999.*
- *Res. 56/159 de la AGNU, ‘Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización’, 19 de diciembre de 2001.*
- *Resolución 58/180, de la AGNU, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democracia”, de 22 de diciembre de 2003.*
- *Res. AGNU 60/162 de la AGNU, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, de 16 de diciembre de 2005.*
- *Res. AGNU 62/150 de la AGNU, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas para mejorar la*

³⁶⁷ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A., “El derecho a la participación política”, p. 230.

³⁶⁸ Desde la Res. 49/190, de 9 de marzo de 1995 hasta la actualidad, las resoluciones de la AGNU en este ámbito adoptaron la denominación de “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización”.

eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, de 18 de diciembre de 2007.

- Res. AGNU 64/155 de la AGNU, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, de 18 de diciembre de 2009.

- Res. AGNU 66/163 de la AGNU, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, de 19 de diciembre de 2011.

- Res. AGNU 68/164 de la AGNU, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, de 18 de diciembre de 2013.

Estas resoluciones relativas al fortalecimiento del respeto del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas se han aprobado regularmente - normalmente cada 2 años- por la Asamblea General de la ONU, en algunos casos sin proceder a realizar una votación,³⁶⁹ y en otros casos, con mayorías abrumadoras a favor de la aprobación,³⁷⁰ y han experimentado un proceso de evolución que partió de un principio de elecciones periódicas y auténticas formulado de manera neutral en las primeras resoluciones a un principio inextricablemente vinculado a la promoción de la democracia.

En tal sentido, debemos destacar algunos de los pronunciamientos contenidos en las primeras resoluciones, en las que se insistía en (1) el carácter indispensable de este principio en los esfuerzos encaminado a proteger los derechos de los gobernados, así como en el hecho de que (2) para determinar la voluntad del pueblo, es necesario un proceso electoral que ofrezca opciones claras y oportunidades iguales; también se recogía habitualmente en estas resoluciones (3) el valor encomiable de la asistencia electoral de las Naciones Unidas, (4) se insistía en la conveniencia de aumentar el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para financiar misiones de observación electoral y atender la creciente demanda de asistencia electoral de los Estados.

De igual modo, estas primeras resoluciones ya recogieron disposiciones relativas a la metodología y requisitos exigidos para el despliegue sobre el terreno de una Misión

³⁶⁹ GOODWIN-GILL, G., “Elecciones libres y justas”, Ed. Nueva y ampliada, Unión Interparlamentaria, Ginebra (Suiza), 2006.

³⁷⁰ 162 votos a favor, 0 abstenciones y 8 votos en contra, en el 56° período de sesiones; 169 votos a favor, 0 abstenciones y 8 votos en contra, en el 58° período de sesiones.

de observación electoral de la ONU, requiriendo (5) a la Organización que procure asegurar que haya tiempo suficiente para organizar y llevar a cabo una misión eficaz y (6) que existan condiciones previas que hagan posible la celebración de elecciones libres y con garantías, así como que (7) se puedan presentar informes adecuados y completos sobre los resultados de la Misión, y (8) que la labor de asistencia electoral de la ONU se extienda a todas las fases del ciclo electoral.

Asimismo, todas estas resoluciones que proclaman el “principio de elecciones auténticas y periódicas” recomiendan (9) que las actividades de observación se realicen de manera coordinada con las otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que estén presentes y monitoricen el mismo proceso electoral.

No obstante este gran desarrollo de la base de la observación electoral internacional en todo momento estuvo constreñido por tres pronunciamientos que se repetirán en todas ellas, en concreto las siguientes: (10) La asistencia electoral y el apoyo de la democratización se prestan únicamente a petición expresa del Estado miembro de que se trate; (11) se recalca la libertad de todos los Estados para elegir y organizar sus instituciones electorales y (12) se reitera y proclama el derecho soberano de los Estados de elegir y desarrollar sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales.

Paulatinamente, estas resoluciones de la Asamblea General comenzaron a añadir, junto al “principio de elecciones auténticas y periódicas”, menciones expresas a los términos “democracia” y “democratización”, lo que desde entonces se mantendría como una constante e, incluso, se intensificaría hasta la última resolución de 2013. En este sentido, desde la Resolución 58/180, de 2003, ya se reconoció (13) **la necesidad de afianzar los procesos democráticos, las instituciones electorales y la capacidad para administrar elecciones limpias**, añadiéndose igualmente (14) **la conveniencia de cooperar con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y compartir conocimientos y experiencias con objeto de promover las mejores prácticas en la prestación de asistencia y presentación de informes sobre los procesos electorales.**

De igual modo, desde esta misma Resolución de 2003, también quedaría

reflejada de forma meridiana (15) la **vinculación del apoyo al principio de elecciones periódicas y auténticas con la promoción de la democratización**, tal y como se deduce del propio título de la resolución *“Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”*, y del propio texto de la resolución:

“Habiendo examinado el informe del Secretario General sobre las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización”

En resoluciones posteriores, especialmente, a partir de la **Resolución 64/155, de 18 de diciembre de 2009, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización”** se añadirá (16) la **responsabilidad de los Estados en asegurar que las elecciones sean libres y transparentes**, e igualmente se destacaran dos apartados que enfatizan la labor de la **observación internacional de elecciones**, uno (17) **en relación a la promoción de elecciones libres y limpias**, que contribuye a mejorar la integridad de los procesos electorales y la participación electoral, y otro, que

“Reconoce el objetivo de armonizar los métodos y principios de las numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que participan en la observación de procesos electorales, y en este sentido expresa reconocimiento por la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones, que definen directrices para la observación electoral internacional”

Es decir, que avanza la necesidad de armonizar métodos y principios de observación electoral internacional, ante la proliferación de organizaciones que dicen desarrollar actividades de observación electoral, otorgando el valor de textos de referencia básicos que contienen directrices mínimas para el desarrollo de estas actividades de observación internacional de elecciones a la **Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones**, que se analizarán en detalle en el capítulo 3 de esta investigación, y que fueron aprobados en 2005 por las más relevantes organizaciones internacional de observación electoral, en una reunión auspiciada por las

Naciones Unidas.

Como podemos comprobar, el principio de elecciones auténticas y periódicas se había convertido en un principio que promovía la democratización de los sistemas políticos; por tanto, para la Asamblea General, elecciones auténticas y periódicas y democracia iban a convertirse en términos análogos.

A mayor abundamiento con lo apuntado respecto de la relación entre “elecciones auténticas y periódicas” y “democracia”, aunque se examinará con más detalle en el capítulo 15 de esta investigación, junto a estas resoluciones de carácter más jurídico y directamente relacionadas con el “Principio de elecciones periódicas y genuinas”, la Asamblea General de la ONU no ha escatimado en aprobar numerosas resoluciones, con un contenido más político, o más concretamente, estableciendo el concepto de “democracia” como objetivo de las Naciones Unidas al **apoyar a las democracias nuevas o restauradas**³⁷¹ - sin abstenciones ni votos negativos-, o incluso directamente apelando a la promoción de un orden internacional democrático, de las que debemos destacar la más reciente de 18 de diciembre de 2013, sobre “**Promoción de un orden internacional democrático y equitativo**”.³⁷²

El apoyo a la vigencia y desarrollo del “Principio de elecciones auténticas y periódicas” también ha sido formulado por la **Comisión (hoy, Consejo) de Derechos Humanos**, con resoluciones tan preclaras como la **Resolución 2003/36, de 23 de**

³⁷¹ Vid. inter alia la Resolución de la Asamblea General de la ONU 49/30 de la AGNU, ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, de 7 de diciembre de 1994; Res. 50/133 ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, de 12 de diciembre de 1995; Res. 51/31, de 6 de diciembre de 1996; Res. 52/18, de 21 de noviembre de 1997; Res. 53/31, 23 de noviembre de 1998; Res. 54/36, de 29 de noviembre de 1999; Res. 55/43, de 27 de noviembre de 2000; Res. 56/96, 14 de diciembre de 2001; Res. 62/7, de 8 de noviembre de 2007; Res. 64/12 de la AGNU, ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, de 9 de noviembre de 2009.

³⁷² Vid. inter alia Resolución de la Asamblea General de la ONU 55/96, ‘Promoción y consolidación de la democracia’, 4 de diciembre de 2000; Res. 56/151, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 19 de diciembre de 2001; Res. 59/193, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 20 de diciembre de 2004; Res. 59/201, ‘Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia’, 20 de diciembre de 2004; Res. AGNU 68/175, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, de 18 de diciembre de 2013.

*abril*³⁷³ mediante la que proclama la “validez universal” del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal y mediante voto secreto.³⁷⁴

A consecuencia de lo expuesto, y a pesar de la inicial neutralidad del principio, la nueva etapa política que se abrió en 1989 y el contenido de estas resoluciones en pro del derecho de “elecciones auténticas” consiguió que la mayoría de países de la comunidad internacional se posicionara paulatinamente a favor de la democracia como forma de gobierno y que las Naciones Unidas matizaran su neutralidad respecto a la libertad política de los Estados,³⁷⁵ tal y como se puede deducir de las numerosas resoluciones aprobadas por la Asamblea General destinadas a la promoción de la democracia y el apoyo a los procesos de democratización.

Frente a la potencialidad en el plano internacional de estos relevantes principios en materia electoral, sin embargo, su desarrollo llevó aparejado la defensa en paralelo por numerosos Estados, en el ámbito de las Naciones Unidas, del “*principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados*” y el “*respeto a su soberanía nacional*”, que fue recogido en multitud de resoluciones de la Asamblea General, que trataron de edificar un muro de contención frente a la fuerza expansiva del principio que analizamos y que, a diferencia de las anteriores resoluciones, su aprobación fue objeto normalmente de debates más polémicos.³⁷⁶

2.5.2. Base jurídica del Principio “elecciones auténticas y periódicas”.

³⁷³ Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos», de 23 de abril de 2003 (36-0-17), párrafo segundo del preámbulo

³⁷⁴ En 2005, la Comisión aprobó una de sus resoluciones más globales sobre la democracia y el estado de derecho. Después de recordar su posición sobre el «contenido» mínimo de la democracia, la Comisión reiteró en la Resolución 2005/32 de la Comisión de Derechos Humanos, «La democracia y el Estado de derecho», de 19 de abril de 2005 (46-0-7): «el derecho de todo ciudadano a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social, ... y que las personas habilitadas para votar han de tener la libertad de escoger a cualquier candidato y de apoyar u oponerse al gobierno, sin influencias ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores, y que se han de respetar y acatar los resultados de las elecciones auténticas...».

³⁷⁵ Vid. SICILIANOS, L-A., “*Les Nations Unies et la démocratisation de l’État: nouvelles tendances*”, en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’État*, Ed. A. Pedone, Paris, 2000, pp. 121 y ss.

³⁷⁶ Sirva como ejemplo de ello, la Res. AGNU 56/154, “El respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos”, que fue aprobada por 99 votos a favor, 10 en contra y 59 abstenciones.

Siguiendo a **Badía**, la calificación de “principio” significa que indica las pautas a seguir con objeto de garantizar la aplicación de los derechos previamente reconocidos a los ciudadanos. Constituye de esta forma un principio general de Derecho Internacional de los recogidos como fuente de Derecho Internacional en el **artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia**.³⁷⁷

El principio tiene como fundamento jurídico los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en los que se afirma que la autoridad para gobernar se basa en la voluntad de los pueblos, expresada en elecciones periódicas y auténticas.

Este principio de elecciones auténticas y periódicas también pone el acento en las garantías necesarias que deben concurrir en todo proceso electoral:

“Declara que para determinar la voluntad del pueblo se requiere un proceso electoral que ofrezca opciones claras y que ese proceso ha de proporcionar a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer opciones políticas, en forma individual y en colaboración con otros”.³⁷⁸

Las Naciones Unidas han desarrollado este principio mediante la acción del Comité de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos, así como mediante los **Informes del Secretario General de las Naciones Unidas**, en relación al fortalecimiento del principio de elecciones auténticas y periódicas.³⁷⁹

El desarrollo sustantivo de este “principio” se ha realizado bajo 3 criterios:

- 1) **Las elecciones como criterio legitimador del poder público**.³⁸⁰
- 2) **Las elecciones deben ser calificadas como libres, justas, periódicas y auténticas.**

Son elecciones libres, aquellas elecciones que se desarrollan en un clima

³⁷⁷ . BADÍA MARTÍ, A.: *op. cit.* P. 28

³⁷⁸ Resolución 43/157, de 8 de diciembre de 1988.

³⁷⁹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, p. 34.

³⁸⁰ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, p. 34.

exento de intimidación y de respeto a los derechos humanos y libertades (libertad de opinión, de expresión e información, de reunión, de asociación, independencia del poder judicial, la no discriminación, el secreto de voto), eliminando los obstáculos a la plena participación de los ciudadanos en el proceso electoral. **Son elecciones justas**, aquellas que respetan las garantías de sufragio igual, universal y no discriminatorio, la no discriminación en materia electoral (tanto en el sufragio activo como pasivo), así como las garantías jurídicas y técnicas contra el fraude y la manipulación. **Son elecciones periódicas**, aquellas en las que se garantiza que el plazo entre convocatorias es el adecuado para seguir reflejando la voluntad popular. Por último, **son elecciones auténticas** aquellas que cumplen y aglutinan todos los elementos anteriores:

- **voluntad libre de los ciudadanos,**
- **pluralismo político,**
- **igualdad de acceso a la función pública y**
- **la información y educación cívica a los electores para que ejerzan su derecho de voto.**³⁸¹

3) **La legislación nacional de los países debe ser conforme a los dos criterios precedentes.**³⁸²

Resulta evidente que la legislación del país donde se celebre elecciones debe sintonizar, proteger y promover que los procesos electorales sirvan como elemento que proporcione legitimidad a los representantes que sean elegidos, y que el marco legal facilite la celebración de unas elecciones libres, justas, periódicas y auténticas.

2.6. Conclusiones.

- I. Los estándares internacionales para elecciones (también denominados, estándares internacionales de observación electoral) suponen un

³⁸¹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág. 40.

³⁸² Vid. BADÍA, A.: *op. cit.* P. 35.

instrumento básico que otorgan una base fáctica y normativa para el desenvolvimiento de las misiones de observación electoral, todo lo cual conforma un elemento previo esencial para poder evaluar –bien como observadores o bien como investigadores- el alcance e impacto de estas misiones de observación en el perfeccionamiento y desarrollo democrático.

- II. El artículo 21 de la DUDH recoge un derecho individual de “*toda persona [...] a participar en el gobierno de su país*”. La aprobación de la Declaración Universal significó el inicio del desarrollo de la participación como un derecho humano. La participación –directa o a través de representantes libremente elegidos– es la norma a la que se conectan y de la que surgen otros derechos humanos sustantivos.
- III. El artículo 25 del PIDCP es un instrumento vinculante que garantiza el derecho de participación política de los individuos en las actividades de gobierno de los Estados.
- IV. El Comentario General 25 del artículo 25 del PIDCP desarrolla extensamente la interpretación que debe conferírsele al citado precepto y viene a establecer unas pautas de comportamiento de los Estados miembros en relación al precepto reseñado.
- V. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el derecho a la participación política se ha desarrollado y adecuado en cada de los sistemas jurídicos regionales y continentales, así como en la base jurídica de la observación electoral de las organizaciones internacionales de ámbito regional.
- VI. El derecho de participación política se ha generalizado en la práctica mayoritaria de los Estados de la comunidad internacional, habiéndose convertido en una norma imperativa o de “*ius cogens*” del Derecho Internacional Público contemporáneo.
- VII. Como posterior desarrollo de los derechos recogidos en los textos internacionales de derechos humanos, el “*principio de elecciones auténticas y periódicas*” tiene como fundamento jurídico los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en los que se afirma que la autoridad para gobernar se basa en la voluntad de los pueblos, expresada en elecciones periódicas y auténticas. Este principio se ha desarrollado extensamente

en el seno de las Naciones Unidas, con numerosas resoluciones de la Asamblea General que, inicialmente, se centraban en el valor neutro de este derecho a la participación política, pero que en los últimos años está conectando con los principios democráticos y el fomento de la democratización en el plano internacional.

CAPÍTULO 3. CONCEPTO Y MODALIDADES DE “OBSERVACIÓN ELECTORAL”.

- 3.1. El concepto de “observación electoral”.
- 3.2. Diferencias de la observación electoral con otras figuras afines: asistencia electoral, supervisión electoral.
- 3.3. Observación electoral nacional vs Observación electoral internacional.
- 3.4.- La observación electoral internacional y nacional no gubernamentales.
- 3.5. ¿Cómo observan los observadores? El Código de Conducta para observadores internacionales.
- 3.6.- Modalidades y enfoques de observación Electoral.
- 3.7. ¿Qué observan las misiones de observación electoral?. Referencias al ciclo electoral.
- 3.8. Conclusiones.

CAPÍTULO 3. CONCEPTO Y MODALIDADES DE “OBSERVACIÓN ELECTORAL”.

3.1. El concepto de “observación electoral”.

No encontramos en la doctrina muchas definiciones del concepto central de nuestra investigación. Entre las más conocidas aproximaciones al concepto de “OBSERVACIÓN ELECTORAL”, podemos recurrir a la conceptualización proporcionada por **IDEA INTERNACIONAL**,³⁸³ que constituye además una de las primeras definiciones que existen sobre este término. Para esta institución, la observación electoral se define como la

*“búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida por personas que no están normalmente autorizadas a intervenir en el proceso y cuya implicación en las actividades de mediación y asistencia técnica no deben poner en riesgo sus principales responsabilidades de observación”.*³⁸⁴

³⁸³ Organismo internacional gubernamental, único en su género que desde su fundación en 1995; ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos y que ha puesto énfasis en temas importantes para la democracia electoral con una visión de mediano y largo plazo. No es objeto de estudio en esta investigación por no ser un organismo de observación electoral, sino que está más especializado en la asistencia electoral.

³⁸⁴ INTERNATIONAL IDEA, “*The Basics of Election Observation*”. Fact sheet, Estocolmo, 1997.

Para este enfoque, el propósito de la evaluación es el de llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso electoral puede considerarse como “democrático y transparente”, pero además esta organización enfatiza que la presencia de observadores nacionales e internacionales en las elecciones puede generar credibilidad y legitimidad al proceso electoral observado y puede servir para evitar actos de fraude, sobre todo, durante la fase de votación.³⁸⁵

Aún cuando la definición de IDEA resulta una aportación interesante, a mi juicio, adolece de la exhaustividad y amplitud necesarias, dado que no proporciona una caracterización integral del término.

Debemos esperar hasta el año 2005 para tener una definición comprehensiva del concepto de “**observación electoral internacional**”. Ello tuvo lugar en la reunión que congregó, el día 27 de Octubre de 2005, en la sede de las Naciones Unidas, a veintiuna organizaciones internacionales especializadas en observación de elecciones (entre las cuales, la ONU, la OEA, UE y la OSCE), tanto intergubernamentales como no gubernamentales, en la que todas ellas suscribieron la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*.³⁸⁶ Declaración que constituye un hito para la observación electoral internacional por cuanto que recogía un conjunto consensuado de principios básicos para el desarrollo de las actividades de observación internacional de elecciones.³⁸⁷

La Declaración de principios es exhaustiva y abarca todos los aspectos de la observación internacional de elecciones. Esta declaración recoge una relevante definición de lo que debe entenderse por “**observación electoral internacional**”:

“La observación electoral internacional es: la recogida de información sistemática, global y ajustada sobre las leyes, los procesos e instituciones relativas al desarrollo de elecciones y otros factores relativos al ambiente electoral, un análisis imparcial y profesional de dicha información; y la elaboración de conclusiones acerca del proceso electoral observado en base a los más elevados estándares en la veracidad de la información y la

³⁸⁵ *Ibíd.*

³⁸⁶ En el siguiente enlace, se accede al texto de la Declaración y las organizaciones firmantes:
http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/declaration-of-principles_en.pdf (en inglés)

http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/paraguay/pdf/code_conduct_es.pdf (en español)

³⁸⁷ AYOUB, A.: “*Observación electoral internacional: concepto y función*”, en VVAA.: “*Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*”, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008, p. 30.

imparcialidad de análisis. La observación electoral internacional debería, si es posible, proporcionar recomendaciones dirigidas a mejorar la integridad y la efectividad del proceso electoral, sin interferir ni obstaculizar dichos procesos. Las misiones de observación electoral internacional consisten en esfuerzos organizados de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para desarrollar su actividad de observación electoral internacional.”

Esta Declaración de Principios, que goza de amplia aceptación, se puede considerar como el instrumento básico que establece el marco más profesionalizado y la metodología más adecuada con los cuales ha de desarrollarse la observación internacional de elecciones; por ello, conviene destacar aquí, en síntesis, algunos de los **principios esenciales que deben reunir las misiones de observación electoral (MOEs)** (es decir, aquellas misiones que realizan observación conforme a los términos y principios que aquí se recogen). Entre otros, la Declaración dispone:

- *La observación debería abarcar el período preelectoral, el día de las elecciones y el período postelectoral.*
- *Las comprobaciones han de suministrar un punto común de referencia fáctica para todas las personas interesadas en las elecciones, incluidos los contendientes políticos.*
- *La observación ha de orientarse hacia los procesos, sin mostrar interés en ningún resultado en particular.*
- *Las misiones no deben permitir la participación de ninguna persona que no esté libre de todo conflicto de intereses políticos, económico o de otra índole.*
- *Las misiones no deben aceptar financiación ni apoyo de infraestructura del gobierno del país cuyas elecciones se están observando.*
- *La decisión de organizar una misión internacional de observación de elecciones no implica el reconocimiento de que el proceso electoral en cuestión sea creíble.*

Siguiendo a **Ayoub**, esta conceptualización detalla los requisitos que debe reunir la “observación electoral internacional”:

- **Recogida de información** sistemática.
- **Análisis** imparcial y profesional de dicha información.
- Elaboración de **conclusiones** acerca del proceso electoral
- Conformidad a los **estándares internacionales** para elecciones.
- La “observación electoral” debe proporcionar **recomendaciones** dirigidas a mejorar la integridad y la efectividad del proceso electoral

- La Misión debe ser **independiente**.
- **No interferencia** de la observación electoral en los procesos observados.³⁸⁸

Asimismo, la anterior definición establece los principios básicos que deben estar presentes en la actividad genuina de observación electoral: **1) Exhaustividad. 2) Independencia. 3) Neutralidad. 4) Cientificidad, y 5) Observación procedimental.**

A pesar de la necesaria concurrencia de todos estos principios contenidos en la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* (2005) para poder calificar a una misión como “observación electoral”, debemos destacar que hay uno cuya importancia sobresale por encima del resto, pues conforma una parte importante del núcleo central de la observación electoral, sin cuya presencia, la observación electoral deja de poder ser calificada como tal, la *independencia*.

La independencia es el requisito “sine qua non” de la observación electoral internacional genuina; independencia del gobierno anfitrión, independencia del organismo electoral del país observado, independencia de los Estados que integran la misión de observación, independencia de actores económicos, políticos o sociales; concretamente, este principio básico y esencial debe revestir, al menos, las siguientes modalidades:

- 1.- *Independencia para “observar” y operar en el terreno libremente*, sin coacciones ni cortapisas.
- 2.- *Independencia* en la protección legal de bienes y personas que componen la misión. Las *inmunidades e inviolabilidad* de que gozan los observadores y sus bienes es una garantía más de esta necesaria independencia.
- 3.- *Independencia para componer la misión de observación* según criterios técnicos propios, y sin influencias.
- 4.- *Independencia para poder alcanzar conclusiones* sobre el proceso electoral observado, sin interferencia de actores externos.
- 5.- *Independencia para emitir recomendaciones* a las autoridades del país observado para mejorar su democracia electoral.³⁸⁹

³⁸⁸ AYOUB, A., op. cit., p.33.

Estos cinco tipos de “independencia” son fundamentales e irremplazables para poder calificar a una misión como una verdadera “misión de observación electoral”. Si alguno de estos sub-requisitos no está presente, la tarea y funcionalidad de la misión se verá menoscabada hasta el punto de que dicha actividad no podrá ostentar el calificativo de “observación electoral”, sino que será considerada como una actividad de menor rango y alcance, que habrá de denominarse de “**acompañamiento electoral**”, que será analizada en profundidad en posteriores capítulos.

En definitiva, la definición contenida en la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* aglutina los requisitos y principios que caracterizan a la observación electoral, por lo que la citada Declaración constituye el marco general de referencia al que debe ajustarse toda misión de observación electoral internacional. Por tanto, las metodologías de monitorización de elecciones que no ajustan su praxis a estos parámetros o requisitos no pueden ser calificadas como “observación electoral” strictu sensu, lo que nos habilita para diferenciar la “observación electoral” de aquellas otras actividades de monitorización de elecciones que no se ajustan a los rasgos y caracteres enunciados por esta definición.

Para finalizar, debemos indicar que, a lo largo de este trabajo, manejaremos el término “**monitorización**” para referirnos, de manera neutra y genérica, a todas las actividades que implican el monitoreo de un proceso electoral por parte de una organización internacional (o nacional), sin entrar a valorar su metodología, su profesionalidad ni su independencia. No obstante, en ocasiones, emplearemos –aún erróneamente- el término “observación electoral” para referirnos de forma genérica a las actividades de “monitorización electoral” por el alto valor explicativo y la generalización de su uso en el ámbito internacional, pero manteniendo la intención de que su uso correcto quede restringido a aquellas actividades de monitorización de elecciones que se ajusten a los requisitos recogidos en la definición contenida en la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*.

³⁸⁹ PASCUAL PLANCHUELO, V.C., *La observación electoral de la OEA vs el “acompañamiento” electoral de UNASUR en las recientes elecciones venezolanas*, Revista América Latina Hoy, número 71.

3.2. Diferencias de la observación electoral con otras figuras afines: asistencia electoral, supervisión electoral, vigilancia electoral.

De igual modo, es bastante frecuente que la observación electoral se confunda con otros conceptos afines, como pueden ser la supervisión electoral o la vigilancia electoral. Siguiendo nuevamente a **Ayman Ayoub**, debemos recalcar que entre tales figuras las diferencias son claras:

- “1) Un supervisor o un oficial de vigilancia electoral tiene más autoridad que un observador.*
- 2) Debido a su mayor autoridad, un supervisor o un vigilante está, por lo general, sujeto a normas de conducta mucho más estrictas que las aplicables a un observador.*
- 3) Las funciones de un supervisor o un vigilante pueden involucrarlos en el proceso mismo de la gestión electoral.”³⁹⁰*

De igual modo, el concepto de “observación electoral” debe diferenciarse de manera nítida respecto del concepto de **“asistencia electoral”**. A continuación, transcribimos las definiciones que de ambos conceptos ha realizado la Comisión Europea, con base en la anterior definición de IDEA, en su **“Guía Metodológica sobre observación electoral”**.³⁹¹

“El apoyo o asistencia electoral puede definirse como la ayuda técnica y material que se presta al proceso electoral; puede incluir la ayuda profesional destinada a elaborar un marco jurídico para las elecciones. Puede adoptar la forma de una contribución general a la Comisión electoral nacional, por ejemplo aportando equipamiento y material electoral, o ayuda a la hora de establecer el registro de los partidos políticos y los votantes. El apoyo electoral puede consistir en apoyo a las ONG y a la sociedad civil en áreas tales como la educación cívica y de los votantes o la formación de los observadores locales, así como el apoyo a los medios de comunicación mediante el control de los mismos y la formación de periodistas...”

...La observación electoral es el complemento político al apoyo electoral. Se define como la ‘intencionada recogida de datos relativos al proceso electoral y formulación de juicios razonados sobre la realización de dicho proceso partiendo de la información recopilada, efectuada por personas que no están consustancialmente autorizadas a intervenir en el proceso’³⁹²

³⁹⁰ AYOUB, A., “La observación electoral internacional: una aproximación conceptual”, en VV.AA, “Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos”, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.

³⁹¹ Comisión Europea, “Methodological Guide on Electoral Assistance”, Bruselas, Octubre 2006.

³⁹² International IDEA: Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones - Estocolmo 1997.

*En sentido amplio, la observación de las elecciones forma parte del apoyo electoral. Desde el punto de vista técnico, constituyen actividades distintas, pero en realidad deberían ser consideradas y programadas de manera complementaria.*³⁹³ (El subrayado es mío).

Por su parte, la Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACEPROJECT dispone que, actualmente, la asistencia electoral

*“puede ser definida como el apoyo legal, técnico y logístico proporcionado a las leyes, procesos e instituciones electorales. Esto abarca un espectro extenso —desde el establecimiento de un marco legal para la administración de elecciones, hasta sistemas electorales y procesos de registro de votantes inclusivos, apoyo a las instituciones responsables de administrar y ejecutar los procesos electorales, pasando por la entrega de recursos financieros, materiales y equipamiento, y asesoría de expertos, así como apoyo técnico y financiero a los grupos de la sociedad civil comprometidos en tareas de educación cívica y educación al votante, observación electoral y monitoreo de medios de comunicación; incluyendo asistencia técnica a los partidos políticos.”*³⁹⁴

De conformidad con ambas definiciones, podemos colegir que mientras que la **observación electoral** consiste en una actividad de recogida de información sobre un proceso electoral, sin interferir ni predeterminar el proceso electoral, al tratarse de una actividad “hands off”; la **asistencia electoral** conlleva una implicación directa, “hands on”, en las elecciones, mediante el asesoramiento, el apoyo o la organización directa en distintas fases del proceso electoral.

No obstante lo cual, y aunque en la actualidad ambos conceptos se encuentran claramente diferenciados, en sus orígenes la asistencia electoral que desarrollaba la División de Asistencia Electoral de la ONU también implicaba actividades y misiones de observación electoral, quedando el término “asistencia” como el más amplio que englobaba figuras diversas, entre las cuales, podríamos encontrar inserta a la observación electoral. La evolución de la realidad internacional que ha acompañado a ambos conceptos ha provocado que ahora ambas figuras mantengan su individualidad y una neta separación.

En el trabajo de **Castro Rial, Trillo y Jarillo**, la **asistencia electoral** enmarca todo tipo de actividades dentro de la ayuda a la gestión y administración de las

³⁹³ (COM(2000)191 sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE)

³⁹⁴ http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-intro

elecciones: asistencia técnica al estudio de normas electorales, asistencia en el proceso de registro de votantes, programas de educación cívica y electoral, etc., que tienen por objeto facilitar que el Estado anfitrión se ajuste a los estándares internacionales de observación electoral;³⁹⁵ mientras que la **observación electoral** supone la presencia de observadores seleccionados por las distintas Organizaciones que acuden a observar las distintas fases del proceso electoral con el fin de concluir un informe final que evalúa el conjunto del proceso; su objetivo último consiste en determinar si las autoridades del país han respetado los diversos parámetros para considerar que las elecciones hayan sido “auténticas” o “genuinas”.³⁹⁶

Por último, para estos autores, las operaciones de **supervisión electoral** son operaciones en las que el personal internacional toma una parte activa en el desarrollo material del proceso electoral, al encargarse, por ejemplo, del registro de votantes, la capacitación del personal local, etc. Los supuestos más habituales de supervisión son las situaciones de Estados que salen de conflictos bélicos internos, como fue el caso de Camboya (1998), Bosnia Herzegovina (1996), Kosovo (2009) y Timor Oriental (2002).³⁹⁷

A lo largo de esta investigación, nos centraremos de manera exclusiva en el concepto y actividades que se engloban dentro del término “observación electoral”, y de sus efectos en la mejora de la democracia y en el desarrollo del Derecho Internacional Público. No obstante lo cual, será inevitable que abordemos ocasional y tangencialmente algunas cuestiones relativas a la asistencia electoral que pueden ser relevantes para las acciones de observación propiamente dichas.

Finalmente, en el capítulo 4 de esta obra, examinaremos nuevamente con mayor detalle figuras afines –pero distintas– al concepto de observación electoral, más enfocadas a las diferentes maneras de participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales.

3.3. Observación electoral nacional vs Observación electoral internacional.

³⁹⁵ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., “*Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 40.

³⁹⁶ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 40.

³⁹⁷ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 41.

La presente investigación se centra en el análisis de la observación electoral “internacional”, es decir, se analiza el papel que desempeñan en el campo de la observación electoral las diversas Organizaciones internacionales especializadas en la materia. No nos adentramos en el terreno de la observación nacional o doméstica, pues resulta tan extenso que su análisis exigiría una investigación individualizada, exhaustiva y específica.

Al respecto de la observación nacional y en contraste con la observación internacional, es frecuente abordar la cuestión relativa a la efectividad y las ventajas e inconvenientes que tiene la observación electoral internacional respecto de la nacional y viceversa. Sin ánimo de ser exhaustivos, sí creemos oportuno hacer algunas consideraciones al respecto, al menos para que el lector tenga en cuenta los puntos analizados a la hora de abordar el presente trabajo.

La pregunta que se repite al analizar las diferencias entre la observación internacional y la nacional es la siguiente: **¿cuáles son las ventajas e inconvenientes de la observación electoral internacional y la nacional para la observación de los distintos aspectos del proceso electoral?**³⁹⁸

Históricamente, la presencia de representantes de los partidos políticos en los procesos electorales ha sido frecuente en todos los países con tradición democrática, aún en casos de instituciones electorales consolidadas y que gozan de confianza. Los representantes de los partidos pueden evitar manipulaciones y pueden suministrar a los partidos políticos información sobre la participación de los votantes y los resultados electorales.

A la hora de valorar y comparar las fortalezas y debilidades de la observación nacional respecto a la observación internacional son varios los aspectos a tener en consideración.

Entendemos que los observadores nacionales presentan ciertas ventajas frente a los observadores internacionales. En primer lugar, conocen bien el país y el contexto

³⁹⁸ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=8>

político, tienen redes de información de difícil o imposible acceso para observadores internacionales, hablan los lenguajes locales, conocen las costumbres y pertenecen a la comunidad.³⁹⁹

En segundo lugar, el costo de los observadores nacionales es muy inferior al de los internacionales. Los observadores nacionales requieren un mínimo de transporte, alojamiento y manutención. Los observadores internacionales normalmente requieren viaje internacional, dietas y otros servicios como traducción o conductor, que generan un coste mucho más elevado que el de los observadores nacionales.⁴⁰⁰ La diferencia de costos afecta naturalmente al número de observadores que puede ser desplegado, aspecto que puede revestir especial importancia en el impacto y exhaustividad de la observación así como en el enfoque metodológico a utilizar.

No obstante, la observación nacional también presenta debilidades, pues habitualmente se trata de grupos nacionales con escasos recursos que no cuentan con criterios uniformes para realizar su labor de monitorización, focalizan su actividad sobre todo en la jornada electoral, y además les suele resultar más complejo mantener su imparcialidad.

Por su parte, los observadores internacionales tienen mayor impacto fuera del país, sus actividades tienen un mayor alcance que las de los observadores nacionales, además, sus valoraciones son recogidas y difundidas por medios internacionales, los observadores no están, en principio, “intoxicados” por la política nacional, y en definitiva pueden tener más fácil mantener su imparcialidad y su neutralidad.

Si atendemos a los estándares de observación de elecciones que toman en consideración en su actividad de monitorización ambos tipos de observadores, existen diferencias. Mientras que la observación internacional centra sus actividades en verificar el ajuste del proceso electoral a los estándares internacionales de observación, aunque también aborda el cumplimiento de la normativa electoral interna del país observado; por su parte, las organizaciones de observación nacional suelen estar más

³⁹⁹ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=8>

⁴⁰⁰ El coste final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea desplegada en las elecciones celebradas en Nigeria en 2015 ascendió a un total de 6,2 millones de euros.

enfocadas en analizar el cumplimiento de la normativa doméstica del país observado a lo largo de todo el proceso electoral, y examinan desde un segundo plano los estándares internacionales.

En suma, la observación electoral, tanto la nacional como la internacional, sigue constituyendo una parte esencial para los procesos de democratización. Sin embargo, en los últimos años, se viene reclamando una mayor complementariedad de la observación internacional y la nacional, con la adopción de un enfoque más especializado por parte de estas organizaciones en función de su composición nacional o internacional para conseguir una labor más adecuada y, en consecuencia, una mayor eficacia de sus actividades de observación.⁴⁰¹

3.4.- La observación electoral internacional y nacional no gubernamentales.

La democratización mundial iniciada en la década de 1970 alcanzó no sólo a los principales organismos internacionales, sino también a la sociedad civil. Aunque no es el objeto de este trabajo, hemos de destacar el fundamental papel que han jugado y siguen desempeñando las numerosas organizaciones de observación electoral nacional e internacional no gubernamentales, es decir, creadas por la sociedad civil, en el ámbito de la observación electoral, con el fin de promocionar la democracia, la mejora de la calidad de las democracias y el respeto a los derechos políticos.

En esta breve introducción, debemos partir destacando a la organización no gubernamental más antigua en materia de participación en la cooperación internacional electoral, la **Comisión Internacional de Juristas (CIJ)**/ (**“International Commission of Jurists”, ICJ**) que, desde su fundación, en 1952, comenzó a trabajar en materia de derechos humanos y, a partir de 1983, comenzó a realizar actividades de observación electoral. Este grupo incorporó a intelectuales y abogados estadounidenses preocupados por el establecimiento de criterios uniformes para la evaluación del proceso electoral mediante una observación electoral técnica y procedimental.⁴⁰² Como resultado de ello,

⁴⁰¹ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=8>

⁴⁰² NOHLEN, D. y SABSAY, D.: "I. Derecho electoral", op. cit.

en 1984, la CIJ publicó el trabajo pionero de **Larry Garber** “*Guía para la Observación Internacional de Elecciones*”.⁴⁰³

En el mismo sentido de promoción de la democracia electoral, otras ONG que es necesario destacar son, entre otras: la **Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)**, la **Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD)** y, especialmente, el **Centro Carter**.⁴⁰⁴ La característica especial de las misiones del Centro Carter es el prestigio de sus observadores, que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros Jefes o ex-Jefes de Estado que -a través del Consejo de Jefes de Gobierno elegidos libremente- participan de forma independiente y autónoma en actividades de observación electorales internacionales, fundamentalmente mediante el despliegue de misiones de observación electoral.

En este contexto, una de las instancias más activas, dedicada principalmente a la asistencia técnica electoral, es la **Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Election Systems, IFES)** que, desde 1987, participa en actividades de democratización en más de 80 países.⁴⁰⁵

Además de las instancias no gubernamentales precitadas se han integrado en esta categoría instituciones políticas como los estadounidenses **Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI)**, con sede en Washington, D.C (EEUU), vinculado al Partido Demócrata de los Estados Unidos de América; el **Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute, IRI)**, con sede en Washington, D.C (EEUU), vinculado al Partido Republicano; el **Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED)**, con sede también en Washington, D.C (EEUU), o bien las alemanas **Fundación Friedrich Naumann**, con sede en la ciudad de Postdam (Alemania), **la Fundación Friedrich Ebert** (Bonn, Alemania) y **la Fundación Konrad Adenauer**, con sede en Berlín (Alemania), que han desarrollado un

⁴⁰³ GARBER, L.: “*Guía para la observación internacional de elecciones*”, International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 1990.

⁴⁰⁴ BONEO, H. y otros, op. cit.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

amplio trabajo internacional en el campo de la investigación, la observación electoral, la educación cívica y el fortalecimiento de los partidos políticos.⁴⁰⁶

El **Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)** ha sido especialmente efectivo en su apoyo a la organización e implementación de grupos de observadores nacionales. El **NDI** también trabaja con frecuencia con partidos políticos y ha publicado recientemente un manual titulado: “*Como observan las elecciones las organizaciones domésticas: una guía de A a Z*”.⁴⁰⁷

Aparte de estas organizaciones no gubernamentales internacionales, merece la pena mencionar los múltiples esfuerzos nacionales de observación de elecciones que están surgiendo en numerosos países. Aunque no es materia central de nuestra investigación, su relevancia en muchos países me obliga a recogerlas aquí aún de manera testimonial.

América Latina ha experimentado una eclosión de organizaciones no gubernamentales nacionales que desarrollan actividades de observación electoral en el plano doméstico; en este sentido, resulta esencial destacar la red de organizaciones nacionales no gubernamentales firmantes del **Acuerdo de Lima, Perú, en el año 2000**, las cuales son reconocidas como idóneas por la Organización de Estados Americanos (OEA). Entre estas organizaciones no gubernamentales podemos destacar las siguientes: **Poder Ciudadano**, en Argentina; **Bolivia Transparente**, en Bolivia; **Misión de Observación Electoral (MOE)**, en Colombia; **Ética y Transparencia**, e **Ipade**, en Nicaragua; **Participación Ciudadana**, en Ecuador; **Acción Ciudadana**, en Guatemala; **Alianza Cívica**, en México; **Decidamos**, en Paraguay; **Transparencia**, en Perú; y **Participación Ciudadana**, en República Dominicana.

En Asia, uno de los primeros ejemplos de *observación electoral nacional no gubernamental* es el del **Movimiento Nacional de Ciudadanos por Elecciones Libres** (conocido por **NAMFREL**, según las siglas inglesas) en las elecciones presidenciales de 1986 en Filipinas, para las que **NAMFREL** reclutó, entrenó y desplegó a

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

⁴⁰⁷ National Democratic Institute. *NDI Handbook: How Domestic Organizations Monitor Elections*. NDI, Washington, D.C., 1995.

aproximadamente 500.000 voluntarios para observar lugares de votación en todo el archipiélago filipino durante la jornada electoral. Su informe contradujo los resultados oficiales que daban la victoria al Presidente Ferdinando Marcos y puso en marcha una serie de protestas que concluyeron con el exilio de Marcos tres semanas después de la elección.⁴⁰⁸ El balance de esta misión tanto por su escala como por el impacto del esfuerzo de esa observación resulta especialmente destacable.

También se desarrollaron grupos de observación nacional en Europa Oriental y en África, luego de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría. Los **grupos nacionales de observación** tuvieron un papel destacado en Albania (**Sociedad para Elecciones Libres y Cultura Democrática**); Bulgaria (**Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas**) y Rumania (**Asociación Pro Democracia**). En África pueden también encontrarse grupos nacionales de observación en Benín (**Grupo de Investigaciones y Estudios sobre el Desarrollo Económico y Social**); Burundi (**Grupo de Observadores Independientes**); Kenya (**Unidad Nacional de Observación Electoral**); Malawi (**Comité de Asuntos Públicos**); Namibia (**Consejo de Iglesias**) y Zambia (**Comité de Coordinación de la Observación Electoral en Zambia**).

3.5. ¿Cómo observan los observadores? El Código de Conducta para observadores internacionales.⁴⁰⁹

Ante la proliferación de acciones de observación electoral internacional, las organizaciones más especializadas en este ámbito han entendido necesario el cumplimiento de una serie de normas de comportamiento o criterios de conducta para dotar de credibilidad y fiabilidad, así como de profesionalidad, a las propias misiones de observación electoral.

En la obra de **Garber**, "*Directrices para la observación internacional de elecciones*" -previamente citada-, el autor expuso las directrices que debían guiar la actuación del observador electoral, entre las cuales, podemos destacar las siguientes: - Una misión de observación electoral debe enviarse para asegurar que se elabora un

⁴⁰⁸ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=2>

⁴⁰⁹ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional (IDEA), Código de Conducta para los Observadores Internacionales. (Estocolmo: 1997).

informe independiente, imparcial y objetivo que evalúe el proceso electoral de un país concreto; - Fomentar la participación en el proceso electoral informando sobre cualquier irregularidad observada en el proceso; - Apoyar y reforzar la integridad del proceso electoral.⁴¹⁰ Asimismo, el autor enfatiza que el objetivo general de una misión de observación electoral internacional es manifestar con su presencia, actividades y sus informes el apoyo a la democracia en un país determinado, además la presencia de observadores puede contribuir a prevenir posibles fraudes electorales y otras irregularidades.⁴¹¹

Abundando en ello, bajo el auspicio de Naciones Unidas, como anejo a la *Declaración de principios para la Observación Internacional de Elecciones*, y como parte integral de la misma, se ha desarrollado y adoptado el llamado ***Código de Conducta del Observador Electoral***⁴¹² que incorpora lo que se denominan los ***Principios Éticos Fundamentales de la observación electoral***

Este Código de Conducta recoge que

“todos los que participan en una misión de observación internacional de elecciones, incluidos los observadores a corto plazo y a largo plazo, los miembros de delegaciones de evaluación, los equipos especializados de observación y los dirigentes de la misión, deben suscribir el presente código de conducta y ajustarse a él.”

Las normas que contiene este Código son las siguientes:

- “- Respetar la soberanía y las normas internacionales de derechos humanos;*
- Respetar las leyes del país y la autoridad de los órganos electorales;*
- Respetar la integridad de la misión de observación internacional de las elecciones;*
- Mantener en todo momento una estricta imparcialidad política;*
- No obstruir los procesos electorales;*
- Presentar identificación adecuada;*
- Mantener la exactitud de las observaciones y el profesionalismo al extraer conclusiones;*
- Abstenerse de formular comentarios al público o a los medios de comunicación antes de que se exprese la misión;*
- Cooperar con los otros observadores de elecciones;*

⁴¹⁰ GARBER, L., *op. cit.*

⁴¹¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 35.

⁴¹² http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/declaration-of-principles_en.pdf (en inglés)

- *Mantener un adecuado comportamiento personal;*
- *Violaciones del presente Código de Conducta;*
- *Comprometerse a cumplir el presente Código de Conducta”.*⁴¹³

Con la aprobación de este Código de Conducta, los observadores internacionales que forman parte de una Misión de Observación Electoral en un proceso electoral tienen un catálogo de normas al que ajustar su comportamiento durante el desarrollo de la Misión, y este Código tiene tal carácter vinculante para los observadores que su inobservancia puede implicar la expulsión del observador de la Misión de Observación Electoral e incluso su repatriación al país de origen, pero es que además puede conllevar que este observador no sea seleccionado en adelante para formar parte de ninguna otra Misión.

3.6.- Modalidades y enfoques de observación Electoral.

La proliferación de organizaciones internacionales que desarrollan en el plano internacional actividades de monitorización de elecciones me ha llevado a intentar clasificar estas Organizaciones en base al tipo de observación o monitorización de elecciones que llevan a cabo. Con la diferenciación que se propone en este apartado, el autor desea conferir al término “observación electoral” la individualidad y especificidad que merece, así como proporcionar una distinción sobre la diferente manera de “monitorizar” los procesos electorales que presentan las diversas organizaciones internacionales. En definitiva, el objetivo que se pretende consiste en proporcionar una clasificación que sirva para dotar del adecuado alcance e impacto a cada tipo de actividad de monitorización internacional de elecciones. Para acometer esta diferenciación, nos basaremos además en la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*, que como hemos visto contiene una precisa definición del concepto de “observación electoral”.

1º En primer término, y como si de un “ideal” se tratase, la “**observación electoral**” en sentido estricto debe circunscribirse a la acción de aquellas misiones que denominaremos de **observación electoral integral**. Estas Misiones, que se ajustan a los elementos de la *Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional*, se caracterizan por observar la totalidad del proceso electoral,

⁴¹³ “Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones”, Nueva York, 2005.

desplegándose en el país observado con bastante antelación a la jornada electoral, mediante un equipo de observadores a largo plazo, que analizan, entre otras cuestiones, el registro de votantes y candidatos, la administración electoral territorial, los medios de comunicación, el desarrollo de la campaña electoral, la financiación de los partidos políticos, los programas de educación cívica y todos aquellos aspectos relevantes para el correcto desarrollo del proceso electoral. Esta observación electoral integral también implica la llegada de un contingente de observadores a corto plazo que se despliegan en el país días antes de la jornada electoral y que observan el desarrollo de la votación y todos los aspectos más técnicos y formales del procedimiento, así como la transmisión de resultados, la agregación y tabulación de resultados y la publicación de los mismos. Todo ello, bajo la coordinación y control de un Equipo Central, radicado en la capital del país que analiza el marco legal electoral del país, la Administración Electoral, el contexto político, los medios de comunicación, el equilibrio de los contendientes, etc. y que coordina a los observadores de largo y corto plazo. Una vez consolidados todos los datos obtenidos de la evaluación sobre el terreno de todos estos parámetros, el Equipo Central, el día después de la jornada de votación, emite un informe preliminar, de alto valor político para la validación de las elecciones; y un informe final comprehensivo de todos estos aspectos dos meses después de la jornada electoral. A este tipo de observación es a la que reservaremos el término **“observación electoral integral”** u **“observación electoral”** a secas.

2º Bajo este concepto general de “observación electoral”, también existen otras modalidades que, sin embargo, no analizan de forma sistemática todos los parámetros enunciados en el párrafo anterior, pero que no pierden su consideración de “misiones de observación electoral”. Se trata de misiones que desarrollan una **“observación electoral parcial”**, que consiste en una observación formal y sustancial, pero que no mantiene la exhaustividad y sistematicidad necesarias para poder incluirla dentro de las modalidades de observación electoral integral.

3º En tercer lugar, debemos citar otra modalidad, la **“observación electoral auxiliar”**, que incluye a aquellas organizaciones que desarrollan una observación electoral parcial, pero que además dependen en su actividad de observación de otras organizaciones de naturaleza “integral”.

4° Asimismo, resulta cada vez más frecuente en algunos ámbitos regionales el recurso al **“acompañamiento electoral”**. Esta modalidad ya conlleva la desaparición del término “observación”, pues son misiones que no observan (en un sentido estricto) sino que se limitan a realizar un acompañamiento puntual, no sistemático, ni técnico del proceso, que carecen de la nota de “independencia”, en cuyo caso la actividad pasaría a denominarse **“acompañamiento electoral parcial o auxiliar”**. Bajo este paraguas del acompañamiento electoral, por la ausencia de la nota de la independencia, encontramos tanto misiones con metodología avanzada y con gran especialización técnica, que únicamente pretenden llamar la atención sobre algunos aspectos específicos del proceso, sugerir algunas mejoras del proceso, pero sin evaluar el ajuste de los elementos del proceso electoral a los estándares internacionales para elecciones democráticas (como CAPEL), como otras misiones que se limitan a un acompañamiento simbólico del proceso electoral, con una metodología no muy desarrollada, escasa especialización técnica y que adolecen de exhaustividad y sistematicidad.

5° Por otro lado, debemos atender a las modalidades de “monitorización” en las que prevalece una finalidad diplomática a la hora de desplegar una MOE, que va a realizar una monitorización normalmente “amable” del proceso electoral. Serán **misiones de observación diplomática** aquellas que, a pesar de sus objetivos diplomáticos, sí que ajusta su actividad de monitorización a los elementos contenidos en la definición de la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional.

6° Como desarrollaremos en el capítulo 6, puede tratarse de un **“acompañamiento electoral intervenido”**, cuando la monitorización del proceso electoral está distorsionada por la permanente o relevante interferencia de las autoridades del Estado que celebra elecciones, con el ánimo de condicionar su autonomía y sus conclusiones. Esta interferencia suele producirse justo antes de que la misión pueda difundir públicamente las conclusiones de su “observación”, de manera que el Estado puede constreñir, moderar o adulterar las conclusiones inicialmente alcanzadas por la MOE. Son misiones instrumentalizadas que sólo persiguen validar de forma subjetiva y sin fundamento técnico un proceso electoral. No obstante, es justo indicar que simultáneamente pueden introducir consideraciones técnicas de cierta relevancia en el plano electoral.

Adjuntamos a continuación la tabla con la categorización efectuada de las diferentes misiones de monitorización de elecciones que encontramos en la práctica.

1) OBSERVACIÓN ELECTORAL INTEGRAL
2) OBSERVACIÓN ELECTORAL PARCIAL
3) OBSERVACIÓN ELECTORAL AUXILIAR
4) ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL PARCIAL / AUXILIAR
5) OBSERVACIÓN ELECTORAL DIPLOMÁTICA
6) ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL INTERVENIDO

La clasificación que se propone intenta ser coherente y precisa a la hora de encuadrar a las organizaciones internacionales que desarrollan actividades de observación electoral internacional. Para su inserción en una u otra categoría, el autor ha atendido a la propia base de su actividad observadora y a su práctica sobre el terreno. Esta clasificación viene apoyada por el análisis realizado de forma individualizada de cada una de estas Organizaciones, pero como no es el objetivo principal de esta investigación he preferido recoger esta tabla antes del análisis de cada organización. Además, su exposición en el capítulo 3 de esta investigación nos permite utilizar los términos y las categorías apuntadas a lo largo de todo el trabajo, lo que deseo que contribuya a aportar mayor claridad expositiva a la investigación.

La clasificación que propongo en este trabajo guarda además cierta coherencia con los diferentes **enfoques de observación** utilizados por las diferentes Misiones de Observación Electoral sobre el terreno, tal y como han sido descritos por **IDEA INTERNATIONAL**.⁴¹⁴ Para **IDEA INTERNATIONAL** los enfoques predominantes de observación de elecciones son los siguientes:

1) **1º enfoque**. El primer tipo de enfoque puede denominarse como el **“modelo ideal de observación de largo plazo”** y corresponde aproximadamente al utilizado por

⁴¹⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Lessons Learnt-International Election Observation*. UN and IDEA, Stockholm, 1995.

las *Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE* y, en menor medida, *la OEA*. Se trata de un enfoque con un coste operacional y logístico elevado, que requiere la presencia de un número importante de observadores durante un largo período. Se pretende lograr una completa cobertura del *proceso electoral*, tanto cronológica (seguimiento de todas las etapas del *proceso electoral*) como geográfica (presencia de observadores en las principales regiones). **Se corresponde con el enfoque aplicado por las “misiones de observación electoral integral”.**

2) **2º enfoque.** El segundo enfoque podría denominarse como el **“modelo ideal de observación de corto plazo”** y corresponde aproximadamente a la práctica de la *Mancomunidad Británica, del Centro Carter y de algunas otras organizaciones no gubernamentales*. Requiere una cantidad menor de recursos, en cuanto **sólo se pretende la observación directa de las últimas etapas de la campaña electoral, de los eventos durante la jornada electoral, del recuento de votos y, en algunos casos, del registro de votantes**. La información relativa a los restantes aspectos del proceso electoral se recoge a través de visitas periódicas y contactos con las autoridades electorales, el gobierno, los partidos políticos y personalidades relevantes. Este 2º enfoque guarda correspondencia tanto con la **“observación electoral parcial y auxiliar”**, como con el **“acompañamiento electoral”** y la **“observación electoral diplomática”**.

3) **3º enfoque.** El tercer enfoque usual podría denominarse como **“observación de la jornada electoral”**, en el cual los observadores realizan una breve visita, llegando unos pocos días antes de las elecciones y retornando a sus países de origen al día siguiente de la jornada electoral. Este enfoque tiene poca influencia en el correcto desarrollo del proceso electoral. Lamentablemente, esta modalidad es más habitual de lo que sería deseable. Este último enfoque es el que caracteriza sobre todo a la **“observación electoral parcial y auxiliar”**, la **“observación electoral diplomática”**, así como, en ocasiones, al **“acompañamiento electoral”**.

En resumen, en este capítulo he pretendido aportar una clasificación de las misiones de monitorización de elecciones en base al enfoque de observación que utilizan y su operatividad en la práctica. Por ende, la clasificación propuesta pretende adquirir un mayor alcance y exhaustividad que los tres enfoques establecidos por IDEA

para encuadrar a la mayor parte de organizaciones que desarrollan actividades de monitorización internacional de elecciones. No obstante, la catalogación expuesta se enriquecerá con el análisis individualizado de cada una de las Organizaciones que examinaremos en los capítulos 4 a 10 de esta investigación, que nos llevará a insertar a cada una en alguno de estos seis tipos de **monitorización electoral**, y con el objetivo final de que el término “observación electoral” quede reservado sólo a aquellas organizaciones que se ajustan a los principios y parámetros que han de concurrir para ser dignos de tal consideración.

3.7. ¿Qué observan las misiones de observación electoral?. Referencias al ciclo electoral.

La concepción de las elecciones como un acontecimiento único cada cuatro o cinco años se ha entendido de escasa utilidad para el correcto desarrollo de acciones de asistencia electoral. En la actualidad, el enfoque predominante consiste en considerar el proceso electoral como una actividad continua o cíclica. Ello implica que las organizaciones internacionales más profesionalizadas en materia de observación electoral, que buscan un análisis exhaustivo y global del proceso electoral, han de ampliar su objeto de evaluación a todas las fases que integran el ciclo electoral:

- El **período preelectoral**, enfocado a la preparación del proceso electoral.
- El **período (estrictamente) electoral**, que abarca la jornada de votación y otras cuestiones del proceso.
- El **período postelectoral**, que ofrece a los actores implicados la oportunidad de evaluar el desarrollo del proceso electoral y mejorar aspectos técnicos de próximas citas electorales.

Inicialmente, se entendía que mientras que la asistencia electoral se ocupaba de todas y cada una de las fases del ciclo electoral, la observación electoral estaba más circunscrita al período estrictamente electoral, aunque también podía extender su ámbito de actuación a algunas fases del período preelectoral y del postelectoral.

Con el desarrollo de la observación electoral, las organizaciones han comprendido que un análisis exhaustivo y global del proceso electoral era necesario para poder valorar un proceso de manera precisa, fiable y desde un enfoque técnico, así

como para poder conferir o no legitimidad al resultado de unas elecciones, o bien para no respaldar la victoria de un candidato por haberse producido fraudes o irregularidades electorales. De ahí que las organizaciones internacionales (integrales) más profesionalizadas y avanzadas en este ámbito, la UE, la OSCE y la OEA han ampliado su campo de evaluación y observación a las tres fases del proceso electoral precitadas.

Resulta evidente, por tanto, que aquellas otras misiones que no observan todas las fases del proceso o que se conforman con un análisis formal de la jornada de votación tendrán sin lugar a dudas un papel secundario en la observación de algunos procesos electorales.

En línea con ello, IDEA Internacional y la Comisión Europea desarrollaron una herramienta visual sobre planeación y capacitación, que pudiera ayudar a entender la naturaleza cíclica de los varios retos enfrentados durante los procesos electorales y a enfocar las actividades de observación y asistencia electoral. A esta herramienta se le conoce como **EL ENFOQUE DEL CICLO ELECTORAL**.⁴¹⁵ Adjuntamos a continuación el gráfico explicativo de este enfoque.



Fuente: Parlamento Europeo.

⁴¹⁵ ACEPROJECT: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach

Para responder al interrogante que planteamos en este epígrafe, ¿qué observan las misiones?, resulta relevante destacar que, en lo que respecta a las misiones más profesionalizadas y técnicas, las que denominamos “misiones integrales”, la observación se dirige a verificar el ajuste del proceso electoral a los estándares internacionales para elecciones, lo que se lleva a cabo mediante el análisis del cumplimiento de estos estándares teniendo como referencia el esquema del **Ciclo Electoral**. En este sentido, creemos oportuno exponer en el **Anexo B** de la presente investigación los estándares internacionales universales para elecciones en relación con cada una de las fases del ciclo electoral, que deben complementarse con los derechos políticos complementarios en el plano universal que hemos examinado en el apartado 2.4, y a los que podrían adicionarse el resto de estándares internacionales para elecciones que hemos estudiado tanto en el plano universal como regional.

3.8. Conclusiones.

- I. Sentadas las premisas básicas anteriores, no cabe sino colegir que la observación electoral internacional, aquella desplegada por organizaciones internacionales, constituye una actividad esencial para la promoción y mejora de la democracia electoral de los países observados.
- II. La definición proporcionada por la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional constituye actualmente el marco general de referencia al que debe ajustarse toda misión de observación electoral internacional.
- III. Esta definición además permite distinguir la verdadera “observación electoral” de otras figuras análogas como el “acompañamiento electoral”, la asistencia electoral, la supervisión de elecciones, etc.
- IV. Habida cuenta la proliferación de organizaciones internacionales que dicen desarrollar “observación electoral”, resulta esencial poder distinguir las diferentes modalidades de observación y/o acompañamiento que se llevan a cabo en la comunidad internacional actual. En este sentido, distinguimos la “observación electoral integral”

de otros conceptos más reducidos y limitados de observación, como la “observación parcial” o “procedimental”.

- V. Aún resulta más importante diferenciar entre aquellas acciones de observación electoral strictu sensu de aquellas que no pueden alcanzar tal calificativo al carecer de alguno de los elementos definitorios de la observación electoral, quedando reducidas a ser consideradas actividades de mero “acompañamiento electoral”. Es seguro que esta clasificación servirá para circunscribir la utilización correcta del término “observación”, únicamente para aquellos casos en que verdaderamente dichas misiones reúnan los requisitos configuradores del concepto de “observación electoral” que hemos descrito en el presente capítulo; del mismo modo, esta tipología pretende proporcionar al lector argumentos para no equiparar las diferentes modalidades de observación y mucho menos las actividades de “observación” de aquellas otras más limitadas de “acompañamiento”.
- VI. Asimismo, este capítulo puntualiza y describe dos documentos fundamentales de referencia para entender la observación electoral internacional actual: la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* y el *Código de Conducta para observadores internacionales*, aprobados ambos en 2005.
- VII. Finalmente, el enfoque del ciclo electoral de IDEA INTERNACIONAL y la Comisión Europea resulta una herramienta de gran utilidad para la valoración de los procesos electorales en concordancia con los estándares internacionales para elecciones aplicables en cada etapa del ciclo electoral.

CAPÍTULO 4. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LAS NACIONES UNIDAS DESDE EL AÑO 1989.

4.1. Introducción y contexto.

4.2. La Observación electoral de las Naciones Unidas.

4.2.1. El marco normativo de la participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales. La Conferencia de Viena de 1993 y el Programa de Paz.

4.2.2. La División de Asistencia Electoral.

4.3. Las Misiones de Observación Electoral.

4.3.1. Modalidades de participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales.

4.3.2. Tipos de operaciones electorales en función del Órgano de Naciones Unidas que decide su establecimiento.

4.3.3. Establecimiento y desarrollo de una Misión de observación de Naciones Unidas.

4.3.3.1. Requisitos básicos para el establecimiento de la misión de observación.

- a) Dimensión internacional.**
- b) Participación en todo el proceso electoral.**
- c) Solicitud del gobierno.**
- d) Autorización por Naciones Unidas.**

4.3.3.2. Diseño de la Misión. Composición y estatus de sus miembros.

4.3.3.3. Actividades de la Misión.

4.3.3.4. Estándares internacionales de la observación electoral de la ONU.

4.4. Evolución histórica de la observación electoral de Naciones Unidas. Análisis de los casos más destacados: Misiones de “primera” y “segunda generación”. Las misiones de observación electoral de la ONU en Namibia (1989), Nicaragua (1989/90), Haití (1990/91) y El Salvador (1993/94).

4.5. Valoración del impacto de la observación electoral de la ONU.

4.6. Conclusiones.

CAPÍTULO 4. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

4.1. Introducción y contexto.

Tras la desintegración del bloque soviético, la monitorización internacional de las elecciones nacionales experimentó una gran expansión, directamente relacionada con los espectaculares cambios políticos y económicos que habían ocurrido desde 1989, el final de la Guerra Fría, el aparente triunfo de los valores occidentales sobre la ideología soviética, y el rechazo popular, en muchos países, de los gobiernos autoritarios y totalitarios; dichos cambios ampliaron la nueva ola de expansión democrática que comenzó en 1970.⁴¹⁶

Para velar por el desarrollo de la democracia, era necesario el desarrollo de la **observación electoral** en la esfera de las Naciones Unidas. A consecuencia de ello, en 1991, la **Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas** emitió una resolución que motivó la creación de la **Unidad de Asistencia Electoral**, dentro del sistema de Naciones Unidas, para institucionalizar la considerable demanda en materia de observación electoral en todo el mundo.

No obstante, frente al avance del principio de “elecciones auténticas y periódicas” y de los principios democráticos así como frente a la proliferación de actividades de observación electoral en el plano internacional, Naciones Unidas compensó estas posibles “interferencias” en la independencia política de los Estados para elegir su modelo político libremente, con numerosas resoluciones de la Asamblea de la Organización, entre las cuales la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/52/119, de 23 de febrero de 1998, “Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales”*, con objeto de poner de manifiesto el compromiso de las Naciones Unidas con los principios de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos de los Estados, proclamados en la Carta de las Naciones

⁴¹⁶ BEIGBEDER, Y.: “International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy”, Ed. Springer, 1994.

Unidas,⁴¹⁷ en relación a los procesos electorales y las cada vez más numerosas acciones de observación electoral internacional.

En concreto, esta Resolución de la AGNU:

“1. Reitera que todos los pueblos tienen derecho a determinar libremente y sin injerencia externa su condición política y a procurar su desarrollo económico, social y cultural;

2. Reafirma que los Estados deben establecer los mecanismos y medios necesarios a fin de garantizar una participación popular plena y efectiva en esos procesos;

3. Reafirma también que las actividades que apunten, directa o indirectamente, a injerirse en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales o que tengan por objeto influir en los resultados de dichos procesos, violan el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta;

4. Reafirma además que las Naciones Unidas sólo deben proporcionar asistencia electoral a los Estados Miembros a solicitud y con el consentimiento del Estado soberano, en estricta conformidad con los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los Estados, en circunstancias especiales, como los casos de descolonización, o en el contexto de procesos de paz regionales o internacionales;

7. Reafirma que todos los países tienen la obligación de respetar el derecho de otros a la libre determinación, a determinar libremente su condición política y a procurar su desarrollo económico, social y cultural.”

En este sentido, la acción de las Naciones Unidas en la promoción y fortalecimiento del Estado de Derecho, se articulará mediante dos vías de actuación:

(1) Una, que se dirige a dotar de sustantividad a los principios en que se basa el Estado de Derecho, sobre todo, gracias a la acción del Consejo Económico y Social;

Y una segunda (2), que proporciona asistencia técnica a los Estados para facilitar los parámetros que sustentan el Estado de Derecho, y que se canaliza a través de la Comisión (actualmente, Consejo) de Derechos Humanos, con sede en Ginebra (Suiza).⁴¹⁸

⁴¹⁷ Artículos 2.1 y 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁴¹⁸ Vid. BADÍA MARTÍ, A.: *op. cit.* P. 19.

Muestra de ello son, entre otras, algunas de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, como la *resolución 48/132 “Fortalecimiento del Estado de Derecho”, de 20 de diciembre de 1993, “Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos en los distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Fortalecimiento del Estado de Derecho”*.⁴¹⁹

4.2. La Observación electoral de las Naciones Unidas.

Analizar el papel de las Naciones Unidas en materia de observación electoral implica remontarnos a la génesis de la observación electoral internacional. Como ya ha sido apuntado en el capítulo 1 de esta investigación, y como seguiremos ampliando en los próximos párrafos, la observación electoral internacional dio sus primeros pasos y se desarrolló en el seno de las Naciones Unidas y, anteriormente, de la Sociedad de Naciones.

En Naciones Unidas se pergeñaron los textos legales de alcance internacional que recogían y plasmaban derechos políticos básicos que debería poder ejercitar todo ciudadano de un Estado miembro de la Organización. Los artículos 21 DUDH y 25 PIDCP son las piedras angulares de todo el edificio jurídico de los derechos políticos a escala universal. Sin embargo, estos principios jurídicos necesitaban un desarrollo político y operacional posterior; la consolidación del derecho a la libre determinación de los pueblos⁴²⁰ y el principio de elecciones auténticas y periódicas ponen la semilla para elevar las exigencias democráticas de los Estados miembros de la comunidad internacional, sin menoscabar el principio de no injerencia.

A lo largo de su historia, la ONU ha desarrollado todo tipo de operaciones electorales, primero vinculadas al proceso de descolonización, y posteriormente dirigidas a la estabilización de países recién salidos de un conflicto bélico o bien como parte integrante de operaciones de mantenimiento de la paz.⁴²¹ La práctica de la Organización se desarrolla por dos vías diferentes de una misma actividad de apoyo directo a los procesos electorales: - Uno, se vincula a los procesos de pacificación en los

⁴¹⁹ Informe del Secretario General, de 14 de Octubre de 1994, Doc. A/49/512.

⁴²⁰ artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁴²¹ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., “Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 43.

que se incorpora la celebración de elecciones; - Dos, se pone el acento en el fortalecimiento del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas en un contexto de democratización de la estructura estatal, no circunscrito únicamente al acto electoral.⁴²²

De conformidad con el propio Secretario General de la ONU, el enfoque de la actividad de NNUU

*“... es crear su propia caducidad. Aunque las elecciones constituyan un paso importante hacia el proceso más largo de democratización y promoción de los derechos humanos, el éxito de la asistencia prestada radica en la capacidad de los Estados para celebrar en el futuro elecciones periódicas y dignas de crédito. Las Naciones Unidas siempre estarán dispuestas a ayudar a los Estados que aspiran a convertirse en democracia firmes y vibrantes...”*⁴²³

A continuación, examinaremos los requisitos necesarios y el funcionamiento interno que pone en marcha la Organización de las Naciones Unidas para el establecimiento y despliegue sobre el terreno de una de sus misiones de observación electoral, así como de sus principales actividades; finalmente, concluiremos con la descripción de la evolución histórica de la observación electoral de las Naciones Unidas, destacando varias de sus más célebres misiones de observación electoral o que integraban un claro componente electoral dentro de una misión más amplia. Siguiendo entre otros el exhaustivo trabajo de **Badía**, referenciado a lo largo del capítulo, nos detendremos especialmente en el análisis de cuatro relevantes misiones de observación ONU: Namibia (1989), Nicaragua (1990), Haití (1990-1991) y El Salvador (1994).

Pasamos a continuación a analizar más concretamente la base jurídica, la operativa y el funcionamiento específicos de la observación electoral de las Naciones Unidas.

4.2.1. El marco normativo de la participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales. La Conferencia de Viena de 1993 y el Programa de Paz.

Son propósitos de las Naciones Unidas, según el *artículo 1 de la Carta*,

⁴²² CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 116.

⁴²³ Doc. SG ONU A/49/675, de 17 de noviembre de 1994, pf. 47, pág. 14.

entre otros:

“Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

El marco jurídico base para la participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales se ido configurando mediante dos instrumentos:

En primer lugar, resulta fundamental destacar las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la formulación del **“Principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas”**,⁴²⁴ cuya incorporación al ordenamiento jurídico internacional significa que todos los Estados deberán garantizar su aplicación. Conforme el derecho de participación política de los ciudadanos se universaliza y se impone su garantía a los Estados podemos formular “la celebración de elecciones auténticas y periódicas” como principio que se dirige a los Estados.

En este contexto, la actividad de la Organización se dirige a establecer y consolidar los procesos de democratización, en los que la celebración de elecciones auténticas y periódicas es el punto de partida que permite su establecimiento, aunque no es el único elemento necesario.⁴²⁵

En segundo término, son especialmente destacables la **Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena de 1993 sobre derechos humanos** y la **Cumbre de Copenhague de 1995 sobre desarrollo**. Esta Conferencia supone un hito para la promoción de los derechos humanos y el Estado de Derecho legitimado por medios democráticos.

“Con su celebración, los estándares universales respecto al contenido de los derechos humanos, pacientemente elaborados por las

⁴²⁴ Examinadas en capítulo 3 de esta investigación.

⁴²⁵ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 116.

*Naciones Unidas, reciben el impulso político necesario para fomentar su aplicación por parte de los Estados”.*⁴²⁶

De su **Declaración Final**, podemos destacar la vinculación que lleva a cabo de los términos democracia, desarrollo y derechos humanos:⁴²⁷

*“La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los procesos de la vida”.*⁴²⁸

Asimismo, en su **Plan de Acción**, reviste particular la asistencia -a petición de los gobiernos- para apoyar la celebración de elecciones libres y con garantías, incluida la asistencia en relación con los aspectos de derechos humanos de las elecciones y la información acerca de éstas.⁴²⁹

Por último, el Consejo de Seguridad de la ONU, en su **declaración de 31 de enero de 1992, sobre “La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad”** solicitó al Secretario General de la Organización

*“un análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”.*⁴³⁰

En respuesta a ello, el Secretario General, **Boutros Ghali**, elaboró el **“Programa de Paz”**. En este Programa, el Secretario General vincula la democracia con los derechos humanos y la estabilidad social.

En dicho documento se afirma que:

⁴²⁶ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.* P. 63.

⁴²⁷ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.* P. 52.

⁴²⁸ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, “Declaración y programa de acción de Viena”, Doc. A/Conf. 157/23, de 12 de julio de 1993, pág. 5.

⁴²⁹ Doc. Cit. A/Conf. 157/23, pf. 67, pág. 26.

⁴³⁰ “Nota del Presidente del Consejo de Seguridad”, Doc. S/23500, de 31 de enero de 1992.

*“El respeto a los principios democráticos es de vital importancia en todos los niveles de la existencia social: en las comunidades, los Estados y dentro de la comunidad de Estados”.*⁴³¹

En línea con estos principios, Conferencias e informes, la tarea de las Naciones Unidas se va a concretar en incorporar en su marco de competencia el apoyo a los procesos de democratización.⁴³²

En concordancia con ello, la participación de la ONU en los procesos electorales tendrá una triple dimensión: política (autorizada por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General; de promoción de los derechos humanos a los Estados; y de cooperación Internacional para el desarrollo, con el objeto de desarrollar programas de refuerzo institucional o de educación cívica.⁴³³

4.2.2. La División de Asistencia Electoral (DAE).

En 1991, la **Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)** aprobó la *Resolución 43/137, de 17 de diciembre de 1991 “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”*, mediante la cual se creó la **Unidad de Asistencia Electoral**, como órgano integrado en el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, con objeto de institucionalizar la considerable demanda en materia de observación electoral en todo el mundo, y que en abril de 1992 pasó a denominarse **División de Asistencia Electoral (DAE)**.

Los objetivos de la DAE se dividen fundamentalmente en dos:

- (1) asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos por llevar a cabo elecciones democráticas auténticas (de acuerdo con los criterios internacionales definidos por los mecanismos universales y regionales) y
- (2) contribuir a la construcción de la capacidad institucional de los países

⁴³¹ “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, en *Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, pf 19, pág. 6.

⁴³² BADÍA, A.: *op. cit.* P. 59.

⁴³³ BADÍA, A.: *op. cit.* P. 64.

para organizar ellos mismos esas elecciones auténticas y periódicas.⁴³⁴

Debemos insistir que en todo momento se prevé por la mayoría de Estados que conforman la Organización que las actividades de la ONU en materia de asistencia y observación electoral se realicen de conformidad con los principios básicos de igualdad soberana de los Estados y del respeto a su integridad territorial e independencia política, de conformidad con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.⁴³⁵

De acuerdo con el mandato de la AGNU, la DAE lleva a cabo las siguientes actividades:⁴³⁶

- 1. Examinar las peticiones** de asistencia electoral de las Naciones Unidas y asesora al Punto Focal en su ejecución.

- 2. Lleva a cabo las misiones de evaluación para determinar las necesidades concretas de los países que solicitan asistencia electoral.**

- 3. Colabora con otros Organismos del sistema de Naciones Unidas** (Consejo de Derechos Humanos, PNUD, Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión) en el diseño de proyectos de asistencia electoral, y en el desarrollo de estrategias para la ejecución de los aspectos electorales en operaciones de mantenimiento de la paz.

- 4. Coordina y apoya las actividades de los observadores internacionales de otras Organizaciones.** Entre estas Organizaciones, destacan la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Unión Africana, el Consejo de Europa, la “Commonwealth”, etc.⁴³⁷

⁴³⁴ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 250.

⁴³⁵ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 46.

⁴³⁶ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., “*Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 46-47.

⁴³⁷ BEIGDEBER, Y.: “*International monitoring of plebiscites, referenda and national elections*”; *International Studies in Human Rights*, vol. 32, Edit. Martinus Nijhoff, 1994, págs. 222-267.

5. Desarrolla y mantiene una lista expertos internacionales, que se envían al terreno para el desarrollo de sus tareas de asistencia.

6. Proporciona asesoramiento y guía en asuntos electorales a los Estados miembros que lo solicitan.

7. Capacitación y formación, con el fin de formar a las personas que participarán –ya en calidad de funcionarios internacionales o como colaboradores externos- en los procesos electorales.⁴³⁸

8. Apoya la creación de redes regionales compuestas por organizaciones electorales que impulsen la coordinación de actividades y el intercambio de conocimientos.

Comprobamos en definitiva que la División de Asistencia Electoral de la ONU desempeña un papel central tanto en las acciones propias de la asistencia electoral como en el establecimiento y desarrollo de las misiones de observación electoral de la Organización.

4.3. Las Misiones de Observación Electoral de la ONU.

4.3.1. Modalidades de participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales.

La participación de las Naciones Unidas en procesos electorales puede revestir, al menos, una de estas siete modalidades:

- 1) **Asistencia técnica electoral:** Consiste en prestar el apoyo necesario al Estado que lo solicita, para que organice un proceso electoral que se ajuste a los estándares internacionales de observación.⁴³⁹ Estas actividades se llevan a cabo por el Consejo de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra), la

⁴³⁸ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, págs. 82-89.

⁴³⁹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, págs. 72-79.

Oficina de Proyectos del PNUD y la División de la ONU de desarrollo económico y social (Nueva York) o los Voluntarios de Naciones Unidas (Ginebra).⁴⁴⁰

- 2) **Coordinación y apoyo a observadores internacionales:** La realización de esta actividad suele recaer en el PNUD. En caso de varias organizaciones internacionales de observación invitadas, es esencial que las Naciones Unidas coordinen esfuerzos, comunicaciones y conclusiones. Son ejemplos de estas operaciones, las elecciones de Mali, en 1992 o Etiopía, en 1992.
- 3) **Apoyo a observadores electorales nacionales:** Naciones Unidas presta apoyo a las organizaciones nacionales de observación para establecer una red que evalúe y observe el proceso electoral de su país.⁴⁴¹
- 4) **Asistencia postelectoral:** La asistencia postelectoral es una tarea permanente y continua de las Naciones Unidas que se extiende a todo el ciclo electoral del país, que se inicia cuando finalizan unas elecciones y empiezan las elecciones sucesivas. Es una actividad que se sitúa en el ámbito de la consolidación democrática, y en la cual también tiene relevancia la función desarrollada por la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU.⁴⁴²
- 5) **Organización y desarrollo de las elecciones:** Las Naciones Unidas organizan y ejecutan todo el proceso electoral. Las elecciones de Camboya (1992-1993) y Timor Oriental (2001) entran en esta categoría.⁴⁴³
- 6) **Supervisión de las elecciones:** Las Naciones Unidas deben certificar no sólo los resultados de las elecciones sino todo el proceso electoral. Es el caso de Togo (1956) y Samoa Occidental

⁴⁴⁰ Vid. BEIGBEDER, Y., *op. cit.* 114.

⁴⁴¹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, págs. 72-79.

⁴⁴² La Comisión de Consolidación de la Paz se creó en 2006 como un órgano asesor intergubernamental para apoyar los esfuerzos en pro de la paz en los países que salen de situaciones de conflicto y servir como complemento clave para la capacidad de promoción de la paz mundial de la comunidad internacional (<http://www.un.org/es/peacebuilding/index.shtml>).

⁴⁴³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.* p. 111.

(1961).⁴⁴⁴

- 7) **Verificación/ Observación:** La tarea de las Naciones Unidas se limita a evaluar cómo se desarrollan las diversas etapas del proceso electoral (Nicaragua, 1990, Haití, 1990, Angola, 1991, Mozambique, 1992).⁴⁴⁵ Podemos comprobar que en esta tipología onusiana, estos dos conceptos (verificación y observación) se alternan bajo el mismo significado. Sin embargo, el concepto “observación” iría individualizándose de forma progresiva y escindiéndose finalmente del de “verificación”.

4.3.2. Tipos de operaciones electorales en función del Órgano de Naciones Unidas que decide su establecimiento.

Garber⁴⁴⁶ enumeró seis tipos de actividades de las Naciones Unidas en el ámbito electoral como respuesta a las demandas de los Estados miembros:

1º Administración de elecciones (Camboya, 1992-1993); 2º Supervisión de elecciones (Namibia, 1989); 3º Verificación de elecciones (Nicaragua, 1990); 4º coordinación de observadores (Etiopía); 5º Seguir las elecciones de cerca e informar (Rumania); 6º Asistencia técnica (Guyana).

Las cuatro primeras acciones quedarían englobadas en el concepto genérico de “monitorización electoral”, mientras que las dos últimas serían actos de asistencia técnica que el Secretario General puede encargar (vía UNDP u otras agencias) sin acuerdo explícito de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

Profundizando en la línea fijada por Garber, debemos destacar por resultarnos más extensa y comprehensiva la clasificación realizada por **Castro-Rial, Trillo y Jarillo**⁴⁴⁷ sobre las operaciones electorales de las Naciones Unidas en función de si el mandato para el establecimiento de una Misión electoral

⁴⁴⁴ Vid. *BADÍA, A.: op. cit., págs. 72-79.*

⁴⁴⁵ *BEIGBEDER, Y., op. cit. p.112.*

⁴⁴⁶ *GARBER...1994: 70*

⁴⁴⁷ *CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., “Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 49-52.*

proviene de un órgano principal de la Organización o si no necesitan el mandato expreso de ninguno de éstos, en los siguientes términos:

A) Operaciones que necesitan un mandato expreso de los Órganos Políticos, Consejo de Seguridad o Asamblea General:

a.1) **Organización y control del proceso electoral.** La ONU asume, en estos casos, toda la responsabilidad en su conjunto. Sirven como ejemplos, Camboya 1992 (APRONUC), Sahara Occidental (MINURSO).

a.2) **Supervisión.** La responsabilidad de las elecciones corresponde a las autoridades del país, aunque cuenta con un alto grado de implicación de la ONU, pues esta debe supervisar todos los aspectos del proceso con el fin de garantizar su legitimidad. La misión observa, entre otras, todo el proceso recomendando a las autoridades en las distintas fases del proceso.

a.3) **Verificación.** Estas misiones despliegan observadores en el terreno pues pretenden ir más allá de la observación, dado que el objetivo de su presencia es garantizar la limpieza del proceso electoral para todos los agentes involucrados en el terreno. La responsabilidad final de la organización corresponde a las autoridades locales, aunque la misión puede emitir una declaración final sobre el desarrollo del proceso. Son ejemplos de este tipo de misiones: Angola, Nicaragua, El Salvador o Sudáfrica,

B) Operaciones que no necesitan mandato expreso de los órganos políticos:

b.1) **Coordinación y apoyo a los observadores.** Las misiones de Naciones Unidas proporcionan en este tipo de misiones un apoyo logístico para facilitar el despliegue en el terreno de observadores

de otros organismos. En estas misiones, la ONU no se pronuncia sobre la legitimidad del proceso sino que prestan apoyo y coordinan las actividades de otras misiones de observadores. Ejemplo, Etiopía y Kenia (1992), Argelia (1997).

b.2) **Apoyo a observadores nacionales.** La Misión no se posiciona respecto del proceso electoral, sino que fomenta la capacitación de los observadores y resto de actores nacionales. Es el caso de México en 1994 y 1997.

b.3) **Asistencia técnica y servicios de consultoría.** Es el tipo de asistencia más solicitada a la División de Asistencia Electoral: asistencia técnica, recomendaciones técnicas, como en el caso de Guinea Bissau (1994).

b.4) **Observación “limitada”.** Son supuestos especiales en los que la ONU envía al terreno a un pequeño equipo de observadores para que emita una declaración final sobre el conjunto del proceso. Son los casos de Madagascar (1996) y Uganda (1996).

4.3.3. Establecimiento y desarrollo de una Misión de observación de Naciones Unidas.

4.3.3.1. Requisitos básicos para el establecimiento de la misión de observación.

En el Informe del Secretario General,⁴⁴⁸ se recoge que:

“Creo que antes de atender a tales peticiones [de verificación electoral] se deben cumplir ciertos requisitos [...]. Tales requisitos son que las peticiones deben guardar relación primordialmente con situaciones que tengan una clara dimensión internacional; que la supervisión de unas elecciones o de un referéndum debe abarcar la

⁴⁴⁸ “Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales: fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas”, en Informe del Secretario General, Doc. A/46/609, de 19 de noviembre de 1991, pfs. 55 a 67, págs. 21 a 24.

totalidad del proceso electoral, a fin de garantizar la equidad y la imparcialidad; que, cuando el gobierno interesado solicite una presencia de las Naciones Unidas en el proceso electoral de un Estado en un momento crítico de la vida política de éste, en ese Estado tiene que haber un amplio apoyo a la aceptación de tal función por las Naciones Unidas; y, finalmente, que dé su aprobación el órgano competente de las Naciones Unidas”.

Sobre esta base, se erigen los cuatro requisitos que deben concurrir para el establecimiento de una misión de observación electoral de la ONU.⁴⁴⁹ Los analizamos a continuación:

a) Dimensión internacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la **Resolución 46/137** afirma:

“que la actividad de verificación electoral por las Naciones Unidas debe conservar su carácter excepcional, como actividad de la Organización que debe realizarse en circunstancias bien definidas, sobre todo en situaciones de clara importancia internacional”.

La dimensión internacional es una característica propia de la actividad de verificación/observación electoral, que no tiene por qué concurrir en otras modalidades de participación de la ONU.⁴⁵⁰

Se entiende que tiene dimensión internacional la verificación internacional de un proceso electoral cuando se enmarca en el seno de un proceso de pacificación, y que comporta el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz; cuando se produce en base a acuerdos de reconciliación nacional formalizados en acuerdos políticos.⁴⁵¹

b) Participación de ONU en todo el proceso electoral.

Para que las Naciones Unidas acepten participar en un proceso electoral

⁴⁴⁹ NOLTE, D.: “*Observación internacional*”, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Observacion%20Internacional.htm

⁴⁵⁰ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.95-96.

⁴⁵¹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.95-96.

determinado, la Organización exige participar en todas las fases del proceso electoral, desde la configuración del censo hasta la fase de reclamaciones postelectorales.

c) Solicitud del gobierno y consenso político.

La solicitud expresa de asistencia u observación por parte del Estado a las Naciones Unidas constituye otro requisito previo para el despliegue de una misión de observación de la ONU.

Asimismo, la Organización exige que la solicitud de observación y/o asistencia venga revestida del consenso de las principales fuerzas políticas del país. En ocasiones, este consenso se traduce en la aprobación de “Códigos de Conducta” por parte de los diferentes partidos políticos.⁴⁵²

d) Autorización por Naciones Unidas.

El último requisito consiste en la autorización de despliegue de la Misión por el órgano competente, la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, dependiendo de las funciones que realiza la Misión. Salvo las MOE ONU Nicaragua 1990, Eritrea o Haití (1993) que fueron autorizadas por la Asamblea General, las misiones que se integran dentro de las actividades de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional son autorizadas por el Consejo de Seguridad.⁴⁵³

4.3.3.2. Diseño de la Misión. Composición y estatus de sus miembros.

La División de Asistencia Electoral delimita las funciones de la misión y los medios necesarios para su despliegue y correcto desarrollo, que dependerán de las particularidades del país a observar así como de las actividades de observación que la misión lleve a cabo.

La primera medida que adopta la División de Asistencia Electoral

⁴⁵² Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*

⁴⁵³ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.99.

consiste en el envío al país de un reducido grupo de expertos para que efectúen la **evaluación de necesidades**. Para el envío de la MOE, la ONU exige que existan unas condiciones mínimas en el país a observar: condiciones mínimas de seguridad, pluralismo político, acceso a colegios electorales y libertad de movimientos para los observadores. Además, la Organización tiene que definir claramente cuáles serán las funciones de la MOE y las responsabilidades que asume, lo que se recogerá en un Informe elaborado por el Secretario General.⁴⁵⁴

Las MOE de la ONU suelen responder a un esquema similar. La Misión está dirigida por un **representante personal del Secretario General**, que desarrolla tareas eminentemente políticas y de representación.

La Secretaría designa un **Jefe de Misión**, normalmente un alto funcionario de las Naciones Unidas, y, junto al Jefe de Misión, se forma un reducido grupo de expertos, responsable de organizar los diferentes aspectos de la misión desplegada.⁴⁵⁵

La sede de la misión se establece en la capital del país, y se opera con oficinas regionales en los territorios. La MOE se despliega en el país en varias fases en función del calendario electoral, siendo la jornada de votación el día con mayor presencia de observadores. Éstos suelen ser de dos tipos: de larga y de corta duración, en función del tiempo durante el cual están desplegados en el país. Además, el número de observadores es variable, en función de las dimensiones del país, los aspectos a observar y las condiciones logísticas.

En lo que se refiere al **estatus jurídico de los miembros de la Misión**, sus términos y condiciones se plasman por escrito en un acuerdo suscrito entre el Estado anfitrión y la Organización. En el ámbito ONU, los componentes de la misión reciben el estatus de *expertos en misión*, lo que les otorga el reconocimiento de los privilegios e inmunidades del *Convención sobre*

⁴⁵⁴ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.104.

⁴⁵⁵ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.104.

Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas de 1946,⁴⁵⁶ estatus que conservan durante todo el período en el que trabajen para la Misión sobre el terreno.⁴⁵⁷

Los observadores estarán acreditados como tales en el país receptor, lo que les habilitará para desplazarse libremente por todo el país, tener acceso al censo electoral, o, entre otras cosas, poder comunicarse libremente con los partidos políticos.⁴⁵⁸

4.3.3.3. Actividades de la Misión.

La verificación de un proceso electoral se canaliza a través de dos actividades: la observación y la elaboración de informes.

La **observación** implica “observar” el proceso electoral. De conformidad con las directrices elaboradas por Naciones Unidas, la observación debe abarcar todo el proceso electoral, que tiene cuatro fases diferenciadas:

- (1) - Configuración del censo o registro electoral;
- (2) - campaña electoral;
- (3) - votación de los electores; y
- (4) – Escrutinio.

El seguimiento del proceso lo hacen los observadores desplegados en el terreno por parejas, que reciben formación del personal más especializado de la MOE en sesiones de capacitación sobre el sistema electoral y las tareas específicas a desarrollar.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, 1946: Peritos que Formen Parte de Misiones de las Naciones Unidas “Sección 22. A los peritos (aparte de los funcionarios comprendidos en el artículo V en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas se les otorgarán inmunidades que sean necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones, durante el período de sus misiones inclusive, el tiempo necesario para realizar los viajes relacionados con las mismas. En especial gozarán de: a) Inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal; b) Inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión esta inmunidad contra toda acción judicial continuará aunque las personas interesadas hayan cesado ya de trabajar en misiones para las Naciones Unidas; c) Inviolabilidad de todo papel y documento; d) Para los fines de comunicarse con las Naciones Unidas, el derecho a usar claves y de recibir papeles o correspondencia por estafeta o en valijas selladas; e) En lo que respecta a moneda o regulaciones de cambio, las mismas facilidades que se dispensan a los representantes de Gobiernos extranjeros en misiones oficiales temporales; f) Las mismas inmunidades y facilidades con respecto a su equipaje personal que las que se dispensan a los enviados diplomáticos.

⁴⁵⁷ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.106.

⁴⁵⁸ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.107.

⁴⁵⁹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.108.

El resultado de la observación de cada una de las fases del proceso electoral se plasma en **informes de observación**, en los que se recogen los aspectos fundamentales de la tarea realizada por los observadores, así como las irregularidades y deficiencias observadas.

Estos informes son remitidos por los observadores a la sede central de la misión para realizar su evaluación y redacción de un Informe Final, que se hace público a la finalización de la Misión y que se remite a las autoridades del país con diversas recomendaciones para bien corregir las deficiencias observadas o bien mejorar el desarrollo del proceso.⁴⁶⁰

4.3.3.4. Estándares internacionales de la observación electoral de la ONU.

La base jurídica de las Misiones de Observación Electoral desplegadas por las Naciones Unidas viene establecida en el mandato específico asignado por los órganos competentes de la Organización para cada una de las Misiones. Este mandato recoge y enumera las funciones y actividades específicas de observación, verificación o supervisión que una concreta MOE va a llevar a cabo en un proceso electoral determinado, así como las condiciones y obligaciones que deben cumplir los países observados.⁴⁶¹

Estos mandatos son fijados normalmente por la propia Secretaría General de la Organización, la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, en función del órgano que ha decidido el establecimiento de la Misión y, en muchos casos, de manera consensuada con las autoridades del país anfitrión.⁴⁶²

Siendo este mandato el elemento esencial que determina el fundamento jurídico y las funciones de la MOE, resulta fundamental destacar que estas MOEs observan, verifican o supervisan procesos electorales de conformidad con los estándares internacionales para elecciones democráticas. Concretamente, los estándares

⁴⁶⁰ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.109.

⁴⁶¹ Veremos ejemplos de estos mandatos en el siguiente epígrafe (4.4).

⁴⁶² Como fue el caso de la ONUVEN en las elecciones nicaragüenses de 1990.

internacionales en los que se basan estas misiones de las Naciones Unidas son las normas electorales de ámbito universal que incluyen derechos políticos.

Las MOEs de la ONU han desarrollado sus actividades de monitorización de elecciones de conformidad con las normas y estándares electorales contenidos en los tratados internacionales reseñados en el capítulo 2 de la presente investigación; nos referimos a las normas internacionales que proclaman el derecho a la participación política (**artículos 21 DUDH y 25 PIDCP, así como el Comentario General 25**),⁴⁶³ así como todos aquellos preceptos conexos que se recogen en otros tantos tratados internacionales, entre los cuales hemos destacados los **artículos 7 de la CEDAW, arts. 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), artículo 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD), y artículos 41 y 42 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.**

Finalmente, no con menor importancia, estas Misiones también han realizado sus actividades con arreglo al **principio de “elecciones auténticas y periódicas”**, formulado y desarrollado en multitud de resoluciones por la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁴⁶⁴ De hecho, las conclusiones de la Misión eran recogidas en un informe final en el que la Misión determinaba si las elecciones se habían desarrollado de forma “libre y auténtica”, es decir, de conformidad con los parámetros en que se formula el principio de celebración de elecciones.⁴⁶⁵

La ONU fue la organización pionera y más activa en el plano internacional no sólo desde un punto de vista operativo, sino también en lo que se refiere al desarrollo y la implementación sobre el terreno de los primeros estándares internacionales de observación electoral; estos estándares fueron aprobados y proclamados en tratados internacionales de ámbito universal que recogieron con profusión los derechos políticos que correspondían a todos los ciudadanos.

⁴⁶³ Vid. Capítulo 2.

⁴⁶⁴ Vid. Capítulo 2.

⁴⁶⁵ Vid. *BADÍA, A.: op. cit., pág.107.*

Posteriormente, han proliferado otros estándares internacionales para la observación electoral, tanto en el ámbito universal como en otros ámbitos regionales que, teniendo como base estos primeros estándares universales, han ampliado y perfeccionado aquellos.

4.4.- Evolución histórica de la observación electoral de Naciones Unidas. Análisis de los casos más destacados: Misiones de “primera” y “segunda generación”. Las misiones de observación electoral de la ONU en Namibia (1989), Nicaragua (1989/90), Haití (1990/91) y El Salvador (1993/94).

La historia de las Naciones Unidas está estrechamente ligada a la historia de la observación electoral internacional. La ONU fue la primera Organización en observar elecciones en **Corea** en 1948, que sirvieron para legitimar al gobierno de Seúl como en único legal y legítimo en la península coreana,⁴⁶⁶ y que constituyó la primera experiencia de observación electoral de la ONU sobre el terreno.

La evolución de la observación electoral de Naciones Unidas puede concretarse en las **tres siguientes etapas**:

1ª etapa. En las décadas posteriores, la actividad de observación electoral de Naciones Unidas adquirió una importancia considerable en el período de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960, a partir del caso de **Togo** –aún bajo administración británica- en 1956, que fue la primera misión que incluyó un componente electoral.⁴⁶⁷ **Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión**, no excediendo normalmente más de 30 observadores por misión, aún en los casos más delicados o susceptibles de irregularidades o con alto potencial de generar conflictos regionales.⁴⁶⁸

En este período, las operaciones de Naciones Unidas siguieron un esquema similar. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una elección, plebiscito o referéndum, mediante una

⁴⁶⁶ YANG, E., *Corea. Historia de un proceso de reunificación*, Ed. Catarata, Madrid, 2007.

⁴⁶⁷ BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: “*Observación internacional y nacional de elecciones*”, en IDEA INTERNATIONAL: “*Compared Electoral Law in Latin America*”, Stockholom, 2007.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

decisión que era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso.

Las décadas de los 70 y 80 transcurrieron con experiencias de observación puntuales y, en todo caso, vinculadas al proceso de descolonización, alcanzando su apogeo al final de los años 80.

Mientras que las misiones de Naciones Unidas desplegadas entre 1956 y 1989 han sido consideradas como misiones de primera generación, la segunda generación de estas misiones de observación comenzaría en 1990. Las características más relevantes de las **“misiones de primera generación”** son las siguientes:

- i. La implicación de la ONU estuvo inicialmente justificada por el hecho de que algunos de los territorios observados eran territorios coloniales.
- ii. El mandato otorgado a la ONU consistió generalmente en permitir a los habitantes de un territorio colonial no independiente expresar libremente su voluntad sobre el futuro de su territorio, mediante la observación de un plebiscito, referéndum o un proceso electoral.
- iii. El mandato para monitorizar era otorgado por la Asamblea General, el Consejo de Fideicomisos, por un Comité Especial o por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en caso de territorio estratégico.
- iv. Estas misiones sólo observaban en territorios no independientes; nunca en países soberanos.
- v. Las operaciones tenían un objetivo concreto: la observación de un proceso electoral y el envío de informes y hallazgos de la observación el órgano encargado de la ONU.
- vi. Las operaciones de Naciones Unidas tenían un tamaño reducido, habida cuenta que el número de observadores nunca excedió de 30.⁴⁶⁹

2ª etapa. 1990 fue un año clave para la observación electoral internacional. En ese mismo año, las Naciones Unidas supervisaron de forma exitosa –bajo un enfoque

⁴⁶⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 119-120.

extensivo y un numeroso equipo de observadores- las elecciones que llevaron a la independencia de **Namibia 1989-1990**, e igualmente observaron las elecciones en **Nicaragua (1990)**, constituyendo éste el primer caso en el cual la Organización observaba elecciones en un país independiente.

Entre 1989 y 1992, se atendieron 23 misiones de observación de un total de 30 solicitudes, mediante la cual los diferentes países buscaban dar legitimidad a sus elecciones.⁴⁷⁰ Son ejemplos destacados de observación en este período **Haití (Diciembre 1990)**, **Angola (Septiembre 1992)**, **Camboya (Mayo 1993)**, y **Mozambique (Octubre 1994)**. Podrían añadirse otros ejemplos, tales como **Eritrea (Abril 1993)**, **Sudáfrica (Abril 1994)**, y **Malawi (Junio 1993 y Mayo 1994)**, en los cuales la implicación de las Naciones Unidas fue menos amplia que en los anteriores países, aunque en todo caso debe destacarse el fundamental papel desempeñado por el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** en materia de asistencia electoral.

Las **misiones de “segunda generación” de Naciones Unidas** incluyeron la observación en territorios independientes (Nicaragua o Haití, en 1990) y no independientes (Namibia, también 1989-1990). Estas misiones eran más extensas y complejas, más comprehensivas de todo el proceso electoral, y con un mandato más amplio, incluyendo componentes civiles y militares, así como fuerzas de mantenimiento de la paz.⁴⁷¹

3ª etapa. La tercera y última fase de la observación electoral de la ONU comienza a partir de mediados de los años 90, cuando la Organización comienza a asumir un papel no tan directo como hasta entonces en los países observados, de forma que la ONU como tal no enviará misiones de observación electoral al terreno, delegando su actuación en las numerosas organizaciones regionales que empezaron a desarrollar sus actividades en esta época, como la OSCE o la UE. Sin embargo, el papel de la ONU en el ámbito de la observación electoral, aún no siendo tan central como anteriormente, no deja de ser relevante desde el punto de vista de la toma de decisiones, de las capacidades institucionales de la Organización y desde el punto de vista logístico, así

⁴⁷⁰ NOHLEN, D. y SABSAY, D.: "I. Derecho electoral".

⁴⁷¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 120.

como por su presencia en las misiones desplegadas a través de expertos electorales de la ONU u otros representantes de la Organización.

Pasamos a continuación a analizar varias misiones de observación electoral de las Naciones Unidas que han de ser destacadas por el impacto que han tenido en la evolución democrática, la reconciliación nacional o la estabilidad institucional de los países donde se desplegaron. Se trata de MOEs de la ONU de especial trascendencia y repercusión para la historia de la observación internacional de elecciones.

a) Namibia 1989.

Aún cuando las elecciones de **Namibia** en 1989 correspondían formalmente a la categoría de descolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convierten en una categoría en sí misma. El **Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición** (conocido como UNTAG, según la sigla en inglés) alcanzó la cifra de 8.000 personas, incluyendo unos 2.000 empleados civiles, 1.500 policías y 4.500 militares. La relación de cinco observadores por mesa de votación no ha sido igualada desde entonces.⁴⁷²

Hay tres aspectos de UNTAG que merecen ser destacados:

En primer lugar, **fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato**, ya que sus funciones incluían la creación de condiciones para una elección libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, así como contactos directos con los votantes.

Segundo, **UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio**, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones.

⁴⁷² BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: “Observación internacional y nacional de elecciones”, en IDEA INTERNATIONAL: “*Compared Electoral Law in Latin America*”, Stockholom, 2007.

En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la *creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores*, lo que provocó el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica, Mozambique).⁴⁷³

En definitiva, la operación de la UNTAG tuvo éxito en la ejecución de su mandato:

“crear las condiciones para la celebración de elecciones libres y justas por una Asamblea Constituyente que elaboraría una Constitución bajo la cual Namibia conseguiría su independencia como Estado soberano y libre.”

La mayor innovación de la operación de la ONU en Namibia consistió en que la UNTAG asistió y coadyuvó a que este proceso de descolonización fuera el primero que condujo a la formación de un nuevo Estado independiente y democrático.⁴⁷⁴

b) Nicaragua 1990 (ONUEN).

En el mismo año (1990), las Naciones Unidas observaron también las elecciones en **Nicaragua**, en el **primer caso en el cual la Organización observaba elecciones en un país independiente**. El número de lugares de votación y el contexto de la misión hacían imposible la utilización del enfoque intensivo de Namibia, ya que se hubieran requerido alrededor de 20.000 observadores el día de las elecciones. La reducida escala de la operación llevó al uso sistemático de métodos estadísticos de verificación, cuyo uso se ha extendido a países tan diversos como Angola, Eritrea, Haití.⁴⁷⁵

Nicaragua celebró elecciones en Febrero de 1990 bajo la observación, entre otras, de misiones de observación de la ONU y la OEA: en total, 2.578 observadores internacionales de 278 organizaciones.⁴⁷⁶

⁴⁷³ Vid. BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: op.cit.

⁴⁷⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit. p.163.*

⁴⁷⁵ <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=1>

⁴⁷⁶ BEIGBEDER, Y.: “International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy”, Ed. Springer, 1994.

Esta misión formó parte del proceso de paz en Centroamérica, teniendo por eso una dimensión internacional indubitada. En los Acuerdos de Esquipulas II, firmados el 7 de agosto de 1987, los Presidentes de los cinco Estados de Centroamérica se habían comprometido entre otras cosas a invitar observadores de las Naciones Unidas y de la OEA para presenciar los procesos electorales. Como continuación del proceso de paz, en la *Declaración de La Paz (El Salvador)*, firmada el 14 de febrero de 1989, los Presidentes centroamericanos tomaron nota de la disposición expresada por el Presidente de Nicaragua de realizar elecciones a más tardar el 25 de febrero de 1990 como parte del proceso de reconciliación nacional y de invitar observadores internacionales.⁴⁷⁷

El 3 de marzo de 1989 el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua dirigió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas en la cual solicitó el envío de un grupo de observadores para verificar la limpieza del proceso electoral en todas sus etapas.⁴⁷⁸

En un acuerdo entre el Gobierno de Nicaragua y el Secretario General de la ONU, que fue firmado el 5 de julio de 1989, se establecieron los **términos de referencia** de la **Misión de observación de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Nicaragua (ONUVE)**. Su mandato incluía las siguientes funciones:

- a) Verificar que los partidos políticos tengan una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios;*
- b) Verificar que los partidos políticos gocen de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o intimidación por parte alguna;*
- c) Verificar que todos los partidos políticos tengan acceso equitativo a la televisión y radio estatales, tanto en cuanto al horario como a la duración de la transmisión;*
- d) Verificar que los registros electorales estén debidamente constituidos;*
- e) Con el fin de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso, la Misión podrá informar al Consejo Supremo Electoral o a sus órganos subsidiarios sobre las denuncias que pudieran recibirse o las irregularidades que pudieran observarse en el proceso electoral, así como los casos eventuales de interferencia con ese proceso. De ser pertinente, la Misión podría asimismo pedir información sobre las medidas correctivas que fuesen del caso;*

⁴⁷⁷ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*

⁴⁷⁸ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.128.

f) Someter informes al Secretario General quien, a su vez, informará, según proceda, al Consejo Supremo Electoral. Los informes que se presentan serán fácticos y objetivos e incluirán observaciones o conclusiones que reflejen el papel de la Misión en la verificación del proceso electoral.”

La Asamblea General (23/10/89)⁴⁷⁹ y el Consejo de Seguridad (27/7/1989)⁴⁸⁰ aprobaron la decisión del Secretario General para establecer la misión de observación. La misión empezó su trabajo el 25 de agosto de 1989 que desarrolló en tres fases, cubriendo el proceso de registro, la campaña electoral y las elecciones mismas.

ONUVEN concluyó que este proceso electoral había sido “imparcial y justo” y que las elecciones se habían desarrollado de “manera altamente elogiada”.⁴⁸¹ Fue la primera vez en que Nicaragua tuvo unas elecciones en la que los perdedores aceptaron y respetaron los resultados, asegurando una transición pacífica.⁴⁸²

En cuanto a la valoración de esta misión, como ya hemos destacado, al tratarse de la primera vez que un Estado soberano independiente solicitó a Naciones Unidas que verificara su proceso electoral, constituye un supuesto trascendental para la historia de la observación electoral.

El informe final de la Misión enfatizó los aspectos positivos del proceso electoral, mientras que se limitó a destacar como negativos aquellos referentes a la falta de imparcialidad de los medios de comunicación y la polarización que ello generaba en el país.⁴⁸³

Por último, tanto el Secretario General de Naciones Unidas como su representante personal destacaron los elementos novedosos de esta misión y la necesidad de aprender de esta primera experiencia. En definitiva, la valoración de esta misión para los fines para los que fue creada fue altamente positiva.

⁴⁷⁹ Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/44/10, de 23 de octubre de 1989: “*La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz*”.

⁴⁸⁰ Resolución 637 (1989) del Consejo de Seguridad de la ONU, de 27 de julio, “*Centroamérica: Esfuerzos en pro de la paz*”.

⁴⁸¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 168.

⁴⁸² BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 169.

⁴⁸³ ONUVEN report: “*It is not just a question of biases in the selection of facts..., but that those facts are distorted to such a degree that the same event is unrecognizable when one tries to follow it through the different media.*” (Vid. <http://www.envio.org.ni/articulo/2582>)

c) Haití 1990-1991 (ONUVEH).

El Grupo de Observadores de las NNUU para la Verificación de las elecciones de Haití (ONUVEH) se estableció para participar en la convocatoria de diciembre de 1990 y enero de 1991. El resultado de estas elecciones presidenciales, legislativas y municipales debería ser el punto de partida para consolidar el Estado de Derecho en el país.⁴⁸⁴ La solicitud del General de facto Prosper Avril fue repetida y formalizada por el gobierno provisional de Ertha Pascal-Trouillot el 17 de julio de 1990.⁴⁸⁵ Aunque la intervención de las Naciones Unidas en Haití fue criticada porque la paz internacional no estaba en juego,⁴⁸⁶ finalmente, el 10 de octubre de 1990, la Asamblea General adoptó por consenso una resolución que estableció la **Misión de Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH)**.

Esa misión constituyó en cierto modo una desviación de la línea general de Naciones Unidas de tratar misiones de observación electoral en un país soberano como actividad excepcional que presupone una dimensión internacional. Invocando el artículo 1, párrafo 1 de la Carta de la ONU, que define el mantenimiento de la paz internacional y de la seguridad como objetivo principal de Naciones Unidas, se facilitó dejar fuera de consideración el artículo 2, párrafo 7 de la Carta, que consagra el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados Miembros.

El fundamento del establecimiento de esta Misión se encuentra en la tarea de Naciones Unidas de asistencia en materia de derechos humanos a los Estados miembros de la Organización.⁴⁸⁷

El gobierno de Haití solicitó a la ONU una misión civil, de verificación y de seguridad durante las elecciones:

⁴⁸⁴ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.144.

⁴⁸⁵ HODGSON, J.: *“Dissonant voices: Northern NGO and Haitian partners perspectives on the future of Haiti”*, AAVV.: “Haiti. Hope for a fragile state”, SHAMSIE, Y. y THOMPSON, A. (editors), CIGI, Canada, 2006.

⁴⁸⁶ STOELTING, D.: *“The challenged of UN- Monitored elections in independent Nations”*, Standard Journal of International Law, Vol. 29, 1992.

⁴⁸⁷ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.144.

“[...] Sin embargo, desearía que las Naciones Unidas asignaran observadores cuya presencia facilitaría el cumplimiento de la misión del ejército, al igual que la participación del pueblo en las elecciones”⁴⁸⁸.

El mandato de la Misión recoge las cuatro actividades que iba a realizar la ONUVEH durante el proceso electoral:

- a) Fortalecimiento y credibilidad del proceso;
- b) observación electoral de todo el proceso;
- c) observación de la seguridad; y
- d) coordinación con otras misiones de observación.⁴⁸⁹

En esa perspectiva, la misión de observación electoral en Haití se podría interpretar como una ampliación del mandato de la ONU para ese tipo de acciones. **Fue la primera vez que Naciones Unidas, a solicitud de un gobierno soberano, intervino en un proceso electoral por el sólo motivo de conferir legitimidad a las elecciones y su resultado.**

El resultado de las elecciones de Haití fue valorado positivamente por Naciones Unidas, sobre todo por el hecho de que las instituciones y órganos responsables del proceso cumplieron su cometido con imparcialidad así como por el hecho de que la población haitiana ejerció su derecho de voto sin intimidación ni interferencias.⁴⁹⁰

No obstante, el caso de Haití (como el de Angola en 1992) pone de manifiesto que las elecciones libres no iban a garantizar a los votantes un futuro democrático, a pesar de que la misión de observación declarara que estas elecciones habían sido libres y justas.⁴⁹¹ La compleja evolución política de países como Haití nos demostraría los posibles retrocesos e involuciones que puede experimentar el cumplimiento de los principios democráticos.

d) El Salvador 1994 (ONUSAL).

⁴⁸⁸ “Carta de fecha de 6 de julio de 1989, dirigida al Secretario General al Presidente de la Asamblea General”, Doc. A/44/375.

⁴⁸⁹ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.152.

⁴⁹⁰ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.161.

⁴⁹¹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 185.

La misión de observación electoral de la ONU en **El Salvador** tuvo sin duda una **dimensión internacional**. La Misión de Observación de NNUU en El Salvador (ONUSAL) es una de las operaciones de Naciones Unidas de mayor envergadura; de hecho, fue calificada como “de segunda generación”, por incluir entre sus funciones la consolidación de la paz.⁴⁹²

La misión de observación electoral formó parte del proceso de paz en El Salvador que se desarrolló bajo los auspicios del Secretario General de Naciones Unidas. Según la recomendación del Secretario General el 20 de mayo de 1990 el Consejo de Seguridad (res. 693)⁴⁹³ estableció la **Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)** con el mandato de supervisar y verificar los acuerdos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

En la fase final del proceso de paz, el gobierno de El Salvador solicitó el 8 de enero de 1993 la observación de las elecciones del 20 de marzo de 1994 como prolongación y ampliación del mandato de ONUSAL, misión que fue aprobada por el Consejo de Seguridad el 27 de mayo de 1993. El día de las elecciones hubo unos 900 observadores de Naciones Unidas que estaban presentes en todos los 355 centros de votación, contándose además con unos 2000 y 3000 observadores de Organizaciones no gubernamentales.⁴⁹⁴

La ONUSAL es una única operación de mantenimiento de la paz en la que operaron distintas divisiones: derechos humanos, policía, militar y electoral. El mandato de la ONUSAL lo estableció el Consejo de Seguridad, estableciéndose como funciones a ser desempeñadas por la ONUSAL las siguientes:⁴⁹⁵

“a) Observar que las medidas y las decisiones adoptadas por todas las autoridades electorales sean imparciales y compatibles con la celebración de elecciones libres y limpias;

⁴⁹² Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.199.

⁴⁹³ Resolución 693 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 20 de mayo de 1991.

⁴⁹⁴ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.201.

⁴⁹⁵ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.204.

- b) observar que se adopten las medidas adecuadas para que los ciudadanos con derecho a voto sean incluidos en el registro electoral y puedan de esa manera ejercer tal derecho;
- c) observar que existan efectivamente mecanismos para impedir el voto múltiple, habida cuenta de que no es viable revisar todo el registro electoral antes de las elecciones;
- d) observar que se respeten sin restricciones las libertades de expresión, organización, circulación y reunión;
- e) observar que los posibles votantes conozcan suficientemente bien los mecanismos para participar en la elección;
- f) examinar, analizar y evaluar las críticas formuladas, las objeciones planteadas y los intentos por restar legitimidad al proceso electoral y, cuando fuese necesario, transmitir la información correspondiente al Tribunal Electoral Supremo;
- g) Comunicar al Tribunal Electoral Supremo las denuncias recibidas en razón de irregularidades en la publicidad electoral o de posibles injerencias en el proceso electoral; cuando proceda, solicitar información acerca de las medidas correctivas que se hayan adoptado;
- h) destacar „observadores" en todos los recintos electorales el día de la elección a fin de verificar que el derecho de voto sea plenamente respetado;
- i) prestar asistencia al Representante Especial del Secretario General en la preparación de informes periódicos al Secretario General, el cual a su vez, informará al Tribunal Supremo Electoral y presentará informes al Consejo de Seguridad, según sea necesario".⁴⁹⁶

La conclusión final de la MOE fue la siguiente:

*“A la luz de la información recogida por los observadores durante el desarrollo de la jornada electoral, así como de la observación sistemática del proceso electoral realizada en los últimos seis meses, ONUSAL considera que, en términos generales, las elecciones del 20 de marzo han tenido lugar bajo condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad. A pesar de las serias deficiencias de organización y transparencia antes señaladas, estas elecciones pueden considerarse aceptables”.*⁴⁹⁷

Finalmente, la doble vuelta en el sistema electoral salvadoreño permitió que los fallos que se detectaron en la primera vuelta fueran subsanados en la segunda vuelta, por lo que el desarrollo del proceso electoral fue perfeccionado en la segunda cita celebrada el 24 de abril de 1994, en la que resultó vencedora la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Doc. Cit. S/25812, pf. 88, pág. 22.

⁴⁹⁷NOLTE, D.: “Observación internacional”,

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Observacion%20Internacional.htm

⁴⁹⁸ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, pág.212.

e) Otras misiones de observación destacadas de las Naciones Unidas.

A partir de esa fecha, en la década de los 90, las Naciones Unidas organizaron u observaron elecciones y consultas populares históricas en **Timor-Leste, Sudáfrica, Mozambique**, en 1994 o **Camboya**, en 1993. Posteriormente, la Organización ha seguido prestando asistencia técnica y logística fundamental en elecciones clave en muchos países, entre los cuales, podemos destacar **Afganistán, Burundi, la República Democrática del Congo, Iraq, Nepal, Sierra Leona o Sudán**.

Merece la pena destacar, por su relevancia, la **Misión de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)**, en 1992, integrada por 148 oficiales electorales que fueron complementados con hasta 1.200 observadores internacionales en proceso electoral.⁴⁹⁹

Los términos del mandato del componente electoral de la ONUMOZ fueron los siguientes:

- “a) Verificar la imparcialidad de la Comisión Nacional de Elecciones y sus órganos en todos los aspectos y etapas del proceso electoral.*
- b) Verificar que los partidos políticos y alianzas disfrutan de una completa libertad de asociación, movimientos, reunión y expresión, sin interferencias ni intimidación.*
- c) Verificar que todos los partidos políticos y alianzas tienen un acceso equitativo a los medios de comunicación estatales y que existe equidad en la distribución de tiempos en radio y televisión.*
- d) Verificar que el censo electoral está correctamente diseñado y que a los votantes no se les niega las tarjetas de identificación y registro o su derecho de voto.*
- e) Informar a las autoridades electorales de las reclamaciones, irregularidades e interferencias observadas y, si es necesario, solicitar a las autoridades que intervengan para resolverlas o rectificarlas, así como conducir una investigación independiente de tales irregularidades.*
- f) Observar todas las actividades relacionadas con el registro de votantes, la organización de las mesas, la campaña electoral, la votación y el recuento de votos, la agregación y el anuncio de resultados.*
- g) Participar en la campaña de educación electoral.*
- h) Elaborar informes periódicos sobre la evolución del proceso electoral, para presentarlos ante el Secretario General a través de su Representante Especial”⁵⁰⁰.*

⁴⁹⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 216.

⁵⁰⁰ UN Department of Public Information Document “United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)”, Enero 1993, pp. 4 y 6.

Finalmente, la misión fue valorada muy positivamente por el Secretario General de Naciones Unidas:

*“... El proceso de paz en Mozambique ha concluido con éxito. [...] El éxito de la operación es un ejemplo de lo que se puede obtener por conducto de las Naciones Unidas cuando todas las fuerzas se unen en un empeño común para lograr un objetivo común”.*⁵⁰¹

En definitiva, resulta evidente que esta nueva Misión de la ONU fue esencial para la consolidación institucional del país y la superación del conflicto por parte de la sociedad mozambiqueña.

f) La delegación de las acciones de observación electoral a favor de las organizaciones regionales de observación electoral internacional.

En los últimos años, es poco frecuente que las Naciones Unidas desplieguen misiones de observación electoral sobre el terreno, si bien inicialmente fue la actividad central de apoyo de la ONU en este ámbito. Este cambio se ha debido al hecho de que la ONU ha delegado esta labor de observación en las organizaciones regionales de observación electoral, que tienen menos limitaciones presupuestarias, a cambio de un incremento exponencial de su actividad de asistencia técnica electoral.

No obstante, su acción en relación a los procesos electorales continua siendo relevante, pues Naciones Unidas sigue apoyando estas actividades de observación de otras Organizaciones regionales, por ejemplo, mediante el apoyo logístico, sobre todo, mediante su Agencia UNOPS,⁵⁰² o bien ejecutando proyectos de asistencia electoral en muchos países, en función de las conclusiones y recomendaciones que emanan de las antedichas misiones de observación.

4.5. Impacto de la observación electoral de la ONU en la evolución

⁵⁰¹ Doc. Cit. S/1994/1449, de 23 de diciembre de 1994, pf. 35, pág. 9.

⁵⁰² United Nations Office for Project Services (UNOPS) fue establecida en 1974 como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se convirtió en una organización independiente en 1995. La misión de UNOPS es ampliar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas y de sus asociados para ejecutar operaciones de consolidación de la paz, humanitarias y de desarrollo que revisten importancia para las personas necesitadas.

democrática.

Las Misiones de Observación Electoral de la ONU tenían como finalidad velar por el desarrollo de elecciones libres y limpias, tal y como puede deducirse de los mandatos que fundamentaban su actuación en los países observados; en ningún caso, se mencionaba la palabra de “democracia”. El contexto político en el que se desarrollaron sus MOEs no era el propicio para recoger un término aún muy controvertido e inquietante para muchos países relevantes de la comunidad internacional. Ello no obsta para que en el capítulo final de esta investigación estudiemos en detalle la contribución esencial e insustituible de esta Organización universal para la expansión de los principios democráticos y el desarrollo del derecho a la democracia en Derecho Internacional Público.

Sin embargo, centrándonos en la importancia del papel de las Naciones Unidas en el plano de la observación electoral internacional, después de analizar de forma individualizada en los apartados precedentes la trascendencia de la Organización para el desarrollo democrático, la consolidación institucional o la reconciliación interna postconflicto en algunos países, debemos valorar en términos generales el impacto que ha tenido (y sigue teniendo) la ONU para el devenir y el desarrollo de la observación electoral internacional en la escena internacional.

La ONU sentó las bases de la observación electoral internacional; le proporcionó y le sigue proporcionando la base jurídica y los fundamentos de su acción; de la estructura operativa, que sigue reproduciéndose en algunas de las más profesionalizadas misiones de observación electoral; dotó a la observación electoral internacional de estándares de observación electoral o para elecciones de alcance universal, del que dimanaran todos los estándares regionales que posteriormente fueron creándose. Además, Naciones Unidas desarrolló las primeras misiones de observación, bien íntegramente de observación o bien con un específico componente electoral y llevó a cabo las primeras experiencias de observación electoral sobre el terreno.

Así, mientras que las primeras operaciones de observación electoral de Naciones Unidas estaban relacionadas con el objetivo general de Naciones Unidas de mantener la paz y seguridad internacionales, pronto adquirieron su propia legitimidad en el seno del

programa de la ONU para la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁵⁰³

Los fundamentos teóricos de la democracia y del principio de elecciones libres y auténticas son obra de la acción llevada a cabo por la Organización con sede en Nueva York y Ginebra, sobre todo, de la Asamblea General y del Secretario General. A través de sus resoluciones e informes, estos órganos de la ONU han venido desarrollando un conjunto de principios y normas vinculantes de Derecho Internacional Público que, sin obligar en principio⁵⁰⁴ a los Estados miembros a implantar un sistema democrático de forma directa, y respetando los contornos del principio de no injerencia en asuntos internos, han promovido de manera sustancial el respeto de los derechos humanos y, en lo que concierne a esta investigación, de los derechos civiles y políticos, cuya salvaguardia no encuentran mejor adalid que el Estado de Derecho democráticamente legitimado. Este Estado de Derecho no es sino un sistema democrático, pero cubierto de ese manto jurídico que erosiona sutilmente ese sacrosanto principio internacional de la soberanía de los Estados.

Asimismo, esos fundamentos jurídicos tienen como base y origen el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En este punto, debe también enfatizarse la encomiable labor teórica del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado y plasmado principios básicos para la observación electoral en su Comentario General 25.

Resulta incuestionable que la tarea de promoción de los derechos humanos realizados en el marco de las Naciones Unidas ha permitido ir avanzando progresivamente en la formalización jurídica universal de aspectos sustantivos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.⁵⁰⁵

En relación al derecho de participación política y la celebración de elecciones, puede constatarse una escasa incidencia en los informes que los Estados envían al

⁵⁰³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 117.

⁵⁰⁴ Desarrollaré este argumento en el capítulo 15.

⁵⁰⁵ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 113.

Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como mecanismo de control.

Por el contrario, donde sí se ha avanzado es en la vía de promoción de los derechos humanos.⁵⁰⁶ En relación con ello, y como consecuencia de la proliferación de sus actividades, Naciones Unidas ha estado presente observando y asistiendo elecciones en casi todo el planeta, con un impacto único e insustituible en la consolidación democrática de numerosos países. La contribución de estas primeras misiones a la promoción de la democracia, la reconciliación de países lastrados por guerras, la consecución de fórmulas de estabilidad institucional y la legitimación democrática de gobiernos elegidos por la voluntad de los ciudadanos constituyen éxitos –aún no exentos de dificultades- de una colosal transcendencia no sólo para la evolución política que han seguido los países objeto de la observación de la ONU, sino que está coadyuvando a moldear sustancialmente la sociedad internacional actual.

La historia de países como El Salvador, Nicaragua, Namibia o Mozambique no puede entenderse sin los esfuerzos ímprobos que la Organización de las Naciones Unidas desplegó en sus territorios. Es cierto que ha habido experiencias negativas, y que se han producido errores y deficiencias en algunas de estas misiones, pero el balance de la observación de elecciones de la ONU es positivo e insustituible. En palabras de **Beigbeder**,

*“Las Naciones Unidas se convirtieron en un actor influyente en la “ola democratizadora” de los años 80 y 90”*⁵⁰⁷.

Actualmente, las Naciones Unidas no desarrollan apenas actividades de observación electoral sobre el terreno sino que normalmente prefieren delegar esta tarea a las organizaciones regionales, como la Unión Europea, la OEA, la UA, SADC, etc., menos condicionadas financieramente que la Organización universal. Sin embargo, esta delegación ha sido uno de los desencadenantes de la excesiva proliferación de organizaciones internacionales con actividades de observación electoral, que está conduciendo a dos fenómenos que abordaremos también en este trabajo: la frivolidad

⁵⁰⁶ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 113.

⁵⁰⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 117.

y la politización de la observación electoral.⁵⁰⁸ Dos fenómenos que están generando cierta confusión en lo que debe entenderse como observación electoral, y que están distanciándose en algunos casos de la elevada imparcialidad y neutralidad de la que podían presumir las misiones de observación de las Naciones Unidas.

Sin embargo, esta delegación onusiana no significa desentendimiento respecto de la observación internacional de elecciones. El patrocinio de las Naciones Unidas de la reunión celebrada el 27 de Octubre de 2005, en la que numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales consensuaron pautas y principios básicos que debe reunir la observación internacional de elecciones, con la aprobación de la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* y el *Código de Conducta del Observador Electoral* ponen de manifiesto el permanente apoyo de las Naciones Unidas a los esfuerzos y actividades de la observación electoral en el plano internacional.

4.6. Conclusiones.

- I. La actuación de las Naciones Unidas en materia de observación electoral internacional se ha ido cimentando con base en las diversas Conferencias internacionales celebradas y en los documentos del Secretario General, entre los que destacan “Un programa de paz” y su “Agenda para la democratización”.
- II. La ONU se dotó de una estructura institucional para el desarrollo de sus actividades de observación y asistencia electoral, siendo su piedra angular la División de Asistencia Electoral (DAE), unidad que canaliza y examina las solicitudes de observación electoral de los Estados miembros.
- III. La participación de Naciones Unidas en los procesos electorales puede revestir diversas modalidades, cada una con sus características y particularidades que abren las posibilidades y potencialidades de la Organización.
- IV. Los requisitos para el establecimiento de una misión de observación de las Naciones Unidas son: la dimensión internacional, la participación

⁵⁰⁸ Vid. Capítulo 11.

integral de la ONU en todo el proceso, la solicitud del gobierno y el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas en la presencia de la misión onusiana, y la preceptiva autorización previa de los órganos competentes de Naciones Unidas.

- V. Las misiones de observación de la ONU han evolucionado desde sus inicios en los años 40 hasta la actualidad. Las Naciones Unidas tuvieron un papel esencial en el proceso de descolonización de los años 60 y posteriores, y en la resolución de conflictos críticos en la década de los 90, con un relevante alcance internacional.
- VI. Los casos analizados de Namibia, Nicaragua, Haití o El Salvador evidencian el singular papel desempeñado por la Organización. La observación (y asistencia) electoral de Naciones Unidas fue clave para la legitimación de sus nuevas y frágiles democracias, para la resolución de sus conflictos civiles o para superar su endémica inestabilidad institucional.
- VII. En definitiva, sin ocultar las sombras y defectos de la acción de la Organización en materia de observación electoral, podemos concluir que la actuación de las Naciones Unidas en materia de observación electoral es encomiable e insustituible, habida cuenta que ha proporcionado la base jurídica necesaria para el desarrollo de las posteriores y actuales acciones de observación electoral, ha desplegado las primeras misiones de observación sobre el terreno, se han extraído de estas primeras experiencias lecciones aprendidas para la observación electoral posterior y ha contribuido enormemente a la estabilidad política, a la resolución de conflictos así como a la promoción de la democracia como sistema político idóneo para la salvaguarda de los derechos civiles y políticos proclamados en los textos que componen la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

CAPÍTULO 5. LA OBSERVACION ELECTORAL DEL CONSEJO DE EUROPA.

5.1. El Consejo de Europa.

5.1.1. Introducción.

5.1.2. Régimen jurídico y Objetivos.

5.1.3. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Derecho a elecciones libres.

5.2. Las Misiones Electorales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE).

5.2.1. Introducción.

5.2.2. Orígenes y evolución de la observación electoral de la APCE.

5.2.3. Composición.

5.2.4. Base Jurídica y Estándares de observación electoral.

5.2.5. Metodología de las Misiones.

5.2.6. Valoración de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

5.3. Las Misiones Electorales del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

5.3.1. Introducción.

5.3.2. Base jurídica y Estándares de observación electoral.

5.3.3. Seguimiento de la democracia local y regional.

5.3.4. Composición de las Misiones de observación electoral del Congreso.

5.3.5. Metodología de las misiones del CPRL sobre el terreno.

5.3.5.1. Informes y seguimiento de las Misiones Electorales del Congreso.

5.3.6. Valoración de la observación electoral del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

5.4. La Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).

5.4.1. Naturaleza jurídica y composición.

5.4.2. Actividades de la Comisión directamente relacionadas con la observación electoral.

5.4.2.1. Asistencia constitucional.

5.4.2.2. Elecciones y referendos, partidos políticos.

5.4.2.3. Textos de referencia de la Comisión de Venecia más directamente relacionados con la observación electoral.

5.5. Conclusiones.

CAPÍTULO 5. LA OBSERVACION ELECTORAL DEL CONSEJO DE EUROPA.

5.1. El Consejo de Europa.

5.1.1. Introducción.

El **Consejo de Europa** es una organización internacional de ámbito regional destinada a promover, mediante la cooperación de los estados de Europa, la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. El Consejo de Europa (CdE) es una organización de carácter intergubernamental, ya que sus órganos no tienen poder de decisión obligatoria respecto a los Estados que la componen.⁵⁰⁹ Tiene su sede en la ciudad francesa de Estrasburgo.

Es la más antigua de las organizaciones internacionales que persiguen los ideales de la integración europea, y es asimismo la única que integra en su seno a todos los Estados europeos, con la salvedad de Bielorrusia,⁵¹⁰ excluida por razón de su régimen político autoritario incompatible con los principios que sustentan la pertenencia a esta Organización.⁵¹¹ Constituido en el Congreso celebrado en La Haya el 7 de mayo de 1948, actualmente, el Consejo de Europa consta de 47 países miembros de la Europa geográfica, que representan a 820 millones de ciudadanos.⁵¹²

5.1.2. Régimen jurídico y objetivos.

El régimen jurídico del CdE se rige de conformidad con su **Estatuto**, aprobado por el **Tratado fundacional de Londres**, de 1949. Con el fin de alcanzar sus objetivos

⁵⁰⁹ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

⁵¹⁰ <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

⁵¹¹ Tampoco lo es el Estado del Vaticano.

⁵¹² Página web del Consejo de Europa: <http://hub.coe.int/>

y desplegar adecuadamente sus atribuciones, el CdE consta de diversos órganos internos: - una **Asamblea parlamentaria** (órgano deliberante del Consejo de Europa); - un **Comité de Ministros** (órgano preponderante en la Organización); y - una **Secretaría General** (con la finalidad de asistir a los órganos políticos principales). Además, el CdE se ha venido dotando de otros instrumentos institucionales autónomos, que han venido asumiendo el ejercicio de las nuevas funciones y facultades; el más relevante de estos organismos internacionales vinculados a la organización, por la trascendencia política y jurídica de su labor es, sin duda, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, con sede –también- en Estrasburgo.

Las finalidades del Consejo de Europa están contenidas en el Preámbulo y el *artículo 1º a) del Estatuto*.⁵¹³

“Artículo 1

*a) La finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para **salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social.***

*b) Esta finalidad se perseguirá, a través de los órganos del Consejo, mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la **salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.***

c) La participación de los Miembros en los trabajos del Consejo de Europa no debe alterar su contribución a la obra de las Naciones Unidas y de las restantes organizaciones o uniones internacionales de las que formen parte.

d) Los asuntos relativos a la defensa nacional no son de la competencia del Consejo de Europa.”

Igualmente relevante respecto de los fines es el *artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa*:

“Artículo 3.

Cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su Jurisdicción ha de gozar de los

⁵¹³ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero.”

Respecto a los derechos humanos, la evolución del Consejo de Europa ha promovido el proceso codificador de los derechos humanos en los textos jurídicos continentales.⁵¹⁴ El **Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, es sin duda un producto trascendental e insustituible de la tarea codificadora del Consejo de Europa.

Definido por **Yves Beigbeder** como un “*club exclusivo de las democracias europeas*”,⁵¹⁵ el Consejo de Europa exige que sus miembros **celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos**. Como consecuencia de este requerimiento, una vía que explica la participación del Consejo de Europa en las misiones de observación electoral se relaciona usualmente con las solicitudes de membresía o de status de observador en el Consejo. Tras el colapso de la Unión Soviética, el Consejo de Europa ha venido observando elecciones en la mayoría de estados resultantes de su desintegración y de los países que formaban el bloque comunista.⁵¹⁶

5.1.3. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Derecho a elecciones libres.

En el ámbito del Consejo de Europa, el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** es el instrumento de referencia normativo para el desarrollo de los derechos humanos en el continente después de la II Guerra Mundial hasta la actualidad.

⁵¹⁴ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: “*Las Organizaciones Internacionales*”, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

⁵¹⁵ BEIGBEDER, Y., 1994, *op. cit.*, p. 249.

⁵¹⁶ BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: “*Observación internacional y nacional de elecciones*”, en IDEA INTERNATIONAL: “*Compared Electoral Law in Latin America*”, Stockholom, 2007.

El denominado **patrimonio común europeo**⁵¹⁷ está constituido por los “*ideales y principios*” que comparten mayoritariamente los países que forman el continente europeo, entre los cuales destacan la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, entendidos como los “*principios sobre los que se funda toda auténtica democracia*”.⁵¹⁸

Este texto fundamental no recoge ninguna mención al derecho de participación política en su texto originario. Sin embargo, sí se contempla en el **Protocolo Adicional al Convenio**, que recoge en su **artículo 3** el “**derecho a elecciones libres**”, cuyo texto consagra:

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión pública del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.

Sorprende que la codificación⁵¹⁹ de este artículo no se realizara en el texto de la Convención, pero la falta de acuerdo entre las delegaciones de los países⁵²⁰ obligó a plasmar este derecho en el Protocolo Adicional I, que fue finalmente aprobado el 20 de marzo de 1952.⁵²¹ El Comité de Ministros no quería que se relacionara los asuntos políticos de este “derecho a elecciones libres” con los derechos humanos recogidos en la Convención de carácter individual, que ya protegían el concepto de “*sociedad democrática*”, inspirador del conjunto del Convenio.⁵²²

El texto final del precepto fue la única fórmula de consenso para conseguir un *mínimo irreductible* del derecho de participación política.⁵²³ En este sentido, mientras

⁵¹⁷ Patrimonio común europeo: Término que designa todo el conjunto de normas europeas que recogen el compromiso europeo por la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

⁵¹⁸ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 266.

⁵¹⁹ El proceso de codificación puede estudiarse en detalle en *Collected Edition of the Travaux Préparatoires*” of the European Convention of Human Rights, Council of Europe, Martinus Nijhoff, La Haya, 1975-1985, 8 vol.

⁵²⁰ Mientras delegaciones como la belga insistían en la garantía de la libertad política como la más importante de toda la CEDH, Reino Unido consiguió que el texto final no incluyera el término “democracia”, ni se hablara de libertad política ni de gobierno.

⁵²¹ Vid. *Collected Edition of the Travaux Préparatoires*” of the European Convention of Human Rights, Council of Europe, *op. cit.*

⁵²² *Ibidem*: Notes et Lettres du Secrétariat Général (noviembre 1950- febrero 1951)- Extracto de la carta del presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Administrativas al Comité de Ministros, de 24 de junio de 1950, p. 1064.

⁵²³ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 418.

que un primer análisis del artículo 3 apuntaría a que no se recogía un derecho de los ciudadanos, sino una obligación cuyos destinatarios finales eran las “*Altas Partes Contratantes*”, sin embargo, una correcta interpretación⁵²⁴ del artículo pondrá de manifiesto que los verdaderos titulares del derecho son los individuos,⁵²⁵ y que en caso de falta de cobertura y protección por parte de los Estados, ello puede ser objeto de denuncia por los particulares.

La implementación de la CEDH ha consolidado un espacio regional donde los Estados partes asumen sus obligaciones como Estados democráticos de Derecho⁵²⁶ y promueven y respetan el derecho a elecciones libres. La defensa del multipartidismo, el derecho de voto, el sufragio pasivo, la cobertura de los medios de comunicación, los derechos políticos de personas privadas de libertad o bajo protección, etc., son asuntos recurrentes que el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** viene examinando y resolviendo con base en la Convención Europea de Derechos Humanos, y que están conformando un “*corpus iuris*” jurisprudencial y asentando una interpretación extensiva y garantista del derecho a elecciones libres en el continente europeo.

La Jurisprudencia del TEDH evidencia que el **derecho a elecciones libres** goza del mayor grado posible de protección jurídica. Con la **sentencia del TEDH Asunto “Mathieu- Mohin y Clerfayt contra Bélgica”**,⁵²⁷ en 1987,⁵²⁸ lo que inicialmente únicamente reflejaba una obligación de los Estados contratantes de organizar elecciones, pasó a concebirse como un derecho fundamental al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos; abundando en ello, entre otras, la **sentencia Hirst contra Reino Unido**,⁵²⁹ de 6 de octubre de 2005, lo calificó como un derecho “*crucial para el establecimiento y la conservación de los fundamentos de una democracia auténtica, regida por el Estado de Derecho*”.

⁵²⁴ La que desarrollará el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁵²⁵ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 153.

⁵²⁶ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 164.

⁵²⁷ STEDH de 2 de marzo de 1987 (Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica).

⁵²⁸ DALLA VIA, A.: “*Los derechos políticos y electorales en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, Comunicación ante la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2012.

⁵²⁹ Sentencia TEDH Hirst contra Reino Unido de 6 de Octubre de 2005.

En el estado actual del Derecho Internacional, el Derecho a elecciones libres forma parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.⁵³⁰ La aplicación de este derecho está asegurada gracias a los parámetros establecidos por la CEDH y la jurisprudencia del TEDH,⁵³¹ con base en lo que el Tribunal entiende como **“necesario en una sociedad democrática”**.⁵³²

En definitiva, en el presente capítulo, a los fines que interesan a esta investigación doctoral, nos centraremos en el estudio de la actividad de los tres órganos del Consejo de Europa más directamente relacionados con la observación de elecciones:

- **La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,**
- **El Congreso de Poderes Locales y Regionales, y**
- **La Comisión de Venecia.**

5.2. Las Misiones Electorales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

5.2.1. Introducción.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha sido un instrumento esencial para la introducción de observación parlamentaria institucionalizada de las elecciones en Europa. La primera experiencia observadora de la Asamblea Parlamentaria en un Estado fue en 1974, con el reingreso de **Grecia** al Consejo de Europa. Desde 1989, 24 nuevos países se adhirieron al Consejo de Europa; fue esta ola de adhesiones de los países de Europa Central y Oriental la que llevó a la Asamblea a iniciar la observación electoral de manera sistemática.⁵³³

⁵³⁰ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 165.

⁵³¹ El desarrollo jurisprudencial del TEDH en materia de derechos políticos es trascendental para la conformación actual del Derecho Electoral en el continente europeo; el Tribunal de Estrasburgo ha sentado jurisprudencia en el ámbito de los derechos políticos en un amplio repertorio de materias: Derecho al voto, derecho al voto de las personas bajo protección, los derechos de voto de los prisioneros (entre otras muchas, *sentencia Greens y MT c. Reino Unido*, 2010; *Scoppola c. Italia*, 2012, etc.), la capacidad para ser elegido (sirvan como ejemplo, entre otras, la *sentencia Sejdic y Finci c. Bosnia Herzegovina*, 2009, o la *sentencia Herri Batasuna y Batasuna c. España, Etxebarria y otros c. España*, de 2009), irregularidades en la votación (entre otras, *Kovach c. Ucrania*, 2008), los sistemas electorales, la cobertura de los procesos electorales por los medios de comunicación (entre otras, *sentencia TEDH Partido Comunista de Rusia y otros c. Rusia*, 2012), y otras materias de interés.

⁵³² Para un análisis de este concepto, Vid. ROLDÁN BARBERÓ, J., “*Democracia y Derecho Europeo*”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº1, 199, p. 107.

⁵³³ http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations

Con el estatuto de invitado especial y el procedimiento de seguimiento de los compromisos de los nuevos Estados miembros, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha sido la primera institución en vincular la adhesión al Consejo de Europa al respeto de los principios de elecciones libres y justas. **La aplicación de esta condicionalidad democrática no habría sido posible sin la información básica recopilada en el curso de las misiones de observación electoral de la Asamblea.**

5.2.2. Antecedentes y evolución histórica de la observación electoral de la APCE.

El momento decisivo que establece los cimientos de la observación estructural de elecciones por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fue la *Decisión (Resoluciones 917 y 920, de 1989)* de la Asamblea Parlamentaria de introducir la figura del **Estatus de invitado especial** para las asambleas legislativas nacionales de estados no miembros en su vía hacia la democracia.⁵³⁴ En estas resoluciones, la APCE especificó que el estatus reseñado se concedería a:

“Las asambleas legislativas nacionales de los estados europeos no miembros que apliquen e implementen el Acta Final de Helsinki, de 1 de agosto de 1975, y los instrumentos adoptados por la CSCE (posteriormente, OSCE), junto con los dos Pactos Internacionales de Nueva York, de 1966.”

Estos criterios establecieron el principio de que los Parlamentos nacionales son elegidos mediante elecciones periódicas, libres y justas como prerrequisito esencial para cualquier país que desee obtener la citada condición de “invitado especial”.⁵³⁵ Este principio se vería reforzado por la **Declaración de Viena en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1993**, que disponía:

*“La incorporación al Consejo de Europa presupone que el país candidato ha aproximado sus instituciones y su sistema legal en línea con los principios básicos de la democracia, el imperio de la Ley y el respeto de los derechos humanos. Los representantes del pueblo deben ser elegidos mediante elecciones libres y justas basadas en sufragio universal”.*⁵³⁶

⁵³⁴ HALLER, B.: “Election observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)”, en Human Rights Law Journal, vol. 26, número 5-8.

⁵³⁵ HALLER, B.: *op. cit.*

⁵³⁶ Párrafo 6 de la Declaración de Viena, de 9 de octubre de 1993.

No obstante, las primeras elecciones observadas por la APCE no fueron en Europa, sino en América Latina, concretamente, en Chile, el 14 de diciembre de 1989. La experiencia resultó positiva, lo que contribuyó al acuerdo de la Asamblea de introducir la monitorización de elecciones como un mecanismo para la cooperación y la evaluación del cumplimiento de los criterios para elecciones democráticas en los estados con el estatus de “invitado especial”.⁵³⁷

Posteriormente, la APCE observó, entre otras, las elecciones de 1990 en Hungría, República Democrática Alemana, Rumania, Bulgaria, etc.⁵³⁸ Desde 1989, la Asamblea ha observado más de 140 elecciones parlamentarias y presidenciales en los países europeos, más de 1.800 miembros de la Asamblea han sido desplegados para observar estas elecciones. La Asamblea ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de la cooperación internacional en este ámbito y la creación de un patrimonio electoral europeo.⁵³⁹

En los años siguientes, el ámbito de actuación de la observación electoral de la APCE fue ampliado, primero, a los Estados bajo el procedimiento de monitorización de la Asamblea y, en 2003 y 2004, el ámbito fue nuevamente ampliado cuando la Organización (a través del llamado “Bureau” u “Oficina” de la Asamblea) decidió incluir las elecciones presidenciales y los referendos nacionales en la lista de elecciones observadas de forma sistemática por la Asamblea Parlamentaria. Asimismo, la labor de monitorización se amplió a estados situados geográficamente fuera de Europa, como Palestina o Kazajstán.

Entre los informes emitidos por las misiones de observación de la APCE debemos citar las siguientes:⁵⁴⁰

- En las elecciones de **Hungría** de marzo/abril de 1990, la APCE concluyó la “total credibilidad” del proceso electoral, lo que permitió a Hungría convertirse en miembro del Consejo de Europa.

⁵³⁷ HALLER, B.: *op. cit.*

⁵³⁸ *Ibidem.*

⁵³⁹ http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations

⁵⁴⁰ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 252.

- Elecciones de **Bulgaria** en junio de 1990, fueron calificadas como “un proceso electoral completamente normal”; Bulgaria se convirtió en miembro del Consejo de Europa.
- Las elecciones de **Croacia** en agosto de 1992 fueron libres y justas, a pesar de algunas irregularidades menores, como la detección de casos de voto múltiple. Tras estas elecciones, Croacia alcanzó un “estatus especial” ante el Consejo de Europa.
- Tras las elecciones de **Rumanía** en mayo de 1990 que la APCE calificó como “generalmente libres, razonablemente secretas, y relativamente justas”; sin embargo, las elecciones no pudieron ser legitimadas por el Consejo de Europa, debido a las acusaciones relativas al alto número de irregularidades e incluso casos de fraude efectuados por partidos políticos y ONGs, así como por observadores internacionales. Rumanía consiguió el estatus especial, y tuvo que seguir solicitando su admisión como miembro.

5.2.3. Composición.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) se compone de diversos representantes de cada Estado miembro. Cada Estado miembro es libre de elegir el modo de designación de sus representantes a la APCE a condición de que sean elegidos en el seno de su parlamento nacional o federal.

Dentro de la estructura de la Asamblea Parlamentaria, por su papel en relación a los procesos electorales en el continente europeo, entre las Comisiones de la Asamblea Parlamentaria, debemos destacar la *Comisión de asuntos políticos y democracia (AS/Pol)*, la cual examina en particular, entre otras cuestiones, las relativas a la situación de la democracia así como al funcionamiento y al desarrollo de las instituciones democráticas en Europa, en los Estados observadores o de aquellos con status de observador o de socio.

5.2.4. Base Jurídica y Estándares de observación electoral.

La base jurídica de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria reside en el *Estatuto fundacional del Consejo de Europa*, y los principios del patrimonio

cultural europeo, recogidos en la *Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, así como en las diferentes Resoluciones y Códigos aprobados por la propia Asamblea en relación a esta materia.

Entre otras, en la *Resolución 1264 (2001)*, en la que la *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa* invitó a la Comisión de Venecia a elaborar un **Código de Buenas Prácticas en materia electoral**. Este Código es un texto básico destinado a promover la armonización de las normas relativas a las elecciones y a servir de referencia para evaluar los procesos electorales. Fue adoptado por el Consejo de Elecciones Democráticas de la Comisión de Venecia, y posteriormente aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.⁵⁴¹

También en materia de observación electoral, en 2012, la Asamblea Parlamentaria adoptó la *Resolución 1897 (2012) titulada “Garantizar una mayor democracia en las elecciones”*,⁵⁴² que destacó

“mejoras considerables (...) en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa”, pero también subrayó “las irregularidades que muestran que la celebración de elecciones “libres y justas” sigue siendo un desafío importante que debe abordarse”.

5.2.5. Metodología de las Misiones.

En 1992, el Consejo de Europa publicó la *“Guía para observadores de elecciones- Observando elecciones locales, regionales y nacionales en democracias emergentes”*, que está basado en la asunción de que el papel de los observadores se limita a observar, no en supervisar el proceso ni en organizarlo.⁵⁴³

Las misiones de observación electoral llevadas a cabo por la Asamblea Parlamentaria coadyuvan a que los valores universales defendidos por el Consejo de Europa sean mejor conocidos, comprendidos, aceptados y compartidos, y de esta manera aumentan el número de Estados europeos comprometidos con la democracia, el

⁵⁴¹ http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations

⁵⁴² <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19121&lang=fr>

⁵⁴³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 253.

Estado de derecho y los derechos humanos.

La principal característica de la observación de elecciones por el Consejo de Europa es que **la solicitud de un gobierno al Consejo está directamente relacionada con la solicitud para un estatus especial de miembro o, mejor dicho, la condición de miembro sería el resultado de celebrar elecciones libres y justas, con voto secreto, y la conformación de un parlamento genuinamente pluripartidista.** De ahí que la observación electoral del Consejo de Europa no es sólo un apoyo otorgado a un país en transición a la democracia –como fue el caso de España en 1977-⁵⁴⁴, sino que además se erige en un requisito estatutario e institucional que puede conducir, o no, a la admisión al Consejo de Europa.⁵⁴⁵

Corresponde a la Mesa de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidir sobre la necesidad de enviar o no una misión de observación electoral así como el envío de una misión pre-electoral o postelectoral en el país. Como consecuencia de las misiones de observación, el presidente de la delegación redacta un proyecto de informe sobre la misión de observación electoral, que se presenta a la Mesa y después a la Asamblea en el informe de actividad de la Mesa.

Las misiones de observación de la APCE son eminentemente políticas. Ello se debe, primero, por el hecho de que el objetivo específico de esta observación radica en examinar si un país está realizando progresos para conseguir su acceso al Consejo de Europa; y, segundo, por la propia composición de las misiones de observación de la APCE, que están integradas por observadores parlamentarios que tienen experiencias de primera mano en los sistemas democráticos y que están especializados en la evaluación política de las elecciones.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ En el caso de la adhesión de la España postfranquista al Consejo de Europa, las elecciones celebradas en 1977 y las promesas de aprobar una Constitución democrática por parte del nuevo gobierno de Adolfo Suárez de los partidos de izquierda de la oposición, fueron la causa directa del inicio de negociaciones para la incorporación de España a la organización europea. La resolución 656 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa felicitó a España por “la madurez política demostrada por el pueblo español” en el proceso electoral, y mediante la Recomendación 820, la Asamblea insta al Comité de Ministros de la Organización a que invite a España a adherirse al Consejo sin demora, adhesión que se produce oficialmente el 24 de noviembre de 1977.

⁵⁴⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 251.

⁵⁴⁶ HALLER, B.: *op. cit.*

Otro aspecto relativo a la naturaleza de las misiones de observación de la APCE es que, normalmente, son parte de un proceso continuo a largo plazo desarrollado en el marco de los procedimientos de acceso y monitorización de la Asamblea. El enfoque de observación de la APCE se desarrolla en cuatro fases: - fase preparatoria, - fase preelectoral, sobre el clima político del país y los preparativos para las elecciones; - la observación de las elecciones propiamente dichas; y, por último, el período postelectoral, que analiza la respuesta a las recomendaciones de la Asamblea.⁵⁴⁷

Habitualmente, la observación electoral de la APCE se desarrolla mediante **misiones de observación electoral ordinarias**, integrada por un número reducido de observadores, que mantienen contactos y reuniones con los actores electorales más relevantes del país. Tras la jornada electoral, la misión publica un Informe Preliminar y posteriormente un Informe Final. Este informe se presenta ante la Comisión Permanente o la Sesión Plenaria de la Asamblea. Finalmente, se elaboran **conclusiones y recomendaciones** que pueden ser tomadas en consideración en el procedimiento de monitorización de la Asamblea para cada país en cuestión.⁵⁴⁸

De igual modo, la APCE despliega, en ocasiones en que no es posible o aconsejable el envío de una misión ordinaria, ya sea por problemas de seguridad o de falta de garantías democráticas, una segunda categoría de misiones, como las **Misiones de Evaluación de Elecciones**, formadas por un Comité “ad hoc” con una composición mas reducida (de 3 a 5 miembros); o una tercera categoría, como las **Misiones de Determinación de Hechos o Fact Finding Missions**, que aseguran la presencia de la APCE sin necesidad que se despliegue en el país una comisión ad hoc, que obtiene información sobre el desarrollo del proceso electoral y la situación política del país en cuestión.

5.2.6. Valoración de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Como hemos podido comprobar en el anterior epígrafe, las misiones de “observación” de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) constituyen un instrumento útil para la defensa del patrimonio constitucional europeo

⁵⁴⁷ HALLER, B.: *op. cit.*

⁵⁴⁸ *Ibídem.*

que viene defendiendo y propugnando el Consejo de Europa desde 1949.

Su naturaleza política pero pluralista y representativa de las diversas tendencias políticas presentes en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa erige a la APCE en una instancia de observación electoral trascendental e imparcial para la promoción democrática. Además, el valor histórico de sus misiones de observación resulta fundamental para entender la solidez institucional y democrática del Consejo de Europa, así como la propia estabilidad democrática que vive Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Como hemos visto, por su origen, las misiones de la APCE son de naturaleza política, pero su metodología, sus conclusiones y las recomendaciones que dirige a los gobiernos son de índole exclusivamente técnica y, por ende, de gran virtualidad para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos. Estas conclusiones y recomendaciones exigen consenso entre los parlamentarios de las diversas fuerzas políticas presentes en la Misión de observación de la APCE, lo que de alguna forma condiciona y constriñe la amplitud y alcance de estas conclusiones y recomendaciones, habida cuenta que deben ser consensuadas por estos parlamentarios, los cuales vienen predefinidos ideológicamente. El consenso y los contrapesos existentes en la Misión abocan a un informe de conclusiones y recomendaciones más tibio y edulcorado que el de las misiones técnicas e integrales de observación.

La visión más política tiene lugar en los contactos previos a las elecciones que los componentes de la delegación de la APCE mantienen con las diversas fuerzas políticas presentes en el país, y de las que reciben los insumos sobre el proceso electoral.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que la observación de la APCE se maneja igualmente como un paso preliminar para el ingreso de un país al status de miembro del Consejo de Europa, lo que explica que sus misiones apliquen criterios de observación más estrictos que otras Organizaciones.⁵⁴⁹ Concretamente, los parlamentarios de la APCE visitan y observan el proceso electoral del país anfitrión

⁵⁴⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 267.

para verificar el grado de calidad de la democracia electoral, así como detectar malas prácticas democráticas y compartir o recomendar mejoras para el desarrollo democrático. Sin embargo, su efectividad es mayor dado que la APCE sigue observando elecciones en democracias semiconsolidadas o en proceso de transición democrática. El objetivo es de coadyuvar al cumplimiento de los estándares europeos para elecciones, la promoción de los derechos humanos y el respeto de los principios democráticos en el continente europeo.

Por último, debemos destacar que la observación que realiza la APCE normalmente, salvo excepciones puntuales, se desarrolla bajo el paraguas aglutinador de las Misiones de observación Electoral de la OSCE/ODIHR, verdadera Organización de observación electoral integral presente en las elecciones a lo largo de todo el continente europeo, Asia Central y Norte América. La ODIHR lidera la Misión de Observación, a la que se unen la Misión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la MOE del Parlamento Europeo, la Misión de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y la Misión de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. El carácter reducido de dichas misiones explica que necesiten de la ODIHR y que colaboren en la observación del proceso electoral, focalizando su observación en algunos aspectos concretos del proceso, y siempre de manera más parcial que la observación que lleva a cabo la propia ODIHR, como misión integral. Así, por ejemplo, mientras que los observadores de la APCE están mejor capacitados para emitir una evaluación política del proceso, los observadores, en el caso de la OSCE, poseen un enfoque evaluador más técnico.⁵⁵⁰

Por tanto, dentro de esta función auxiliar de las Misiones de la APCE, su papel es relevante y significativo en la defensa y promoción de aquellos valores y principios, como la democracia, que propugna y propaga el Consejo de Europa.

5.3. Las Misiones Electorales del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

5.3.1. Introducción.

⁵⁵⁰ *Ibíd.*

Creado en 1994, el Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPRL, Congreso o Congrès) representa a las colectividades locales y regionales en el seno del Consejo de Europa. Está dividido en dos cámaras: una para los poderes locales y otra para las regiones. El Congreso tiene 315 miembros titulares y otros tantos suplentes que representan a las más de 200.000 colectividades regionales y locales de los estados miembros.⁵⁵¹

El CPRL es una Asamblea Política paneuropea, cuyos 636 miembros ostentan puestos representativos (puede tratarse de concejales municipales o representantes regionales, alcaldes o Presidentes de entidades regionales) y representan a más de 200.000 entidades en los 47 estados europeos que lo forman.

5.3.2. Base jurídica y Estándares de observación electoral.

El Congreso tiene como misión esencial asegurar un seguimiento eficaz de la situación de la democracia local y regional en los Estados miembros, evaluando la aplicación de los principios y normas de la **Carta Europea de la Autonomía Local**,⁵⁵² adoptada en 1985. El CPRL igualmente fomenta los procesos de descentralización administrativa y de regionalización, así como la cooperación transfronteriza entre ciudades y regiones.⁵⁵³

El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa es la única institución europea dotada del mandato jurídico de controlar la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, y de observar las elecciones locales y regionales, como parte complementaria al proceso de seguimiento político. Mediante este proceso de seguimiento, el Congreso contribuye, a escala territorial, a los objetivos fundamentales del Consejo de Europa, que consisten en desarrollar la democracia y los derechos del hombre en el continente europeo.⁵⁵⁴

La base jurídica de la observación del CPLR, además del Estatuto Fundacional del Consejo de Europa, y todas las demás resoluciones y códigos de desarrollo de la

⁵⁵¹ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

⁵⁵² Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, Estrasburgo (Francia).

⁵⁵³ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

⁵⁵⁴ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

Organización en esta materia –que desarrollaremos en epígrafes posteriores-, encuentra su fundamento legal cardinal en la propia **Carta Europea de Autonomía Local**.

Concretamente, a parte de este texto básico, los **documentos normativos específicos** más relevantes que conforman la base jurídica de la observación electoral del Congreso de Poderes Locales y Regionales son los siguientes:

a) La Comisión Permanente del Congreso de Poderes Locales y Regionales aprobó el 18 de junio de 2010 la **Resolución 306 (2010) sobre la “Observación de las elecciones locales y regionales- estrategia y reglas del Congreso”**,⁵⁵⁵ de la que transcribimos algunos de sus fragmentos más importantes:

“4. Le Conseil de l’Europe a commencé d’observer des élections après la chute du mur de Berlin, en 1989, dans le cadre du processus d’adhésion d’un certain nombre de nouvelles démocraties. En complément des activités de l’Assemblée parlementaire concernant les élections nationales et présidentielles, le Congrès – en tant que garant de la démocratie territoriale – a été chargé d’observer les élections locales et régionales. Il a mené depuis 1990 près d’une centaine de missions d’observation électorale en Europe et, à l’occasion, hors du continent (par exemple en Israël en 2008).

5. Prenant en compte:

a. la Déclaration universelle des droits de l’homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

b. la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales;

c. la Charte européenne de l’autonomie locale et/ou son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales;

d. la Résolution statutaire (2007)6 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, qui définit l’observation d’élections locales et régionales comme l’une des priorités de l’action du Congrès;

e. le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission de Venise du Conseil de l’Europe et sa Déclaration de principe pour l’observation internationale d’élections (2004);

f. la Recommandation 124 (2003) du Congrès sur le Code de bonne conduite en matière électorale;

g. la Résolution 233 (2007) du Congrès « Observation des élections – Coopération entre le Congrès et les associations nationales des collectivités locales et/ou régionales » ;

h. la Résolution 274 (2008) du Congrès sur la « Politique du Congrès en matière d’observation des élections locales et régionales ».

6. Le Congrès insiste sur l’importance de l’observation des élections locales et régionales et sa complémentarité avec le processus de suivi politique de la Charte européenne de l’autonomie locale, qui constitue la clé de voûte de la démocratie locale en Europe. Le rôle spécifique des élus locaux et régionaux en tant qu’observateurs des scrutins territoriaux

⁵⁵⁵ BUREAU OF THE CONGRESS, Standing Committee CG(18)18, Rapporteur: Ian MICALLEF, Malta (L, EPP/CD), “*Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*”, 4 de junio 2010.

contribue à la légitimité et à la crédibilité du processus électoral au niveau local et régional.
[...]

9. Le Congrès confirme son intérêt pour l'observation des élections locales et régionales plus particulièrement dans les pays où le processus de suivi politique a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie territoriale.

10. Le Congrès n'organisera une mission d'observation électorale que s'il y est invité par les autorités du pays concerné.

12. Les rapports issus des missions d'observation électorale du Congrès permettront d'évaluer la situation avant le jour du scrutin en tenant compte du contexte politique et sociétal spécifique, de se forger une opinion sur les conditions juridiques et l'organisation du scrutin et de décrire les faits pertinents observés le jour du scrutin et les jours suivants. Les rapports aideront aussi à enregistrer les progrès réalisés par les États membres du Conseil de l'Europe en matière de développement de la démocratie locale, en appliquant des normes adaptées au contexte social et culturel de chaque pays.

13. Pour procéder à une évaluation exacte du déroulement d'une élection, il ne suffit pas d'examiner son cadre organisationnel. En vue d'une telle évaluation, le Congrès décidera d'une stratégie pour élargir le champ d'observation des élections locales et régionales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il est nécessaire d'examiner l'ensemble du processus ainsi que les conditions indispensables au bon fonctionnement de la démocratie et à des élections véritablement démocratique, et en particulier:

- a. le système politique du pays (histoire et culture politique, organisation gouvernementale, système des partis, fonctionnement de l'opposition);
- b. les conditions juridiques (constitution, code électoral);
- c. le rôle des médias (liberté d'expression, liberté et pluralisme des médias, protection des journalistes);
- d. le financement des partis et de la campagne électorale;
- e. la campagne électorale (équité, visibilité, couverture par les médias, réunions électorales, éducation des électeurs);
- f. la situation postélectorale (formation de l'exécutif local/régional, rôle attribué à l'opposition, fonctionnement du système de recours, couverture par les médias).

14. Pour ce qui concerne les suites données aux recommandations et résolutions découlant de l'observation d'élections locales et régionales, le Congrès considère qu'une procédure d'assistance post-observation devrait être mise en place, et viser en particulier:

a. à charger les organes compétents du Congrès, notamment la Commission institutionnelle, de **surveiller la mise en œuvre des recommandations et résolutions découlant des rapports d'observation**. En l'absence de progrès à l'issue d'une année, le Congrès peut décider de demander, le cas échéant, un **avis de la Commission de Venise** et d'inviter l'Assemblée parlementaire à examiner la question dans le cadre du processus de suivi. Le Congrès doit être tenu régulièrement informé des suites données à ce processus;

b. à mettre en place des programmes de coopération spécifiques en vue de résoudre les principaux problèmes recensés lors de la mission d'observation; devraient être associés à ces programmes les élus territoriaux et les organes gouvernementaux des pays concernés ainsi que les autres pays européens qui souhaiteront partager leur acquis et leur expertise en matière de démocratie locale et régionale.

20. Un code de conduite pour les observateurs du Congrès figure également en annexe à la présente résolution." (El uso de la negrita es mío).

b) De los textos referidos se deduce igualmente en la creación de principios básicos y estándares internacionales de observación el Anexo I de la resolución

precedente las “**Reglas para la organización práctica de misiones de observación del Congreso**”,⁵⁵⁶ documento en el que se recoge y se profundiza todo lo relativo a la preparación de las misiones de observación electoral, la composición de las delegaciones y la visibilidad de las misiones de observación del Congreso.

c) Por último, resulta fundamental destacar el “**Código de Conducta para los observadores electorales del Congreso**”,⁵⁵⁷ que recomienda a los observadores internacionales cumplir las siguientes reglas:

- 1º *Respetar la soberanía del país anfitrión.*
- 2º *Respetar las leyes del país anfitrión.*
- 3º *Observar y cumplir su legislación.*
- 4º *Velar por la integridad de la misión de observación electoral.*
- 5º *Conservar permanentemente una estricta imparcialidad política.*
- 6º *Evitar entorpecer el proceso electoral.*
- 7º *Preguntar a los agentes electorales, representantes de los partidos políticos y otros observadores.*
- 8º *Velar por la exactitud de sus observaciones y presentar conclusiones profesionales.*
- 9º *Conservar un registro documentado de sus observaciones.*
- 10º *Abstenerse de cualquier comentario ante los medios de comunicación.*
- 11º *Cooperar con el resto de observadores internacionales.*⁵⁵⁸

⁵⁵⁶<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1640167&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

⁵⁵⁷<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2233867&SecMode=1&DocId=1981990&Usage=2>

⁵⁵⁸ “a. respecter la souveraineté du pays hôte et respecter dans le même temps les droits de l’homme et les libertés fondamentales de sa population;

b. respecter les lois du pays hôte (et suivre les consignes licites des autorités gouvernementales, de sécurité ou électorales du pays) ;

c. observer si la législation, la réglementation ou les dispositions prises par des agents de l’État / gouvernementaux / électoraux compliquent indûment ou entravent le déroulement de l’élection;

d. veiller à l’intégrité de la mission d’observation d’élections (suivre les consignes données par les chefs de mission, participer aux formations et aux réunions d’information et de bilan requises, se consacrer entièrement à la mission d’observation, lire les documents d’information fournis, se familiariser avec le droit électoral et les autres règles et réglementations pertinentes);

e. conserver en permanence une stricte impartialité politique (éviter d’exprimer ou de montrer un a priori ou une préférence à l’égard d’autorités nationales, de partis politiques ou de candidats ou sur une question donnée, etc.) ;

f. éviter d’entraver le processus électoral (prendre note des problèmes, irrégularités, fraudes, etc. significatifs, mais ne pas intervenir et ne pas donner d’instructions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques ou aux autres observateurs) ;

g. poser des questions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques et aux autres observateurs (sans entraver le processus électoral);

h. veiller à l’exactitude des observations et faire preuve de professionnalisme dans leurs conclusions (les observations devront être exhaustives, mentionner les points positifs et négatifs et distinguer les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas ; elles devront aussi identifier les phénomènes susceptibles d’avoir un impact sur l’intégrité du processus électoral) ;

i. conserver un registre bien documenté de leurs observations (en utilisant en particulier le Guide pour l’évaluation des élections fourni par la Commission de Venise et le questionnaire);

j. s’abstenir de tout commentaire aux médias ou à la population avant la déclaration finale de la mission (les sollicitations éventuelles de la part des médias devront être examinées avec les chefs de mission);

5.3.3. Acción de seguimiento de la democracia local y regional.

Para cumplir los objetivos de la Organización, el Congreso lleva a cabo las siguientes actividades: 1º) Misiones regulares de seguimiento general país por país; 2º) Examen de aspectos concretos de la Carta de Autonomía Local; 3º) Misiones de investigación para analizar problemas específicos; 4º) Observación de elecciones locales y regionales.

En materia de observación electoral, desde 1990, el Congreso de Poderes Locales y Regionales participa en la observación de las elecciones locales, organizadas en los 47 estados miembros del Consejo de Europa y en otros países de fuera de Europa, como Israel en 2008. A fecha de hoy, cerca de 100 misiones de observación electoral han sido desplegadas por el Congreso.⁵⁵⁹

La **observación de elecciones locales** constituye una de las prioridades de acción del Congreso. Esta actividad es complementaria del proceso de seguimiento político de la Carta Europea de Autonomía Local, que constituye la piedra angular de la democracia local en Europa.

Desde 2006, miembros del **Comité de las Regiones de la UE** participan en las misiones de observación de elecciones locales desarrolladas por el Congreso. El Comité de las Regiones de la UE está asociado a las misiones de observación del Congreso en el marco de las actividades de cooperación con la Unión Europea.

5.3.4. Composición de las Misiones de observación electoral del Congreso.

La composición política de las delegaciones es proporcional a la representación de los grupos políticos en el seno del Congreso. El Congreso establece asimismo una

k. coopérer avec d'autres observateurs internationaux, notamment avec ceux d'autres organes du Conseil de l'Europe."

⁵⁵⁹ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

representación equitativa de los miembros no inscritos,⁵⁶⁰ y trata de alcanzar una representación equilibrada de sexos (al menos un tercio de mujeres, de conformidad a la Carta del Congreso); finalmente, procura obtener una representación equilibrada de las dos Cámaras del Congreso y de los diferentes Estados miembros del Consejo de Europa.

5.3.5. Metodología de las misiones del CPRL sobre el terreno. Informes y seguimiento.

Las misiones de observación electoral se realizan previa petición oficial de las autoridades nacionales competentes. Desde el momento en que se recibe la invitación, el Congreso conforma una delegación encargada de la observación del escrutinio, que se componen normalmente de entre 10 a 15 miembros (de los elegidos en los entes territoriales de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa).⁵⁶¹

Antes del día de las elecciones, se organizan diversas reuniones al objeto de evaluar el estado de la democracia electoral, con la participación de instituciones gubernamentales, representantes locales y regionales, representantes de la Administración Pública (comisiones electorales), partidos políticos (en el poder y en la oposición), medios de comunicación, medios diplomáticos y de la sociedad civil. Durante el período de espera de la decisión de la Mesa del Congreso, el Congrès puede igualmente desplegar una **delegación preelectoral** (de tres a cinco miembros) al objeto de evaluar la situación política general del país y la campaña electoral y a fin de examinar el marco jurídico de las elecciones.

A la finalización de cada misión de observación electoral, la delegación del Congreso emite una **declaración preliminar** – presentada normalmente en conferencia de prensa organizada en el país observado tras el escrutinio. Posteriormente, se elabora un informe por el miembro de la Misión designado como relator de la misión.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Actualmente, la composición del Congreso de Poderes Locales y Regionales es la siguiente: PPE/DC (Partido Popular Europeo/ Demócrata Cristianos) = 28%; SOC (Socialdemócratas) = 26%; GILD (Grupo de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa) = 14%.

⁵⁶¹ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

⁵⁶² http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

Su **informe** aborda no sólo los procesos y los hechos observados en la jornada de votación, y sobre todo durante el recuento y escrutinio de votos, sino que también analiza la situación política general en el país, incluida la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la atmósfera en la que se desarrolla la campaña electoral y los avances registrados en materia de democracia.⁵⁶³

El informe **se presenta ante la Mesa del Congreso**. El pleno del Congreso elabora y aprueba el Informe definitivo. Las **recomendaciones** (dirigidas a las autoridades nacionales) y una **última resolución** (dirigidas a las autoridades territoriales) marcan la finalización de la observación.

5.3.6. Valoración de la observación electoral del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Como indicábamos al principio de este tema, el Congreso tiene como misión esencial asegurar un **seguimiento eficaz de la situación de la democracia local y regional en los Estados miembros**, evaluando la aplicación de la **Carta Europea de la Autonomía Local**, adoptada en 1985, así como de observar las elecciones locales y regionales, como parte complementaria del proceso de seguimiento político a los Estados miembros.

La evolución descrita en los países analizados pone de manifiesto el relevante papel que viene desempeñando el Congreso de Poderes Locales y Regionales en la mejora de la democracia local y la protección de los derechos humanos en el continente europeo. La toma en consideración de sus recomendaciones tras la observación de elecciones, los informes de seguimiento sobre democracia local y, entre otras actividades, el diálogo político que mantiene con los Estados miembros del Consejo de Europa conforman una sólida maquinaria institucional que lleva a cabo un papel irremplazable para el desarrollo de la democracia europea.

Sin embargo, la falta de sistematicidad de las misiones de observación del CPRL dificultan enormemente la tarea de medir o cuantificar el grado de influencia del Congreso para la promoción de la democracia o la mejora de la calidad democrática del

⁵⁶³ http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3

continente. En lo que concierne a los documentos accesibles al público, los informes del Congreso no abordan de manera global y sistemática los aspectos objeto de evaluación del proceso electoral; con esto no se pretende desmerecer este tipo de misiones que son fundamentales para la democracia europea a nivel local. Lo que vengo a manifestar es que resulta complejo emitir conclusiones fundadas sobre el grado de cumplimiento de recomendaciones de las diversas MOEs del CPRL; los temas que se recogen en los informes del Congreso son aquellos más destacados en cada proceso electoral, sin que se incida en el cumplimiento de anteriores recomendaciones y sin que se traten los mismos aspectos del proceso en los informes de las diversas misiones. Aún con ello, es fácil comprobar que muchas de las recomendaciones emitidas por las MOEs del CPRL a las autoridades del país han sido cumplidas en posteriores procesos electorales; motivo por el cual, la repercusión y los efectos de las MOEs del CPRL sobre la democracia, sobre todo, local, en Europa resulta incuestionable.

No obstante lo anterior, finalmente, hemos de destacar que la observación especializada de elecciones en el ámbito local de los Estados miembros del Consejo de Europa constituye una acción innovadora y vanguardista en el campo de la observación electoral internacional, que no tiene parangón fuera del continente europeo. Asimismo, la especialización del Congreso de Poderes Locales y Regionales en la promoción de la democracia local y en la observación de elecciones locales aporta a la institución un plus de efectividad y especialización de la que adolecen otras instituciones de observación electoral internacional –que también observan elecciones locales o regionales- al no contar con el mismo grado de experiencia y conocimiento del ámbito local.

5.4. La Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).

5.4.1. Naturaleza jurídica y composición.

Aunque la presente investigación doctoral está focalizada en el análisis de las actividades de observación electoral de las distintas Organizaciones Internacionales (y no en la asistencia electoral), no puede entenderse la acción en materia de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, ni la del Congreso de Poderes Locales y Regionales sin mencionar brevemente el papel que desempeña este

órgano de asistencia electoral inserto en la estructura organizativa del Consejo de Europa, la **Comisión Europea para la democracia a través del Derecho**, más conocida bajo el nombre de **Comisión de Venecia**, ciudad italiana en la que se reúne periódicamente.⁵⁶⁴

La Comisión de Venecia fue creada en el Comité de Ministros de 10 de mayo de 1990, por 18 Estados miembros, como un órgano consultivo del Consejo de Europa. La Comisión juega un papel esencial en la adopción y reforma de los textos constitucionales de los países miembros conforme a los estándares del “patrimonio (constitucional) común europeo”.

Inicialmente concebida como un instrumento de ingeniería constitucional de urgencia en un contexto de transición democrática, ha evolucionado progresivamente hacia una instancia de reflexión independiente reconocida internacionalmente,⁵⁶⁵ que además integra muchas misiones de observación electoral de la APCE, el Congreso de Poderes Locales e, incluso, de la ODIHR de la OSCE, por lo cual su análisis en esta investigación resulta del todo coherente y acertada.

La Comisión de Venecia está compuesta de

“expertos independientes eminentes en razón de su experiencia en el seno de las instituciones democráticas o de su contribución al desarrollo del derecho y de las ciencias políticas”.

Los miembros son, normalmente, profesores universitarios, sobre todo de Derecho Constitucional o Internacional, jueces de los Tribunales Supremos o Constitucionales, miembros de Parlamentos nacionales. Son designados por 4 años por los Estados miembros del acuerdo ampliado, pero actúan en su propio nombre. Desde diciembre de 2009, el presidente de la Comisión es **Gianni Buquicchio**.⁵⁶⁶ El papel y funciones de estos expertos resulta clave para entender la importancia que ha adquirido la Comisión de Venecia, y la neutralidad e independencia de sus informes, opiniones y dictámenes.

⁵⁶⁴ De igual modo, los “avis” de la Comisión de Venecia son parte esencial de abundantes informes de observación electoral de la ODIHR, sobre todo, en lo que se refiere al marco legal de las elecciones.

⁵⁶⁵ Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

⁵⁶⁶ Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son miembros de la Comisión de Venecia. La Comisión comprende a 60 miembros, los 47 Estados miembros del CdE, además de Bielorrusia que se mantiene como Estado asociado, y otros Estados que tienen el estatuto de observadores ante la Comisión de Venecia, como Argentina, Canadá, la Santa Sede, Estados Unidos y Uruguay. Por su parte, Sudáfrica y la Autoridad Nacional Palestina mantienen un estatuto especial de cooperación equivalente al de observador. La Comisión Europea y la ODIHR/OSCE participan en las sesiones plenarias de la Comisión.⁵⁶⁷

Existe consenso en destacar que la Comisión de Venecia viene desempeñando un papel esencial en el proceso iniciado por parte de las nuevas democracias del centro y este de Europa de adoptar sus Constituciones a los estándares del referido “patrimonio constitucional europeo”.⁵⁶⁸

5.4.2. Actividades de la Comisión directamente relacionadas con la observación electoral.

La acción de la Comisión de Venecia se inscribe en el marco de tres principios básicos del patrimonio constitucional europeo: la **democracia**, los **derechos del hombre** y la **primacía del Derecho**, que son los fundamentos de la actividad del Consejo de Europa.⁵⁶⁹

Las actividades de la Comisión más directamente relacionadas con la observación electoral son las siguientes:

5.4.2.1. Asistencia constitucional y electoral.

La Comisión de Venecia puede proporcionar dictámenes y opiniones “amicus curiae”, que no se refieren a la constitucionalidad del acto en cuestión, sino en cuando a su conformidad con el derecho internacional, el derecho constitucional comparado y el

⁵⁶⁷ Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

⁵⁶⁸ MALINVERNI, G., “*The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*”, in SICILIANOS, LINOS-ALEXANDER, “The Prevention of Human Rights Violations”, Martinus Nijhoff, Nueva York, 2001, p. 137.

⁵⁶⁹ GARRONE, P., *La Commission de Venise à la vieille de son dixième anniversaire*, Revista de Estudios Políticos Internacionales, Florencia (Italia), 1999, p. 528.

derecho electoral comparado.

Las opiniones o dictámenes que prepara la Comisión de Venecia tienen como base los propios textos jurídicos y estándares elaborados por el Consejo de Europa y la propia Comisión de Venecia, y estos dictámenes (“avis”, en francés) ya se refieran a la asistencia constitucional como electoral siguen el siguiente procedimiento de elaboración:

1°. Remisión a la Comisión de Venecia de un borrador sobre un texto jurídico constitucional o legislativo por un órgano nacional o internacional del Consejo de Europa.



2°. Creación de un Grupo de Trabajo de varios (número variable) miembros relatores asistidos por la Secretaría de la Comisión. Estos miembros relatores son expertos independientes de diversas nacionalidades.



3°. Redacción de Borrador del dictamen de conformidad con los estándares internacionales y las propuestas de mejora.



4°. Visita “in loco” al país para dialogar con las autoridades y otros agentes.



5°. Redacción de Borrador final del dictamen u opinión. Consolidación de los distintos informes de los expertos independientes por parte del personal de la Secretaría de la Comisión de Venecia.



6°. Presentación del borrador final de la “Opinión” a todos los miembros de la Comisión antes de la sesión plenaria.



7°. Debate sobre el borrador de la opinión en una subcomisión y con las autoridades nacionales (si fuera necesario).



8°. Debate y adopción de la Opinión en sesión plenaria de la Comisión de Venecia, mediante el Consejo para Elecciones Democráticas, que se reúne tres veces al año en la ciudad de Venecia (Italia).



9°. Presentación de la Opinión al Órgano que lo solicite.



10°. Publicación del texto final de la Opinión en la página web de la Comisión de Venecia: www.venice.coe.int⁵⁷⁰

Estos “avis” u opiniones de la Comisión de Venecia son esenciales para el desarrollo del patrimonio jurídico europeo, para el respeto de los derechos humanos en el continente, la promoción de la democracia o la promulgación de Constituciones acordes a estos principios. Asimismo, estas Opiniones también tienen efectos directos e

⁵⁷⁰ Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

influencia en el ámbito electoral; el seguimiento de los procesos electorales por parte de la Comisión de Venecia y las solicitudes recibidas de los Estados miembros para mejorar su calidad democrática o el marco jurídico de las elecciones y conseguir el desarrollo de unas elecciones libres y democráticas han hecho proliferar estas “Opiniones” de temática electoral. “Opiniones” que se referencian en muchos de los informes de las misiones de observación electoral de la Oficina de las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR, por sus siglas en inglés)⁵⁷¹ y que tienen un papel central en el perfeccionamiento del marco constitucional y electoral de las democracias europeas.

5.4.2.2. Elecciones y referendos, partidos políticos.

Desde su creación, la Comisión de Venecia ha sido muy activa en el ámbito electoral, en particular por la adopción de dictámenes u Opiniones sobre proyectos de leyes electorales. La propia Comisión ha participado asimismo en la redacción de leyes electorales.⁵⁷²

Desde 2002, el papel de la Comisión de Venecia en el ámbito electoral se ha consagrado con la creación del **Consejo de Elecciones Democráticas (CED)**. Este Consejo se encarga del análisis de los dictámenes (o “avis”) y estudios de la Comisión de Venecia en el ámbito electoral antes de ser sometidos a la revisión de la sesión plenaria. La finalidad del Consejo de Elecciones Democráticas es asegurar la cooperación en el terreno electoral entre la Comisión de Venecia como un órgano legal y la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Poderes Locales y Regionales como órganos políticos encargados de la observación electoral, con objeto de promover los valores comunes europeos en este ámbito. El CDE se compone de representantes de la Comisión de Venecia, de la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Además colabora con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y, sobre todo, la ODIHR para aunar esfuerzos en la observación electoral.⁵⁷³

⁵⁷¹ La observación electoral de la OSCE/ODIHR será analizada en detalle en el capítulo 7 de esta investigación.

⁵⁷² Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

⁵⁷³ Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

Con objeto de garantizar la estabilidad del Derecho Electoral Europeo y favorecer la construcción del patrimonio electoral europeo, la Comisión de Venecia y el Consejo de Elecciones Democráticas han desarrollado los principios del patrimonio electoral europeo, sobre todo, con la elaboración del **Código de Buena Conducta en materia electoral**. La Comisión de Venecia ha elaborado otros estudios sobre temas generales, tales como **estándares electorales, sistemas electorales, voto electrónico y voto por correo**.

Estos estudios y Códigos son básicos no sólo desde el punto de vista de la asistencia electoral que presta la Comisión de Venecia, sino también porque conforman la base jurídica de la acción de observación electoral desplegada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales, e incluso de la propia ODIHR.

5.4.2.3. Textos de referencia de la Comisión de Venecia más directamente relacionados con la observación electoral.

Mencionamos sucintamente algunos textos básicos elaborados por la Comisión de Venecia por tratarse de los documentos de referencia que contienen estándares de observación electoral manejados no sólo por las Misiones del Consejo de Europa, sino también por la ODIHR.

1. Código de Buena Conducta en materia electoral.⁵⁷⁴ Este Código contiene las normas del patrimonio electoral europeo. Estas normas son los principios constitucionales clásicos del Derecho Electoral: **el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, así como la periodicidad de las elecciones**. Asimismo, desarrolla las condiciones mínimas necesarias que deben aplicarse para poder desarrollar un proceso electoral democrático, es decir, el respeto a los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y las garantías procedimentales como la organización del escrutinio por un órgano imparcial y la existencia de un sistema de recursos y de observación eficaz.

⁵⁷⁴ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Elections_and_Referendums

2. Código de Buena Conducta en materia referendaria.⁵⁷⁵ En marzo de 2007, la Comisión de Venecia aprobó este documento, que aplica los principios del patrimonio electoral europeo al desarrollo de referendos.

3. Formulario de observación de elecciones.⁵⁷⁶ A instancia de la Asamblea Parlamentaria, el Consejo de Elecciones Democráticas elaboró un cuestionario de observación de elecciones de forma conjunta con la ODIHR/OSCE. Este formulario, que puede ser completado por cada organización con ocasión de una votación determinada, permite a los observadores apreciar de manera unificada las condiciones de la votación, de forma integral, desde la apertura de los centros de votación, el desarrollo del voto, hasta el cierre de la votación.

4. Partidos políticos.⁵⁷⁷ La Comisión de Venecia trabaja igualmente desde hace años sobre los partidos políticos, que juegan un papel esencial de la vida democrática. Los principales estudios de la Comisión de Venecia en este ámbito, que forman parte de ese conjunto de estándares europeos consolidados por la Comisión, son el *Código de Buena Conducta en materia de partidos políticos*,⁵⁷⁸ *Las líneas directrices sobre interdicción y la disolución de partidos políticos y medidas análogas*,⁵⁷⁹ y las *Líneas directrices e informe sobre el financiamiento de partidos políticos*.⁵⁸⁰

5.5. Conclusiones.

I. Como hemos tenido la oportunidad de analizar en el presente capítulo, la acción del Consejo de Europa en materia de observación electoral se lleva a cabo desde una triple perspectiva y por diferentes organismos: La Asamblea

⁵⁷⁵ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Elections_and_Referendums

⁵⁷⁶ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Elections_and_Referendums

⁵⁷⁷ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Elections_and_Referendums

⁵⁷⁸ Este Código establece los principios aplicables a los partidos políticos: primacía del derecho, democracia, no discriminación, transparencia y apertura.

⁵⁷⁹ Estas Líneas Directrices insisten en que la actividad de los partidos políticos está garantizada por la libertad de asociación, y que la prohibición o la disolución forzosa de partidos políticos sólo se justifica si los partidos utilizan la violencia como medio para revertir el orden constitucional democrático, afectando a los derechos y libertades protegidos por la Constitución.

⁵⁸⁰ Por último, estas Líneas Directrices sobre financiamiento de los partidos políticos destacan que si las autoridades aprueban financiamiento público, éste debe destinarse a todos los partidos con representación en el Parlamento; además enfatiza la transparencia de la financiación privada de los partidos y, respecto de las campañas electorales, se recomienda establecer un tope máximo de gastos y la subvención de las campañas por los poderes públicos.

Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales, y –en el ámbito de la asistencia electoral vinculada a la observación de elecciones- la Comisión de Venecia. Estos tres organismos conforman una sólida maquinaria para la promoción de la democracia electoral en el continente europeo.

II. Partiendo del firme carácter intergubernamental de esta Organización y de la aceptación generalizada de sus actividades de observación electoral por parte de sus miembros, gracias a su demostrada neutralidad e imparcialidad, y ello a pesar de su composición política y parlamentaria, estas tres instituciones activas en el terreno de la observación electoral llevan a cabo una relevante tarea para promover la democracia y los derechos humanos.

III. La Comisión de Venecia en el terreno de la asistencia electoral; la APCE, combinando un enfoque de observación más técnico y diplomático; el CPRL, centrado en el desarrollo de la democracia local en Europa, y el TEDH, con el dictado de sentencias a favor de los derechos humanos, conforman la estructura institucional clave para la conformación y defensa del singular espacio democrático europeo; lo que unido a su condicionalidad democrática para el acceso como miembro a la Organización configura un grupo selecto –aunque cada vez más amplio- de países europeos claramente comprometidos con la democracia y los derechos humanos, que se desmarcan de aquellos otros países que no comparten esos mismos principios y valores, que son los del patrimonio constitucional europeo.

IV. Finalmente, procedemos a clasificar a las misiones de observación electoral del Consejo de Europa (MOEs Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y Congreso de Poderes Locales y Regionales) dentro de las misiones parciales y auxiliares de observación:

- **Parciales**, porque normalmente estas misiones no alcanzan a analizar todos los aspectos de un proceso electoral.

- **Auxiliares**, dado que son misiones que suelen ir siempre bajo el

paraguas de una misión de observación electoral de mayor entidad, normalmente de la ODIHR-OSCE, al desarrollar su observación en el territorio europeo. Esta complementariedad de la misión principal les hace estar subordinadas a las conclusiones y recomendaciones emitidas por la misión matriz, la de la OSCE-ODIHR, lo cual tiene como aspecto positivo de la colaboración, la posibilidad de ampliar su análisis y el acceso a datos más precisos para elaborar su propia valoración del proceso; además, resulta positiva la colaboración que existe entre las diversas organizaciones de observación electoral europea a la hora de consensuar las conclusiones y los informes resultantes de la observación; por el contrario, como punto negativo, debemos destacar que esta dependencia de la ODIHR les hace perder autonomía a la hora de elaborar sus propios informes, pues estos siempre habrán de ir en la línea marcada por la ODIHR.

- Un tercer rasgo que considero también caracteriza las misiones de observación de la APCE es su **diplomacia y moderación**. La composición partidista y plural de las MOEs APCE obliga a consensuar los informes de observación entre fuerzas políticas de distinto signo, lo que se traduce en unos informes de observación suavizados, equilibrados y en muchos casos, menos contundentes o críticos de lo que haría una misión técnica. Además de estas notas, su observación parcial tampoco le facilita alcanzar por sí mismas conclusiones categóricas sobre un proceso electoral. Para ello, requieren de la colaboración de la ODIHR. De no ser así, sus conclusiones y recomendaciones, aún relevantes y técnicas, serán parciales al centrarse en algunos aspectos específicos del proceso electoral que observan.

V. En definitiva, sin embargo, a nuestro juicio, estas misiones de la APCE y el CPRL sí pueden calificarse como verdaderas misiones de “observación electoral”, habida cuenta que actúan con independencia, sin interferencias directas de los Estados miembros, y con interferencias –que de concurrir- no tienen la influencia precisa para condicionar ni dirigir el sentido de un informe de observación en un sentido u otro, salvo el específicamente técnico. Es decir, podemos concluir que estas MOEs son Misiones de “Observación” Electoral, que se desenvuelven dentro de un marco predominantemente técnico; y aún a pesar de su composición política, no existe riesgo de politización por la

composición ideológicamente plural de estas Misiones.

VI. Estas características, sin duda alguna, ponen de manifiesto que la observación electoral que desarrolla el Consejo de Europa, junto con la importante acción de asistencia electoral de la Comisión de Venecia, constituyen una aportación fundamental para la democracia electoral en el continente europeo.

En definitiva, debemos destacar el papel del Consejo de Europa en su acción de promoción democrática, habida cuenta que el Consejo de Europa ha promovido normativamente que la participación política pueda cohererarse con el resto de derechos recogidos en la Convención Europea de Derechos Humanos dando forma a los conceptos de “*sociedad democrática*” y de “*orden público*”, que conforman ambos la esencia de la *idea de Europa* y

“que han permitido el desarrollo de la convivencia democrática lograda en nuestro continente”.⁵⁸¹

⁵⁸¹ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 454.

CAPÍTULO 6. LA OBSERVACION ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA.

6.1. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).

- 6.1.1. Introducción. La acción de la OEA en el ámbito de los derechos humanos.**
- 6.1.2. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OEA.**
- 6.1.3. Los estándares de observación electoral de la OEA.**
- 6.1.4. Estructura orgánica de la OEA en materia electoral.**
 - 6.1.4.1. Secretaría de Asuntos Políticos**
 - 6.1.4.2. El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO).**
- 6.1.5. La MOE OEA en el terreno.**
 - 6.1.5.1. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OEA.**
 - 6.1.5.2. Principios y Objetivos de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.**
 - 6.1.5.3. Informes de las misiones de observación electoral de la OEA.**
- 6.1.6. Los estándares internacionales de observación electoral de la OEA.**
- 6.1.7. Conclusiones y valoración de la observación electoral OEA.**

6.2.- CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral).

- 6.2.1. Orígenes y evaluación de la observación electoral de CAPEL.**
- 6.2.2. Ejes de actuación de CAPEL.**
- 6.2.3. Los Estándares del acompañamiento electoral de CAPEL.**
- 6.2.4. Metodología de las MOE CAPEL sobre el terreno. Desarrollo y despliegue de una Misión de Acompañamiento Electoral de CAPEL.**
- 6.2.5. Conclusiones y valoración de la monitorización de elecciones de CAPEL.**

6.3. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).

- 6.3.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de UNASUR.**
- 6.3.2. Estándares de observación electoral UNASUR. Proyecto sobre los “Criterios y normativas para el acompañamiento y observación electoral internacional”.**
- 6.3.3. Estructura organizativa de UNASUR en materia electoral y ejes de actuación.**
 - 6.3.3.1. El Consejo Electoral UNASUR.**

- 6.3.3.2. De las misiones de observación y acompañamiento electoral de UNASUR.
- 6.3.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Acompañamiento Electoral de UNASUR.
 - 6.3.4.1. Acuerdos de UNASUR con Organismos Electorales competentes para el acompañamiento internacional electoral.
 - 6.3.5.2 Del concepto de “acompañamiento” y sus diferencias con la observación.
- 6.3.5. Conclusiones y valoración.

6.4.- CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA).

- 6.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la COPA.
- 6.4.2. Estándares de observación electoral COPA
- 6.4.3. Estructura organizativa de COPA en materia electoral.
- 6.4.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de COPA.
- 6.4.5. Conclusiones y valoración.

6.5.- COMUNIDAD ANDINA

- 6.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Comunidad Andina.
- 6.5.2. Estándares de observación electoral.
- 6.5.3. Estructura orgánica de la CAN en materia electoral.
- 6.5.4. La MOE de la Comunidad Andina sobre el terreno.
- 6.5.6. El Parlamento Andino.
- 6.5.7. Conclusiones y valoración.

6.6 CONSEJO DE EXPERTOS LATINOAMERICANOS (CEELA)

- 6.6.1. Creación, composición y objetivos.
- 6.6.2. Base jurídica del CEELA y estándares de observación.
- 6.6.3. Misiones de monitorización de elecciones del CEELA.
- 6.6.4. Conclusiones y valoración.

6.7. MERCOSUR

- 6.7.1. Introducción.
- 6.7.2. La monitorización de elecciones del MERCOSUR. Informes.
- 6.7.3. Conclusiones y valoración.

6.8. Unión interparlamentaria - Grupo Latinoamérica y Caribe (UIP-GRULAC).

6.8.1. La monitorización de elecciones de la UIP-GRULAC.

6.8.2. Conclusiones y valoración.

6.9. PARLAMENTO LATINOAMERICANO

6.9.1. Introducción.

6.9.2. La monitorización de elecciones del Parlatino.

6.9.3. Conclusiones y valoración.

6.10. PARLAMENTO CENTROAMERICANO.

6.10.1. Introducción.

6.10.2. La monitorización electoral del PARLACEN.

6.10.3. Conclusiones y valoración.

6.11. Conclusiones.

CAPÍTULO 6. LA OBSERVACION ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA.

6.1.- LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).

6.1.1. Introducción. La acción de la OEA en el ámbito de los derechos humanos.

Algunos historiadores remontan el origen del sistema interamericano al Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar en 1826. Sin embargo, no fue sino hasta 1889 cuando los Estados americanos decidieron reunirse de manera periódica y comenzar a forjar un sistema común de normas e instituciones. La Primera Conferencia Internacional Americana tuvo lugar en Washington, D.C., del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890,

“con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos Gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones

comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países”.

Dieciocho Estados americanos participaron de esta Conferencia, en la que se acordó establecer una **Unión Internacional de Repúblicas Americanas**, con sede en Washington, D.C., *“por medio de la cual se pueda obtener la pronta y exacta publicación, a costa y en provecho común, de datos comerciales importantes”.* Posteriormente, la Unión Internacional de Repúblicas Americanas se transformaría en la **“Unión Panamericana”** y, por último, cuando se ampliaron sus funciones, en la **Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**.⁵⁸²

Las Conferencias Internacionales Americanas se reunieron a intervalos variados hasta que, en 1970, fueron reemplazadas por los períodos de sesiones de la Asamblea General de la OEA, luego de que entrara en vigencia el ***Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos***, adoptado en Buenos Aires.⁵⁸³

Durante este período se adoptaron numerosos acuerdos que establecieron los **principios básicos** de lo que posteriormente sería la Organización de los Estados Americanos. Por ejemplo, en 1923, la *5ª Conferencia Internacional Americana (Santiago, Chile)* adoptó el *Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos (Tratado de Gondra)*, y en 1933, la *7ª Conferencia Internacional Americana (Montevideo, Uruguay)* aprobó la *Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados*, en la cual se reafirma el principio de que *“los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercerlos”*, se reitera el principio de que ningún Estado tiene derecho de intervenir (prohibición de intervención) en los asuntos internos o externos de otro, y se subraya la obligación de todos los Estados de resolver por los medios pacíficos reconocidos las divergencias de cualquier tipo que se susciten entre ellos.

Después del establecimiento de la OEA, se crearon, entre otros, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la

⁵⁸² http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

⁵⁸³ http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

Comisión Interamericana de Puertos y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas. De esta manera se creó una red de instituciones internacionales regionales para fortalecer la cooperación entre los Estados americanos en una amplia variedad de temas de la agenda regional.⁵⁸⁴

La **9ª Conferencia Internacional Americana**, que reunió a 21 Estados en Bogotá, Colombia, en 1948, adoptó la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas* (“*Pacto de Bogotá*”) y la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

La **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, adoptada meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, subrayó el compromiso de la región con la protección internacional de los derechos humanos y sentó las bases para la adopción de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, que fue aprobada en 1969 y entró en vigencia en 1978.⁵⁸⁵

La *Carta de la Organización de los Estados Americanos* fue el resultado de un largo proceso de negociación que comenzó en 1945. El *artículo 1 de la Carta de la OEA* establece que:

*“Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”*⁵⁸⁶

La Carta de 1948 fue modificada mediante **Protocolos de Reforma** en cuatro ocasiones: Buenos Aires, en 1967; Cartagena de Indias, en 1985; Washington, en 1992, y Managua, en 1993.

Actualmente, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 67 Estados, así como a la Unión Europea (UE).

⁵⁸⁴ http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

⁵⁸⁵ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid, pp. 698-714

⁵⁸⁶ De conformidad con las estipulaciones del Capítulo VIII (Acuerdos Regionales) de la Carta de las Naciones Unidas.

Para lograr sus más importantes propósitos, la OEA se basa en sus principales pilares que son la **democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo**.

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece entre sus **propósitos** esenciales los siguientes:

- a. *“Afianzar la paz y la seguridad del Continente;*
- b. ***Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;***
- d. *Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;[...]*
- e. *Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;[...]*
- g. *Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, [...]*⁵⁸⁷

Los Estados americanos reafirman, entre otros, los siguientes **principios**:

- a. *“El **derecho internacional** es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.*
- b. *El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.*
- c. *La **buena fe** debe regir las relaciones de los Estados entre sí.*
- d. *La **solidaridad** de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la **democracia representativa**.*
- e. *Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.*
- f. *La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y **consolidación de la democracia representativa** y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.*
- l. *Los Estados americanos proclaman **los derechos fundamentales** de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.*⁵⁸⁸ (El uso de la negrita es mío).

⁵⁸⁷ Carta de la OEA.

⁵⁸⁸ Carta de la OEA.

Los 35 países independientes de las Américas han ratificado la Carta de la OEA y son miembros de la Organización.⁵⁸⁹

Entre los principios de la Organización destaca la protección y promoción de los derechos humanos (art. 3.1), sobre el cual la OEA ha edificado un sistema de protección de los derechos humanos que constituye uno de los principales logros de la Organización regional americana.⁵⁹⁰

La **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre** y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** son los textos centrales del sistema interamericano de derechos humanos, siendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos los dos órganos encargados de su vigilancia y control.

La Declaración Americana fue concebida como una proclamación de principios, con valor político y moral,⁵⁹¹ siendo además el primer texto de este tipo adoptado en la comunidad internacional, con un valor histórico trascendental, que inicia el proceso hacia el reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos.⁵⁹²

En el ámbito de la democracia, la Declaración Americana tiene como fundamento el concepto tradicional del pensamiento americano de que las instituciones políticas en general y el Estado en particular *"tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad"* (Preámbulo, párrafo 1).

⁵⁸⁹ Son miembros originales los veintinueve países que se reunieron en Bogotá en 1948 para la firma de la Carta de la OEA: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los miembros posteriores de la OEA son Barbados, Trinidad y Tobago (1967), Jamaica (1969), Grenada (1975), Suriname (1977), Dominica (Commonwealth de), Santa Lucía (1979), Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas (1981), Bahamas (Commonwealth de las) (1982), St. Kitts y Nevis (1984), Canadá (1990), Belize, Guyana (1991).

⁵⁹⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *"Las Organizaciones Internacionales"*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

⁵⁹¹ MONROY CABRA, M.G., "Los Derechos Humanos", Editorial Temis, Bogotá, 1980, pág. 103.

⁵⁹² GROS ESPIELL, H., *"La Declaración Americana: Raíces conceptuales y políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano"*, número especial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En línea con ello, la Declaración establece una **relación directa entre Democracia y Derechos Humanos**. Así, el bien común que rige la acción del Estado debe encuadrarse en el marco del respeto de los derechos humanos y de las exigencias de una sociedad democrática, pluralista y libre.⁵⁹³ En el ámbito de los derechos políticos, la Declaración Americana exige que las elecciones populares se realicen por voto secreto y sean genuinas, periódicas y libres (Arts. XX y XXXIII). Por lo tanto, de la propia Declaración se infiere sin democracia no puede existir realmente una sociedad política en la que los Derechos Humanos existan efectivamente. Y sin Derechos Humanos no puede haber Democracia.⁵⁹⁴ Relación que sería reafirmada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵⁹⁵

Asimismo, la Declaración Americana de Derechos del Hombre fue la base jurídica utilizada por la Comisión Interamericana para tipificar las violaciones de derechos cometidas por los Estados miembros de la OEA, lo que hizo que la Declaración adquiriera nuevas posibilidades y una gran importancia.⁵⁹⁶ Desde su creación en 1959 hasta la actualidad, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha sido el motor de toda la actividad desarrollada en el seno de la OEA en materia de derechos humanos.⁵⁹⁷

Como se recoge en el *artículo 1.1 de su Estatuto*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es

*“un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.*⁵⁹⁸

Es decir, la función específica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (y también de la Corte IDH) en el Sistema interamericano consiste en que funcionan como organismos de control respecto al cumplimiento de las obligaciones

⁵⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafos 29-30.

⁵⁹⁴ GROS ESPIELL, H., “*La Declaración Americana: Raíces conceptuales y políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano*”, núm. especial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 56.

⁵⁹⁵ Preámbulo, párrafo primero, Arts. 23, 29.e) y 32.2)

⁵⁹⁶ Vid. GROS ESPIELL, H., *op. cit.*

⁵⁹⁷ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *op. cit.*

⁵⁹⁸ Art. 1.1 Estatuto de la Comisión interamericana de Derechos Humanos.

internacionales asumidas en materia de derechos humanos por los Estados miembros de la OEA.⁵⁹⁹

En lo que concierne a su actividad, la Comisión Interamericana realiza dos tipos de control en materia de derechos humanos basado en dos tipos de mecanismos: - mecanismos convencionales regulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y mecanismos extra-convencionales aplicables a todos los Estados miembros de la OEA, e incluso a aquellos que no son parte en la Convención.⁶⁰⁰

En materia electoral, la Comisión también tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la transparencia de referendos tan esenciales como el celebrado después de la reforma constitucional de Guatemala tras la firma de los acuerdos de paz, e incluso participó como observadora internacionales en el referéndum venezolano de 2004.⁶⁰¹

De igual modo, dentro del Sistema Interamericano, es obligado destacar el trascendental papel que viene desempeñando la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, con sede en San José (Costa Rica) en materia de derechos políticos, sobre todo, desde 2005⁶⁰² a partir de la sentencia Yatama.⁶⁰³⁶⁰⁴

6.1.2. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OEA.

El modelo de observación electoral desarrollado por la OEA a lo largo de los últimos años se basa en la práctica jurídica interamericana y en una serie de resoluciones de la Organización ligadas a la evolución democrática en los países miembros.

⁵⁹⁹ PIZZOLO, C., *Sistema Interamericano. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Ediar S.A., UNAM, Buenos Aires, 2007, p.33.

⁶⁰⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *op. cit.*

⁶⁰¹ ÚBEDA DE TORRES, A. y BURGORGUE-LARSEN, L., “*Las decisiones básicas de la Corte Interamericana de Derechos humanos*”, Ed. Civitas, 2009, p.80.

⁶⁰² *Ibidem.*

⁶⁰³ Corte IDH, YATAMA c. Nicaragua, sentencia sobre el fondo, de 23 de junio de 2005, Serie C, n° 127, parte documental.

⁶⁰⁴ Para un análisis más en detalle de la Sentencia YATAMA, vid. PASCUAL PLANCHUELO, V.C., *La importancia de la Jurisprudencia de la CIDH en la promoción y protección de los derechos políticos de los pueblos indígenas desde la Sentencia Yatama*, en Jornadas “35 años de funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Centro Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

En los años 50 la creciente inestabilidad y amenazas a la democracia en la región impulsaron a los países para fortalecer la democracia representativa. En 1959, los Estados miembros de la OEA aprobaron la “**Declaración de Santiago**”, que renovó el compromiso en la región con la democracia representativa y declaró que esta forma de gobierno era necesaria para alcanzar la paz. La declaración incluyó la realización del concepto “**elecciones libres**” como uno de los requisitos para alcanzar una democracia representativa efectiva. En la misma reunión, el Gobierno **nicaragüense** de Anastasio Somoza solicitó al Consejo de la OEA considerar el envío de observadores para las elecciones nacionales, a fin de implementar los ideales de esta declaración. Aunque no se adoptó inmediatamente, la propuesta nicaragüense fue la primera, en el contexto de la OEA, que mencionó la observación electoral internacional como una herramienta legítima para la defensa de la democracia.⁶⁰⁵

Desde su Carta Constitutiva y hasta la Carta Democrática Interamericana, la OEA ha mantenido un claro mandato para promover la vigencia de la democracia representativa y, en ese contexto, organizar misiones de observación electoral.⁶⁰⁶ La OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Durante los primeros años, la OEA asignó una elevada prioridad a la promoción de la democracia y a los esfuerzos de pacificación, especialmente, en América Central.⁶⁰⁷

Después del asesinato en 1961 del General Rafael Leonidas Trujillo Molina, presidente de la **República Dominicana**, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre otras, la misión de la OEA recomendó la creación de una entidad autónoma para llevar a cabo elecciones, la eliminación de ciertos privilegios a los partidos políticos y la reforma del sistema electoral del país. Ese mismo año, la OEA llevó a cabo misiones de observación electoral en **Costa Rica** y en los años sucesivos se enviaron misiones de observación electoral a **Honduras (1962), Nicaragua (1963) y Bolivia (1966).**⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ NOLTE, D.: “*Observación internacional*” en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”, México DF, 1ª Ed, 1998.

⁶⁰⁶ THOMPSON, J.: “*La observación electoral en el Sistema Interamericano*”, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008, p. 43.

⁶⁰⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 231.

⁶⁰⁸ NOLTE, D., *op. cit.*

Entre 1962 y 1984 hubo misiones de observación en 20 elecciones en nueve países miembros de la OEA - en la República Dominicana (1961, 1966, 1970, 1978), Costa Rica (1962, 1966, 1970, 1978, 1982), Honduras (1963, 1981), Nicaragua (1963), Bolivia (1966), Ecuador (1968), Guatemala (1970, 1980), Panamá (1978), El Salvador (1980, 1982, 1984)⁶⁰⁹⁶¹⁰-, pero fueron misiones de breve duración y de alcance limitado, con grupos reducidos liderados con figuras políticas y personalidades de prestigio en el continente, que asistían al país anfitrión a título personal. Estas misiones constituyeron lo que se califica como la **“primera generación” de las misiones de observación de la OEA.**⁶¹¹ En general no hubo críticas respecto al desenlace de elecciones, pero sí hubo fraudes o irregularidades, como en el caso de Nicaragua en 1963. Con el avance de sistemas autoritarios en los años sesenta y setenta esas misiones, como era previsible, decrecieron en número.⁶¹²

Esta situación cambiaría radicalmente con el proceso electoral nicaragüense de 1989-1990. **Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada, y marcaron el precedente para la “segunda generación” de la observación electoral de la OEA.** Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.⁶¹³

En esta etapa de la observación, las misiones fueron mucho más ambiciosas en cuanto a dimensión y alcance, dejando de constituir una mera presencia simbólica y empezando a desarrollar una evaluación más integral de los diversos aspectos y fases del proceso electoral.⁶¹⁴ Desde 1990, la observación electoral se generalizó, llegando a convertirse en un instrumento esencial de los procesos electorales de la mayoría de países del continente.⁶¹⁵

⁶⁰⁹ BALL, M., 1969: *“The OAS in Transition”*, Duke University Press, Durham, págs. 495.

⁶¹⁰ GARBER, L., 1984: *Guidelines for International Election Observing*, International Human Rights Law Group, Washington.

⁶¹¹ Secretaría General de la OEA: *“Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”*, Washington, Estados Unidos de América, 2008, p.5.

⁶¹² NOLTE, D.: *“Observación internacional”* en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVIATTO, D.: *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*, México DF, 1ª Ed, 1998.

⁶¹³ *Ibidem.*

⁶¹⁴ Secretaría General de la OEA: *“Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”*, Washington, Estados Unidos de América, 2008, p.5.

⁶¹⁵ Vid. Secretaría General de la OEA, *op. cit.* p.5.

Posteriormente, el avance de las misiones más allá de la “segunda generación” se produjo con la adopción de la **Carta Democrática Interamericana (CDI)** en 2001. En el 5º Capítulo de la CDI, los Estados Miembros destacan la importancia de las misiones de observación electoral (MOEs) de la OEA como un instrumento de consolidación democrática, apoyando “*la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo*”. En efecto, la CDI, junto con otros instrumentos legales del Sistema Interamericano desarrollados por los Estados Miembros de la OEA, va a reconocer una serie de derechos relacionados con los procesos electorales, que determinan los estándares internacionales que orientan la actividad observadora de las MOEs/OEA.⁶¹⁶

Según una sinopsis de la UPD de la OEA, desde principio del año 1990 hasta julio de 1995 hubo 17 misiones de observación electoral en 11 países, en las cuales participaron alrededor de 1400 observadores. Para los fines de observación electoral, la UPD no cuenta con una financiación de su Fondo Regular; el coste debe sufragarse mediante contribuciones especiales. En los años 1989-1993 la OEA recibió contribuciones específicas de los países miembros y otros países (entre otros, Finlandia, Francia, Japón, Países Bajos, Alemania y la Unión Europea) por el valor de 13 millones de dólares estadounidenses para misiones de observación electoral.⁶¹⁷

En último término, el paso hacia una “**tercera generación**” de misiones de **observación electoral** (MOEs) de la OEA se materializó con el desarrollo de una metodología sistematizada, basada en la experiencia de la OEA en el campo de observación electoral, aún sometida a procesos de revisión continua. Con esta metodología se persigue implementar sobre el terreno una observación exhaustiva de los procesos electorales con sujeción a los estándares continentales e internacionales de para elecciones contenidos, entre otros, en la Carta Democrática Interamericana.⁶¹⁸ Dentro de esta tercera generación, podemos destacar las misiones desplegadas por la OEA en las elecciones de El Salvador (2009), Haití (2010) o México (2012),

⁶¹⁶ Vid. Secretaría General de la OEA, *op. cit.* p.5-6.

⁶¹⁷ ZELA, H. de, 1993: “La OEA y la observación electoral”, *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima, 72-88.

⁶¹⁸ Vid. Secretaría General de la OEA, *op. cit.* p.6.

6.1.3. Los estándares de observación electoral de la OEA.

A diferencia de las Naciones Unidas, cuyos documentos constitutivos no hacen referencia a la *democracia*, el acuerdo constitutivo de la OEA y resoluciones posteriores (particularmente la de Santiago de Chile en 1991) toman una posición firme y definida en relación a la *democracia representativa*.

En la *Carta original de la OEA del año 1948* existe un claro compromiso con la democracia representativa. Entre los principios en las cuales se funda la organización de los Estados Americanos se menciona

“la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (Art.5.d, después de la reforma de 1967 Art.3d).⁶¹⁹

Además, el *artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)* reza:

*“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”*⁶²⁰

En la siguiente década, la instauración de dictaduras militares en la región hizo que la V Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en las postrimerías de los años 50 en Santiago de Chile,⁶²¹ tuviera especial énfasis en el desarrollo de la democracia en la región.⁶²² Al final de esta conferencia, los Ministros solicitarían al Comité Jurídico de la OEA la redacción de un tratado sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

⁶¹⁹ NOLTE, D.: *“Observación internacional”* en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*, México DF, 1ª Ed, 1998.

⁶²⁰ Artículo 20 Declaración Americana Derechos y Deberes del Hombre 1948.

⁶²¹ La Conferencia tiene lugar en 1959 y asisten a ella representantes de los siguientes veintiún Estados americanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

⁶²² MESA SALAZAR, S., *La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática interamericana*, Agenda Internacional Año VII, N° 16, 2002, pp. 97-122.

La Declaración de Santiago⁶²³ está inspirada –como indica el Preámbulo de la Declaración- en

"el anhelo de los pueblos americanos de vivir en paz, al amparo de instituciones democráticas, ajenos a toda intervención y a toda influencia de carácter totalitario".

De igual forma, los Estados firmantes de la Declaración afirman que a través de la democracia representativa se promueve el progreso político y social de la región, el desarrollo económico y el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes; y continuaban diciendo:

*"[...] la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la armonía y la paz en el Hemisferio".*⁶²⁴

Resulta de gran trascendencia para los efectos de esta investigación destacar que la Declaración de Santiago de 1959 fue un punto de inflexión para el desarrollo de la observación electoral en el continente americano, al enunciar, por vez primera, las características que debería tener un gobierno americano para ser considerado **democrático**.⁶²⁵

*"- Imperio de la ley, independencia de los Poderes y fiscalización de la legalidad de los actos del Gobierno
- Elecciones libres
- Incompatibilidad entre la democracia y la perpetuación en el poder o el ejercicio de este sin plazo determinado
- Libertad individual y justicia social, basado en el respeto de los derechos humanos
- Protección de los Derechos Humanos a través de medios judiciales efectivos
- Libertad de prensa."*⁶²⁶ (El uso de la negrita es mío).

Finalmente, los principios recogidos en convenios y tratados precedentes serían confirmados en 1969 en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* que recogió como "**derechos políticos**" de los ciudadanos los siguientes (*art. 23*):

⁶²³ Actas de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959.

⁶²⁴ *Ibidem*.

⁶²⁵ MESA SALAZAR, S., La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática interamericana, Agenda Internacional Año VII, N° 16, 2002, pp. 97-122.

⁶²⁶ Actas de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959.

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

En la discusión jurídica en torno a esas normas democráticas se observó - especialmente para la posición del Comité Jurídico Interamericano - una tensión entre la vocación democrática de la OEA (y de sus países miembros) y los principios de la libre determinación de los pueblos y de la no intervención en los asuntos internos. Este último se concibe como uno de los principios fundamentales del sistema interamericano. Por eso el **artículo 18 de la carta de la OEA** postula:

*“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, ya sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.*⁶²⁷

Como contrapeso a esta extensión de la democracia, los años setenta verían nacer el concepto de “la pluralidad de ideologías”.⁶²⁸ En una declaración aprobada por la Asamblea General de la OEA sobre **“Principios referentes a las relaciones entre los Estados Americanos”** (del 15 de abril de 1973) se declaró:⁶²⁹

“1. Que conforme a los principios de la Carta de la Organización, y en especial a los de mutuo respeto de la soberanía, libre determinación de los pueblos e igualdad jurídica de los Estados, todo Estado tiene el derecho de adoptar con plena independencia su régimen de gobierno y su organización económica y social. [...] 3. Que la pluralidad de ideologías en las relaciones entre los Estados Miembros implica el deber de cada Estado de respetar los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos...” (citado en OEA, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos 1981: 81).⁶³⁰

Con base en la Declaración de Santiago y, posteriormente, en el artículo 23 de la Convención Americana, la nueva coyuntura política del continente en los años 60 y 70 consiguió abrir una brecha para la implicación de la comunidad internacional en

⁶²⁷ *Ibídem.*

⁶²⁸ NOLTE, D.: “Observación internacional” en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”, México DF, 1ª Ed, 1998.

⁶²⁹ *Ibídem.*

⁶³⁰ Resolución AGNU “Principios referentes a las relaciones entre los Estados Americanos” (del 15 de abril de 1973).

procesos electorales nacionales sin menoscabar el principio de no intervención, concretamente, en aquellos casos en que los gobiernos de los mismos Estados miembros pidieran asistencia técnica o por la presencia de observadores electorales procedentes de otros países. No obstante, hasta mediados de los años ochenta el principio de no intervención tuvo una clara prevalencia.⁶³¹ Desde una perspectiva jurídica, la observación electoral internacional empezó a dejar de considerarse una intromisión en los asuntos internos. Sobre los fundamentos descritos, se organizaron las primeras misiones de observación electoral, que constituyen la “prehistoria” de las misiones de observación electoral de la OEA.

Con la ola democratizadora de los años 80 en América Latina, la verdadera historia de las misiones de observación electoral de la OEA comenzaba a tomar forma; en esta década, se produjeron cambios en la calidad y cantidad de esas misiones. Esos cambios fueron el resultado de la transformación del paisaje político en América Latina, con el avance de democracias representativas y el fin de la guerra fría en la región, así como de los principios orientadores y de la carta de la OEA.⁶³²

La reforma de la **Carta en 1985 (Protocolo de Cartagena de Indias)** entró en vigor en 1988, y fortaleció la vocación democrática de la OEA. A partir de entonces en el preámbulo se declara:

“la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo en la región”;

Y en el **artículo 2b** se define como uno de los propósitos esenciales de la organización

*“promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.*⁶³³

En el **“Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano”**, aprobado por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 1991, se afirmó una vez más que

⁶³¹ BALL, M., 1969: *“The OAS in Transition”*, Duke University Press, Durham, págs. 485-498.

⁶³² NOLTE, D., *op. cit.*

⁶³³ Carta de la OEA.

“la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas”,

y se confirmó la determinación de los Estados miembros de la organización

“de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa”, pero con la limitación expresa siguiente:

“dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados Miembros” (OEA 1991: 1-3).⁶³⁴

En noviembre de 1989, durante el 19º período de sesiones llevado a cabo en Washington, la Asamblea General de la OEA adoptó una resolución específica sobre la materia, la **Resolución 991 “Derechos Humanos y Observación electoral”**, que recomendó al Secretario General

“organizar y enviar misiones a aquellos Estados Miembros que, en el ejercicio de su soberanía, lo soliciten con el propósito de observar el desarrollo, de ser posible en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales y que, como resultado de la observación in situ, emita informes públicos y periódicos”.⁶³⁵

Esta resolución sistematizaba el envío de misiones de observación electoral de la OEA, si bien en un principio estaban más enfocadas a la observación de la jornada electoral.⁶³⁶ En esa misma sesión fue aprobado (**Resolución 993**) el acuerdo del Secretario General de la OEA con el Gobierno de Nicaragua relativo al establecimiento del Grupo de Observadores encargado de observar el proceso electoral en ese país.⁶³⁷

En el año siguiente, durante el 20º período de sesiones (junio 1990, Asunción, Paraguay), la Asamblea General solicitó -tras las experiencias en Nicaragua y con referencia a la misión de observación en Haití en preparación- la creación de una **Unidad para la Promoción de la Democracia (Resolución 1063)**, que dependería

⁶³⁴ NOLTE, D., *op. cit.*

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Observacion%20Internacional.htm

⁶³⁵ OEA. Sec. Gen. 1989/1990: 4.

⁶³⁶ MAEC, “Manual práctico para observadores electorales de corta duración”, 2014.

⁶³⁷ NOLTE, D., *op. cit.*

directamente del Secretario General. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) fue establecida mediante una orden ejecutiva del Secretario General el 15 de octubre de 1990, siendo su principal tarea la planificación y organización de misiones de observación electoral.⁶³⁸

En último término, la **Carta Democrática Interamericana**, aprobada por los Estados miembros de la Organización en 2001, defendía una concepción integral de la democracia, y sentó las bases para la evolución de la observación electoral de la OEA hacia una observación electoral más de largo plazo, más exhaustiva y sistemática.

En lo que respecta más concretamente a los estándares de observación electoral de la Organización, debe constatarse que la metodología de la OEA para observar elecciones gira en torno al concepto de “**elecciones democráticas**”, que incluye los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos legales del Sistema Interamericano.⁶³⁹

Para la OEA, las elecciones son calificadas como **democráticas** cuando cumplen con cuatro condiciones básicas:

1. Las elecciones deben ser **inclusivas**, es decir, todos los ciudadanos deben estar efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral.
2. Las elecciones deben ser **limpias**, o en otras palabras, las preferencias de los votantes deben respetarse y registrarse fidedignamente.
3. Las elecciones deben ser **competitivas**, es decir, que se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas.
4. Los principales **cargos públicos** deben obtenerse **mediante elecciones periódicas**, y los resultados expresados por los ciudadanos mediante el sufragio deben ser irreversibles.⁶⁴⁰

Los estándares que la OEA utiliza en sus misiones de observación electoral son

⁶³⁸ NOLTE, D., *op. cit.*

⁶³⁹ Secretaría General de la OEA: “*Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*”, Washington, Estados Unidos de América, 2008, p.7.

⁶⁴⁰ Vid. Secretaría General de la OEA, *op. cit.*, p.7.

estándares de ámbito continental, además de los estándares universales (artículo 21 DUDH y artículo 25 PIDCP) y de la normativa nacional. Concretamente, estos estándares son los que se citan a continuación:

A) Tratados y Convenciones con fuerza vinculante:

1. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).*
2. *La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de las Mujeres (1948).*

B) Documentos no contenidos en Tratados Internacionales.

1. *La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948).*
2. *Carta Democrática Interamericana (2001).*
3. *Declaración de Principios de Observación Electoral Internacional (2005).*

Como síntesis de estos documentos vinculantes y no vinculantes, la **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)** determina –bajo 8 epígrafes- los siguientes **14 estándares de observación para unas elecciones democráticas**:

- 1) *VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO*
- 2) *USO EFECTIVO DEL DERECHO DE VOTO*
 - 2.1. *INSCRIPCIÓN/REGISTRO CIVIL*
 - 2.2. *REGISTRO ELECTORAL*
 - 2.3. *ACCESO A CENTRO DE VOTACIÓN*
 - 2.4. *EMISIÓN DEL VOTO*
- 3) *INTEGRIDAD DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE*
- 4) *REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE*
- 5) *DERECHO DE POSTULACIÓN CARGOS PÚBLICOS*
- 6) *GARANTÍAS BÁSICAS PARA UNA CAMPAÑA ELECTORAL.*
 - 6.1. *IGUALDAD EN SEGURIDAD*
 - 6.2. *IGUALDAD OPORTUNIDADES*
 - 6.3. *LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN*
 - 6.4. *LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y MOVIMIENTO*
- 7) *FRECUENCIA DE LAS ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES*

8) IRREVERSIBILIDAD DE LOS RESULTADOS ELECTORALES⁶⁴¹

Estos parámetros constituyen la base jurídica del análisis que realiza la mayoría de las MOEs OEA en sus misiones y en sus informes, para la evaluación de los procesos electorales observados y su ajuste a los estándares internacionales para elecciones democráticas.

Analizando estos parámetros de la observación, cada Misión de Observación de la OEA elabora su **Documento de Indicadores**, que constituye la base para el desarrollo de un análisis global del proceso electoral observado, con objeto de identificar los puntos fuertes y debilidades de dicho proceso, así como para formular recomendaciones sobre la mejora del proceso electoral.⁶⁴²

Cada uno de los estándares de observación para elecciones democráticas establecidos por la Organización tiene su correspondencia con artículos de los tres Instrumentos continentales de derechos humanos del Sistema Interamericano, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)*⁶⁴³ (DADDH), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)*⁶⁴⁴ (CADH) y la *Carta Democrática Interamericana (2001)*⁶⁴⁵ (CDI). Adjuntamos la **Tabla de Derechos relacionados con procesos electorales consagrados en los Instrumentos del Sistema Interamericano**, tal y como expone la Organización:⁶⁴⁶

DADDH

ADH

CDI

⁶⁴¹ SECRETARIA GENERAL DE LA OEA, SECRETARIA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO): “*Criterios para la observación electoral: Un manual para las Misiones de observación electoral de la OEA*”, Washington, Marzo de 2008, p.8.

⁶⁴² SECRETARIA GENERAL DE LA OEA, SECRETARIA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO): “*Criterios para la observación electoral: Un manual para las Misiones de observación electoral de la OEA*”, Washington, Marzo de 2008, p.25.

⁶⁴³ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

⁶⁴⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre derechos humanos (b-32) San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

⁶⁴⁵ Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

⁶⁴⁶ SECRETARIA GENERAL DE LA OEA, SECRETARIA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO): “*Criterios para la observación electoral: Un manual para las Misiones de observación electoral de la OEA*”, Washington, Marzo de 2008, p.27.

Derecho a la democracia			<i>Art. I</i>
Derecho a participar en el gobierno	<i>Art. XX</i>	<i>Art. XXIII</i>	
Elecciones periódicas	<i>Art. XX</i>	<i>Art. XXIII</i>	<i>Art. III</i>
Elecciones libres	<i>Art. XX</i>		<i>Art. III y XXIII</i>
Elecciones justas			<i>Art. III y XXIII</i>
Sufragio universal y equitativo	<i>Art. XX</i>	<i>Art. XXIII</i>	<i>Art. III</i>
Voto secreto	<i>Art. XX</i>	<i>Art. XXIII</i>	<i>Art. III</i>
Elecciones honestas	<i>Art. XX</i>		
Derecho a participar directamente en el gobierno	<i>Art. XX</i>	<i>Art. XXIII</i>	
Derecho al acceso al poder			<i>Art. III</i>
Participación completa e igualitaria de mujeres			<i>Art. XXVIII</i>
Sistema pluralista de partidos políticos y organizaciones			<i>Art. III</i>
Derecho a la seguridad	<i>Art. I</i>	<i>Art. VII</i>	
Sistema de financiamiento de campañas electorales			
Balanceado y transparente			<i>Art. IV</i>
Prensa libre			<i>Art. IV</i>
Transparencia en las actividades del gobierno			<i>Art. IV</i>
Derecho a presentar demandas	<i>Art. XXIV</i>		<i>Art. VIII</i>
Libertad de asociación	<i>Art. XXII</i>	<i>Art. XVI</i>	<i>Art. III</i>
Libertad de reunión	<i>Art. XXI</i>	<i>Art. XV</i>	
Libertad de expresión	<i>Art. IV</i>	<i>Art. XIII</i>	<i>Art. IV</i>
Libertad de movimiento	<i>Art. VIII</i>	<i>Art. XXII</i>	
Acceso a los derechos civiles básicos	<i>Art. XXVII</i>		
Derecho a la igualdad	<i>Art. II</i>		
Eliminación de todas las formas de discriminación		<i>Art. I</i>	<i>Art. IX</i>
Derechos humanos			<i>Art. III</i>
Estado de Derecho			<i>Art. III y IV</i>
Libertades fundamentales			<i>Art. III</i>

6.1.4. Estructura orgánica de la OEA en materia electoral.

6.1.4.1. Secretaría de Asuntos Políticos

La misión de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) es contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados miembros, en particular al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo. La SAP concentra sus acciones en fortalecer el papel de la

Organización como eje central del Sistema Interamericano en el campo político y en contribuir activamente al sostenimiento democrático en los Estados miembros.

La Secretaría esta compuesta por la Oficina Ejecutiva del Secretario de Asuntos Políticos y por varias dependencias o unidades, entre las que destaca en el ámbito electoral el **Departamento para la Cooperación y Observación Electoral**.

6.1.4.2. El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO).

El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral desarrolla y mantiene un servicio permanente y profesionalizado de observación y asistencia técnica electoral para los países miembros, basado en un trabajo continuo de mejoramiento y consolidación de procedimientos y prácticas en la materia.

El Departamento desarrolla actividades de análisis, investigación aplicada y organización de foros de discusión, orientados a contribuir a la mejora permanente de las instituciones y procesos electorales de la región, a la realización de elecciones democráticas y al fortalecimiento de la participación electoral.

El DECO cumple su mandato mediante tres unidades especializadas:

1) Dentro del DECO, debemos destacar la **Sección de Observación Electoral**. La Sección de Misiones de Observación Electoral del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos es responsable de la organización, implementación y seguimiento de todas las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Conjuntamente, esta Sección coordina actividades a nivel nacional, regional y hemisférico con las autoridades electorales, los partidos políticos y los representantes e la sociedad civil en períodos entre elecciones.

2) La **Unidad de Cooperación Electoral (UCE)** es el instrumento principal de cooperación / asistencia electoral al tener encomendada la función de promoción y fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en la región.⁶⁴⁷

3) La **Unidad de Estudios Electorales**, que lleva a cabo actividades de investigación aplicada y de identificación de las buenas prácticas y/o estándares internacionales relacionados con elecciones democráticas.⁶⁴⁸

6.1.5. La MOE OEA en el terreno.

6.1.5.1. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OEA.

Desde sus orígenes, en estricto respeto al principio de la no intervención, todas las misiones de observación electoral de la OEA se han efectuado solamente por solicitud del estado miembro respectivo. Aceptando la solicitud, el Secretario General de la OEA suscribe un **acuerdo con el gobierno sobre los privilegios e inmunidades** necesarias para el desempeño de la misión. Si no existen normas generales para el cumplimiento de la Misión, existe habitualmente un acuerdo con las autoridades electorales sobre los procedimientos a seguir en el desarrollo de la observación.⁶⁴⁹

El objetivo central de las observaciones electorales de la OEA es verificar si todo el proceso electoral se desarrolla de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes. Las misiones estándar de observación electoral responden a dos categorías:⁶⁵⁰

- **Misiones de largo plazo que abarcan todas las fases del proceso electoral**, desde el registro de votantes y la inscripción de candidatos hasta la votación, el escrutinio y la proclamación oficial de los resultados. En algunos casos, como últimamente en **Nicaragua, Paraguay y Perú**, la observación incluye también etapas pre-electorales; así, en Paraguay, algunos expertos en

⁶⁴⁷ MAEC, *Manual práctico para observadores electorales de corta duración*, Madrid, 2014.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ *Vid. Ibidem*.

⁶⁵⁰ ZELA, H. de, 1993: "La OEA y la observación electoral", *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima, 76-77.

organización electoral, registro civil y computación observaron ya en 1992 el proceso de empadronamiento para las elecciones de 1993.⁶⁵¹

- **Misiones de corto plazo que tienen como objetivo observar la jornada de votación y la fase final de la campaña electoral.** Eso fue el caso de Honduras (1993), Venezuela (1993), Panamá (1994) y la República Dominicana (1994).⁶⁵²

Por otro lado, el **procedimiento para el establecimiento de las Misiones de observación electoral de la OEA** sobre el terreno se realiza con arreglo a las siguientes fases:

- 1) La mayoría de las solicitudes para el envío de misiones de observación electoral son remitidas directamente al Secretario General de la OEA.
- 2) El Secretario General aprueba la solicitud, sin la previa aprobación por un organismo de la OEA.
- 3) El Secretario General informa al Consejo Permanente de las solicitudes recibidas de los gobiernos para la participación de la OEA en la observación de los procesos electorales.
- 4) El Consejo Permanente autoriza la financiación de una operación específica, mediante el presupuesto de la Unidad de Promoción de la Democracia.
- 5) Se negocian y se firman acuerdos formales por la Secretaría General de la OEA y las autoridades del Gobierno, definiendo los “Privilegios e Inmunidades de los observadores de la OEA” en un determinado proceso electoral y las “Relaciones entre las autoridades electorales del país y los observadores de la OEA”.
- 6) La Secretaría de la OEA realiza los preparativos necesarios para las misiones, incluyendo la selección de participantes.
- 7) El Secretario General prepara un informe de cada misión y lo presenta en el Consejo Permanente.⁶⁵³

⁶⁵¹ NOLTE, D.: “*Observación internacional*” en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”, México DF, 1ª Ed, 1998.

⁶⁵² NOLTE, D., *op. cit.*

⁶⁵³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 231.

Asimismo, la operativa de desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OEA sobre el terreno suele seguir normalmente las siguientes fases.

- 1) Invitación del Estado.**
- 2) Decisión del envío de la Misión. Nombramiento de Jefe y Subjefe de Misión.**
- 3) Reclutamiento del Grupo Base.**
- 4) Reclutamiento de Coordinadores Regionales por Estados participantes.**
- 5) Selección de Observadores por los Estados participantes.**
- 6) Visita preliminar al país por la Jefatura de la Misión 2 meses antes de las elecciones.**
- 7) Despliegue del Grupo Base unos 10 días antes de la jornada electoral, integrado normalmente por especialistas en las áreas de organización electoral, informática, logística, legislación electoral, análisis político, seguridad, género, financiamiento de la política y prensa quienes llevan a cabo un análisis sistemático del proceso.**
- 8) Despliegue por todo el país sobre el terreno de los Coordinadores Regionales unos 6 días antes de la jornada electoral.**
- 9) Despliegue por todo el país sobre el terreno de los Observadores 4 días antes de la jornada electoral.**
- 10) Observación del período preelectoral: más limitado por el menor tiempo de presencia de la MOE en el país. Los aspectos observados varían pero suelen encontrarse, sino todos, algunas de las siguientes cuestiones:**
 - Marco legal.**
 - Administración Electoral.**
 - Registro de candidatos y Partidos Políticos.**
 - Registro de votantes.**
 - Campana electoral.**
 - Medios de comunicación.**
 - Participación de las mujeres en las Elecciones.**
 - Participación de personas pertenecientes a minorías nacionales en las Elecciones.**
 - Voto electrónico.**
- 11) Observación de la jornada de votación.**
 - Despliegue de observadores.**
 - Actividades en los Colegios Electorales.**

- **Procedimientos especiales de votación.**
- **Actividades de Coordinadores Regionales y Grupo Base en relación a informes de observadores.**

12) Observación de los procedimientos de recuento de votos y agregación de resultados

13) Envío de informes, presentación de informes y declaraciones.

- **Análisis cualitativo y cuantitativo de los formularios de observación de los observadores y de los Coordinadores Regionales.**
- **Declaración del Jefe de la MOE OEA el mismo día de las elecciones, valorando el desarrollo de la jornada electoral.**
- **Análisis de denuncias recogidas por los observadores en terreno.**

14) Observación del período postelectoral.

- **Anuncio de resultados.**
- **Proceso de reclamaciones y recursos electorales posteriores a la jornada electoral.**
- **Análisis del ambiente postelectoral.**
- **Toma de posesión de los cargos electos tras las elecciones.**

15) Cierre de la Misión de Observación Electoral.

- **Informe Final.**

6.1.5.2. Principios y Objetivos de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

De conformidad con el *artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana*,

“Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada”

En consecuencia, entre los **principios** que rigen las acciones de observación electoral de las MOEs OEA sobresalen los siguientes:

Objetividad y neutralidad de la Misión de Observación de la OEA.

Respeto por la legislación interna del país anfitrión; los observadores desplegados por la Misión en el país observado deben cumplir y respetar la normativa doméstica.

No sustitución de los actores nacionales del proceso. La observación electoral no busca desplazar o impedir la observación electoral nacional, sino todo lo contrario: uno de los fines de la observación internacional consiste en apoyar a las organizaciones nacionales en sus esfuerzos de observación y empoderar a estas organizaciones para que fiscalicen la limpieza y el cumplimiento de estándares internacionales en las elecciones observadas.

Por otro lado, son **objetivos** de las MOEs OEA los siguientes:

Observar la actuación de los protagonistas del proceso electoral con el fin de constatar el cumplimiento de las normas electorales vigentes en el país anfitrión; analizar el desarrollo de las normas electorales vigentes en el país anfitrión; analizar el desarrollo del proceso electoral en el contexto de las normas adoptadas por los Estados miembros de la Organización; y tomar nota de lo observado e informar al Secretario General y al Consejo Permanente.

Colaborar con las autoridades gubernamentales y electorales, y con la ciudadanía en general, para asegurar la imparcialidad, transparencia y confiabilidad de los procesos electorales.

Contribuir a crear una atmósfera de confianza pública y alentar la participación de la ciudadanía.

Servir como conducto para la búsqueda y construcción de consensos en situaciones de conflicto entre los diferentes participantes en el proceso electoral en caso de ser requerido.

Formular recomendaciones con el fin de contribuir al mejoramiento del sistema electoral.

Demostrar el apoyo internacional y la solidaridad interamericana a favor del desarrollo de un proceso electoral imparcial, transparente y

confiable.⁶⁵⁴

6.1.5.3. Informes de las misiones de observación electoral de la OEA.

Las MOEs de la OEA emiten dos tipos de informes en relación a cada uno de los procesos electorales observados: una **declaración preliminar**, evaluando el desarrollo de la jornada de votación; y un **informe final**, en el que se plasma el análisis completo y exhaustivo de la MOE sobre el proceso electoral, y que culmina con un apartado de “Conclusiones”, con gran trascendencia política y de “Recomendaciones”, de elevada importancia desde el punto de vista técnico.

Los informes finales de la OEA no suelen ser homogéneos, sino que cada Informe examina los aspectos considerados más relevantes de cada proceso electoral. Sirva como modelo el informe final emitido por la Organización tras las elecciones generales celebradas en México en julio de 2012, en el que la estructura fue la siguiente:

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

- A. Las Misiones de Observación de la Organización De Los Estados Americanos (MOE/OEA).*
- B. Organización y Distribución Territorial de la MOE.*

CAPITULO II. SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

- A. Organización Política.*
- B. Marco Jurídico.*
- C. Los Órganos Electorales y la Jurisdicción Electoral.*

CAPÍTULO III. ACTIVIDADES Y OBSERVACIONES DE LA MISIÓN

- A. Etapa Pre-Electoral.*
 - Financiamiento.*
 - Género.*
- B. El Día de las Elecciones.*
- C. Etapa Post-Electoral.*
- D. Denuncias.*

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Adjuntamos en el **Anexo A** de este trabajo el informe final de la MOE OEA Elecciones Generales México 2012.

⁶⁵⁴ http://www.oas.org/es/sap/deco/acerca_misiones.asp

Como puede comprobarse, se trata de informes precisos y exhaustivos en el análisis del proceso electoral, pero que adolecen de sistematicidad y que no analizan algunos aspectos claves del proceso electoral, que por ejemplo sí que observan en todo caso las MOEs de la UE y de la OSCE.

6.1.6. Conclusiones y valoración de la observación electoral OEA.

Un balance de las actividades de observación electoral realizadas por la OEA en los últimos 50 años debiera recoger éxitos y fracasos, defectos y fortalezas, problemas endémicos y desafíos para el futuro.

No obstante, resulta notorio el fundamental papel desempeñado por la OEA para el desarrollo progresivo de la democracia representativa en el continente americano. Desde las primeras experiencias de observación electoral de la OEA en la década de los 60, hasta las últimas elecciones observadas en 2015, el continente americano ha experimentado sustanciales cambios y la propia actividad de observación electoral de la OEA se ha transformado radicalmente.

Surgida en el contexto de la Guerra Fría y, sustancialmente puesta al servicio de la promoción de la democracia representativa al estilo occidental, con objeto de detener la propagación del comunismo y proteger los valores e intereses de los Estados Unidos, la OEA se ha ido paulatinamente despojando de ese sesgo político pro-estadounidense para consolidarse, en el ámbito de la observación electoral, como una Organización especializada, profesionalizada y técnica, aunque no ajena a las influencias y presiones políticas. Asimismo, desde un punto de vista político, con la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las misiones de observación electoral, la OEA se ha situado en el primer plano de importancia en el continente americano.⁶⁵⁵

En nuestra opinión, debe efectuarse una valoración muy positiva de la labor de la OEA en el continente americano. El número de países que han adoptado la democracia representativa como forma política desde los años 60 hasta la actualidad se

⁶⁵⁵ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.* pp.143.

ha multiplicado exponencialmente; la democracia se erige hoy como la única forma política legítima en el continente; la firma de la Carta Democrática Interamericana adoptada en 2001, bajo los auspicios de la OEA, constituye el documento que salvaguarda la democracia como único modelo aceptable por los Estados miembros.

Por primera vez en la historia de las Américas, todos los Estados Miembros activos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tienen elecciones periódicas.⁶⁵⁶

En suma, la contribución de la OEA para el desarrollo de la democracia en el continente es inestimable y no tiene parangón en la región. Sin embargo, esta valoración positiva no puede hacernos olvidar los muchos desafíos y aspectos de mejora que debe poner en marcha la observación electoral de la OEA para optimizar su virtualidad y sus efectos en el desarrollo democrático del continente.

Para mayor claridad sobre este punto, parafrasearemos a la ex Directora del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la OEA, **Betilde Muñoz- Pogossian**, que sintetizaba acertadamente los múltiples retos a que se enfrenta la observación electoral de la Organización:

“Un nuevo consenso asigna un papel fundamental a la observación electoral, tanto nacional como internacional, en el proceso de construcción democrática. Las transiciones democráticas y los avances experimentados en materia de organización de elecciones han ido acompañados del surgimiento de nuevos desafíos -tales como equidad en el acceso al financiamiento político, la cobertura equitativa de medios de comunicación y la participación de grupos sobrerrepresentados, entre otros-, a los cuales se ven enfrentados los procesos electorales y, consecuencia de ello, la observación electoral.

Tradicionalmente, las Misiones de Observación Electoral (MOE) se habían enfocado en la detección y/o disuasión del fraude así como en la promoción de la confianza y transparencia en el proceso. Esta modalidad ‘tradicional’ se ligaba al propósito de contribuir a generar condiciones para la celebración de elecciones limpias y transparentes cuyo alcance se concentraba alrededor de la jornada electoral, utilizando como metodología el despliegue masivo de observadores en el día de los comicios.

⁶⁵⁶ MUÑOZ POGOSSIAN, B. (Coord.): “Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”, Secretaría General de la OEA, Washington, 2008.

Al haberse profesionalizado la organización de elecciones y reducido las incidencias de elecciones fraudulentas, se ha comenzado a adoptar un modelo de observación más ‘moderno’ (y también más profesional), que prioriza la observación de la calidad de la elección (más que de la elección misma). Esta segunda modalidad valora las condiciones existentes en la etapa pre-electoral, específicamente en relación al nivel de inclusividad del proceso electoral y las condiciones de equidad en la competencia. Por tanto, ya no se trata de llegar unos días antes del día de la elección, sino de monitorear varios meses antes las condiciones en las que se da la competencia y la movilización del voto (así como también el comportamiento de los diferentes actores en todo el proceso). [...]

La limpieza de las elecciones supone dos elementos básicos: el respeto por la integridad de las preferencias del votante y el registro exacto de aquellas preferencias. Una elección democrática requiere, por un lado, que los votantes deban poder sufragar sin presiones externas, intimidación o miedo a represalias y, por el otro, que sus votos sean contados y/o tabulados de manera imparcial y exacta. Respecto a lo primero, aún se siguen observando en países de la región situaciones de violación del derecho al voto secreto, compra de cédulas y de votos, y presencia de activistas políticos haciendo campaña, prácticas que ocurren usualmente en los locales de votación y en los lugares de ubicación de las mesas y que atentan directamente contra el derecho del elector a ejercer su derecho de manera libre y sin presiones. En lo concerniente al registro de las preferencias de los votantes, un aspecto importante tiene relación con el respeto a los protocolos de votación, el conteo de votos y los mecanismos para resolver impugnaciones. Aunque pareciera que esto ha sido superado, en el 44% de los informes preparados por estas MOE en América Latina, entre los años 2000 y 2011, el proceso de escrutinio y contabilización de resultados es señalado como una materia que aún debe mejorarse. [...]

La observación electoral de la OEA ha identificado falencias y problemas recurrentes relacionados con la limpieza de las elecciones que hacen relevante el desplazamiento masivo de observadores. Adicionalmente, el efecto acumulado de la decreciente confianza electoral de los ciudadanos hace necesaria la presencia de la observación electoral tanto en la etapa pre-electoral como en el día de la elección. El acceso a los medios de comunicación, o la regulación de campañas y otros aspectos estructurales de una elección, también son relevantes para el funcionamiento de la democracia.

Es por todo lo anterior que la observación electoral debe consolidar un enfoque que resguarde no solo la limpieza sino también la inclusividad y competitividad de las elecciones, asumiendo los nuevos retos a partir de la presencia de Misiones de Observación de largo plazo para observar aspectos como el acceso a medios de comunicación, la participación de hombres y mujeres, y el financiamiento de las campañas, a fin de tener elecciones cada vez más democráticas.”⁶⁵⁷

⁶⁵⁷

<http://www.condistintosacentos.com/para-que-sirve-observar-las-elecciones-los-retos-de-la-observacion-internacional/>

6.2.- CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral).

6.2.1. Orígenes y evaluación de la monitorización electoral de CAPEL.

Además de la OEA, la otra Organización internacional clave para el fortalecimiento y desarrollo de la democracia representativa en el continente americano es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), adscrito al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, (con sede en San José, creado en virtud de un Convenio entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) fue creado en 1983 como organización internacional *sui generis* con una naturaleza independiente de cualquier gobierno e incluso, de la propia institucionalidad del sistema interamericano (OEA) de protección y promoción de Derechos Humanos.

El IIDH entendió claramente que el tratamiento de los problemas de la democracia y los Derechos Humanos en las Américas no podría ser tratado de una manera integral, sin el trabajo sistemático en el campo de los derechos políticos y las elecciones.

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)⁶⁵⁸ es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) que comenzó sus trabajos en febrero de 1985. El Estatuto del Centro establece que sus **finés** serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Establece también que el IIDH/CAPEL sustentará su acción en

“el principio de las elecciones libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional”.

⁶⁵⁸ http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf

Posteriormente, y como un elemento de apoyo y consolidación al trabajo de fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas, CAPEL se constituyó en la **Secretaría Ejecutiva de las tres asociaciones de Organismos electorales de las Américas: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal, 1985), de América del Sur (Protocolo de Quito, 1989) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE, 1991)**, posición que le convierte en facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia en el continente.

Estas Asociaciones se constituyeron con el objetivo de servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias, en pro del perfeccionamiento de los sistemas electorales. La mayor contribución de CAPEL a la democracia electoral del continente americano ha sido y es el mecanismo de **cooperación horizontal** que ha instituido y que estimula el desarrollo democrático desde una perspectiva horizontal, alejado de cualquier imposición o injerencia externa, sin interferir en la soberanía de los países miembros. El IIDH/CAPEL viene fomentando políticas de intercambio, de cooperación horizontal, asistencia técnica y la transferencia de información así como la observación recíproca de elecciones, lo que ha generado una auténtica **“red electoral interamericana”**.

6.2.2. Ejes de actuación de CAPEL.

Los **principales ejes de acción del IIDH/CAPEL** son los siguientes:

1) Proyectos de asistencia técnica en materia electoral o conexas con los derechos políticos.

El IIDH/CAPEL brinda asistencia técnica en las siguientes áreas: modernización y fortalecimiento institucional; sistemas de administración y logística electoral; campañas de educación cívica y capacitación de funcionarios y de las personas encargadas de recibir el voto a los ciudadanos el día de las elecciones y de hacer el escrutinio, capacitación de fiscales de partidos políticos; diseño de programas para procesamiento electrónico de datos aplicados a procesos electorales; Registro Civil,

Registro Electoral y Documento de Identificación, transmisión de resultados. En cualquier caso, la asistencia técnica electoral de CAPEL siempre se lleva a cabo con una estrecha y directa relación con el máximo organismo electoral, así como con los miembros y funcionarios gerenciales del país al que se presta asistencia.⁶⁵⁹

2) Desarrollo de Misiones de monitorización electoral en el continente americano.

Estas misiones desempeñan un papel dual de observación técnica del proceso electoral y verificación imparcial de las elecciones. En este sentido, los miembros de la misión prestan especial atención a los aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como padrón electoral, documento de identificación del elector, materiales para el sufragio, procedimiento de votación, escrutinio y cómputo de votos, transmisión y publicación de resultados, entre otros. A su vez, cumplen la función de monitorización de la aplicación, en un proceso electoral determinado, de las más elementales normas internacionales en materia de derechos civiles y políticos, para asegurar una evaluación integral y objetiva del proceso electoral.⁶⁶⁰

Estas misiones están integradas por miembros de organismos electorales de la región. El resultado de su labor se traduce en una evaluación de la jornada electoral y en un análisis del proceso cuyos resultados son remitidos al organismo electoral organizador de las elecciones, con el fin de que, en el espíritu de cooperación horizontal que emana de los acuerdos de las asociaciones, reciba las observaciones técnicas y recomendaciones de los miembros de la misión y, **de considerarlo pertinente**,⁶⁶¹ pueda tomarlas como base para mejorar sus futuros procesos de organización electoral.

3) Proyectos y actividades de educación y capacitación.

El IIDH/CAPEL promueve la consolidación de regímenes auténticamente democráticos, contribuyendo al perfeccionamiento de los sistemas electorales vigentes,

⁶⁵⁹ http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf

⁶⁶⁰ http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf

⁶⁶¹ La negrita es nuestra con objeto de destacar la importancia de la voluntad de los organismos electorales en seguir las recomendaciones de la Organización.

a través del estudio y el intercambio de experiencias. Entre estas actividades podemos destacar el **Curso Interamericano de Elecciones y Democracia**, los **Cursos y Seminarios**, así como los **Proyectos de asistencia técnica** centrados en el desarrollo de capacidades, destrezas y conocimientos necesarios para el buen éxito de un proceso electoral, especialmente en sus componentes técnicos.

4) Programas de educación cívico- electoral

Los programas de educación cívica electoral del IIDH/CAPEL buscan fortalecer el sistema democrático, fomentar la participación ciudadana en los procesos políticos-electorales y crear una cultura y valores democráticos. Pueden ser: **Programas cívico-electorales**, **Programas post-electorales** y **Proyectos de investigación y producción doctrinal**.

En resumen, a lo largo de estos más de 30 años de historia, CAPEL ha ejecutado, a lo largo y ancho de la región, más de 500 proyectos en el espectro de los cuatro ejes descritos; ha desplegado más de 200 misiones de observación de elecciones en procesos electorales del Continente; ha brindado asistencia técnica especializada en más de 60 oportunidades a los diferentes organismos electorales, y además ha diseñado y ejecutado 21 programas de educación cívica con miras al fortalecimiento de los valores democráticos y la participación política.

6.2.3. Los Estándares del acompañamiento electoral de CAPEL.

Los estándares del acompañamiento electoral de CAPEL se ubican en el propio Estatuto por el que fue creado en 1998. La relación entre derechos humanos y democracia que establece CAPEL deriva del mismo Estatuto el IIDH:⁶⁶²

*“Artículo 4. El Instituto basará su acción en los principios de la democracia representativa y del Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y su protección internacional...”*⁶⁶³

⁶⁶² THOMPSON, J.: “La observación electoral en el Sistema Interamericano”, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008, p. 43.

⁶⁶³ Ley 6528, 30 de julio de 1980. Convenio Constitutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos estableció los dos parámetros esenciales para la observación electoral de las actividades del CAPEL. Por un lado, considera que la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”* establece que:

“todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Artículo 23,1);⁶⁶⁴

Por otro, afirma que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* proclama que:

“la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (Artículo 21,3);

El propio Estatuto constitutivo recogía como **finés esenciales de CAPEL**, entre otros:

“1) El Centro es el instrumento para la planificación y la ejecución de los programas del IIDH relativos a los principios de la democracia representativa y el estado de derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos, su promoción y tutela internacional, la libertad académica, la solidaridad y cooperación internacionales sin discriminación de ninguna naturaleza, y en los de las elecciones libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional.

2) Los fines del Centro serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones y de los valores de la cultura democrática y la participación política plena y sin discriminación alguna.”⁶⁶⁵

⁶⁶⁴ http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf

⁶⁶⁵ Vid. ESTATUTO DE CAPEL.

Además de estos criterios y estándares que son utilizados por CAPEL para el desarrollo de sus actividades de observación electoral, conviene observar que CAPEL toma en consideración además la legislación electoral interna de cada uno de los países observados, lo que le permite verificar si la práctica electoral observada en el país se ajusta a estas normas internacionales y a la regulación interna del país en cuestión.

6.2.4. Metodología de las MOE CAPEL sobre el terreno. Desarrollo y despliegue de una Misión de Acompañamiento Electoral de CAPEL.

Los diferentes **Organismos Electorales del continente**, en su condición de miembros de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE),⁶⁶⁶ Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe (Protocolo de Tikal) y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), *invitan a las autoridades electorales del continente a integrar una misión de visitantes extranjeros*, para presenciar las elecciones a celebrar en el país.

Atendiendo esta invitación el IIDH/CAPEL participa en la Misión de Observación, que suele estar *compuesta por destacados miembros de los Organismos Electorales y expertos de la comunidad electoral de las Américas, así como integrantes del propio Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del CAPEL.*

Desde su creación, diversas Misiones del IIDH/CAPEL, compuestas principalmente por autoridades y especialistas provenientes de organismos electorales que conforman las Asociaciones de Organismos Electorales (Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito) y de la UNIORE, observan las elecciones celebradas en el continente americano. El primer proceso electoral observado por CAPEL fueron las Elecciones Generales de Perú de 15 de marzo de 1985.

⁶⁶⁶ La Unión interamericana de Organismos Electorales, se crea en 1991 y es una entidad no gubernamental, cuyas decisiones sólo tienen carácter de recomendaciones y orientaciones para los organismos que la integran. Sus objetivos son incrementar la cooperación entre las asociaciones de organismos electorales que la integran, así como entre los propios organismos; impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales; estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales; formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión; promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que lo soliciten

Las Misiones de CAPEL suelen ser de corta duración, entre 4 días y 1 semana, y llevan a cabo normalmente dos tipos de actividades: a) **entrevistas** con los principales actores del proceso político y electoral del país, así como con analistas políticos; y b) participación en el **Foro de Intercambio de experiencias sobre Temas Electorales** organizado por el Organismo Electoral del país anfitrión.

El programa de trabajo de la Misión de Visitantes Extranjeros suele iniciarse con una sesión de información con expertos del país anfitrión del ámbito académico y de los medios de comunicación. Los especialistas suelen hacer una exposición sobre las características de la coyuntura política en las que se desarrolla el proceso electoral, y el papel que los medios de comunicación desempeñan en la campaña política. Suelen también los miembros de la Misión mantener reuniones con altas instancias judiciales y políticas del país. En consecuencia, es habitual que la misión se reúna con los responsables de la Organización Electoral del Ministerio competente a fin de intercambiar información sobre las elecciones. Posteriormente, los miembros de la Misión se reúnen con representantes de los diferentes partidos políticos, y mantienen reuniones con organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, el día de la votación, los miembros de la Misión se desplazan a los diferentes centros de votación que tienen asignados para tomar nota de la evolución de la jornada electoral. Una de las mayores debilidades de la observación que realiza CAPEL radica en el hecho de que el despliegue de la Misión de CAPEL tiene un alcance limitado; los miembros de las misiones normalmente observan colegios electorales en zonas seguras del país y cercanas a la capital, o en la propia capital; lo que evidentemente limita su alcance e impacto.

Una vez cerrados los centros de votación, la Misión realiza el seguimiento de la transmisión de los resultados electorales y finaliza con el desarrollo de su sesión de evaluación de la jornada electoral.

Observamos que la actividad que desarrolla la Misión se lleva a cabo con **un perfil exclusivamente técnico y está orientada a observar el cumplimiento y vigencia plena de los derechos civiles y políticos en el marco del sistema electoral del país anfitrión (según lo ordena el Estatuto de CAPEL)**. Sin embargo, esta

observación queda limitada a los aspectos más formales del proceso electoral, sin profundizar en muchos de los puntos más sustantivos de las elecciones.

6.2.5. Conclusiones y valoración de la monitorización de elecciones CAPEL.

En palabras de su Director Ejecutivo, **Joseph Thompson**,

*“La observación electoral que realiza CAPEL forma parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los Organismos Electorales del continente americano –continente en el que los Organismos Electoral son autónomos del Poder Ejecutivo. La observación de CAPEL es un insumo para la determinación de las áreas técnicas por fortalecer o por compartir en aplicación de la filosofía esencial del perfeccionamiento continuo de los procesos electorales y asignando especial valor a la cooperación horizontal en materia electoral, nutrida en buena medida por la especialidad técnica que ha desarrollado en la Región”.*⁶⁶⁷

Del mismo modo, el propio Joseph Thompson describe de forma precisa algunas de las características distintivas del **“acompañamiento electoral cualificado”** que efectúa CAPEL:

“D Un marco institucional doble, es decir, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral por un lado y, por el otro, los estatutos de las asociaciones de organismos electorales aplicables. Ello significa una relación directa con la vigencia relativa de los derechos políticos y de los demás derechos fundamentales de la persona humana, pero también una vinculación con los objetivos de fortalecimiento de la democracia por medio de las elecciones a los que aspiran tanto CAPEL como las asociaciones mismas.

D Misiones conformadas fundamentalmente por miembros y funcionarios de organismos electorales, que por sus funciones deben estar especializados en la materia electoral.

D Coparticipación del organismo electoral anfitrión, con diseño conjunto del programa de observación y con frecuente aplicación de la reciprocidad en la invitación a sus colegas, los organismos de la misma asociación. Los programas son amplios, incluyen contactos con distintos sectores técnicos y políticos e incorporan la libertad para la misión de organizar las visitas que considere pertinentes, antes, durante o después de la jornada electoral.

D Comunicación directa con el o los organismos anfitriones para poner en su conocimiento anomalías, irregularidades o áreas de preocupación en el marco de un proceso determinado.

⁶⁶⁷ THOMPSON, J.: “La observación electoral en el Sistema Interamericano”, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - Nº 4 - Diciembre, 2008, p. 55.

D Énfasis en el carácter técnico del Informe y el (o los) organismo(s) electoral(es) anfitrión(es) como los primeros destinatarios de este producto de la observación. Cada vez más, los organismos electorales hacen público este informe por medio de su portal en Internet o los medios que consideren pertinentes.

D Recomendaciones técnicas, normativas e institucionales dirigidas especialmente a la organización de futuros procesos electorales en el país en cuestión. La elaboración de estas recomendaciones, al igual que las conclusiones base del informe, se hacen a partir de un análisis intersubjetivo en la forma de una sesión de evaluación, a partir de la cual se definen las líneas prioritarias que guiarán el informe.

*D Seguimiento por medio de misiones al país en cuestión o bien por contacto directo con los organismos electorales en las otras actividades realizadas en el marco de las asociaciones”.*⁶⁶⁸

Aparte de lo manifestado, hemos podido apreciar del análisis de los informes de observación examinados (**Vid. Anexo A**), que CAPEL se focaliza más en cuestiones procedimentales del proceso, tales como la garantía del secreto de voto en las cabinas electorales, el tamaño de las papeletas de votación, las ubicación de las mesas electorales, el acceso a los colegios, la presencia de autoridades, etc., no entrando a valorar en profundidad el ajuste del proceso electoral a los estándares internacionales para elecciones democráticas que, sin embargo, sí maneja la OEA.

En consecuencia con ello, entendemos que la actividad de monitorización electoral de CAPEL debe calificarse como **“acompañamiento electoral”**, y no de “observación electoral” en sentido estricto, por carecer de algunos de los requisitos que hemos considerado esenciales para poder alcanzar dicha calificación; la elevada implicación del Estado anfitrión en la monitorización del proceso electoral por parte de CAPEL, la excesiva sujeción de la Misión de CAPEL del Organismo electoral observado, la no publicidad de los informes de la monitorización salvo que medie la autorización del Organismo Electoral nacional, así como la monitorización no global y exhaustiva de todo el proceso electoral, obligan a ubicar a CAPEL en el terreno del “acompañamiento electoral”.

No obstante lo expuesto, la labor de CAPEL en el ámbito de la monitorización de elecciones constituye, a nuestro juicio, un mecanismo innovador y muy útil de

⁶⁶⁸ THOMPSON, J.: “La observación electoral en el Sistema Interamericano”, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008, p. 56-57.

cooperación horizontal y que contribuye a la consolidación de la democracia como forma política incuestionada en el continente, por lo que ha sido y sigue siendo trascendental. Esta fórmula de cooperación horizontal en el continente americano ha impregnado el continente de cultura democrática, ha promovido la democracia lejos de interferencias externas o instancias superiores con ánimo de imponer su visión propia de la democracia representativa. Constituye CAPEL un ejemplo como instrumento autónomo y endogámico de promoción democrática, y tal es su relevancia -a pesar de aparecer en la comunidad internacional como una instancia de observación de segundo rango o menos protagónica-, que este modelo está siendo imitado en otros continentes, como África o Asia, extendiendo su labor de promoción democrática más allá de sus fronteras, y sembrando los cimientos de nuevas posibilidades de cooperación horizontal en materia electoral, de manera no invasiva, es decir, sin que pueda entenderse esta cooperación como una injerencia en los asuntos internos de los Estados; de ahí que resulte especialmente sugerente para Estados poco atraídos por otras modalidades –más profundas y exhaustivas- de la observación electoral internacional.

6.3.- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).

6.3.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de UNASUR.

La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, es una organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos.⁶⁶⁹

"La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el

⁶⁶⁹ <http://www.unasursg.org/>

marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados"
(Tratado Constitutivo. Brasilia, 23 de mayo de 2008)

El evento que abrió el camino definitivo a la constitución de la UNASUR fue la creación de la **Comunidad Suramericana de Naciones, CSN**, durante la tercera Reunión de Presidentes de América del Sur, el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, Perú. La CSN nació para unir el grupo de naciones miembros del Mercado Común del Sur, Mercosur, y el bloque oeste conformado por la Comunidad Andina, CAN.⁶⁷⁰

No obstante, fue la primera Cumbre Energética Suramericana que tuvo lugar en abril de 2007 en la Isla de Margarita, Venezuela, el encuentro que fijó sus prioridades y fue entonces cuando la CSN cambió su nombre por la UNASUR.

En 2008, tras sucesivos acercamientos iniciados con la primera Reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000, se celebró en Brasil la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que aprobó el *Tratado Constitutivo* de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, designando como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia.⁶⁷¹

Una vez aprobado el *Tratado Constitutivo* el 23 de mayo de 2008, la UNASUR efectúa una reunión anual de Jefes de Estado, un encuentro semestral para Ministros de Relaciones Exteriores y una Presidencia con rotación anual para la organización. La primera Presidencia Pro Tempore fue asumida por Michelle Bachelet, presidenta de Chile.

Ante los incidentes golpistas acaecidos en Ecuador, perpetrados ese mismo año, y después de la muerte del presidente argentino, Néstor Kirchner, se aprobó el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia*.⁶⁷²

⁶⁷⁰ <http://www.unasur.org/>

⁶⁷¹ <http://www.unasur.org/>

⁶⁷² <http://www.unasur.org/>

Durante el primer período, se aprobó la formación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y las Naciones Unidas (UN) otorgaron a UNASUR la condición de miembro observador. También en 2011, se crea el **Consejo Electoral de UNASUR**, *cuya primera misión electoral fueron las elecciones presidenciales de Venezuela el 7 de octubre de 2012.*⁶⁷³

6.3.2. Estándares de observación electoral UNASUR. Proyecto sobre los “Criterios y normativas para el acompañamiento y observación electoral internacional”.

De conformidad con los Acuerdos entre UNASUR y los Organismos Electorales de los países donde UNASUR ha desplegado Misiones de monitorización, los estándares de observación electoral con los que opera esta Organización son los siguientes:

1. *Tratado Constitutivo de UNASUR.*
2. *Legislación nacional del Estado observado.*
3. *Reglamento General de Elecciones del CNE.*
4. *Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR.*⁶⁷⁴
5. *Criterios y normativa para la Observación y Acompañamiento Electoral de los procesos electorales de UNASUR, aprobados por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, en Bogotá, 11 de junio de 2012.*

6.3.3. Estructura organizativa de UNASUR en materia electoral y ejes de actuación.⁶⁷⁵

6.3.3.1. El Consejo Electoral UNASUR.

El Consejo Electoral de la UNASUR se creó por resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores sobre la creación de un Consejo

⁶⁷³ <http://www.unasursg.org/>

⁶⁷⁴ <http://www.unasursg.org/uploads/11/c9/11c9ff629a509a34179f0e5ce2a8354b/Estatutos-Consejo-Electoral.pdf>

⁶⁷⁵ <http://www.unasursg.org/>

Electoral de la UNASUR, aprobada en Buenos Aires (Argentina), el 24 de agosto de 2011, y su incorporación a la estructura institucional de la UNASUR.

El *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* afirma en su artículo 1 que:

“El Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una instancia de consulta, funcional y técnica, de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento en materia electoral, promoción de la participación ciudadana y de la democracia en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR”.

Entre los **principios rectores del Tratado Constitutivo de UNASUR** encontramos: el respeto absoluto de la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad, la cooperación, la paz, la democracia, la participación ciudadana, la transparencia, el pluralismo, el respeto a los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes, que se erigen en los principios que inspiran el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia*.

Entre sus **objetivos específicos**, encontramos:

“1. Promover el intercambio y la transferencia de conocimientos, experiencias y asistencia técnica de los organismos, autoridades y técnicos electorales.

3. Organizar, a solicitud de un Estado Miembro, la observación y el acompañamiento en sus procesos electorales.”

El Consejo Electoral de UNASUR estará integrado por las máximas autoridades de los órganos autónomos, los organismos o instituciones estatales con competencia electoral, de conformidad con la legislación de cada Estado Miembro. De acuerdo al Tratado Constitutivo de UNASUR, sus miembros actuarán en el seno del Consejo Electoral con autonomía.

El Consejo Electoral de UNASUR tiene un Plenario, el cual es presidido por la Presidencia Pro Tempore, y las demás instancias que el Consejo Electoral considere necesarias.

6.3.3.2. De las misiones de acompañamiento electoral de UNASUR

El Consejo Electoral de UNASUR organiza misiones de acompañamiento electoral a requerimiento del Estado Miembro que organiza el proceso electoral con el acuerdo de su autoridad electoral. Con tal finalidad, las autoridades electorales del Estado solicitante tramitan, a través de la Presidencia Pro Tempore todo lo relacionado con el alcance, integración y cobertura de la misión de observación y acompañamiento electoral.

El Estado solicitante se obliga a garantizar las condiciones de seguridad, información, desplazamiento y cooperación con la misión de observación y acompañamiento electorales.

Las actividades de acompañamiento electoral concluirán con la presentación de un informe a las autoridades electorales del Estado solicitante y a las instituciones de UNASUR.⁶⁷⁶

Las actividades de acompañamiento electoral se realizarán de conformidad con el Convenio a suscribir con el Estado solicitante.

6.3.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de UNASUR.

6.3.4.1. Acuerdos de UNASUR con Organismos Electorales competentes para el acompañamiento internacional electoral.

⁶⁷⁶ En el caso de la misión de acompañamiento que la UNASUR desplegó en las elecciones de Venezuela de 2012, el *artículo 16 del Acuerdo entre el CNE de la República Bolivariana de Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre el Acompañamiento Internacional Electoral para las elecciones presidenciales de 7 de Octubre de 2012*. dispone que:

*“Una vez concluido el acto de votación y conocidos los resultados electorales, **la Jefa o Jefe de Misión entregará un informe preliminar a la Presidenta del CNE sobre la actividad de Acompañamiento.** [...] “Posteriormente, la Jefa de Misión podrá hacer pública una síntesis objetiva del resultado de la experiencia de Acompañamiento. Asimismo, entregará copia del Informe a la Secretaría General de UNASUR y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.”⁶⁷⁶ (El subrayado y la negrita son míos).*

Antes del despliegue de una misión de acompañamiento electoral de UNASUR, tras la invitación del Estado anfitrión, como suele ser habitual la Organización internacional formaliza un Acuerdo con el Organismo Electoral competente para regular el alcance y estructura de la Misión, así como las obligaciones y derechos de los observadores en el proceso electoral.

Entre los objetivos, suele encontrarse expresiones como:

“presenciar el proceso electoral, dentro del marco de respeto, solidaridad y cooperación, para la generación de conocimientos y experiencias en materia electoral”.

Las misiones de acompañamientos de UNASUR no son numerosas, sino que suelen estar restringidas a 4 o 5 personas y un Jefe de Misión, que deben ser propuestos por la representación por la representación ante el Consejo Electoral de cada Estado miembro de UNASUR.

Asimismo, en estos acuerdos, también se establecen los términos relativos a la elaboración de informes y su difusión; así, por ejemplo, en el **artículo 15 del Acuerdo entre el Consejo Nacional Electoral de Venezuela y UNASUR (elecciones 2012)** dispone que:

*“El Jefe de la Misión será el único vocero oficial de la Misión y en su calidad de representante de UNASUR, podrá hacer comentarios generales sobre el proceso electoral. Sus comunicaciones públicas darán cuenta de las actividades realizadas y evitarán las valoraciones subjetivas sobre las etapas del proceso electoral en forma previa a la presentación del informe al CNE”.*⁶⁷⁷

Todavía más relevante es el **artículo 16 del Acuerdo Venezuela- UNASUR**, cuando afirma:

“Una vez concluido el acto de votación y conocidos los resultados electorales, la Jefa o Jefe de Misión entregará un informe preliminar a la Presidenta del CNE sobre la actividad de Acompañamiento.” [...] “Posteriormente, la Jefa de Misión podrá hacer público una síntesis objetiva del resultado de la experiencia de Acompañamiento. Asimismo, entregará copia del

⁶⁷⁷ Acuerdo entre el CNE de la República Bolivariana de Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre el Acompañamiento Internacional Electoral para las elecciones presidencial de 7 de Octubre de 2012.

6.3.4.2. Del concepto de “acompañamiento” y sus diferencias con la observación.

Consideramos sustancial la diferencia fundamental existente entre la actividad de monitoreo o verificación de elecciones que lleva a cabo UNASUR respecto de otras Organizaciones analizadas, como la OSCE, la UE o la OEA, que –a nuestro juicio– radica en que la UNASUR no realiza “observación” propiamente dicha, dado que la UNASUR limita el concepto de “observación” y lleva a cabo una actividad de “acompañamiento electoral”.

Para dilucidar esta cuestión, resulta interesante traer a colación la definición que el ex presidente de los Estados Unidos, **Jimmy Carter**,⁶⁷⁹ manifestó para declinar la invitación del en su día presidente venezolano, Hugo Chávez, para que el CENTRO CARTER aceptara la invitación de Chávez para “acompañar” el proceso electoral de 2012. Según el comunicado del Centro Carter:

“El concepto de acompañamiento difiere del concepto de observación. El propósito del acompañamiento es el de invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica mientras que el propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, de forma de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales.”

Esta brillante exposición no sólo define en qué consiste la “observación” y la distingue claramente del concepto de “acompañamiento” pretendido por el mandatario venezolano. La “**observación**” es independiente, neutral, autónoma, evalúa el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, y sin interferencia de las autoridades del país que celebra elecciones; por el contrario, el “**acompañamiento**” no tiene el alcance ni cuantitativo ni cualitativo que determina el término “observación”, y además adolece

⁶⁷⁸ Acuerdo entre el CNE de la República Bolivariana de Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre el Acompañamiento Internacional Electoral para las elecciones presidencial de 7 de Octubre de 2012.

⁶⁷⁹ Fundador y director de una de las más prestigiosas e influyentes organizaciones no gubernamentales de observación electoral internacional, el Centro Carter.

de fiabilidad al ser intervenida por la autoridad política del país que celebra elecciones con anterioridad a la publicación de sus informes evaluadores del proceso electoral, ya sea con carácter preliminar o final.

Por último, otro elemento sustancial que deslinda ambos términos es el relativo a la posible “politización” o “utilización partidista o ideológica” de la verificación de elecciones que puede impregnar el *acompañamiento*, al ser más propenso a ello, con motivo de la directa y previa interferencia de las autoridades del país en la labor de la Misión. Esta “politización” que no suele constituirse en un supuesto común ni suele ser propio de las actividades propiamente calificadas de *observación electoral* en sentido estricto, habida cuenta que estas misiones conservan su independencia, neutralidad e imparcialidad, y asimismo operan ajenas a una interferencia tan directa y coercitiva como las que tienen lugar comúnmente en los supuestos de “acompañamiento electoral”.

Es por ello que consideramos que el “acompañamiento electoral” se ubicará en todo momento en un estadio inferior de calidad y especialización técnica que el concepto de “observación”, que sigue situándose en el escalón más elevado de las actividades propias de monitoreo y verificación de los procesos electorales. En el **Anexo A** de esta investigación incluimos algunos extractos de informes de algunas misiones de acompañamiento electoral de UNASUR que corroboran los extremos afirmados.

6.3.5. Conclusiones y valoración.

Teniendo en cuenta que la propia UNASUR reconoce que no realiza actividades de “observación electoral” sino de “acompañamiento electoral”, y que los informes de la misión deben recibir la previa aceptación de las autoridades antes de su publicación, elemento este último que es más que suficiente para colegir que no estamos en presencia de una misión de observación electoral imparcial, neutral, autónoma e independiente. Estos condicionantes erosionan tan directamente la esencia de estas misiones y las alejan de los principios básicos de la observación electoral que hemos citado (imparcialidad, neutralidad, autonomía e independencia) que nos permite concluir que en el caso de la UNASUR estamos ante otra categoría de monitorización de elecciones,

concretamente de una actividad de “acompañamiento”, por lo que sus informes no pueden tener la virtualidad de legitimar ni validar un proceso electoral.

Además, podemos observar que las conclusiones de sus informes están condicionadas y coartadas por los intereses de las autoridades del país en cuestión, que sólo admitirán que se publique aquello que les pueda interesar; de esta forma, la UNASUR puede convertirse en una herramienta política de las autoridades que podrán alterar o restringir las conclusiones de la misión a sus propios intereses políticos y estratégicos y, evidentemente, estarán dirigidas a legitimar a los gobernantes afines al eje ideológico de los Estados miembros de UNASUR, y a cuestionar los resultados que puedan ser contrarios a estos.

Asimismo, respecto de los estándares que establece la UNASUR para su tarea de acompañamiento, éstos adolecen de una desmedida generalidad y no se utilizan de forma sistemática para la verificación electoral; además se encuentran circunscritos por la prevalencia del respeto absoluto a la soberanía estatal, y a los propios condicionantes de las misiones de Acompañamiento (que no observación) de las Misiones de Unasur.

No obstante, del estudio realizado, resulta que UNASUR presenta más similitudes técnicas con CAPEL que con la propia OEA (ello se debe principalmente al hecho de que no se observa integralmente el proceso electoral; son informes que son visualizados previamente a su publicación por las autoridades del país; y se lleva a cabo una cooperación más horizontal que vertical, con lo que ello implica a veces de superficialidad y falta de alcance); de ahí que la alternativa de observación de origen bolivariana, que es UNASUR, puede ser vista más como una alternativa ideológica al CAPEL de Costa Rica, que a la OEA de Washington. Por tanto, entendemos que la UNASUR no tiene el alcance observador propio de la actividad de la OEA en el continente.

De esta forma, UNASUR nace teñida de ideología y sujeta a sesgos e intereses políticos; todo lo contrario que representa y promueve la observación electoral *strictu sensu*. Y ello resulta más desconcertante por cuanto que la UNASUR, organización genuinamente latinoamericana (que no cuenta con la presencia de los EEUU, a diferencia de la OEA), que podría constituir un modelo paradigmático de observación

electoral en la sociedad internacional, sin embargo, conforma uno de los casos más palmarios de instrumentalización política de la observación electoral, lo que obviamente socava su imagen y su credibilidad.

6.4.- CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA).⁶⁸⁰

6.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la COPA.

Fundada en la Ciudad de Québec (Canadá) en 1997, la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), es una organización que congrega a más de 300 Congresos y Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones Interparlamentarias del continente americano.⁶⁸¹

La COPA favorece la concertación parlamentaria en materias vinculadas a la cooperación interamericana y a las Cumbres de las Américas, respetando los acuerdos y los procesos de integración regional existentes, y contribuye al fortalecimiento de la democracia parlamentaria y la edificación de una comunidad continental basada en el respeto de la dignidad y los derechos de las personas, la paz, la democracia, la justicia social y la equidad entre los sexos.⁶⁸²

Son **objetivos** de la COPA representar los intereses y las aspiraciones de las poblaciones del continente con respecto a las problemáticas e impactos del proceso de integración continental; desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios en el marco del proceso de integración continental y de la globalización; y crear una nueva sinergia entre los miembros de las diferentes asambleas parlamentarias, parlamentos regionales y organizaciones interparlamentarias del continente.

⁶⁸⁰ <http://www.copa.qc.ca/esp/>

⁶⁸¹ Servicio de Investigación y Análisis, CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS, Comité Ejecutivo, México DF, Junio 2007.

⁶⁸² CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS: *Guía del observador electoral*, Québec, Canadá, 2007.

La COPA comenzó sus actividades de monitorización electoral en 2005 con ocasión de las elecciones presidenciales y legislativas de Bolivia.

6.4.2. Estándares de observación electoral de la COPA.

Las misiones de monitorización de elecciones de la COPA están reguladas por el *Reglamento de las Misiones de Observación Electoral de la COPA*,⁶⁸³ adoptado el 11 de mayo de 2005, en la Sesión Plenaria de la VI Asamblea General de la COPA, Foz do Iguaçu, Brasil, y entre sus objetivos se incluye el fortalecimiento de la democracia parlamentaria.

Respecto a los estándares utilizados por la COPA, debemos afirmar que su monitorización tiene como referencia la legislación electoral nacional de los estados que observa, y desarrollar una labor más cercana a la cooperación horizontal y al acompañamiento que a la estricta tarea de “observación” electoral.

Como podemos deducir del Informe de la COPA para las elecciones Presidenciales y Legislativas de Paraguay, de 21 de abril de 2013,⁶⁸⁴ -que se adjunta en el **Anexo A**- las Misiones de la COPA no manejan con precisión los estándares internacionales para elecciones democráticas en sus observaciones, ni apunta quiebras concretas de artículos de textos internacionales, ni emite recomendaciones a los Estados para su ajuste a determinados estándares internacionales; por el contrario, su mención a los “estándares internacionales para elecciones democráticas” constituye más una alusión genérica a estos estándares que un análisis exhaustivo y específico de estos.

6.4.3. Estructura organizativa de la COPA en materia electoral.

La COPA está integrada por una Asamblea General, un Comité Ejecutivo, la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, seis comisiones de trabajo temáticas permanentes y tres secretarías, situadas en México, Brasil y Québec, respectivamente.

⁶⁸³ <http://www.copa.qc.ca/esp/documents/CTP-DEM-reglement-MOE-e-VF.pdf>

⁶⁸⁴ <http://www.copa.qc.ca/esp/comisiones/Democracia-Paz/documents/RAPP-MOE-Paraguay-2013-e-VF.pdf>

Son miembros de la COPA los Congresos y las Asambleas Parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los Parlamentos Regionales y las Organizaciones Interparlamentarias de las Américas.

Entre las seis comisiones temáticas permanentes de trabajo, a los fines de esta investigación, debemos destacar -a los efectos de nuestra investigación- la **Comisión de Democracia y Paz**. Según establece el artículo 2 del Reglamento de las Comisiones de la COPA:

“La Comisión de Democracia y Paz analiza los temas referidos al fortalecimiento y la promoción de la democracia y del Estado de derecho, la actualidad política y parlamentaria, las misiones de observación electoral y la promoción de la paz en las Américas.”

A fin de alcanzar sus objetivos en materia de monitorización de elecciones, en su sexta Asamblea General, celebrada en Foz de Iguazú, Brasil, en mayo de 2005, la COPA se propuso participar activamente en materia de observación electoral en la escena internacional, adoptando el **“Reglamento de las Misiones de Observación Electoral de la COPA”**, que es implementado por la Comisión de Democracia y Paz.⁶⁸⁵

6.4.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Monitorización Electoral de COPA.⁶⁸⁶

La metodología de monitorización de elecciones de la COPA sigue las siguientes fases:

i) Origen y tramitación de las solicitudes. Toda solicitud para el envío de una misión de observación electoral bajo la égida de la COPA deberá ser remitida por escrito a la Presidencia de la COPA con dos meses de antelación a la celebración de los comicios.

ii) Evaluación de las solicitudes y decisión del Presidente. Al recibir una solicitud de observación electoral, la Presidencia de la COPA recurrirá a la Mesa

⁶⁸⁵ CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS: *Guía del observador electoral*, Québec, Canadá, 2007.

⁶⁸⁶ *Ibidem*.

de la Comisión de Democracia y Paz de la COPA, la cual será la encargada de considerar los siguientes elementos: evaluación de la situación política en el Estado solicitante, diagnóstico de los preparativos (entre los cuales, la logística, seguridad, comunicaciones) y procederá a la evaluación de la estructura de la gestión electoral (comisión electoral, tribunal electoral, etc.). La Mesa de la Comisión formulará una recomendación a la Presidencia de la COPA, a la cual corresponde la decisión acerca del envío o no de una misión de observación electoral y definir el mandato que será confiado a los miembros de dicha esta comisión.

iii) Proceso de designación de los parlamentarios observadores. La Presidencia de la COPA, por recomendación de la Mesa de la Comisión de Democracia y Paz, procederá a elegir, según distribución geográfica, las asambleas parlamentarias que serán invitadas a designar parlamentarios observadores. La elección de las asambleas parlamentarias deberá asimismo respetar el principio de rotación. La Mesa de la Comisión fijará el número de parlamentarios que participarán en la misión de observación electoral. La participación de los parlamentarios observadores estará condicionada a la cobertura de los gastos de viaje y estadía por parte de las asambleas parlamentarias a las que pertenecen dichos parlamentarios. La Presidencia de la COPA comunicará a las autoridades del Estado anfitrión los nombres de los parlamentarios que integren la misión de observación electoral.

iv) Preparación de los parlamentarios observadores. La Mesa de la Comisión de Democracia y Paz entregará a los miembros de la misión de observación electoral los principios, códigos de conducta y elementos de observación que se deberán aplicar durante las operaciones electorales, y les proporcionará todo documento de información pertinente para ayudarlos a cumplir satisfactoriamente con sus funciones. Se ocupará asimismo de capacitar a los parlamentarios como observadores electorales.

v) Despliegue de la Misión compuesta por los parlamentarios miembros unos días antes de la celebración de los comicios.

vi) Contactos y reuniones con autoridades, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones, etc.

vii) Informe de avance correspondiente al período previo al día de los comicios. La redacción de los informes debe ser realizada por todos los observadores. Se distinguen dos tipos de informes: los **informes de avance** y el **informe de misión propiamente dicho**; este último se realiza después de las actividades electorales. En lo esencial, estos informes resumen las observaciones realizadas en las diferentes etapas del proceso electoral y dan cuenta de las conclusiones y recomendaciones de los observadores. El informe de avance correspondiente al período previo a la jornada electoral debería dar cuenta principalmente de:

- la documentación electoral recogida en el lugar, como por ejemplo la ley electoral, las normas e instrucciones para el escrutinio, al igual que todo documento que sea pertinente;
- la organización electoral en su conjunto, al igual que el clima preelectoral;
- las denuncias formuladas y dificultades registradas;
- el cronograma de actividades y las personas entrevistadas;
- las recomendaciones formuladas.

Este informe de avance se presentará al Jefe de misión.

viii) Observación de las actividades preparatorias al día de los comicios. Los observadores de la COPA se centrarán en los siguientes aspectos del proceso:

- i. La Ley electoral y gestión de las elecciones.
- ii. La delimitación territorial.
- iii. El empadronamiento de los electores.
- iv. Los partidos políticos y candidatos.
- v. El clima sociopolítico reinante en torno a la campaña electoral.
- vi. El acceso a los medios de comunicación.

ix) Desarrollo de la misión el día de los comicios. Durante la jornada de votación, los observadores de la COPA focalizarán sus observaciones en las siguientes cuestiones:

- i. La apertura y ubicación de los centros de votación.
- ii. La disponibilidad de urnas, papeletas de votación, padrones y material Electoral.
- iii. El desarrollo de los comicios.
- iv. El recuento de votos y la proclamación de los resultados.
- v. El informe de avance correspondiente al día de los comicios y el informe de avance correspondiente al día de los comicios. Este ha de resumir el conjunto de las actividades de la jornada y estructurarse en atención a los siguientes elementos:

- El clima general de la jornada electoral, territorio recorrido y centros de votación visitados;
- La organización de los centros de votación;
- El desarrollo de los comicios;
- El escrutinio;
- El recuento de votos;
- La difusión y publicación de los resultados;
- Las denuncias y seguimiento;
- Las conclusiones y recomendaciones.

x) Actividades posteriores al día de los comicios. En la fase postelectoral, los observadores de la COPA analizarán:

i. El procesamiento de las denuncias

ii. El informe de avance correspondiente al período postelectoral. El contenido de este informe será elaborado teniendo en cuenta los resultados preliminares, el recuento de votos, el fin del proceso, la declaración oficial de los resultados, y las denuncias e impugnaciones.

iii. El Comunicado. El artículo 2.8 del Reglamento prevé lo siguiente:

“En los días posteriores a los comicios se emitirá un comunicado de prensa dando cuenta de las conclusiones generales de la misión de observación.”

El Jefe de la misión difundirá dicho comunicado entre los medios.

iv. El Informe de misión. El artículo 2.8 del Reglamento prevé lo siguiente:

“La Mesa de la Comisión de Democracia y Paz verificará que la misión de observación electoral de la COPA realice la síntesis de las observaciones y consigne sus conclusiones en el informe de misión”.

“Una vez aprobado por la Presidencia de la COPA, este informe será entregado a las autoridades del Estado anfitrión de la misión de observación electoral y a los medios de comunicación, dentro de los treinta días posteriores al término oficial de la misión. Dicho informe será luego presentado oficialmente en el marco de la subsiguiente Asamblea General de la COPA”.

En cuanto al contenido del informe de misión, éste debería resumir en un estilo narrativo y descriptivo el conjunto de las actividades y el cometido asignado a la misión. El informe debería constar de los siguientes elementos:

- El contexto global y electoral;
- La importancia de las elecciones;
- Los objetivos;
- El listado de observadores;
- Los términos de referencia de la misión;
- El mandato de la misión;
- La composición, mandato y distribución de los equipos;
- El plan de trabajo y cronograma;
- El itinerario de los observadores;
- Los métodos de observación utilizados;
- Las modalidades de cooperación con las demás misiones;
- Los resultados de la observación;
- Las conclusiones de la misión;
- Las recomendaciones tendientes a mejorar el proceso y la conducción de las elecciones;
- Los anexos, en los que figurarán comunicados, instrucciones, boletines, calendario de reuniones, comunicaciones, entre otros;
- El resumen del informe.⁶⁸⁷

6.4.5. Conclusiones y valoración.

En consecuencia con lo expuesto, podemos concluir que la monitorización

⁶⁸⁷ CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS: *Guía del observador electoral*, Québec, Canadá, 2007.

electoral que viene realizando la COPA presenta una naturaleza más próxima al **acompañamiento electoral**, pues prevalece un enfoque basado en la cooperación horizontal, el acompañamiento “amable”, y en el ajuste del proceso electoral a la propia legislación interna del Estado anfitrión en lugar de contrastar el desarrollo del proceso electoral con los estándares internacionales para elecciones, lo que evidentemente le resta alcance y eficacia.

6.5.- COMUNIDAD ANDINA.⁶⁸⁸

6.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Comunidad Andina.

El 26 de mayo de 1969, cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el *Acuerdo de Cartagena*, con el propósito primordial de establecer, en el lapso de diez años, una zona de libre comercio,⁶⁸⁹ así como con el objetivo de mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social.

De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración conocido, en ese entonces como *Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena*. El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo, aunque en 2006 abandonaría la Organización. Chile también lo abandonó en 1976.

En los diez primeros años del proceso de integración (década de los setenta) se formaron casi todos los órganos e instituciones andinas, a excepción del Consejo Presidencial Andino que nació en 1990. Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993.⁶⁹⁰

Desde el nacimiento de la Organización, una de las principales características fue su aparato institucional, habida cuenta que la creación de órganos con funciones

⁶⁸⁸ <http://www.comunidadandina.org/>

⁶⁸⁹ BLANCO ALVARADO, C.: “La importancia social y política del Parlamento Andino”, Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás. Bogotá – Colombia 2010, p.7.

⁶⁹⁰ Sitio web Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/>

supranacionales en los ámbitos legislativo, ejecutivo, judicial y de consulta que son factores esenciales en la dinámica de este proceso de integración.⁶⁹¹

En 1997, los presidentes decidieron, a través del *Protocolo de Trujillo*, introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptarla a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que la conducción del proceso pasara a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formaran parte de la estructura institucional. Se creó así la **Comunidad Andina (CAN)** que sustituía al Pacto Andino.

6.5.2. Estándares de observación electoral.

En 1980, cuando el Estado de derecho había sido reestablecido en todos los países andinos, los Presidentes suscribieron en Riobamba, Ecuador, la **Carta de Conducta** que estableció el carácter democrático que debía regir el ordenamiento político de los países de la Subregión, así como su compromiso con el respeto a los derechos humanos, políticos, económicos y sociales, como norma fundamental de la conducta interna de los países miembros.

Posteriormente, cabe destacar la *Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración*, suscrita en Santa Fe de Bogotá el 7 de agosto de 1998, con ocasión de la toma de posesión del Presidente Andrés Pastrana. Dicha declaración reitera el **compromiso de la CAN con la democracia**, mediante el cual se establece que

*"la Comunidad Andina es una comunidad de naciones democráticas" y que "tiene entre sus objetivos principales el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales".*⁶⁹²

⁶⁹¹ GÓMEZ JUNITICO, A.: "Institucionalidad y Problemáticas de la Comunidad Andina de Naciones", Revista Académica y Cultural Fundación Politécnico Gran Colombiano, Institución Universitaria. No. 10 Enero – Junio de 2010.

⁶⁹² http://www2.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/can/documentos/Declaracion_democracia_integracion.pdf

Un aspecto muy importante de la agenda de la Política Exterior Común de la Comunidad Andina, es el tema de la **promoción y defensa de la democracia**. En efecto, la *Decisión 458 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*,⁶⁹³ de 25 de mayo de 1999, a través de la cual se aprobaron los “*Lineamientos de la Política Exterior Común*”, tiene entre sus **principales principios** la vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y en la justicia social y, entre sus principales objetivos, el del desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Posteriormente, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores elaboró un proyecto de *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia”*, suscrito por los países de la Comunidad entre 1998 y 2000. El Protocolo establece como condición esencial para la cooperación política y la integración “*la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho*” y señala los procedimientos que deberán seguirse cuando se produzca la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros. Tales medidas van desde la suspensión de la participación de dicho país en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración, la “*inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas*”, hasta la “*suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y la concertación de una acción externa en otros ámbitos*”.⁶⁹⁴

Inspirados en este Protocolo y en el *Protocolo de Ushuaia del Mercado Común del Sur de 1998*, los presidentes de la Comunidad Andina y del Mercosur aprobaron, en la cumbre sudamericana, celebrada el 1 de septiembre del 2000 en la ciudad de Brasilia, la denominada “**cláusula democrática**”⁶⁹⁵ contenida en el párrafo 23 del Comunicado⁶⁹⁶ en donde se expresa que:

⁶⁹³ <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec458s.asp>

⁶⁹⁴ Art. 4 Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia.

⁶⁹⁵ BASOMBRIÓ, I., *Integración andina y Derecho Comunitario*, Documento preparado para el Taller Internacional “Integración Regional – Lecciones de la Experiencia de la Unión Europea y la Comunidad Andina”, Sao Paulo, 20 y 21 de octubre de 2004.

⁶⁹⁶ COMUNIDAD ANDINA. Temas: Democracia. [En línea] [Consulta: 20 de agosto de 2012].

“El mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy, condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos”.

Esta "**cláusula democrática sudamericana**"⁶⁹⁷ es la pieza fundamental para instrumentar esta comunidad de naciones democráticas en Sudamérica y compromete a los países firmantes con la vigencia de la democracia y el estado de derecho en la región.

Tras resaltar la importancia de una vigencia plena del "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia", reiteraron su respaldo a la iniciativa del Perú para la adopción de una "**Carta Democrática Interamericana**", lo que se concretó el 11 de septiembre del 2001, con ocasión de Asamblea General Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Lima. En ese sentido, reiteraron su convicción de fortalecer la democracia como un sistema de gobierno y como un elemento insustituible de su identidad política, de promover sus valores como forma de vida y de defender la institucionalidad democrática y el estado de derecho en América Latina y el Caribe. Reiteraron, asimismo, que el ejercicio efectivo de la democracia requiere fortalecer su carácter participativo.⁶⁹⁸

6.5.3. Estructura orgánica de la CAN en materia electoral.

La Comunidad Andina está conformada por Órganos e Instituciones que están articuladas en el **Sistema Andino de Integración, más conocido como el SAI**. Cada una de estas instituciones tiene su rol y cumple funciones específicas: el **Consejo Presidencial Andino**, conformado por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, está a cargo de la dirección política de la CAN; el **Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores** formula la política exterior de los países andinos en asuntos relacionados con la integración y, de ser necesario, coordinan posiciones conjuntas en foros o negociaciones internacionales; la **Comisión**, conformada por delegados plenipotenciarios, o con plenos poderes, se encargan de formular, ejecutar y evaluar la

⁶⁹⁷ OEA. Revista Américas. [www.oas.org/es/americas/article.asp?df_sCodigo=6368>] [Consulta: 20 de agosto de 2012].

⁶⁹⁸ <http://www.comunidadandina.org/>

política de integración en temas de comercio e inversiones y generan normas que son de obligatorio cumplimiento para los cuatro países.

La CAN cuenta con una **Secretaría General** que administra y coordina el proceso de integración y el **Tribunal Andino de Justicia**, que es la entidad que controla la legalidad de los actos de todos los Órganos e Instituciones, a la vez que dirime las controversias existentes entre países, entre ciudadanos o entre países y ciudadanos cuando se incumplen los acuerdos asumidos en el marco de la Comunidad Andina.

El órgano principal de la Comunidad Andina es el **Parlamento Andino**, al que dedicaremos un tratamiento separado en este Capítulo por la relevancia que presenta en el seno de la Comunidad Andina y por su papel en materia de observación electoral.

6.5.4. Las MOE del Parlamento Andino en el terreno.⁶⁹⁹

Conviene prestar atención a continuación a las actividades de monitorización de elecciones que lleva a cabo el Parlamento Andino, como órgano central de la Comunidad Andina.

El Parlamento Andino es el órgano deliberante que representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Actualmente está integrado por representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, como miembro asociado. Algunos de sus representantes, como en los supuestos de Ecuador y Perú, son elegidos por votación popular, tanto que en Bolivia son designados por el Congreso.

El Parlamento Andino es un órgano de control político de la CAN, para cuya misión cuenta con mecanismos de seguimiento, promoción y participación política en el interior de los Estados que conforman a la Comunidad Andina, es el caso del **Observatorio electoral del Parlamento Andino**, que se encarga de fortalecer los procesos electorales en la Subregión. El Observatorio Electoral del Parlamento Andino se desarrolla mediante las Misiones Observadoras del Parlamento Andino (MOPA), que se institucionalizan como instrumentos de observación y análisis de los procesos

⁶⁹⁹ <http://www.parlamentoandino.org/>

electorales democráticos de la Subregión en cumplimiento del mandato institucional del Parlamento Andino de apoyar el pleno imperio de la democracia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.⁷⁰⁰

La sede permanente del Parlamento Andino está en la ciudad de Santa fe de Bogotá, Colombia, y entre sus **propósitos** encontramos el de contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales, y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos. De ahí, su claro compromiso con el desarrollo de la democracia en los pueblos de la Comunidad Andina.

6.5.5. Conclusiones y valoración.

Del análisis efectuado y de los informes incluidos en el **Anexo A**, podemos concluir que las misiones de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino deben insertarse en la categoría de misiones auxiliares, habida cuenta que su tarea es accesoria y complementaria de otras misiones más exhaustivas y sistemáticas, como la OEA o la UE. Las misiones de esta Organización están integradas por un escaso número de miembros, de ahí que su alcance sea limitado, y se aproximan bastante al tipo de misiones de acompañamiento que hemos analizado con UNASUR. No obstante, se trata más bien de misiones basadas en la cooperación horizontal de las autoridades electorales de los países miembros, lo que nos lleva a encuadrarlas en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral parcial**.

6.6. EL CONSEJO DE EXPERTOS LATINOAMERICANOS (CEELA).

6.6.1. Creación, composición y objetivos.⁷⁰¹

El CEELA se formó en 2005 por un grupo de presidentes, ex presidentes y Magistrados de algunos países de América Latina, con experiencia electoral en el

⁷⁰⁰ BLANCO ALVARADO, C.: “La importancia social y política del Parlamento Andino”, Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás. Bogotá – Colombia 2010, p.11.

⁷⁰¹ <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=673>

continente. La idea de crear un Consejo de Expertos Electorales Latinoamericanos tuvo gran acogida entre importantes personalidades del mundo electoral continental: desde el Ex Presidente del TSE del Ecuador, Ex Magistrados de la JCE (Junta Central Electoral) de la República Dominicana, el ex Presidente del TSE (Tribunal Supremo Electoral) de El Salvador, representando a una gran mayoría de los países latinoamericanos.⁷⁰²

Los **objetivos generales y específicos** que persigue el CEELA son los de contribuir al afianzamiento del sistema electoral y a la democracia de sus países, en su más amplio ejercicio participativo, apoyando, acompañando y cooperando con las autoridades gubernamentales de los países latinoamericanos, la celebración democrática de elecciones libres, que aseguren la transparencia, imparcialidad y el constante perfeccionamiento de los procesos electorales.

Como **principios básicos** (y garantía de su actuación), el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica CEELA enfatiza que no podrá intervenir en deliberaciones o conflictos de política interna de los países en donde desarrolla sus actividades ni podrá participar en actividades partidistas o de proselitismo político en los procesos electorales que se desarrollan en los países; de igual modo, ninguno de sus miembros puede realizar actividades en nombre del CEELA, ni participar en misiones de observación o asesoría técnica electoral en el país del que es nacional.

No obstante, como podremos deducir de la metodología y los informes de las MOEs del CEELA, nos encontramos de nuevo ante el desarrollo de una actividad de “acompañamiento electoral”, más que de “observación electoral”, siendo asimismo aplicables los mismos argumentos que desarrollamos en el epígrafe dedicado a la COPA o el Parlamento Andino.

6.6.2. Base jurídica del CEELA y los estándares de observación.⁷⁰³

Las Misiones Electorales Internacionales del CEELA afirman ajustar su actividad a los parámetros de la *Declaración de Principios para Misiones*

⁷⁰² MOSCOSO PEZO, N.S.: “El CEELA en el Mundo Electoral, Historia y Objetivos” (<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=673>).

⁷⁰³ *Ibíd.*

*Internacionales de Elecciones aprobada por Naciones Unidas en el año 2005 y respetando el marco normativo interno de observación electoral internacional, cuidando los **principios internacionalmente aceptados de Imparcialidad, Neutralidad y No injerencia en los asuntos internos del país visitado.***

Entre los objetivos básicos de las Misiones de Acompañamiento Electoral Internacional del CEELA destaca el apoyo al esfuerzo institucional de consolidación democrática, a través de la observación imparcial y la emisión de recomendaciones destinadas a cooperar en el perfeccionamiento del sistema y las instituciones electorales.

6.6.3. Misiones de monitorización electoral del CEELA.

Desde su creación el CEELA ha estado presente en más de 40 procesos electorales de la región. Las misiones del CEELA no son muy numerosas, y llevan a cabo una corta estancia en el país a “observar”, realizando una monitorización parcial del proceso electoral.

En los días previos a la jornada de votación, la misión mantiene reuniones informativas dentro del programa de la Misión con el Organismo Electoral competente, autoridades, así como con representantes de los partidos políticos, periodistas, analistas políticos y organizaciones de la sociedad civil.

En la República de Bolivia, el Consejo de Expertos Electorales realizó su **primera misión oficial de observación electoral** en diciembre de 2005, con motivo de las elecciones presidenciales, en las que fue electo el presidente **Evo Morales**. Igualmente, participó en las elecciones presidenciales de México, en las que fue electo el presidente Felipe Calderón; y en Nicaragua participó activamente en las elecciones presidenciales de 2006. Por otro lado, en Venezuela ha tenido una participación permanente con grupos de misión de observación electoral internacional en todos los eventos electorales que se han celebrado desde diciembre del 2005 en las elecciones parlamentarias, municipales, referéndums y en las elecciones presidenciales. Finalmente, en la República de Ecuador, ha sido invitado a formar parte de las misiones de observación, acreditadas por el organismo electoral en todos los procesos que se han

desarrollado.⁷⁰⁴

En diciembre del año 2010, la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA) suscribió un convenio marco de cooperación interinstitucional, en aras del fortalecimiento de los Sistemas Electorales Latinoamericanos con el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica, CEELA, mediante el cual se pueden desarrollar actividades conjuntas, así como el intercambio de técnicos y expertos para la realización de proyectos de asistencia y observación electoral.⁷⁰⁵

6.6.4. Conclusiones y valoración.

Entre las numerosas críticas que ha recibido la CEELA, destacamos la realizada por el periodista nicaragüense **Ary Neil Pantoja**, que explica el origen y sesgo ideológico que se detecta en esta Organización:

“Transcurría el año 2004 cuando el Movimiento Quinta República, MVR, encabezado por el presidente de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, necesitaba consolidarse en el poder utilizando los mecanismos democráticos de la derecha. Para ello, era importante contar con un organismo que legitimara los resultados del referendo revocatorio del mandato de Chávez, a fin de que ninguna organización de observación electoral, auspiciada por la Organización de Estados Americanos, OEA, pudiera cuestionarlos.

Es así que nace el Consejo de Expertos Electorales de América Latina, Ceela, integrado por ex magistrados de las instituciones electorales de diversos países del continente, pero de tendencia izquierdista. Públicamente, el Ceela funcionaría como instancia de observación y legitimación electoral, pero realmente se constituye en un organismo de “adiestramiento a los partidos de izquierda”, principalmente en el “manejo del padrón electoral”. ”⁷⁰⁶

Sin incidir en la posible politización o no de la Organización, lo que sí se puede deducir del análisis realizado del CEELA y de los extractos de informes incluidos en el **Anexo A** es que estamos ante una Organización que lleva a cabo actividades de “acompañamiento electoral”, y no de verdadera observación. La intervención previa de

⁷⁰⁴ MOSCOSO PEZO, N.S.: “El CEELA en el Mundo Electoral, Historia y Objetivos” (<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=673>).

⁷⁰⁵ *Ibíd.*

⁷⁰⁶ <http://www.elnuevodiario.com.ni/sucesos/19160>

las autoridades en la actividad de la Misión del CEELA; la ausencia de “observación” de todo el proceso electoral, su focalización en la jornada electoral; así como la naturaleza “amable” de su actividad de monitorización, a la que se añade su propia finalidad más centrada en la cooperación horizontal, entre otros motivos, sitúan la actividad del CEELA dentro de las **misiones de “acompañamiento electoral”**, y por tanto, en un nivel de calidad inferior y un alcance menor a las actividades de “observación electoral” propiamente dichas.

6.7. EL MERCOSUR.

6.7.1. Introducción.

El Mercosur fue oficialmente fundado mediante la firma del **Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991**, y tiene como objetivos principales (1) La libre circulación de productos, servicios y bienes entre los estados miembros, por medio de la eliminación de las barreras comerciales; (2) La creación de un arancel externo común y también el desarrollo de una política comercial común, (3) La coordinación de las políticas macroeconómicas y también de los sectoriales entre los estados miembros del Mercosur respectivo la política industrial, monetaria y fiscal, la política comercial, la política agrícola, la política de comunicación, la política de servicio y de transportes, y (4) La armonización de legislación de los Estados miembros en determinadas áreas para alcanzar un fortalecimiento del proceso general de integración.⁷⁰⁷

El Mercado Común del Sur - MERCOSUR - está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. Son Estados Asociados Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam

Los Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio

⁷⁰⁷ Artículo 1 del Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991.

ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social con equidad.⁷⁰⁸

El MERCOSUR es un bloque regional de países con una finalidad eminentemente económica; sin embargo, en su evolución MERCOSUR ha ido centrando su atención cada vez más en los aspectos políticos y electorales de los países miembros.

El fortalecimiento de la democracia, como objetivo político-estratégico, se perfiló incluso antes de la creación del Mercosur, con la firma por Brasil y Argentina del *Acta de Iguazú*. Posteriormente, la *Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático* celebrada en la Cumbre de San Luis el 25 de junio de 1996, reforzó la convicción de todos los Estados miembros sobre la plena vigencia de las instituciones democráticas.⁷⁰⁹

El *Protocolo de Ushuaia* firmado el 24 de julio de 1998 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como Estados Partes del Mercosur, además de Bolivia y Chile como Estados Asociados, estableció la plena vigencia de las instituciones democráticas, como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración, indicando que toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración.⁷¹⁰

Como continuación, la firma del *Protocolo de Montevideo (Ushuaia II)* estableció “*la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes*”.⁷¹¹

⁷⁰⁸ http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3

⁷⁰⁹ MOURE, A. y VITTINI, I., *La importancia de Mercosur frente a los cambios y perspectivas de su institucionalidad jurídica*, Revista Tribuna Internacional Volumen 1, N° 2, 2012 / pp. 159-179.

⁷¹⁰ Vid. MOURE, A. y VITTINI, I., *op. cit.*, pp. 159-179.

⁷¹¹ PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA EN EL Mercosur (Ushuaia II) hecho en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 20 de diciembre de 2011, que fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, como Estados Partes del Mercosur, y por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como Estados Asociados del Mercosur.

Finalmente, como hemos mencionado al analizar la Comunidad Andina, los presidentes de la Comunidad Andina y del Mercosur, aprobaron, en la Cumbre Sudamericana, de 1 de setiembre del 2000 en la ciudad de Brasilia, la denominada “Cláusula Democrática”.⁷¹²

6.7.2. La monitorización de elecciones del MERCOSUR. Informes.

En agosto de 2009, se creó, en el ámbito del Parlamento del MERCOSUR, el **Observatorio de la Democracia (ODPM)**, que realiza el seguimiento de los procesos electorales en los Estados parte del MERCOSUR, Estados Asociados y aquellos Estados que soliciten la participación del ODPM. Los Informes de Observación del MERCOSUR (vid. algunos ejemplos en el **Anexo A**) efectúan recomendaciones a las autoridades del país observado, aunque se trata de recomendaciones más bien formales o procedimentales, y no tanto relativas a las cuestiones más sustantivas del proceso.

6.7.3. Conclusiones y valoración.

Las Misiones del Mercosur también deben insertarse en la categoría de misiones auxiliares, habida cuenta que su tarea es accesoria y complementaria de otras misiones más exhaustivas y sistemáticas, como la OEA o la UE. Las misiones de esta Organización están integradas por un escaso número de miembros, de ahí que su alcance sea limitado, y se aproximan bastante al tipo de misiones de acompañamiento.

Se trata más bien de misiones basadas en la cooperación horizontal de las autoridades electorales de los países miembros. En definitiva, las encuadramos en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral parcial**, por los argumentos anteriormente reseñados.

6.8. UNIÓN INTERPARLAMENTARIA - GRUPO LATINOAMÉRICA Y CARIBE (GRULAC-UIP).

6.8.1. La monitorización de elecciones de la UIP-GRULAC.

⁷¹² Vid. apartado 6.5 de este capítulo.

El GRULAC es un grupo de diálogo y concertación, no vinculante, de todos los Países de América Latina y el Caribe. Es cierto que la presencia de los Parlamentos Latinoamericanos en el trabajo y en las actividades de la UIP comenzó en realidad hace muchos años. El primer Presidente del Consejo de la Unión Interparlamentaria fue el brasileño **Ranieri Mazzilli** desde 1962 a 1967; en ese momento, los miembros de origen latinoamericano eran escasos, y mucho menor aún era el número de Parlamentos americanos miembros de la UIP.⁷¹³

Al inicio de la década de los 70 sólo seis Parlamentos latinoamericanos eran miembros de la UIP. Al comenzar la década de los 90, afortunadamente muchos países del continente habían recuperado la democracia y los Parlamentos latinoamericanos volvieron a formar parte de esta Organización, alcanzando en 1991 los 115 Parlamentos Miembros; con posterioridad al año 2000, la Unión Interparlamentaria ha alcanzado los 142 Parlamentarios, lo que reflejaba una manifestación clara de la consolidación de los parlamentos democráticos en la comunidad internacional.⁷¹⁴

El GRULAC se reúne en el marco de las Naciones Unidas y otras Agencias Especializadas, con el fin de intercambiar opiniones sobre temas de la agenda internacional, hacer seguimiento de los temas presentes en la agenda de los foros internacionales, elaborar posiciones conjuntas sobre temas determinados, elaborar declaraciones que reflejen la posición conjunta del grupo, y discutir sobre las posibles candidaturas a presentar o a ser respaldadas en los diferentes mecanismos existentes.⁷¹⁵

6.8.2. Conclusiones y valoración.

No puede hablarse de una especialización técnica del GRULAC-UIP en materia de observación electoral. Su presencia tiene carácter testimonial, acompaña a otras misiones de observación electoral de mayor dimensión y alcance.

No obstante lo señalado, debe destacarse que está adquiriendo progresivamente

⁷¹³ <http://www.secretariagrulacuip.org/web/resena-historica-del-grulac>

⁷¹⁴ <http://www.secretariagrulacuip.org/web/resena-historica-del-grulac>

⁷¹⁵ <http://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/consensus/latin-america>

una mayor participación en los procesos electorales del continente.

6.9. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.

6.9.1. Introducción.

El 10 de diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, fue constituido el Parlamento Latinoamericano, el cual, según la *Declaración de Lima* es una

“institución democrática de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes en nuestros cuerpos legislativos; y está encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración”.⁷¹⁶

El Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina, en base al *Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1.987, en Lima - Perú*. Integran el Parlamento Latinoamericano los Congresos y Asambleas Legislativas de los Estados Partes,⁷¹⁷ democráticamente constituidos en América Latina.

El Parlamento tiene los siguientes **principios permanentes e inalterables**:⁷¹⁸

1. *La defensa de la democracia;*
2. *La integración latinoamericana;*
3. *La no intervención;*
4. *La autodeterminación de los pueblos;*
5. *La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;*
6. *La igualdad jurídica de los Estados;*
7. *La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;*
8. *La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; e,*

⁷¹⁶

⁷¹⁷ Son Estados miembros del Parlatino, la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, República Dominicana, República del Ecuador, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, República Oriental del Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, República de Surinam y Aruba.

⁷¹⁸ <http://www.parlatino.org/>

9. *La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.*⁷¹⁹

Además, el Parlamento tiene, entre otros, los siguientes **propósitos**:

- *Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos;*
- *Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;*
- *Propugnar el fortalecimiento de los Parlamentos de América Latina, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados, como también propiciar, sin perjuicio del principio de la no intervención, el restablecimiento de aquellos que hayan sido disueltos;*
- *Promover, en consecuencia, el sistema de sufragio universal directo y secreto, como manera de elegir a los representantes que integren, por cada país, el Parlamento Latinoamericano.*⁷²⁰

6.9.2. La monitorización de elecciones del Parlatino.

Las misiones de observación electoral del Parlamento Latinoamericano constituyen uno de los instrumentos con que cuenta el Organismo para la promoción y consolidación de la democracia en el continente. La Organización ha publicado una *Guía de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano*,⁷²¹ en la que se recogen los aspectos más relevantes de las actividades de observación electoral que desarrolla esta Institución.

En la Guía, la “**observación electoral**” se define como la recopilación sistemática de información relacionada con todo un proceso electoral, lo cual implica no solamente la **jornada electoral, sino el período preelectoral y postelectoral**.

El Parlamento Latinoamericano envía misiones de observación electoral a los países miembros que así lo soliciten. Las Misiones irán encabezadas por un miembro de la Mesa Directiva y, al menos, dos representantes elegidos por la Presidencia del Organismo.

⁷¹⁹ <http://www.parlatino.org/>

⁷²⁰ <http://www.parlatino.org/>

⁷²¹ Guía de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano.

Los **fin**es de las misiones del Parlamento Latinoamericano consisten en velar por el desarrollo, en forma pacífica y correcta, de los procesos electorales en sus países miembros, sin afectar la libre autodeterminación de los pueblos, vigilar el ejercicio de la democracia, y ejecutar las órdenes emanadas de la Mesa Directiva, la Junta y/o la Asamblea General.

Los observadores el Parlamento Latinoamericano deberán llegar al país huésped cuatro días antes de la elección. Cuando sea posible, al menos uno de los observadores, deberá mantenerse en el país hasta que conozcan los resultados.

Durante la jornada electoral, las Misiones del Parlatino prestarán especial atención a los siguientes elementos:

“

- a. *Mecanismos de votación*
- b. *Participación de partidos políticos en el proceso*
- c. *Manejo de los padrones electorales*
- d. *Procedimientos para garantizar la transparencia y legitimidad de los comicios*
- e. *Labor del organismo electoral*
- f. *Quejas y denuncias de los ciudadanos sobre procedimientos, así como otras evidencias presentadas*
- g. *Medidas para asegurar el secreto del sufragio*
- h. *Conteo de votos*
- i. *Transparencia en los resultados de la votación.*⁷²²

Al finalizar la jornada electoral, una vez el órgano electoral haga públicos los resultados parciales de la votación, la Misión hará público su informe preliminar sobre el proceso electoral observado.

En un plazo máximo de quince días, la misión emitirá un informe final, el cual será remitido al órgano electoral del país huésped, así como a la Mesa Directiva del Parlamento Latinoamericano.⁷²³

6.9.3. Conclusiones y valoración.

⁷²² Guía de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano.

⁷²³ Guía de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano.

Según esta operativa, y aún a pesar de que la propia Guía de Observación del Parlamento Latinoamericano así lo establecía, a nuestro juicio, difícilmente el Parlatino puede desarrollar una observación completa del proceso electoral (período preelectoral, jornada electoral, y período postelectoral) si su llegada al país anfitrión se produce cuatro días antes de la jornada electoral, y sus misiones están compuestas por un número escaso de miembros.

Consecuencia de ello, podemos deducir que la monitorización electoral del Parlatino no puede ser calificada de observación electoral “strictu sensu”, por cuanto el alcance de su actividad está limitado a la monitorización de la jornada de votación exclusivamente.

Por tanto, las misiones del Parlatino deben asimismo ser calificadas como misiones auxiliares, habida cuenta que su tarea es accesoria y complementaria de otras misiones “integrales”. La labor de monitorización de estas Misiones se centra en los aspectos más formales de la jornada de votación y no evalúan ni analizan estándares internacionales, de ahí que su alcance sea limitado y que se inserten dentro de la categoría de misiones de acompañamiento electoral, tal y como se deduce de los extractos de informes que se aportan en el **Anexo A**.

En definitiva, se trata más bien de misiones basadas en la cooperación horizontal de las autoridades electorales de los países miembros, y deben quedar encuadradas en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral parcial**, por los argumentos anteriormente reseñados.

6.10. EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO.

6.10.1. Introducción.

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) funciona desde el 28 de octubre de 1991 con diputados electos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Este ente regional parlamentario tiene su sede en

Guatemala y cuenta con subsedes en las capitales de los Estados parte.

El PARLACEN es el órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con el objetivo fundamental de realizar la integración centroamericana.⁷²⁴

En la histórica “**Declaración de Esquipulas I**” emitida por los Presidentes de los países de Centroamérica en la ciudad de Esquipulas, República de Guatemala, el 25 de mayo de 1986, declararon:

“Que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica. Es por ello que conviene crear el Parlamento Centroamericano. Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio del pluralismo político participativo.

“Que la paz en América Central solo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.”⁷²⁵ (El uso de la negrita es mío).

En consecuencia, de los Acuerdos de Esquipulas nace el **Parlamento Centroamericano** como la instancia política permanente y democrática, de representación popular,⁷²⁶ siendo uno de sus propósitos y objetivos:

“f) Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional.”⁷²⁷

6.10.2. La monitorización de elecciones del PARLACEN.

⁷²⁴ <http://www.parlacen.int/Portals/0/Language/8%20Español%202011.pdf>

⁷²⁵ Declaración de Esquipulas, Esquipulas, Guatemala, 5 de mayo de 1986.

⁷²⁶ <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/HistoriadelParlamento.aspx>

⁷²⁷ Artículo 5 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, suscrito en Managua (Nicaragua), el 15 de octubre de 1987.

El Parlacen suscribió un Convenio Marco de Cooperación con el CEELA, el 24 de mayo de 2007, con objeto de establecer un marco de relaciones entre ambas entidades, a fin de contribuir al diseño y ejecución de programas, proyectos y eventos en materia electoral.⁷²⁸

La base jurídica de la observación electoral del Parlacen viene conformada por los siguientes documentos:

- *El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.*
- *La Declaración de Partidos Políticos, agosto 2010.*
- *La Resolución AP/5-CCXXIX-2011 para regular la participación de los diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano en Misiones de Observación de los procesos electorales.*

De la **Resolución AP/5-CCXXIX-2011**, debemos destacar las disposiciones siguientes:

*“La observación electoral del PARLACEN persigue contribuir al desarrollo de la capacidad de observación electoral de los diputados y diputadas del PARLACEN, así como de las organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y local; [...] respaldar las iniciativas destinadas a aumentar la participación y la confianza en los procesos electorales, así como en apoyar las medidas orientadas a la aplicación de recomendaciones de las misiones de observadores de las elecciones”.*⁷²⁹

6.10.3. Conclusiones y valoración.

Al igual que otras misiones analizadas en este capítulo, las Misiones del Parlacen también deben insertarse en la categoría de misiones auxiliares, por cuanto que desarrollan una labor accesoria y complementaria de otras misiones más exhaustivas y sistemáticas. Las misiones de esta Organización realizan una monitorización parcial y más centrada en los aspectos formales del proceso, sin hacer referencia a los estándares

⁷²⁸ Resolución AP/5-CCXXIX-2011 para regular la participación de los diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano en Misiones de Observación de los procesos electorales

⁷²⁹ Resolución AP/5-CCXXIX-2011 para regular la participación de los diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano en Misiones de Observación de los procesos electorales, de 14 de abril de 2011.

internacionales para elecciones democráticas; además están integradas por un escaso número de miembros, de ahí que su alcance sea limitado, y por tanto se aproximen bastante al tipo de misiones de acompañamiento.

En definitiva, son más bien misiones basadas en la cooperación horizontal de las autoridades electorales de los países miembros. En definitiva, las encuadramos en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral parcial**, según deducimos del análisis anterior y de los extractos de informes examinados en **Anexo A**.

6.11. Conclusiones.

I. La democracia representativa es un principio general del Derecho Internacional Electoral americano. Su defensa y vigencia se encuentra recogida y amparada por todos los textos regionales en materia de Derechos Políticos y además está protegida por la labor de control de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. Hemos podido observar que la monitorización de elecciones es una actividad con gran desarrollo y avance en el continente, y que las organizaciones regionales que llevan a cabo esta tarea ha proliferado en las últimas décadas. La existencia de diversas Organizaciones regionales que tienen como fines la promoción de la democracia representativa, indudablemente, constituye un avance muy positivo para la vigencia y fortalecimiento de los principios democráticos en el continente, así como para alejar la posibilidad de que los regímenes autoritarios y los golpes de Estado militares retornen a algunos países de la región.

III. No obstante lo anterior, debemos recalcar que esta proliferación de organizaciones que dicen realizar acciones de “observación electoral”, debe alertarnos sobre la posibilidad de que no todas estas misiones desarrollen “observación electoral strictu sensu”. Y ello porque no toda actividad de monitorización de elecciones puede tener el mismo peso y alcance, de ahí que en la clasificación propuesta por el autor de esta investigación, podemos comprobar

que en el continente americano contamos sólo con una Organización que desarrolla observación electoral integral, la OEA; y tenemos muchas otras Organizaciones regionales cuya actividad no se ajusta a la definición aceptada universalmente de la “observación electoral internacional”, contenida en la Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional, como UNASUR, COPA, Parlatino, Comunidad Andina, Parlacen, e incluso, el CAPEL.

IV. Estas misiones que no se ajustan a los parámetros de la definición reseñada también muestran rasgos diferenciadores entre ellas, por cuanto que algunas de ellas son misiones de acompañamiento electoral parcial, mientras que otras están cayendo peligrosamente en el campo de la instrumentalización política. Esta politización se produce cuando la Misión presente en el país observado queda despojada de una de sus características más importantes, la **independencia**. En América Latina, como en otros ámbitos regionales, ocasionalmente se está incurriendo en el grave error de pretender manejar este plus de legitimidad que aportan las misiones que observan los procesos electorales para fines políticos o partidistas. Esto desvirtúa el propio concepto de “observación electoral”. Por tanto, estas misiones que no mantienen su independencia de los gobiernos no pueden ser calificadas como de “observación electoral internacional” strictu sensu; serán otro tipo de misiones, pero nunca de observación.

V. Por otro lado, encontramos en América Latina un número de organizaciones que desarrollan tareas de monitorización de elecciones muy superior a otros ámbitos regionales, lo que nos puede llevar a apuntar la concurrencia de un fenómeno, la “frivolización de la observación electoral” que puede también comprometer el fundamental papel que desempeña la observación electoral strictu sensu, aún de alcance parcial, en todo el continente americano, para la promoción y el desarrollo de la democracia.

VI. En definitiva, el incremento en el número de misiones de observación global o parcial contribuye sin duda al desarrollo de la democracia y a un mejor control del cumplimiento de los estándares internacionales por parte de los países. Sin embargo, la proliferación de organizaciones intergubernamentales que

despliegan sobre el terreno misiones de acompañamiento sí puede generar confusión en base a las diferentes evaluaciones de los procesos electorales por parte de estas misiones. Sería deseable que hubiera una armonización en las metodologías y una mayor coordinación entre las diferentes misiones para que la evaluación final de los procesos electorales que observan sea homogénea y pueda servir para el desarrollo y promoción de la democracia representativa, objetivo éste que comparten todas las organizaciones regionales analizadas en el presente epígrafe. Lo contrario implica confusión, mensajes contradictorios, instrumentalización de la monitorización de elecciones, que conduce en algunos casos al uso politizado de esta actividad, que en esencia tiene el noble fin de controlar el cumplimiento de estándares internacionales sobre elecciones y el desarrollo y consolidación de sistemas democráticos.

VII. En definitiva, en América Latina, existen muy variadas metodologías de monitorización en las numerosas Organizaciones regionales, y diversos grados de independencia de las misiones respecto de los Estados y Organismos electorales, pero afortunadamente sí que existe unidad en el objetivo de la monitorización electoral, la democracia representativa. La coordinación y la armonización de estas misiones se erige en fundamental para que la observación electoral internacional pueda seguir siendo útil para la democracia en el continente americano.

CAPÍTULO 7. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN EUROPA DE LA OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y DERECHOS HUMANOS (ODIHR) DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA (OSCE).

- 7.1. Los antecedentes históricos de la OSCE.**
- 7.2. El fundamento jurídico de la observación electoral de la OSCE.**
- 7.3. La Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).**
- 7.4. Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR.**
- 7.5. Los informes finales de observación electoral de las MOEs ODIHR. Estructura.**
- 7.6. Valoración de la observación electoral de la OSCE.**

CAPÍTULO 7.- LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA Y LA OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y DERECHOS HUMANOS.

7.1. Los antecedentes históricos de la OSCE.

Mientras la confrontación Este- Oeste aun predominaba la política internacional europea, y aun cuando la Guerra Fría iniciada con el fin de la II Guerra Mundial todavía constituía el escenario en el que se desarrollaban los acontecimientos internacionales, representantes de 35 Estados del Este y Oeste de Europa y otros no alineados decidieron reunirse en Helsinki en 1973 para hablar acerca de cooperación.⁷³⁰

La creación de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) anunció el paso progresivo de la “coexistencia pacífica” de dos bloques antagónicos a la creación de un espacio común de Vancouver a Valdivostok.⁷³¹

⁷³⁰ FUENTE MONZONIS-VILLALONGA, J., *Las misiones de observación electoral de la OSCE/ODIHR*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. opinión, 2013.

⁷³¹ DECAUX, E., en DECAUX, E. y SUR, S., “*L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine*”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 213.

Al finalizar esta Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, los participantes no solo habían alcanzado acuerdos sobre medidas para generar confianza en temas militares y de seguridad, sino que habían decidido que sus países trabajarían juntos en asuntos económicos, científicos, tecnológicos, medio ambientales, culturales y humanitarios.⁷³²

El espíritu que presidió dicha Conferencia se resume acertadamente en las siguientes palabras del entonces Presidente de los Estados Unidos de América, **Gerald R. Ford**:

“Si la Unión Soviética y los Estados Unidos pueden alcanzar acuerdos para que nuestros astronautas puedan encajar los más complejos equipamientos científicos, trabajar juntos y estrecharse las manos a 137 millas de la tierra, entonces nosotros como hombres de Estado tenemos la obligación de hacer lo mismo en la Tierra. La Historia juzgará esta Conferencia no por lo que digamos hoy aquí, sino por lo que nosotros hagamos mañana -y no por las promesas que hoy hagamos, sino por las promesas que mantengamos-”⁷³³.

La Conferencia tuvo lugar al margen de las alianzas militares, participando todos los Estados como Estados soberanos e independientes y en condiciones de absoluta igualdad. En esta Conferencia se estaba dando forma a la Europa de la Postguerra Fría.

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) culminó con la firma del **Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, o también conocido como el Acta Final de Helsinki** por los 35 Jefes de Estado o de Gobierno en la tercera fase de la Conferencia, constituyendo la 1ª Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno, que tuvo lugar en Helsinki desde el 30 de Julio al 1 de Agosto de 1975.

El proceso de Helsinki constituyó un hecho histórico de gran importancia. En el Acta Final, 33 países europeos, EEUU y Canadá reconocían la inviolabilidad de las fronteras, la libre circulación de las ideas y de las personas y la necesidad de desarrollar sus relaciones económicas.⁷³⁴ El Acta Final iba a convertirse en la piedra angular de la

⁷³² Documentos OSCE, Residencia de investigadores de la OSCE en Praga, República Checa.

⁷³³ Discurso del Presidente de los Estados Unidos de América, Gerald R Ford, en la Tercera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, Helsinki, de 30 de julio a 1 de agosto de 1975. Texto íntegro en: <http://www.osce.org/documents/16090?download=true>.

⁷³⁴ DE LA TORRE, S., “La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones de la OSCE”, Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, p. 18.

seguridad en Europa y de toda la región OSCE y se erigió en el documento fundacional de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Fundamentales⁷³⁵ (ODIHR, por sus siglas en inglés), institución clave en el ámbito de la observación electoral en el continente europeo.

El Acta Final de Helsinki no era un tratado sino un acuerdo político vinculante que contenía recomendaciones en **cuatro áreas o “cestos”** identificadas durante las negociaciones preparatorias:⁷³⁶

“1.- Principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes. Este Decálogo de Principios de Derecho Internacional constituye una base jurídica fundamental para el desarrollo de las relaciones internacionales futuras, y recoge los siguientes Principios:

- i. - Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.*
- ii.- Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.*
- iii.- Inviolabilidad de fronteras.*
- iv.- Integridad territorial de los Estados.*
- v.- Arreglo de las controversias por medios pacíficos.*
- vi.- No intervención en asuntos internos.*
- vii.- **Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, de conciencia, religión o creencia.***
- viii.- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.*
- ix.- Cooperación entre los Estados.*
- x.- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional. (El uso de la negrita es nuestro).*

2.- Acuerdos sobre intercambios comerciales, cooperación industrial, ciencia, tecnología, medio ambiente, transporte, turismo, trabajadores migrantes y formación profesional.

3.- Acuerdos de cooperación en el campo humanitario y en otros campos (cultura, educación, etc.).⁷³⁷

4.- Continuidad de la Conferencia. Los Estados participantes decidieron mantener reuniones periódicas para continuar el dialogo comenzado en Helsinki.”

⁷³⁵ STROHAL, C., en DECAUX, E. y SUR, S., “L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 29.

⁷³⁶ MARIÑO MENÉNDEZ, F., “La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa”, Revista de Instituciones Europeas, ISSN 0210-0924, Vol. 1, Nº 3, 1974, p. 1167.

⁷³⁷ En cuanto al tercer «cesto», los proyectos más relevantes fueron los presentados por la URSS y Dinamarca.

Parafraseando a **Kritz**,

*“Uno de los grandes méritos del acuerdo fue incluir referencias a la protección de los derechos humanos que, en un principio, eran vistas por la Unión Soviética como poco vinculantes y como una concesión hacia los países occidentales dentro de un compromiso que otorgaba a este Estado más beneficios que contraprestaciones”.*⁷³⁸

En lo que atiene a este trabajo, debe destacarse que la inclusión del **séptimo Principio sobre el respeto de los derechos humanos** fue un logro trascendental. Junto a las recomendaciones contenidas en el área tercera del Acta Final, representó el primer reconocimiento en un documento internacional de la conexión directa que existe entre la seguridad y los derechos humanos.⁷³⁹

A pesar de las dificultades, el proceso CSCE siguió desarrollándose con la celebración de diversas Reuniones de Continuidad en Belgrado, Madrid y Viena.

En la **Reunión de Viena (1989)**,⁷⁴⁰ los compromisos más importantes que se alcanzaron estaban dirigidos al respeto de los derechos humanos: (1) los Estados participantes crearon un mecanismo de supervisión para el intercambio de información relativa a derechos humanos (“Mecanismo de Viena”); (2) También acordaron celebrar una **Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE**, que se desarrollaría en tres sesiones, en **París en 1989, Copenhague en 1990 y Moscú en 1991** y, por último, (3) se alcanzaron acuerdos sustanciales en asuntos tales como elecciones libres, libertad de prensa, protección de minorías nacionales, derecho de reunión pacífica y los derechos de los niños.⁷⁴¹

De especial trascendencia fue la Cumbre de París, reunida del 19 al 21 de noviembre de 1990, en la que se firmó la **“Carta de París para la nueva Europa”**, en la que los Estados firmantes anunciaban el **fin de la confrontación y de la división en**

⁷³⁸ KRITZ, N.J., “The OSCE in the new era”, en *Journal of Democracy*, vol. 4, n° 3, Julio 1993, pág. 18.

⁷³⁹ GLOVER, A., *The human dimension of the OSCE. From standard setting to implementation*, Helsinki monitor, vol. 6, n. 3, 1995.

⁷⁴⁰ Documento de Clausura de la Reunión de Continuidad de Viena. Cuestiones relativas a la seguridad en Europa, 1989.

⁷⁴¹ OSCE ODIHR.: “*Human Dimension Commitments*”, 2011, Varsovia, Polonia.

Europa y se comprometían a edificar, consolidar y reafirmar *la democracia como único sistema de gobierno*.⁷⁴²

Se estaban dando pasos para afianzar progresivamente la Dimensión Humana dentro de la OSCE; la Organización paneuropea,⁷⁴³ nacida inicialmente para velar por la seguridad en el continente, ampliaba su ámbito de acción al campo electoral y los derechos humanos. La coyuntura política coadyuvó a esta extensión del ámbito de actuación: la última década del siglo XX fue un período de rápida extensión del número de Estados democráticos en el seno de la OSCE. La afirmación de valores comunes en la Organización contribuyó sin duda a abrir la vía de las dos oleadas de ampliación de la OTAN y la UE. No obstante, en esta época quedará aún un número importante de participantes en la OSCE envueltos en procesos de transición democrática.⁷⁴⁴

En este contexto, desde la caída del bloque comunista en 1989, la observación de elecciones en el ámbito regional de la OSCE comenzó a desempeñar un papel esencial en el desarrollo democrático de sus Estados miembros. Desde entonces, la OSCE ha enviado misiones de observación para observar las elecciones en numerosos países. El primer proceso electoral observado por la Organización fueron las elecciones búlgaras de 1990.⁷⁴⁵ Desde aquella fecha hasta la actualidad, la OSCE ha observado más de 150 elecciones en los más de 50 países⁷⁴⁶ que componen la Organización, lo que constituye una clara muestra del alcance y la trascendencia que esta Organización ha adquirido en el continente europeo y en el resto de sus miembros.

7.2. El fundamento jurídico de la observación electoral de la OSCE.

⁷⁴² DE LA TORRE, S., *“La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones de la OSCE”*, Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, p. 23.

⁷⁴³ La institucionalización definitiva de la OSCE para convertirse en OSCE tuvo lugar con la Cumbre de Budapest de 1994 y su documento *“Hacia una auténtica Asociación en una nueva era”*.

⁷⁴⁴ PERRIN DE BRICHAMBRAUT, M., en DECAUX, E. y SUR, S., *“L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine”*, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 17.

⁷⁴⁵ FRANCK, T.: *“Legitimacy and democratic entitlement”*, en FOX, G.: *“Democratic governance and International Law”*, Cambridge University Press, 2000.

⁷⁴⁶ Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, República Checa, Eslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, San Marino, Estado Vaticano, Suecia, Suiza, Turquía, Rusia, Alemania, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Mongolia, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán., Macedonia, Andorra, Serbia y Montenegro.

Los acontecimientos políticos que se produjeron en Europa en 1989 también supusieron un mayor compromiso de la Organización con la democracia y con el Estado de Derecho.⁷⁴⁷ De hecho, la dimensión humana iba a desbordar el marco tradicional de los derechos humanos para englobar las nociones de Estado de Derecho y Democracia.⁷⁴⁸

Las **tres reuniones previstas sobre la Dimensión Humana de la CSCE** serían de gran relevancia para el desarrollo del respeto de los derechos humanos dentro de la estructura de la propia Conferencia.⁷⁴⁹

1) En la **Cumbre de París, en 1989**, con el fin del Comunismo y la caída del telón de acero que dividía a Europa, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la capital francesa iniciaron la visión de un nuevo papel para la CSCE como la principal garante de la seguridad en una Europa sin divisiones. Los Estados participantes elaboraron la “**Carta de París para una Nueva Europa**” (21 Noviembre 1990), un compendio de valores comunes que iban mas allá del Acta Final de Helsinki, que recalca el efecto directo que para la seguridad tenía no sólo el respeto de los derechos humanos sino también el gobierno democrático y la economía de libre mercado.

“El nuestro es un tiempo para colmar las esperanzas e ilusiones que nuestros pueblos han abrigado durante decenios: un resuelto compromiso con la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; prosperidad mediante la libertad económica y la justicia social; e igual seguridad para todos nuestros países.”⁷⁵⁰

La Carta de París consagra oficialmente el nuevo tríptico “**democracia, Estado de Derecho y derechos humanos**” que será retomado en el seno de Naciones Unidas en 1993⁷⁵¹ con la Declaración y el Programa de Acción de Viena.⁷⁵²

⁷⁴⁷ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.*, pp. 276.

⁷⁴⁸ BOUMGHAR, M., « *Les enjeux de la dimension humaine* » en DECAUX, E. y SUR, S., “*L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine*”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 75.

⁷⁴⁹ OSCE ODIHR.: “*Human Dimension Commitments*”, 2011, Varsovia, Polonia.

⁷⁵⁰ Carta de París para una Nueva Europa (21 noviembre 1990).

⁷⁵¹ DECAUX, E., en DECAUX, E. y SUR, S., “*L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine*”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 214.

⁷⁵² Vid. capítulo 4.

Como consecuencia de esta Cumbre en París, también se acordó profundizar en la estructura permanente de la Conferencia. En consecuencia con ello, se crearon varios organismos para dotar de mayor permanencia a la Organización, como el Secretariado Permanente de la Conferencia en Praga (República Checa), y -entre otros- la **Oficina para las Elecciones Libres**, que se estableció en Varsovia (Polonia) en 1990.

2) En ese mismo año, del 5 al 29 de Junio de 1990, se celebró una **2ª Reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE en Copenhague (Dinamarca)**.⁷⁵³ Esta segunda Reunión resulta **esencial para el nacimiento y desarrollo de las actividades de observación electoral en Europa**, al establecerse en su Documento de Clausura⁷⁵⁴ diversos compromisos sobre la Dimensión Humana, en especial, sobre el desarrollo de elecciones libres. Principios que van a guiar las actividades de la Organización en materia de elecciones desde 1990 hasta la actualidad.

Este Documento de Copenhague estableció la existencia de “*una concepción única de los derechos humanos en Europa*”,⁷⁵⁵ con el Estado de Derecho y la democracia como garantías institucionales.⁷⁵⁶ Constituyó un paso sustancial para incorporar los estándares europeos habituales en Occidente generalizándolos a todos los países del proceso de Helsinki.⁷⁵⁷ Asimismo, el Documento de Copenhague elevó el gobierno democrático al rango de “*único sistema de gobierno válido y aceptable*” y lo definió como

“un sistema de gobierno que se basa en la voluntad del pueblo, expresada a intervalos periódicos mediante elecciones libres y limpias y que está fundado sobre el respeto de la persona humana y el Estado de Derecho”.⁷⁵⁸

⁷⁵³ Para un estudio más detallado del mecanismo de la Dimensión Humana de la OSCE, Vid. F. CASTRO-RIAL GARRONE, F., “*El mecanismo de la Dimensión Humana de la CSCE*”, 1993, en AAVV, “*Hacia un nuevo orden internacional europeo*”. Homenaje al Profesor Díez de Velasco, Madrid, Tecnos, 1993, p.197.

⁷⁵⁴ Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE. <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true>

⁷⁵⁵ GHÉBALI, V-Y., « *L’OSCE dans l’Europe post-communiste, 1990.1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité* », Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 451.

⁷⁵⁶ BOUMGHAR, M., « *Les enjeux de la dimension humaine* » en DECAUX, E. y SUR, S., “*L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine*”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 75.

⁷⁵⁷ BUERGHENTAL, T., “*The Copenhagen CSCE meeting, a new public order for Europe Human Rights*”, Law Journal 11 1.2, 1990.

⁷⁵⁸ Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE, párrafo 3 sección “*Derechos Humanos, democracia y Estado de Derecho*”.

Los Estados participantes dedicaron especial importancia al desarrollo de elecciones libres. En el fundamental *Documento de Copenhague*, los Estados participantes recogieron los siguientes requisitos:

“(7) Para garantizar que la voluntad del pueblo sirva de base para la autoridad del Gobierno, los Estados participantes

(7.1) — celebrarán elecciones libres a intervalos razonables, en las condiciones que establezca la ley;

(7.2) — permitirán que todos los escaños de por lo menos de una de las cámaras de la legislatura nacional sean cubiertos libremente por votación popular;

(7.3) — garantizarán el sufragio universal e igual a todos los ciudadanos adultos;

(7.4) — garantizarán que las elecciones sean por votación secreta o por algún proceso equivalente de votación libre y que los votos sean contados y registrados limpiamente, dando a conocer al público los resultados oficiales;

(7.5) — respetarán el derecho de los ciudadanos a aspirar a puestos políticos o cargos públicos electivos, individualmente o como representantes de partidos u organizaciones políticas, sin discriminación;

(7.6) — respetarán el derecho de las personas y grupos a establecer, en plena libertad, sus propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y facilitarán a esos partidos y organizaciones políticas las garantías jurídicas necesarias para permitirles competir sobre una base de igual trato ante la ley y por parte de las autoridades;

(7.7) — garantizarán que la ley y la política oficial estén orientadas a permitir que la campaña política se lleve a cabo dentro de una atmósfera imparcial y libre en la que no haya acciones administrativas, violencia ni intimidación que impidan a los partidos y a los candidatos exponer libremente sus puntos de vista y valoraciones, o impidan a los electores conocerlas y discutir las o dar su voto sin miedo a represalias;

(7.8) — procurarán que no haya obstáculo jurídico o administrativo que impida el libre acceso a los grandes medios de información sobre una base no discriminatoria para todos los grupos políticos y personas que deseen participar en el proceso electoral;

(7.9) — garantizarán que los candidatos que obtengan el necesario número de votos exigido por la ley ocupen debidamente sus puestos y que se les permita permanecer en ellos hasta que expire el plazo de su mandato o se termine éste de un modo dispuesto por la ley, en conformidad con procedimientos democráticos parlamentarios y constitucionales.

(8) Los Estados participantes consideran que la presencia de observadores, ya sean extranjeros o nacionales, puede realzar el proceso electoral de los Estados en que se celebren elecciones. Por consiguiente, permitirán a observadores de otros Estados participantes de la CSCE, así como a instituciones y organizaciones privadas adecuadas que lo deseen, observar el curso de sus procesos electorales nacionales, en la medida permitida por la ley. Asimismo, contribuirán a facilitar un acceso similar a los procesos

electorales de nivel inferior al nacional. Dichos observadores no interferirán en los procesos electorales.

II

(9) Los Estados participantes reafirman que

(9.1) — toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a la información. Este derecho incluirá la libertad de expresar opiniones y de recibir y comunicar informaciones e ideas sin injerencia por parte de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El ejercicio de este derecho no estará sujeto más que a las limitaciones prescritas por la ley, que sean compatibles con las normas internacionales. En particular, no se impondrá limitación alguna al acceso y a la utilización de los medios materiales de reproducción de documentos de cualquier índole, aunque respetando, sin embargo, los derechos relativos a la propiedad intelectual, incluido el derecho de autor;

(9.2) — toda persona tendrá el derecho de reunión y de manifestación pacíficas. Cualquier restricción que pueda imponerse al ejercicio de esos derechos será prescrita por la ley y habrá de ajustarse a las normas internacionales;

(9.3) — se garantizará el derecho de asociación. Se garantizará el derecho a crear un sindicato y -con sujeción al derecho general de los sindicatos de determinar sus propias condiciones de adhesión- de adherirse libremente al mismo. Estos derechos excluirán todo control previo. Se garantizará la libertad de asociación de los trabajadores, inclusive el derecho de huelga, con sujeción a las limitaciones prescritas por la ley y que sea compatible con las normas internacionales;

(9.4) — toda persona tendrá derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Este derecho comprende la libertad de cambiar su propia religión o creencia, de manifestar su propia religión o creencia, individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto, la enseñanza, la práctica y la celebración de ritos. El ejercicio de tales derechos sólo estará sujeto a las limitaciones previstas por la ley que sean compatibles con las normas internacionales;

(9.5) — respetarán el derecho de toda persona a salir libremente de cualquier país, incluso del propio y de regresar a su país, de conformidad con las obligaciones internacionales de un Estado y los compromisos de la CSCE. Las limitaciones a este derecho tendrán carácter muy excepcional y sólo serán consideradas necesarias si responden a una necesidad pública determinada, prosiguen un objetivo legítimo y están en consonancia con dicho objetivo y no se aplicarán de manera arbitraria;

(9.6) — cada persona tendrá derecho de gozar en paz de su propiedad, individualmente o en asociación con otras. Nadie podrá ser privado de su propiedad salvo por motivos de interés público y con sujeción a condiciones previstas por la ley que sean compatibles con los compromisos y obligaciones internacionales.

(10) Al reafirmar su compromiso de garantizar efectivamente los derechos de la persona a conocer y actuar de conformidad con sus derechos y libertades fundamentales y a contribuir activamente, individualmente o en

asociación con otros, a su promoción y protección, los Estados participantes expresan su compromiso de:

(10.1) — respetar el derecho de cada persona, individualmente o en asociación con otros, de recabar, recibir y difundir libremente opiniones e información sobre derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive los derechos de divulgar y publicar tales opiniones e información;

(10.2) — respetar el derecho de cada persona, individualmente o en asociación con otros, a estudiar o debatir la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y a elaborar y debatir ideas para el mejoramiento de la protección de los derechos humanos y buscar mejores medios de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales relativas a los derechos humanos;

(10.3) — velar por que cada persona pueda ejercer el derecho de asociación, inclusive el de crear organizaciones no gubernamentales que se esfuercen por promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión de sindicatos y de grupos de vigilancia de los derechos humanos, así como el derecho de adherirse a esas organizaciones y de participar efectivamente en ellas;

(10.4) — permitir a los miembros de esos grupos y organizaciones el libre acceso a organismos similares, dentro y fuera de sus países, y entrar en comunicación con ellos, así como con organizaciones internacionales, para iniciar intercambios, contactos y cooperación con dichos grupos y organizaciones, y solicitar, recibir y utilizar contribuciones financieras voluntarias de fuentes nacionales e internacionales, con el propósito de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal como dispone la ley.

(11) Los Estados participantes afirman asimismo que, donde se aleguen violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, los recursos efectivos disponibles incluirán

(11.1) — el derecho de la persona a recabar y recibir asistencia jurídica adecuada;

(11.2) — el derecho de la persona a recabar y recibir asistencia de otras personas para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, y para asistir a otros en la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

(11.3) — el derecho de las personas o grupos que actúen en su nombre, a entrar en comunicación con organismos internacionales facultados para recibir y examinar la información relativa a alegaciones de violaciones de los derechos humanos.

(12) Los Estados participantes, deseando asegurar una mayor transparencia en el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la sección relativa a la dimensión humana de la CSCE, que figura en el Documento de Clausura de Viena, deciden aceptar como medida para fomentar la confianza la presencia de observadores enviados por los Estados participantes y de representantes de organizaciones no gubernamentales y otras personas interesadas en las actuaciones ante los tribunales, conforme a lo previsto en la legislación nacional y en el derecho internacional; queda entendido que las actuaciones sólo podrán celebrarse in camera en las circunstancias prescritas por la ley y que sean compatibles con las

obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional y de los compromisos internacionales.

(13) Los Estados participantes deciden prestar particular atención al reconocimiento de los derechos del niño, sus derechos civiles y sus libertades individuales, sus derechos económicos, sociales y culturales y su derecho a una protección especial contra todas las formas de violencia y explotación. Los Estados participantes examinarán la posibilidad de adherirse a la Convención sobre los Derechos del Niño, caso de que no lo hayan hecho todavía, que quedó abierta a la firma de los Estados el 26 de enero de 1990. Reconocerán, en sus legislaciones nacionales, los derechos del niño tal como se enuncian en los acuerdos internacionales de los que son parte.

(14) Los Estados participantes convienen en fomentar, dentro de sus países, la creación de condiciones para capacitar estudiantes y cursillistas de otros Estados participantes, incluidas personas que siguen cursos profesionales y técnicos. Asimismo, convienen en promover los viajes de los jóvenes de sus países con miras a seguir cursos de enseñanza en otros Estados participantes y, a tal fin, alientan la conclusión, si procede, de acuerdos bilaterales y multilaterales entre sus instituciones gubernamentales, organizaciones y establecimientos educativos pertinentes.

*(15) Los Estados participantes facilitarán el traslado de personas condenadas, y alentarán a los Estados participantes, que aún no sean partes de la Convención sobre el traslado de personas condenadas, firmada en Estrasburgo el 21 de noviembre de 1983, a que estudien la posibilidad de adherirse a dicha convención. {...}*⁷⁵⁹

En los preceptos recogidos en el Documento transcrito, se detallan con claridad y de una manera que no tenía precedentes en Derecho Internacional, los **requisitos que debían cumplirse para que unas elecciones se consideraran genuinamente democráticas. De ahí que este Documento se haya erigido en un texto de referencia esencial para la observación electoral internacional.** El Documento de Copenhague establecía un marco jurídico sin precedentes para el análisis de los procesos electorales en la región OSCE con el objeto de verificar si las elecciones celebradas se ajustaban a estos parámetros o estándares internacionales para elecciones democráticas.

Los principios contenidos en este Documento pueden sintetizarse en siete adjetivos que deben ir aparejados a la votación; el voto ha de ser:

Universal
Igual
Justo
Secreto

⁷⁵⁹ Documento de la Dimensión Humana de la OSCE, Copenhague, 1990.

**Libre
Transparente
Responsable.**

La promoción de elecciones de conformidad con estos principios constituye un aspecto crucial del trabajo de la OSCE en el ámbito de la Dimensión Humana. Además, en Copenhague se reconoce la importancia de la asistencia de la ODIHR para desarrollar y cumplir con los estándares electorales europeos.⁷⁶⁰

3) Con posterioridad, y como resultado de la **Tercera Reunión de la Dimensión Humana celebrada en Moscú en 1991**, los Estados participantes reafirmaron su compromiso en el cumplimiento de los principios relativos al desarrollo de las elecciones y el respeto de los derechos humanos, así como en su carácter vinculante para los firmantes, en los siguientes términos:

“Los Estados participantes hacen hincapié en que las cuestiones relativas a los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y el estado de derecho son objeto de preocupación internacional, dado que el respeto de esos derechos y libertades constituye una de las bases del orden internacional. Declaran categórica e irrevocablemente que los compromisos contraídos en el campo de la dimensión humana de la CSCE son asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate. Expresan su determinación de cumplir todos sus compromisos en el campo de la dimensión humana y de solucionar por medios pacíficos cualquier problema conexo, individual y colectivamente, sobre la base del respeto mutuo y de la cooperación. A este respecto, reconocen que es esencial la participación activa de personas, grupos, organizaciones e instituciones para lograr constantes progresos en este sentido.

(17.3) - Los Estados Participantes reconocen la necesidad de proseguir sus esfuerzos pacíficos, en lo relativo a los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, en el contexto de la seguridad y la cooperación en Europa, individual y colectivamente, para hacer que los logros democráticos sean irreversibles y evitar retrocesos de las normas establecidas en los principios y disposiciones del Acta Final, el Documento de Clausura de Viena, el Documento de la Reunión de Copenhague, la Carta de París para una Nueva Europa y el presente documento.

(18) Los Estados participantes recuerdan su compromiso con respecto al Estado de Derecho que figura en el Documento de la Reunión de Copenhague

⁷⁶⁰ VIGNY, J.D., “Le Document de la Reunion de Copenhague de la Conférence Sur la Dimension Humaine de la CSCE », Revue Universelle des Droits de l’Homme, Vol. 2, 1990.

y afirman su compromiso de apoyar y fomentar los principios de justicia que forman la base del Estado de Derecho. En particular, vuelven a reafirmar que la democracia es un elemento inherente al estado de derecho y que el pluralismo es importante con respecto a las organizaciones políticas.”⁷⁶¹ (EL uso de la negrita es mío).

Este sólido compromiso adquirido por los Estados participantes constituía un fortalecimiento de los principios recogidos tanto en el Acta Final de Helsinki, en la Carta de París y en el Documento de Copenhague, y expresaba con meridiana claridad que los compromisos y obligaciones adquiridos por los Estados en lo referente a la Dimensión Humana de la CSCE ya no eran una cuestión de orden interno de cada país, sino que se trataba de asuntos que concernían de forma directa a todos los Estados.⁷⁶² Modificación de primer orden en el plano del Derecho Internacional, que enfatizaba la importancia de la Dimensión Humana de la CSCE en Europa y reforzaba la defensa y protección de los derechos humanos en el continente.

En consonancia con ello, puede afirmarse que el respeto a los derechos humanos se integraría a partir de entonces en las relaciones internacionales sin que ningún Estado pudiera ampararse en el parapeto de su soberanía para denegar a sus pares un “*derecho de supervisión*” o “**droit de regard**” sobre el tratamiento que el Estado otorga a las personas bajo su jurisdicción.⁷⁶³ En el ámbito de la observación electoral, esto implicaba que los Estados parte legitimarían la presencia de observadores nacionales e internacionales con objeto de “reforzar el proceso electoral” en los Estados que celebraban elecciones.⁷⁶⁴

En sucesivas reuniones, la institucionalización de la CSCE, posteriormente constituida como **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**, como prueba de su nueva estructura permanente, siguió un importante desarrollo. Asimismo, la Oficina para Elecciones Libres de Varsovia pasó a denominarse en 1992 **Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR, en sus siglas en inglés, Office for Democratic Institutions and Human Rights)**, en base a su expansión de funciones que aún centradas en la observación y

⁷⁶¹ Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, setiembre, 1991.

⁷⁶² OSCE ODIHR.; “*Election Observation Handbook*”, 6ª Ed., 2010, Varsovia, Polonia.

⁷⁶³ Declaración de la Conferencia de Viena (25 junio 1993), párrafo 4º.

⁷⁶⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 257.

asistencia electoral se ampliaron a la democratización, los derechos humanos, las minorías nacionales, y el imperio de la ley.⁷⁶⁵

7.3.- La Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).

Creada tras la Cumbre en París en 1990, bajo el nombre de **Oficina para las Elecciones Libres**, se estableció en Varsovia (Polonia), con el modesto mandato de facilitar los contactos y el intercambio de información sobre elecciones entre los Estados miembros de la CSCE.⁷⁶⁶

En el Consejo de Ministros de la CSCE celebrado en Praga el 30-31 de enero de 1992, los Estados miembros acordaron cambiar la denominación de la Oficina por la de **Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR)** a fin de dotarla de un mayor número de competencias y de ampliar su ámbito de actuación (intercambio de información sobre asistencia técnica, experiencia, y programas nacionales e internacionales dirigidos a asistir a las nuevas democracias en la consolidación de sus instituciones democráticas).⁷⁶⁷

Posteriormente, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la **Cumbre de Budapest** en 1994, acordaron en la *Declaración de Budapest “Hacia una auténtica asociación en una nueva era”* reforzar a la ODIHR en el importante papel que desempeña en las actividades de la OSCE:

“Los Estados participantes ampliarán el marco operativo de la CSCE, en particular mediante la ampliación de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH, siglas en español), aumentando su participación en la labor del Consejo Permanente y la actividad de las misiones, e impulsando la cooperación con las organizaciones e instituciones internacionales activas en las esferas de la dimensión humana.”⁷⁶⁸

⁷⁶⁵ Manual de Observación Electoral de la OSCE-ODIHR, 6ª Ed., Varsovia, 2010.

⁷⁶⁶ Documento de la Dimensión Humana de la OSCE, Copenhague, 1990.

⁷⁶⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 259.

⁷⁶⁸ Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era, diciembre 1994.

De forma específica, con el fin de reforzar el papel de la ODIHR-OIDDH, los Estados participantes acordaron asignar y ampliar sus funciones y competencias en los siguientes términos:

“Funciones de la OIDDH

8. *La OIDDH, como principal institución de la dimensión humana, en consulta con el Presidente en ejercicio, participará en calidad de asesora en las deliberaciones del Consejo Superior y del Consejo Permanente, presentando periódicamente informes acerca de sus actividades y facilitando información sobre las cuestiones de aplicación. Facilitará apoyo material para la revisión anual de la aplicación y, cuando sea necesario, aclarará o complementará la información recibida. Actuando en estrecha consulta con el Presidente en ejercicio, el Director de la OIDDH podrá proponer otras medidas.*

9. *Los Estados participantes reconocen la necesidad de impulsar la cooperación, por conducto de la OIDDH, con otras organizaciones e instituciones internacionales activas en la esfera de la dimensión humana, incluido entre otros el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para el intercambio de información, inclusive informes, y para el ulterior desarrollo de las actividades orientadas hacia el futuro, tal como se indica en el presente documento.*

10. *Los Estados participantes deciden:*

- *incrementar la cooperación de la CSCE con otras organizaciones e instituciones regionales, en particular el ACNUR y la OIM, con miras a contribuir a la preparación por el ACNUR de una conferencia regional que se ocupará de los problemas de los refugiados, de las personas desplazadas, de otras formas de desplazamiento involuntario y de las personas repatriadas de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y otros Estados vecinos interesados, estableciendo, tras celebrar consultas en el Comité Financiero informal, un puesto temporal de un experto en migraciones, financiado con cargo a contribuciones voluntarias;*

- *encomendar a la OIDDH que siga actuando como centro para el intercambio de información sobre las cuestiones relacionadas con los medios de comunicación en la región, y alientan a los gobiernos, los periodistas y las ONG a que faciliten a la OIDDH información sobre la situación de los medios de comunicación.*

11. *Se consultará a la OIDDH antes de que se adopte el mandato de una misión de la CSCE y se contribuirá al seguimiento de los informes de la misión según decida el Consejo Permanente. Los conocimientos de los expertos en la esfera de la Dimensión Humana de la OIDDH deberían utilizarse para ayudar a dotar de personal a las misiones de la CSCE. Esas misiones designarán asimismo a uno de sus miembros para que sirva de enlace con la OIDDH y con las ONG en lo que respecta a las cuestiones de la dimensión humana.*

12. *La OIDDH desempeñará un papel destacado en la observación de las elecciones, antes, durante y después de su celebración. En este contexto, la OIDDH debería evaluar las condiciones para el funcionamiento libre e independiente de los medios de comunicación.*

Los Estados participantes piden que se mejore la coordinación entre las diversas organizaciones que observan elecciones y encomiendan a la OIDDH que establezca, en consulta con todas las organizaciones pertinentes, un marco para la coordinación en este campo.

Para mejorar los preparativos y procedimientos de observación de elecciones, la OIDDH elaborará un manual para los observadores de las elecciones y establecerá un calendario actualizado con las próximas elecciones.

13. *Las disposiciones mencionadas en el capítulo de la dimensión humana del presente documento no constituyen en modo alguno ningún cambio en el mandato de la OIDDH ni del ACMN.*

Seminarios de la OIDDH

14. *Por regla general, se reducirá el número de seminarios de gran escala sobre la Dimensión Humana a dos por año. Se centrarán en temas que sean objeto del más amplio interés.*

Se hará más hincapié en los seminarios regionales. Cuando proceda, formarán parte del Programa de Apoyo Coordinado. Estos seminarios intentarán contar con la plena participación de los Estados de la región en que se celebren. Se pide a la OIDDH que presente al Consejo Permanente un informe sobre cómo aumentar la eficacia de los seminarios sobre la dimensión humana. Aunque estos seminarios no darán origen a un documento negociado, debería prestarse especial atención a mejorar su seguimiento. {...}”⁷⁶⁹ (El uso de la negrita es mío).

Desde entonces, una de las instituciones más relevantes de la OSCE, la ODIHR, centrará sus esfuerzos en el fortalecimiento y desarrollo de la democracia y el reconocimiento y protección de los derechos humanos. La ODIHR va a extender estos principios de democracia y derechos humanos fuera de la estructura de la Organización y los llevará al terreno operativo, **organizando la observación de elecciones en todo el territorio OSCE, y revisando y analizando la legislación electoral de estos países a los que va a proporcionar recomendaciones y asesoramiento con objeto de apoyar y desarrollar sus instituciones democráticas.**

En concreto, la Oficina realiza un importante papel facilitando el diálogo entre los Estados, gobiernos y la sociedad civil, y acoge anualmente la **Reunión sobre la Dimensión Humana de la OSCE** en Varsovia, foro en el que se examina el estado de

⁷⁶⁹ Declaración de la Cumbre de Budapest en 1994 “Hacia una auténtica asociación en una nueva era”, OSCE.

los derechos humanos en los 56 Estados participantes; y asimismo colabora en la preparación de las tres reuniones suplementarias de la Dimensión Humana de la OSCE y organiza anualmente un Seminario sobre la Dimensión Humana en Varsovia.

La ODIHR se divide en cinco departamentos o áreas de trabajo:

- (1) Elecciones**
- (2) Democratización**
- (3) Derechos Humanos**
- (4) Tolerancia y No discriminación**
- (5) Punto de Contacto para asuntos relativos a personas de etnia Romaní y Sinti.**

El Departamento de Elecciones es el más relevante de la Oficina de Varsovia, siendo su tarea de observación de elecciones en todo el territorio OSCE la más importante de las realizadas por esta Oficina, pero no la única en la promoción de la democracia, dado que la ODIHR también revisa y analiza legislación electoral, identificando las deficiencias potenciales de la normativa, y suministrando asesoramiento y asistencia técnica para mejorar la normativa electoral de los países OSCE.⁷⁷⁰

7.4. La metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral.

La metodología que utiliza la ODIHR en la observación de elecciones en la región OSCE recoge la experiencia adquirida por la Oficina en más de 230 elecciones objeto de observación desde su creación hasta la actualidad, liderando el desarrollo de un enfoque más ajustado y técnico en la observación de elecciones y en la asistencia electoral en diversas condiciones y circunstancias.

La metodología de la ODIHR basada en una *observación a largo plazo, exhaustiva, consistente y sistemática sobre el terreno* constituye la base de la

⁷⁷⁰ Labor que -como hemos analizado en detalle en el Capítulo 5 de esta investigación - realiza de forma conjunta con la Comisión para la Democracia a través del Derecho, más conocida como Comisión de Venecia, del Consejo de Europa.

credibilidad, imparcialidad y objetividad adquirida por la Oficina en materia de observación de elecciones. Como se expuso en anteriores epígrafes, la base jurídica sobre la que se asienta la metodología de la ODIHR está constituida por los preceptos y requisitos para unas elecciones libres, tal y como se contienen en el **Documento de Clausura de la Segunda Reunión de la Dimensión Humana de la OSCE celebrada en Copenhague de 29 de Junio de 1990**. No obstante, este documento también -como hemos analizado - es heredero del Acta Final de Helsinki de 1975 y de la Carta de París para una Nueva Europa de 1990⁷⁷¹ y, por ende, de los estándares universales para elecciones.⁷⁷²

A fin de sistematizar la metodología de observación electoral, la ODIHR ha elaborado un **Manual de Observación Electoral**,⁷⁷³ que constituye una guía práctica y un texto de referencia para los integrantes de las Misiones de Observación Electoral de la OSCE-ODIHR; la metodología de observación de la ODIHR se ha consolidado como una metodología consistente y con validez universal para la observación electoral internacional “strictu sensu”, y así se ha recogido en la *Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional*, aprobada en el ámbito de las Naciones Unidas en 2005, que establece una definición completa del concepto de “observación electoral internacional” y afianza una metodología exhaustiva y sistemática de observación.

De igual modo, este Manual nos servirá de base –junto a otros trabajos- para la elaboración del presente capítulo.

Veamos ahora cómo se desarrolla y cómo se despliega una Misión de Observación Electoral (MOE) de la OSCE/ ODIHR sobre el terreno. Las **fases del desarrollo operativo** de una Misión de Observación Electoral (MOE) estándar de la ODIHR hasta el cierre de la misión consisten en:

1) INVITACIÓN DEL ESTADO. En primer lugar, resulta un requisito ineludible que la ODIHR reciba la invitación del Estado miembro para observar sus elecciones.

⁷⁷¹ www.osce.org

⁷⁷² Vid. Capítulo 4 de esta obra.

⁷⁷³ OSCE/ODIHR: “*Election observation Handbook*”, 6ª Ed., Warsaw, Poland, 2010.

2) EL ENVÍO DE UNA MISIÓN DE ASESORAMIENTO SOBRE NECESIDADES (NEEDS ASSESMENT MISSION, NAM). La NAM se desplazará al país para evaluar si existen unas condiciones mínimas de seguridad, una mínima competitividad entre contendientes, una mínima garantía de ciertos derechos básicos, etc. De dicho informe, dependerá el envío de una MOE y el formato de la misión (como después desarrollaremos), o bien puede acontecer que se opte por enviar una misión de observación limitada o que se decide el no envío de ningún tipo de misión al país que celebra elecciones.

3) LA DECISIÓN DEL ENVÍO DE LA MISIÓN. La ODIHR decide si enviar una Misión o no enviarla, y además decide qué dimensión y formato de misión considera oportuno enviar al país en cuestión, en función de las circunstancias o antecedentes políticos, electorales o de seguridad. Estas Misiones pueden ser de varios tipos:

a) Misión de Observación Electoral (MOE o EOM, por sus siglas en inglés), que se erige en el modelo estándar de las modalidades de misión, y que está integrada por Equipo Central, observadores de largo plazo y de corto plazo.

b) Misión Limitada de Observación Electoral (MLOE o LEOM, por sus siglas en inglés). La LEOM puede ser enviada sin observadores de corta duración en la jornada de votación, si la Needs Assesment Mission (NAM) considera que son improbables las irregularidades en la jornada de votación; no obstante, este tipo de misión observa el proceso electoral a más largo plazo, y es por ello que la formulación de recomendaciones pueden ser muy útiles para los Estados (como en el caso de Estonia). También la ODIHR utiliza este formato en aquellos casos en los que no se dan un mínimo de circunstancias para el desarrollo de unas elecciones democráticas, como en el supuesto de que el marco legal no se ajusta claramente a los estándares OSCE, o bien debido a la ausencia de pluralismo y de competición política (como en el caso de Uzbekistán, entre otros).

c) Misión de Asesoramiento Electoral (EAMs, por sus siglas en inglés) o Técnico (TAM, por sus siglas en inglés). Las EAMs no “observan” el conjunto del proceso electoral, sino sólo aquellos aspectos más destacados por la NAM. La EAM no lleva a cabo una valoración global del cumplimiento de los estándares internacionales por parte de las autoridades del país. En el caso de Uzbekistán, se han desplegado EAMs con el fin de centrar el objeto de la Misión en la mejora del marco legal, los procedimientos y las prácticas, así como los requisitos mínimos y esenciales para la evolución democrática del sistema.

d) Misiones de Expertos Electorales. Sólo en aquellos casos en que estén identificadas las necesidades específicas que no puedan ser debidamente atendidas con los anteriores formatos, la ODIHR despliega misiones especiales de expertos electorales. El período de despliegue y observación de los expertos es más reducido que en el resto de misiones.

4) RECLUTAMIENTO DEL EQUIPO CENTRAL (CORE TEAM) POR LA ODIHR.

El reclutamiento y selección del Core Team se realiza directamente por la propia Oficina de la ODIHR. Este Core Team viene conformado normalmente por los siguientes miembros:

Jefe de Misión (normalmente, un embajador, diplomático, o personaje con relevancia política), que dirige y representa a la Misión.

Subjefe de Misión.

Analista Político.

Analista Electoral.

Analista Jurídico.

Analista de Medios.

Coordinador de Observadores de Larga Duración.

Analista de Género.

5) RECLUTAMIENTO DE OBSERVADORES DE LARGA DURACION (Long Term Observers, LTOS) POR ESTADOS PARTICIPANTES.

Los LTOs son reclutados y seleccionados por los Estados participantes. Se despliegan por todo el país con la responsabilidad de observar las diferentes etapas del proceso electoral en todas las regiones del país, proporcionando a la misión una visión comprehensiva de lo que está ocurriendo en sus respectivas áreas de responsabilidad.⁷⁷⁴

6) SELECCIÓN DE OBSERVADORES DE CORTA DURACION (Short Term Observers, STOS) POR ESTADOS PARTICIPANTES.

Los STOs también son reclutados y seleccionados por los Estados participantes, y son responsables de observar la jornada electoral en el área asignada así como de informar de sus hallazgos e informar puntual y eficaz al Equipo Central y/o a los observadores de la Larga Duración.

El despliegue de un número suficiente de STOs permite a la ODIHR alcanzar una muestra estadísticamente representativa de los centros de votación distribuidos por todo el país.

Los Observadores de Corta Duración permanecen en el país anfitrión por una semana aproximadamente. En la mayoría de los casos, los STOs llegan al país cuatro días de la jornada de votación; son entrenados de manera completa y exhaustiva por el Equipo Central el día posterior a su llegada sobre el marco electoral del país, el contexto político, la campaña electoral, la financiación de partidos políticos, mecanismos de reclamación de los electores, registro de electores, de candidatos, participación de la mujer, etc. con objeto de que alcancen un elevado grado de conocimiento del marco en el que se desarrolla el proceso electoral en el país.

Al día siguiente, los observadores de corta duración son trasladados a sus áreas de responsabilidad por todo el país.⁷⁷⁵

7) EL DESPLIEGUE DEL CORE TEAM.

⁷⁷⁴ Para un examen más completo del papel de los observadores de larga duración, Vid. ODIHR Handbook for Long-Term Observers (2007), disponible en <http://www.osce.org/odihr/elections/24678>

⁷⁷⁵ OSCE/ODIHR: “*Election observation Handbook*”, 6ª Ed., Warsaw, Poland, 2010.

El equipo central se instala en la capital del país por un largo período, aproximadamente dos meses y medio antes de la celebración de los comicios para analizar la situación preelectoral, y permanece en el país unas dos o tres semanas después de las elecciones para hacer un seguimiento del período postelectoral.⁷⁷⁶

Suele estar integrado por entre 10, 15 o 20 especialistas, y realizan una esencial labor de dirección y coordinación en sus respectivas áreas.

8) EL DESPLIEGUE SOBRE EL TERRENO DE LOS LTOS.

Los observadores de larga duración (LTO) se despliegan en la capital y en todo el país en torno a una semana después del establecimiento de la Misión en el país; donde se establecen por un período de aproximadamente dos meses, en grupos de dos y abarcan toda la geografía nacional. Analizan el período preelectoral así como el posterior a las elecciones.⁷⁷⁷

Entre sus funciones y tareas durante su período de observación, destacan:

1. Entrevistas con los partidos, candidatos, la Administración Electoral, las Autoridades Locales, organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones de observadores locales, de derechos humanos, etc.), votantes y cualquier otra organización u organismo que tengan alguna implicación o impacto en el proceso electoral.
2. Asisten a los mítines de campaña de los partidos y candidatos.
3. Asisten a las reuniones que mantiene la Administración Electoral con los actores electorales y políticos, cuando dichas sesiones son públicas.
4. Asisten a los seminarios de formación de los miembros de los colegios electorales.

Los LTOs son considerados “los ojos y los oídos de la Misión” y, por tanto, son una pieza fundamental de la misión de observación.⁷⁷⁸

⁷⁷⁶ Manual Práctico para Observadores Electorales de Corta Duración, MAEC, Madrid, 2008.

⁷⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁷⁸ *Ibidem.*

9) EL DESPLIEGUE SOBRE EL TERRENO DE LOS STOS.

Su despliegue por todo el país se lleva a cabo mediante equipos de observadores compuestos por dos miembros, que suelen ir asistidos de un intérprete y un conductor.

Su principal cometido es el de observar el día de la votación, el cómputo y el proceso de tabulación, así como la transmisión del resultado de sus observaciones mediante varios formularios (de apertura, de votación, de cierre de colegio electoral, de recuento y de tabulación de los resultados) a los Observadores de Larga Duración, que los evaluarán y posteriormente los remitirán al Equipo Central, o bien directamente los informes se enviarán directamente al Equipo Central.⁷⁷⁹

10) LA OBSERVACIÓN DEL PERÍODO PREELECTORAL. Los aspectos observados y analizados por la Misión son:

En esta fase del proceso electoral, la Misión centra su labor de observación normalmente en las siguientes cuestiones:

- 1) Marco legal.** La MOE examinará la normativa electoral nacional e internacional de aplicación al proceso electoral que va a ser observado, así como los mecanismos para la presentación de reclamaciones y recursos.
- 2) Administración Electoral.** En este apartado, la MOE observará la actividad de la Autoridad Electoral en la organización ordenada y garantista del proceso, la composición de dichos órganos, los recursos con los que cuenta, así como otros aspectos formales, como el formato de la papeleta de votación.
- 3) Registro de candidatos y Partidos Políticos.** La MOE observará si el registro de candidatos y partidos políticos se lleva a cabo sin restricciones indebidas y permitiendo igualdad de oportunidades entre los candidatos.
- 4) Registro de votantes.** Asimismo, es labor de la Misión verificar que el registro de electores también se desarrolla sin restricciones indebidas, sin discriminación y favoreciendo la participación política de la mayoría de

⁷⁷⁹ Manual Práctico para Observadores Electorales de Corta Duración, MAEC, Madrid, 2008.

electores, siempre que cumplan unos requisitos razonables y no restrictivos para poder ejercer su derecho de sufragio activo.

5) Campaña electoral. La MOE estudiará de cerca la campaña electoral para analizar la igualdad de oportunidades de los candidatos y los recursos con los que cuentan para realizar de forma adecuada su campaña electoral.

6) Medios de comunicación. En esta fase, la MOE realizará un estudio específico de los medios de comunicación, su marco legal, y un análisis de los tiempos concedidos a las diferentes formaciones políticas que concurren en las elecciones, tanto por medios privados como públicos.

7) Participación de las mujeres en las Elecciones. La participación de la mujer en los procesos electorales es un aspecto esencial para garantizar la igualdad de la mujer en su derecho a la participación política. De ahí que las misiones analicen en detalle los modos de participación de la mujer así como las limitaciones que puede encontrar en el proceso electoral.

8) Participación de personas pertenecientes a minorías nacionales en las Elecciones. Cada vez con más frecuencia, las MOEs dedican un apartado para analizar la participación política de las minorías nacionales que pueden encontrarse en el país.

9) Voto electrónico. Por último, únicamente cuando en el país operan procedimientos de votación electrónica, la MOE evaluará si este mecanismo de votación se ajusta y cumple adecuadamente los estándares internacionales.

11) OBSERVACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL. En la fase propiamente electoral, además de continuar con muchas de las tareas iniciadas en la fase preelectoral, las Misiones desarrollarán las siguientes actividades de observación.

En esta fase, la MOE observará el modo en que se produce el **despliegue de los observadores**, las **actividades de observación en los Colegios Electorales (Apertura, Votación, Cierre y Recuento)**, así como los **procedimientos especiales de votación**, y las **actividades de LTOs y Core Team en relación a las observaciones de los STOs**.

12) OBSERVACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CÓMPUTO DE VOTOS Y DE TABULACIÓN DE RESULTADOS. Esta fase es observada normalmente por los STOs, con apoyo de LTOs. El recuento de votos constituye una

fase importante del proceso electoral, y por ello debe ser seguida y observada con detalle. El recuento de votos tiene lugar normalmente en los centros de votación y los STOs deben seleccionar uno de los centros de votación asignados para observar el procedimiento de cierre de la votación y permanecer en el mismo durante toda la fase de recuento.

La observación del recuento proporciona la oportunidad de evaluar si los votos son contados de forma honesta y precisa, reflejando las preferencias de los votantes. Se trata de una fase trascendental por cuanto se trata de una fase crítica para la comisión de posibles fraudes. Por ello, los observadores de corta duración deben observar con especial atención el recuento de los votos y la agregación de resultados.⁷⁸⁰

13) EL ENVÍO DE INFORMES, PRESENTACIÓN DE INFORMES Y DECLARACIONES. La parte final consiste en la elaboración y presentación de informes sobre el proceso electoral observado, así como en la emisión de relevantes comunicados que valoran y evalúan el proceso. La emisión de la **declaración de Conclusiones preliminares** por la Misión, justo el mismo día o al día siguiente de la jornada de votación, constituye un momento crucial y delicado para las Misiones de Observación, pues de sus conclusiones depende que se dote de legitimidad o se invaliden las elecciones observadas.

En esta declaración preliminar, la Misión efectúa una primera valoración sobre el desarrollo del proceso de votación y las condiciones previas observadas. Para la emisión de este Informe Preliminar que valora el desarrollo de la jornada electoral, se tienen en cuenta especialmente los formularios de observación de los STOs y los informes elaborados por los LTOs. La transmisión y análisis de estos informes se realiza del modo siguiente:

- 1) Envío de informes durante la jornada electoral por STOs a los LTOs o directamente por STOs al Equipo Central.**
- 2) Análisis de informes por LTOs y envío al Equipo Central, o bien directamente por el Equipo Central.**

⁷⁸⁰ OSCE/ODIHR: “*Election observation Handbook*”, 6ª Ed., Warsaw, Poland, 2010, p. 79.

3) Análisis cualitativo y cuantitativo de los formularios de observación de los STOs y LTOs.

4) Informe de Datos y Conclusiones Preliminares.

14) LA OBSERVACIÓN POSTELECTORAL. Por último, es relevante destacar que las tareas de observación no acaban en el día de la votación, sino que se extienden durante un período después de los comicios, como parte del ciclo electoral, debiendo la Misión de Observación Electoral analizar el **anuncio de resultados, el proceso de reclamaciones y recursos electorales posteriores a la jornada electoral, el análisis del ambiente postelectoral** y, finalmente, la **toma de posesión de los cargos electos tras las elecciones.**⁷⁸¹

15) EL CIERRE DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

1) Retorno de los observadores y del Equipo Central. En términos generales, habitualmente, dos o tres días después de la jornada electoral, los STOs retornan a sus países de origen. Los LTOs permanecen en el país prácticamente hasta el cierre definitivo de la Misión. El último contingente de la Misión en abandonar el país son los miembros del Equipo Central. Con su repatriación, la Misión de Observación Electoral se considera finalizada. Sólo queda por emitirse el Informe Final de la Misión, colofón final del trabajo conjunto de aproximadamente dos meses de duración.

2) El Informe Final. El cierre de la Misión tiene como colofón la publicación del Informe Final de la Misión, en el que se valoran de forma comprehensiva y global todos los aspectos que definen el proceso electoral observado, con objeto de contrastar esos hallazgos con los estándares o parámetros internacionales de observación para unas elecciones democráticas y evaluar así el grado de cumplimiento de estos estándares por las autoridades del país. El Informe Final se emite públicamente por el Equipo Central de la Misión aproximadamente transcurridos dos meses de la jornada electoral.

⁷⁸¹ OSCE/ODIHR: “*Election observation Handbook*”, 6ª Ed., Warsaw, Poland, 2010, p. 87.

7.5. Los informes finales de observación de las MOEs-ODIHR. Estructura.

Los informes finales de las Misiones de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR constituyen valiosos instrumentos para el análisis y evaluación de los procesos electorales observados.

La metodología de la ODIHR resulta tan avanzada y comprehensiva de todo el proceso electoral que permite el análisis del proceso electoral en su conjunto de acuerdo a las pautas y fases del Ciclo Electoral.

La estructura habitual de estos informes sigue el siguiente esquema:

- I. Sumario Ejecutivo.*
- II. Introducción y agradecimientos.*
- III. Antecedentes y contexto político.*
- IV. Marco legal y sistema electoral.*
- V. Administración Electoral.*
- VI. Registro de Votantes.*
- VII. Registro de Candidatos.*
- VIII. La campaña electoral y la financiación de la campaña.*
- IX. Medios de comunicación.*
- X. Participación de minorías nacionales.*
- XI. Observadores internacionales y domésticos.*
- XII. Reclamaciones y recursos.*
- XIII. Jornada electoral.*
- XIV. Jornada postelectoral.*
- XV. Recomendaciones.*
- Anexo: Resultados electorales.*

En el **Anexo A** de la presente investigación se adjunta el informe final emitido por la Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR con ocasión de las elecciones celebradas en Ucrania el 25 de mayo de 2014.

La estructura de estos informes puede variar dependiendo del proceso electoral observado, así como por la existencia de aspectos de mayor relevancia en un país determinado a diferencia de otros, no obstante lo cual, la mayoría de epígrafes son comunes a todos los informes de observación. Es decir, en ocasiones, la estructura de los informes finales puede presentar ciertas adaptaciones a las características y los aspectos más destacados de cada proceso electoral, sin perder su examen exhaustivo y

comprehensivo de todas las fases del proceso, lo que sin duda constituye otro de sus efectos más positivos.

En lo que respecta al objeto de este trabajo doctoral, los informes finales de las MOEs integrales (como los de la OSCE) constituyen la herramienta básica sobre la que radica el examen que llevamos a cabo en el capítulo 13 de esta investigación sobre la posible generación de una costumbre internacional relativa al derecho a la participación política y sobre el posible surgimiento de un nuevo derecho a la Democracia en Derecho Internacional Público. Los informes finales aglutinan datos históricos, políticos, estadísticos, electorales, sociales, legales, etc., gracias a la investigación cualitativa y cuantitativa que llevan a cabo los observadores de corta y larga duración, así como el Equipo Central; trabajo conjunto que, una vez consolidado en el Informe Final, proporciona un exhaustivo y preciso panorama del desarrollo del proceso electoral observado.

Conviene apuntar que, aun admitiendo que los informes preliminares de las Misiones resultan esenciales desde el punto de vista político y tienen un gran impacto coyuntural en el devenir electoral del país observado, desde un enfoque técnico, en esta investigación doctoral hemos manejado preferentemente los informes finales, habida cuenta el contenido de su evaluación que se caracteriza por ser extensa, exhaustiva y comprehensiva del proceso electoral, así como por la ausencia de connotaciones políticas -que, sin embargo, sí pueden estar presentes en algunos de los informes preliminares-.

El apartado de **RECOMENDACIONES** contiene las recomendaciones que la Misión de Observación Electoral dirige a las autoridades del país con posterioridad a la observación de su jornada de votación para la mejora del proceso electoral y la adecuación a los estándares internacionales para elecciones; por tal motivo, este apartado es clave para el análisis del cumplimiento de estas recomendaciones por parte de los Estados. El seguimiento de estas recomendaciones nos aportará datos esenciales para conocer la evolución democrática del país y el compromiso democrático de sus autoridades.

Por su parte, el resto de apartados son fundamentales para evaluar si el proceso

electoral en cuestión ha sido celebrado o no de conformidad con los estándares internacionales de observación, en este caso, con los estándares universales y los regionales del Documento de Copenhague de 1990.

7.6. Conclusiones y valoración de la observación electoral de la OSCE.

I. Desde una perspectiva histórica, la OSCE es uno de los principales logros diplomáticos del siglo XX, que contribuyó decisivamente al fin de la Guerra Fría, facilitó la reunificación de Europa y promocionó la instauración del sistema democrático en el continente europeo.⁷⁸² La CSCE sentó las bases del proceso de “distensión en Europa”.⁷⁸³

II. Por ello, la valoración del papel de la ODIHR en el desarrollo de la democracia en el continente europeo ha de ser altamente positiva. En este capítulo hemos tratado de ofrecer una visión general de las actividades de la ODIHR en el ramo de la promoción democrática en Europa y una visión particular enfocada en las actividades de observación electoral de la ODIHR.

III. La ODIHR forma parte de las misiones que, en esta investigación, hemos calificado como “**de observación electoral integral**”, por la exhaustividad y amplitud de sus informes, la profesionalización y especialización técnica de sus actividades, su independencia y autonomía funcional y operativa de los Estados miembros de la Organización, y por desplegar una acción de observación que analiza los procesos electorales verificando el ajuste y cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones, entre los cuales, los recogidos en el Documento de Copenhague de 1990, lo que motiva la profundidad y precisión técnica de sus informes.

IV. Valorada en su conjunto la actividad llevada a cabo por la ODIHR, resulta esencial poner de relieve la importancia de los criterios del Documento de Copenhague de 1990, que siguen sirviendo en el continente como la referencia

⁷⁸² DE LA TORRE, S., “*La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones de la OSCE*”, Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, p. 29.

⁷⁸³ MARIÑO MENÉNDEZ, F., « *Seguridad y Cooperación en Europa: El Acta Final de Helsinki* », Revista de Instituciones Europeas, ISSN 0210-0924, Vol. 2, Nº 3, 1975, págs. 639-660.

fundamental para el desarrollo de procesos electorales y el cumplimiento de estándares internacionales para elecciones. La propia naturaleza de la OSCE y de la ODIHR -ajena a ideologías y partidismos- la convierte en un actor clave para la promoción de la democracia europea, junto con el Consejo de Europa (Vid. Capítulo 5) y la Unión Europea, que será analizada en el capítulo siguiente.

V. No obstante, del análisis que llevaremos a cabo en el capítulo 13 de esta investigación doctoral, podemos adelantar que contemplaremos efectos y desarrollos democráticos muy diversos: desde el alto impacto de las actividades de la observación electoral de la OSCE en el desarrollo democrático de países como Bosnia Herzegovina o Estonia; que contrasta con países con impacto variable como el caso de Ucrania; y que difieren de los casos de países como Bielorrusia o Uzbekistán en los que el impacto de la Oficina de Varsovia es menor por la falta de voluntad política de sus gobernantes. En consecuencia, podemos comprobar que la ODIHR nos ofrece experiencias muy positivas de evolución democrática; sin embargo, también apreciamos ejemplos no tan esperanzadores en el impacto democrático de la ODIHR.

VI. En definitiva, la ODIHR es, sin duda alguna, la institución central de la promoción democrática en el continente, un organismo insustituible y al que, sin duda, los europeos debemos mucho de la estabilidad institucional y la consolidación democrática de la que venimos disfrutando desde el fin de la Guerra Fría. La evolución política y democrática del continente europeo habría sido radicalmente distinta de no haber contado con el trascendental papel desempeñado por la OSCE/ ODIHR para la superación de la Guerra Fría y la consolidación de la democracia representativa como modelo político a seguir en el continente.

VII. Por último -tal y como podremos comprobar en el citado capítulo 13 de esta obra-, la OSCE (y la ODIHR en particular) también viene desempeñando, en su ámbito territorial de actuación, una función esencial e insustituible para el desarrollo de un derecho a la democracia regional por vía consuetudinaria.

Como afirma **Decaux**, no nos queda sino desear una “*larga vida a la OSCE*”⁷⁸⁴ y a la ODIHR por su irremplazable papel –aún no únicamente- en el campo de la observación electoral internacional.

⁷⁸⁴ DECAUX, E., en DECAUX, E. y SUR, S., “*L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine*”, Ed. Pedoné, Paris, 2008, p. 213.

CAPÍTULO 8.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

8.1.- Introducción.

8.2.- La democracia en el ámbito de la Unión Europea y los orígenes de la observación electoral de la UE.

8.3. Base Jurídica de la Observación Electoral de la UE.

8.4.- Estructura organizativa de la UE en materia electoral.

8.4.1. La Alta Representante y el Consejo de la Unión Europea.

8.4.2. La Comisión Europea.

8.4.3. La observación electoral del Parlamento Europeo.

8.4.3.1. Orígenes

8.4.3.2. Composición del Grupo de Coordinación.

8.4.3.3. Actividades durante las elecciones.

8.4.3.4. Papel político de la observación electoral del PE antes y después de las Elecciones.

8.5.- Los estándares de observación electoral de la UE.

8.6.- Metodología. Desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

8.6.1. La decisión sobre el despliegue de una MOE en el terreno.

8.6.2. El despliegue de la MOE UE.

8.6.3. Metodología de las Misiones Observación Electoral UE.

8.6.4. Los diferentes formatos de Misiones de observación de la UE.

8.7. Los informes finales de observación electoral de las MOEs UE.

8.8. La observación de la Unión Europea en América Latina (México, Nicaragua, Venezuela).

8.9. La observación electoral de la UE en Oriente Medio y el mundo islámico.

8.10. La observación electoral de la UE en Asia.

8.11. El seguimiento de recomendaciones por parte de la Unión Europea. Su aplicación en Malawi.

8.12. Conclusiones y valoración de la observación electoral de la Unión Europea.

CAPÍTULO 8.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

8.1.- Introducción.

El despliegue de Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea (UE) en terceros países se ha convertido en una acción habitual de la política exterior de la

UE en los últimos años. Una gran diferencia con la observación electoral llevada a cabo por la OSCE o la OEA, y que determina la base jurídica y el alcance de la observación electoral de la UE, radica en que la observación electoral de la UE no se lleva a cabo entre sus Estados miembros, sino que se desarrolla en terceros países soberanos, por lo que el principio de no intervención en asuntos internos y el respeto de la soberanía de los Estados podrán ser utilizados como freno para limitar el alcance y el impacto de la actividad observadora de la UE. Como veremos a continuación, la observación electoral de Bruselas viene motivada por las directrices de la propia política exterior comunitaria así como por las acciones y acuerdos de cooperación al desarrollo que la UE tiene suscritos con países de África y América Latina.

La acción de la Unión Europea en el campo de la observación de elecciones comienza en el año 1991 cuando el Consejo Europeo decidió involucrarse formalmente en la promoción de los derechos humanos y a la democracia, comenzando sus actividades con la observación del referendo constitucional de 19 de agosto de 1992 en **Madagascar**, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas, a solicitud de la Comisión Europea.⁷⁸⁵

No obstante, la que se consideró la primera misión de observación electoral de la UE sobre el terreno fue el despliegue de una misión electoral “ad hoc” en la **Federación Rusa** en 1993.⁷⁸⁶

La actividad observadora de la UE continuó con las misiones de observación enviadas a las elecciones celebradas en Sudáfrica (1994), Mozambique (1994), Palestina (1996), Bosnia y Herzegovina (1996) o Indonesia (1999).⁷⁸⁷ Estas primeras acciones de observación electoral de la UE se desarrollaron en la década de los años 90 dentro de un marco institucional y legal no definido.

Progresivamente, estas acciones y misiones de observación fueron elaborando criterios para el desarrollo de la observación. Sin embargo, seguían adoleciendo de cierta falta de coherencia y uniformidad. Así, en algunos casos, las misiones se

⁷⁸⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 255.

⁷⁸⁶ Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea, SIDA (The Swedish International Development Cooperation Agency), Estocolmo, 2005.

⁷⁸⁷ Vib. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 294.

enmarcaban en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en otros se realizaban en el seno de la política de cooperación al desarrollo.⁷⁸⁸

A partir de la aprobación de la *“Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE”*⁷⁸⁹ en el año 2000, se consiguió dar mayor coherencia y sistematicidad a la participación de las instituciones de la UE en los procesos electorales.⁷⁹⁰

De esta forma, la Comisión elaboraba una base jurídica nueva para la observación electoral, que fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Esta Comunicación tuvo un impacto inmediato en la forma en que las MOE UE se desarrollaron a partir de entonces. Se conseguía con esta nueva base jurídica incrementar la credibilidad de las Misiones de Observación de la UE y su impacto político.⁷⁹¹

Desde este año 2000, la UE ha desplegado más de 120 MOEs⁷⁹² (entre otras, Mauritania 2007, Jordania 2013, Nepal o Guinea Bissau en 2008, Venezuela 2005 o Bolivia en 2006) en tantas elecciones en todas las partes del mundo, con la excepción de la región que cubre la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Los observadores de la UE han estado presentes en elecciones trascendentales en Indonesia, Pakistán, Kenya, Palestina, RD Congo, Liberia, Tanzania, Myanmar, etc.⁷⁹³

8.2.- La democracia en el ámbito de la Unión Europea y los orígenes de la observación electoral de la UE.

Originariamente, la Comunidad Económica Europea, creada en 1957, no contemplaba entre sus fines la protección de los derechos humanos. La evolución de los

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE Bruselas, 11 de abril de 2000, COM(2000) 191 final. Web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0191&from=ES>

⁷⁹⁰ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 55.

⁷⁹¹ Directorate General for External Policies of the Union: *“EU election observation- Achievements, challenges”*, Bruselas, 2008.

⁷⁹² La web de la Acción Exterior de la UE (EEAS) relaciona todas las Misiones de Observación Electoral que ha desplegado la UE desde sus orígenes a la fecha actual: http://eeas.europa.eu/eueom/index_es.htm

⁷⁹³ Directorate General for External Policies of the Union: *“EU election observation- Achievements, challenges”*, Bruselas, 2008.

tratados comunitarios y las propias instituciones comenzaron a actuar en los planos de la protección interna y la promoción externa de los derechos humanos.⁷⁹⁴

La propia historia de la construcción de la Unión Europea ha demostrado que conforme se avanzaba en la integración europea, mayores progresos se producían en el ámbito de la democracia y los derechos humanos.⁷⁹⁵ Es con el nacimiento de la Unión Europea -que dejaba atrás la CEE o Comunidad Económica Europea- cuando los valores democráticos y los derechos humanos empiezan a incorporarse con carácter “constitucional” al proceso de integración.⁷⁹⁶ El mayor hito normativo se produciría con la aprobación del **Tratado de Maastricht**, que puso de manifiesto el compromiso democrático de los Estados miembros,⁷⁹⁷ el cual recibiría su mayor impulso con el **Tratado de Ámsterdam**, puesto que además de reiterar el compromiso de respeto de los derechos humanos (*artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea*) proclamó expresamente en su *artículo 6.1* que:

*“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, principios que son comunes a los Estados miembros”*⁷⁹⁸.

Este artículo 6 venía a establecer un vínculo formal e indisoluble entre democracia y derechos humanos en la Unión Europea, que operaría como criterio de legitimación democrática del sistema.⁷⁹⁹

Posteriormente, esta línea se mantuvo por diferentes resoluciones de instituciones europeas que seguían destacando el respeto a los principios de democracia

⁷⁹⁴ JARILLO ALDENUEVA, A.: “El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea”, UNED, Madrid, 2006. p. 286.

⁷⁹⁵ Vid. MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., “Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, Ed. Reus, Madrid, 2010, para un estudio más detallado de la formalización pre-jurídica del discurso sobre democracia y derechos humanos en el seno de la Unión Europea.

⁷⁹⁶ ESCOBAR, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos, La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza”, Actas de las XIX Jornadas de la AEDPIRI, Madrid, 2003, p. 26.

⁷⁹⁷ Vid. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 287.

⁷⁹⁸ ESCOBAR, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos, La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza”, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁹⁹ Para ESCOBAR, esta legitimación puede operar desde tres planos claramente diferenciados: (1) Los derechos humanos como criterio de legitimación democrática de la Unión “ad intra”, es decir, en el seno de las relaciones que la Unión mantiene con sus Estados miembros; (2) Ad extra, en el marco de las relaciones de la Unión con terceros Estados y con otros agentes internacionales; y (3) los derechos humanos como criterio de legitimación democrática de la Unión frente a los particulares que se relacionan con la misma. En esta investigación se analizará en todo momento el segundo plano: la legitimación ad extra.

representativa, imperio de la ley, justicia social y respeto a los derechos humanos⁸⁰⁰.

La evolución de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democracia llega hasta las fechas más recientes. La aprobación del **Tratado de Lisboa** (2010) llevó aparejada la **Carta de Derechos Fundamentales**⁸⁰¹ y se prevé una próxima adhesión del bloque a la Convención Europea de los Derechos Humanos, elaborada en el marco del Consejo de Europa. En consonancia con la profesora **Escobar**,

“la Unión Europea está desarrollando un nuevo marco normativo para reforzar la legitimidad de la UE frente a los particulares”.⁸⁰²

En cuanto a su actividad de promoción de la democracia en el exterior, las primeras acciones de la UE tuvieron lugar en el ámbito de la política exterior de la UE. Esta acción exterior se lleva a cabo mediante *acciones y posiciones comunes*, así como a través de proyectos de cooperación al desarrollo y relacionados con los derechos humanos y de la democracia.⁸⁰³

Los derechos humanos y los principios democráticos también han sido incluidos en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea, dimensión exterior que se constitucionalizó con el Tratado de la Unión. Así, entre los objetivos de la PESC encontramos

“El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”

Uno de los mecanismos más útiles en el ámbito de la promoción democrática en el exterior ha sido la inclusión de la **cláusula democrática** con terceros Estados.⁸⁰⁴ Tras Maastricht, el TCE recogió esta cláusula en relación con la política de cooperación al

⁸⁰⁰ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 254.

⁸⁰¹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 (2000/C 364/01). Web: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

⁸⁰² ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “La Unión Europea” en AAVV (Dir. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, *op. cit.* p. 36.

⁸⁰³ Vib. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 290.

⁸⁰⁴ Se realizará un estudio más detallado de la cláusula “democracia y derechos humanos” y de la política de condicionalidad de la UE en el capítulo 14 de esta investigación.

desarrollo, elevándola a la categoría de objetivo general.⁸⁰⁵ En este sentido, la Unión Europea va a utilizar el binomio formado por los términos “democracia” y “Estado de Derecho” desde el principio del discurso de la condicionalidad y los inserta en la citada cláusula.⁸⁰⁶ Como señala **Liñán Nogueras**, el título XVII del TCE, denominado “Cooperación al Desarrollo”, introducido por el TUE de 1992,

*“viene a cubrir una laguna de los Tratados dotando de fundamento jurídico a una actividad que constituye una manifestación privilegiada de las relaciones exteriores comunitarias”*⁸⁰⁷.

A partir del desarrollo de la política de cooperación de la UE y de la cláusula democrática, se irán definiendo los contornos de una política de *condicionalidad* por el cual el desarrollo de las relaciones de cooperación quedará sometido al respeto de los derechos humanos y los principios democráticos por parte de terceros países.⁸⁰⁸

No obstante, resulta fundamental advertir de que la complejidad de la política exterior de la UE constituye un

“impedimento grave para la formulación de una política jurídica global, coherente y sólida sobre la defensa de la democracia y los derechos fundamentales a los terceros países”.

8.3. La base Jurídica de la Observación Electoral de la UE.

La creciente actividad dirigida a fomentar y asesorar los procesos de transformación democrática tiene su base en el **Tratado de la Unión Europea (TUE)**, firmado en Maastricht en 1992, que promovió el apoyo a los valores democráticos y los derechos humanos.

⁸⁰⁵ ESCOBAR, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos, *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza*”, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁰⁶ MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., “Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, Ed. Reus, Madrid, 2010, p. 172.

⁸⁰⁷ LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas”, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Mc Graw- Hill, Madrid, 1999, p. 352.

⁸⁰⁸ MORENO FERNÁNDEZ, A., “La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la actividad de la cláusula democrática”. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense), nº 2, Madrid, 1996, p. 7.

Entre los preceptos recogidos en el TUE, debemos destacar en este ámbito:

- El **artículo 2** declaraba como sus **valores fundamentales** el “*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*”.

- El **artículo 21** establece como **principios inspiradores de la acción exterior** de la UE “*la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional*”.

- Por su parte, el **artículo 5** afirma el compromiso de “*desarrollar y consolidar la democracia y el imperio de la Ley, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales*”.

Asimismo, uno de los objetivos prioritarios de la Política de Cooperación al Desarrollo, establecido en el **Título II del Tratado**, es

“*contribuir al objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el imperio de la Ley, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”.

La **Carta de Derechos Fundamentales de la UE** enfatiza que

“*La Unión está fundada sobre la valores universales e indivisibles de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad; se basa en los principios de democracia e imperio de la Ley*”.

En esta línea, asimismo, la **Comunicación de la Comisión sobre el papel de la UE en la promoción de los derechos humanos y la democratización en terceros países** (mayo 2001) destacaba igualmente que

“*La acción de la Comisión en el terreno de las relaciones exteriores se guiará por los derechos y principios contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*”.

*“La promoción de la democracia genuina y el respeto por los derechos humanos no es sólo un imperativo moral; sino también es un factor determinante en la consecuencia de un desarrollo humano sostenible y una paz duradera”.*⁸⁰⁹

Por tanto, la conjunción de los nuevos objetivos de la UE y la aplicación de la cláusula democrática de una manera cada vez más sistemática iba a situar a la democracia en el centro de las relaciones entre la UE y sus socios, dado que la consolidación de las instituciones democráticas y los derechos humanos constituyen un valor conjunto y un interés común acordado formalmente por ambos países.⁸¹⁰ Es decir, **la condicionalidad iba a legitimar el papel que la UE iba a adquirir en el campo de la observación electoral internacional.**

En este contexto, los compromisos de la UE, de los Estados miembros y de los terceros Estados en materia de democracia y derechos humanos se recogieron en la *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*⁸¹¹ (2000), mediante la cual sentaron las bases de la actuación de la Unión Europea en el ámbito de la observación internacional de elecciones, buscando dotar de coherencia a estas misiones de observación y creando una metodología de observación propia.⁸¹² La *Comunicación* consiguió clarificar conceptos, incidió en que la celebración de elecciones no era sinónimo de democracia y desarrolló aspectos operativos de las misiones, convirtiéndose en el documento esencial para impulsar y dotar de coherencia a las acciones de la Comisión en el campo de la observación.⁸¹³ Este nuevo planteamiento fue avalado por el *Consejo Europeo en sus conclusiones de 31 de mayo de 2001* y por el *Parlamento Europeo en su Resolución de 14 de marzo de 2001*;

*“de esta forma, la Comisión, el Parlamento y el Consejo pusieron de manifiesto de forma conjunta su interés por el desarrollo de la observación electoral de la UE como un compromiso coherente y profesional en apoyo de procesos electorales plenamente democráticos”.*⁸¹⁴

⁸⁰⁹ Comunicación UE COM (2000), 191.

⁸¹⁰ MUÑOZ RODRÍGUEZ, MC., *“Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”*, Ed. Reus, Madrid, 2010.

⁸¹¹ Vid. Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, COM (2000) 191 final, 11 de abril de 2000.

⁸¹² Vib. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 294

⁸¹³ Vib. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 296

⁸¹⁴ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *“Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos”*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 53.

Esta **Comunicación de 2000** subrayó el creciente papel de la UE en materia de observación electoral en los siguientes términos:

- 1) *“La observación electoral es un ámbito de creciente apoyo de la Comisión Europea, debido a la importancia central de las elecciones en el proceso democrático”;*
- 2) *Mientras “que las elecciones no equivalen a democracia, hay pasos esenciales en el proceso de democratización y elementos relevantes en el completo disfrute de una amplia variedad de derechos humanos”.*

En la meritada Comunicación, como Anexo III, se adjuntan las **Directrices – Política de la UE en materia de observación electoral (Decisión 9262/98 del Consejo – PESC 157- COHOM 6**, que fijan unos requisitos para las misiones de observación de la UE, la preparación de las misiones, las condiciones previas para la intervención de los observadores, el Código de Conducta para los observadores de la UE, las Directrices generales para los observadores en las visitas a los colegios electorales, los derechos de los observadores, los elementos a evaluar por las misiones de observación y las declaraciones a medios de comunicación.

Dicha Comunicación y los Anexos que acompañan dicha Comunicación, en especial, el Anexo III que indico, conforman la base jurídica esencial de las misiones de observación de la UE y determina los principios operativos básicos y metodológicos a los que deben ajustarse las misiones de observación de la Organización. Concretamente, regula las condiciones mínimas para el despliegue de una Misión de Observación Electoral de la UE, la preparación, el Código de Conducta, los derechos y deberes de los observadores electorales, así como los elementos a evaluar por las misiones o la relación de la Misión con los medios de comunicación. Reproducimos parte del Anexo reseñado:

*“ANEXO III Decisión 9262/98 del Consejo – PESC 157 – COHOM 6
DIRECTRICES - POLÍTICA DE LA UE EN MATERIA DE OBSERVACIÓN ELECTORAL*

Requisitos para las misiones de observación

Condiciones mínimas

1. *La observación de elecciones es un componente importante de la política de la UE de promoción de los derechos humanos y democratización en todo el mundo. Estas actividades se ponen en marcha sobre la base de una asociación y con el objetivo de desarrollar la capacidad nacional.*
2. *Para enviar observadores a un proceso electoral determinado, se toman en consideración factores jurídicos y políticos. En primer lugar, la UE decide si su participación en la misión de observación contribuirá a promover la democratización del país de que se trate. Es posible que tal valoración resulte difícil, pero entre otras cosas las misiones de observación pueden solicitar asesoramiento jurídico y político a los jefes de las misiones humanitarias de la UE.*
3. *Las normas generales de las condiciones mínimas exigidas incluirán los factores siguientes:*
 - *que el sufragio sea verdaderamente universal;*
 - *que los partidos políticos y los candidatos puedan hacer uso de sus derechos legítimos a tomar parte en las elecciones;*

- que haya libertad de expresión, comprendida la crítica al Gobierno y el derecho de reunión y de libre movimiento;
 - que todos los partidos y candidatos participantes tengan acceso a los medios de comunicación.
4. Si la UE considera que no se dan las condiciones mínimas para la celebración de las elecciones, cabe tomar la decisión de no enviar observadores electorales para evitar dar credibilidad a un proceso electoral amañado. No obstante, la resolución de la UE se tomará teniendo en cuenta también hechos como que sean las primeras elecciones que se celebran tras un período de conflicto o de opresión, o que las elecciones formen parte de un proceso de paz y un posible retorno de refugiados.

Preparación de las misiones de observación

5. Una vez tomada una decisión de principio en el sentido de que se lleve a cabo la misión de observación, y recibida la invitación, se evaluarán las necesidades concretas, el alcance y el grado de participación en su caso enviando una misión de evaluación de estas necesidades. Ello implica el establecimiento de un diálogo con las autoridades nacionales desde el primer momento; la UE establece en ese momento el mandato de la misión de observación, que se acuerda con el país de que se trate.

Condiciones previas para la intervención de los observadores

6. Aun cuando vayan a celebrarse elecciones libres e imparciales, la UE sólo enviará observadores electorales a un país cuando:

- el Gobierno del país de recepción solicite formalmente que se supervisen las elecciones;
- todos los principales partidos políticos o candidatos apoyen la participación de los observadores de la UE;
- la UE haya supervisado previamente la evolución política del país de recepción durante un período de tiempo y tenga capacidad política para evaluar los cambios a través de los jefes de las misiones;
- los jefes de los equipos comunitarios de control tengan la posibilidad de instalarse con suficiente antelación para supervisar la situación judicial y política, y tomar parte en la preparación de las elecciones antes de la campaña propiamente dicha.

7. Antes de enviar observadores la UE deberá asegurarse de que éstos tengan:

- unos objetivos claramente establecidos por escrito y acordados de antemano con el país de recepción;
- libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos e interventores electorales;
- libre acceso en todo momento a todos los colegios electorales y a todos los centros de escrutinio;
- libertad de circular por todo el país, sin necesidad de permiso o notificación previos, excepto cuando existan verdaderos problemas de seguridad;
- toda la información necesaria sobre el proceso electoral;
- confianza respecto a su propia seguridad.

Código de conducta

Salvo especificación en contrario, las siguientes directrices serán de aplicación a los nacionales de cualquier país que participe en las misiones de observación de la UE. No serán de aplicación a los nacionales de un país de la UE que tomen parte en misiones, por ejemplo, de la OSCE o la UN en cuyo caso se aplicarán las normas de dichos organismos.

Todos los observadores de la UE deberán:

- Respetar las leyes nacionales; no gozarán de inmunidad especial como observadores internacionales a no ser que el país de recepción se la conceda;
- Participar en todas las reuniones de información preelectorales con sus supervisores;
- Someterse al mando y la gestión del director del equipo de observación, cumplir el mandato escrito y cubrir la programación geográfica fijada por los jefes de equipo;
- Ser conscientes de la labor de otros equipos de control electoral y colaborar con éstos bajo el mando del jefe del equipo de la UE;
- Estar en posesión de los documentos de identificación obligatorios expedidos por el Gobierno del país de recepción o la comisión electoral y poder presentarlos cuando las autoridades correspondientes los soliciten;
- Ser totalmente imparciales en el cumplimiento de sus obligaciones y no expresar inclinaciones o preferencias en relación con las autoridades nacionales, los partidos, los candidatos o cualquier otro asunto relacionado con el proceso electoral;
- Abstenerse de mostrar o exhibir símbolos, colores o pancartas partidistas;
- Cumplir sus obligaciones con discreción, sin perturbar el desarrollo del proceso electoral o inmiscuirse en el procedimiento electoral o el escrutinio;
- Indicar la existencia de irregularidades a los interventores, sin dar instrucciones o contraórdenes;
- Basar todas las conclusiones en pruebas documentadas, objetivas y verificables y llevar un registro de sus visitas a los colegios electorales y a otros lugares pertinentes;
- Abstenerse de hacer comentarios prematuros o personales sobre sus observaciones a los medios de comunicación u otros interesados, aunque facilitará información general sobre la naturaleza de sus actividades de observador a través del agente de enlace o el portavoz oficial;
- Dar parte tras las elecciones a sus supervisores y contribuir a la realización de los informes de la UE sobre las elecciones;
- Observar todas las leyes y normas nacionales. Si éstas limitan la libertad de reunión o de movimiento en el país, deberá indicar si le impiden el cumplimiento de sus obligaciones;
- Mostrar un comportamiento intachable, emitir juicios sensatos y observar la máxima discreción posible durante toda la misión, incluidos los períodos de ocio.

Directrices generales para los observadores en las visitas a los colegios electorales

- Respetar las leyes nacionales; no gozarán de inmunidad especial como observadores internacionales a no ser que el país de recepción se la conceda;
- Participar en todas las reuniones de información preelectorales con sus supervisores;
- Someterse al mando y la gestión del director del equipo de observación, cumplir el mandato escrito y cubrir la programación geográfica fijada por los jefes de equipo;
- Ser conscientes de la labor de otros equipos de control electoral y colaborar con éstos bajo el mando del jefe del equipo de la UE;
- Estar en posesión de los documentos de identificación obligatorios expedidos por el Gobierno del país de recepción o la comisión electoral y poder presentarlos cuando las autoridades correspondientes los soliciten;
- Ser totalmente imparciales en el cumplimiento de sus obligaciones y no expresar inclinaciones o preferencias en relación con las autoridades nacionales, los partidos, los candidatos o cualquier otro asunto relacionado con el proceso electoral;
- Abstenerse de mostrar o exhibir símbolos, colores o pancartas partidistas;
- Cumplir sus obligaciones con discreción, sin perturbar el desarrollo del proceso electoral o inmiscuirse en el procedimiento electoral o el escrutinio;
- Indicar la existencia de irregularidades a los interventores, sin dar instrucciones o contraórdenes;
- Basar todas las conclusiones en pruebas documentadas, objetivas y verificables y llevar un registro de sus visitas a los colegios electorales y a otros lugares pertinentes;
- Abstenerse de hacer comentarios prematuros o personales sobre sus observaciones a los medios de comunicación u otros interesados, aunque facilitará información general sobre la naturaleza de sus actividades de observador a través del agente de enlace o el portavoz oficial;
- Dar parte tras las elecciones a sus supervisores y contribuir a la realización de los informes de la UE sobre las elecciones;
- Observar todas las leyes y normas nacionales. Si éstas limitan la libertad de reunión o de movimiento en el país, deberá indicar si le impiden el cumplimiento de sus obligaciones;
- Mostrar un comportamiento intachable, emitir juicios sensatos y observar la máxima discreción posible durante toda la misión, incluidos los períodos de ocio.

Derechos de los observadores electorales

Los observadores electorales acreditados de la UE tienen derecho a:

- Visitar los colegios electorales bajo la dirección de los supervisores de la misión para observar la votación y el recuento de los votos;
- Reunirse con los miembros de las comisiones electorales, los parlamentarios, los candidatos o sus representantes, los votantes y los representantes de la sociedad civil para recopilar información;
- Hacer preguntas relativas al proceso de votación y el recuento de los votos a los miembros de las comisiones electorales y a las comisiones electorales de rango superior; no tienen derecho a dar contraórdenes a los interventores.

Elementos que deben ser evaluados por la misión de observación

Para evaluar las elecciones, los observadores de la UE deberán tener en cuenta todos los factores importantes que influyen en el proceso electoral, a saber:

- El grado de imparcialidad del organismo gestor de las elecciones;
- La libertad de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos para organizarse, moverse, reunirse y expresar sus ideas en público;
- El acceso equitativo a los recursos estatales disponibles para las elecciones;
- El acceso equitativo de los partidos políticos, las alianzas y los candidatos a los medios de comunicación, principalmente los públicos;
- El registro electoral de los votantes sin discriminaciones de género, raciales o de tipo étnico;
- Cualquier otro asunto relativo a la libertad y la imparcialidad fundamentales de las elecciones;
- El desarrollo de las votaciones y el recuento de los votos con arreglo a las leyes electorales.

Declaraciones a los medios de comunicación

- No deberán hacer declaración alguna sobre el proceso electoral ni entablar relaciones con el personal de los medios de comunicación. Siempre que un periodista solicite comentarios sobre el proceso electoral, se le remitirá al portavoz de la misión;
- No deberán hacer declaraciones generales sobre las elecciones porque pueden ir en detrimento de la declaración final que se hace en nombre de todos los observadores de la UE;

– La misión de observación de la UE hará una declaración a los medios de comunicación en nombre de todos los observadores una vez que todos ellos hayan informado sobre su cometido.⁸¹⁵

Tomando como base esta Comunicación, con objeto de desarrollar la metodología de observación de la UE, la Comisión también elaboró un **Manual para**

⁸¹⁵ Vid. Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, COM (2000) 191 final, 11 de abril de 2000. Anexo III.

*las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea*⁸¹⁶ en el que además se detallan los **ESTÁNDARES INTERNACIONALES para elecciones democráticas** con objeto de enfatizar los criterios generales cuyo análisis determinará si las elecciones han sido un reflejo significativo de la voluntad del electorado.⁸¹⁷

En definitiva, la *Comunicación de la Comisión de 11 de abril de 2000* marca el punto de inflexión de la observación electoral de la UE, al pasar de una observación electoral de corta duración y carente de una metodología estandarizada a una observación electoral de largo plazo, exhaustiva, sistemática y con un instrumento financiero estable.⁸¹⁸ En definitiva, esta Comunicación con sus Anexos ha servido y sigue sirviendo de fundamento jurídico y documento “guía” de todas las operaciones electorales de la UE.⁸¹⁹

En último término, también el **Tratado de Lisboa**,⁸²⁰ **por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea**, ha destacado la democracia como valor, guía y finalidad de las políticas y acción comunitaria.

El nuevo Tratado de Lisboa inserta un **artículo 1 bis**:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

8.4.- Estructura organizativa de la UE en materia electoral.

La Comunicación de la Comisión sobre la Observación y Asistencia Electoral

⁸¹⁶ Vid. Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea, SIDA (The Swedish International Development Cooperation Agency), Estocolmo, 2005.

⁸¹⁷ Vib. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 297

⁸¹⁸ MAEC, “*Manual práctico de observadores electorales de corta duración*”, Madrid, 2014.

⁸¹⁹ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 53.

⁸²⁰ Publicado en DOUEC núm. 306 de 17 de Diciembre de 2007. (Vigente desde 1 de Diciembre de 2009).

de la UE abogaba por la coherencia entre los respectivos enfoques de las tres instituciones relevantes de la UE –la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo- para la observación electoral. La cooperación estrecha entre las tres instituciones está bien consolidada: las MOE UE están encabezadas por miembros del Parlamento Europeo, que actúan como jefes de misión, mientras que los Estados miembros proporcionan los observadores de largo y corto plazo que participan en la MOE UE. La decisión final sobre la composición de la MOE UE recae en la Comisión Europea.⁸²¹ Detallamos a continuación el papel de las dos instituciones comunitarias más relevantes en materia de observación electoral:

8.4.1. La Alta Representante y el Consejo de la Unión Europea.

La Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y la de Seguridad se encarga de coordinar y dirigir la política exterior y de defensa de la UE, conocida como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Nominada por el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, es simultáneamente Vicepresidenta de la Comisión Europea. Esta figura existe como tal desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Desde noviembre de 2014, ocupa este cargo por un período de cinco años, Federica Mogherini.⁸²²

La Alta Representante tiene un papel esencial en el ámbito de la observación electoral, habida cuenta que la decisión final de los países a observar así como los formatos de misiones de observación desplegadas en el terreno le corresponde a ella, tras los dictámenes e informes del personal técnico del EEAS y de las misiones exploratorias. Asimismo, designa al Jefe del Equipo de Observadores de todas las Misiones de Observación UE.⁸²³

Sirva como ejemplo de su fundamental rol, la declaración de la Alta Representante, Federica Mogherini, en relación a la decisión de desplegar una misión de observación electoral en las elecciones que se celebraron en Myanmar el 8 de

⁸²¹ COMISIÓN EUROPEA: *“Manual de Observación Electoral de la Unión Europea”*, Comisión Europea, Bruselas, 2008.

⁸²² Vid. información institucional de la Comisión Europea, en sitio web del EEAS: http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm.

⁸²³ Vid. nota siguiente.

noviembre de 2015, en virtud de la cual la Alta Representante dispone:

“El despliegue de esta Misión de Observación Electoral en Myanmar confirma el continuo compromiso de la UE en la transición democrática de Myanmar. Unas elecciones celebradas en un escenario pacífico e incluso ayudarán a consolidar reformas irreversibles en el país”.⁸²⁴

8.4.2. La Comisión Europea.

La Comisión Europea ha jugado un papel relevante en el desarrollo de los principios democráticos y en la construcción de la cláusula democrática. Destacan algunas de sus Comunicaciones,⁸²⁵ como la *Comunicación sobre el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos de la Comunidad con los países terceros*, de 23 de mayo de 1995,⁸²⁶ la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* de 8 de mayo de 2001 titulada *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*,⁸²⁷ en la que se declara la voluntad de realizar un uso más sistemático de la condicionalidad, o la *Comunicación “Democratización, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la UE y los países ACP*, de 12 de marzo de 1998.⁸²⁸

La Comisión Europea es la institución clave en relación a la toma de decisiones políticas y estratégicas sobre el envío de una MOE en un país concreto así como en lo que concierne a los aspectos operativos y logísticos del despliegue de la MOE sobre el terreno.

La labor directora de la observación electoral de la UE reside en el **Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS/ SEAE)**, con sede en Bruselas. El EEAS cuenta con varias unidades especializadas en terreno de observación electoral,⁸²⁹ destacando entre estas dos unidades que son esenciales en la acción de observación electoral de la UE:

⁸²⁴ Comunicado de Prensa, EEAS, Comisión Europea, Bruselas, 29/09/2015, 150929_02_en.

⁸²⁵ ÚBEDA DE TORRES, A., *op. cit.*, p. 66.

⁸²⁶ Doc. COM (95) 216.

⁸²⁷ Doc. COM (2001) 252 final.

⁸²⁸ Doc. COM (1998) 146 final.

⁸²⁹ http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

1) La **División de Democracia y Observación Electoral**, que se encarga de los aspectos políticos y estratégicos del despliegue de estas MOEs en determinados países.

2) El **Servicio de Instrumentos de Política Exterior** (Foreign Policy Instruments Services, **FPI**), cuyas funciones están más centradas los aspectos operacionales y logísticos de la misión, así como en la formación y selección de observadores.

La Comisión Europea desempeña un papel clave en este ámbito, por lo que se acordó que las Misiones de Observación Electoral de la UE (MOEUEs) debían estar financiadas por el presupuesto de la Comisión Europea.⁸³⁰ No obstante, en vista de la naturaleza altamente política de la observación electoral, la Comisión mantiene un diálogo permanente con el Consejo y el Parlamento Europeo en la planificación e implementación de las MOEUEs. Además, como la UE debe hablar con una sola voz en los procesos electorales, se requiere una estrecha coordinación en el terreno entre la MOE y las delegaciones del Parlamento Europeo enviadas a las elecciones o con los observadores nacionales enviados respectivamente por cada uno de los Estados miembros.⁸³¹

8.4.3. La observación electoral del Parlamento Europeo.

8.4.3.1. Los orígenes

El Parlamento Europeo, en calidad de institución representativa de los ciudadanos de la UE, está incrementando sus funciones en el terreno de la observación electoral. En su calidad de europarlamentarios, los miembros del Parlamento Europeo que forman parte de las delegaciones del Parlamento en las Misiones de observación UE proporcionan una perspectiva política particular, así como una alta especialización y experiencia en observación electoral.

⁸³⁰ En 2013, el presupuesto medio por Misión de Observación Electoral UE ascendió a 2,7 millones de euros, aunque existe variabilidad en función de la extensión de país y el número de observadores de larga y corta duración desplegados. Fuente: Management Plan 2015 del Service of Foreign Policy Instruments (FPI) (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/fpi_mp_en.pdf)

⁸³¹ EUROPEAN COMMISSION and Swedish International Development Cooperation Agency: “*Handbook for European Union Election Observation Missions*”, Estocolmo, Suecia, 2002.

El **Grupo de Coordinación del Parlamento Europeo** fue creado por Decisión de la Conferencia de Presidentes de 8 de Noviembre de 2001 y actualizado el 10 de Diciembre de 2009,⁸³² reagrupando a miembros de los comités pertinentes y las delegaciones geográficas, bajo la dirección del Presidente del Comité de Asuntos Exteriores.⁸³³ El Grupo de Coordinación Electoral examina todas las cuestiones relacionadas con la planificación, organización, evaluación y seguimiento de las misiones de observación electoral del Parlamento.⁸³⁴

Este Grupo constituye el foro en el que tiene lugar el diálogo entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y se encarga del desarrollo de las delegaciones observadoras que acompañan a la Misión y está codirigido por los presidentes de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Desarrollo del Parlamento.

Como afirma **Jarillo**,

*“La creación de este Grupo refleja el compromiso que el Parlamento Europeo venía mostrando con la promoción de la democracia en el exterior desde la década de los noventa”.*⁸³⁵

Desde 1994, el Parlamento Europeo envía delegaciones⁸³⁶ para las misiones de observación de la UE que, habitualmente, comparten la infraestructura de la misión de la UE, financiada, organizada y liderada por la Comisión Europea.⁸³⁷

8.4.3.2. Composición del Grupo de Coordinación.

Las delegaciones de observación electoral del Parlamento Europeo están autorizadas por la Conferencia de Presidentes sobre la base de las solicitudes presentadas ante el Grupo de Coordinación Electoral.

⁸³² http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/implementing_provisions_en.pdf

⁸³³ *Ibidem*.

⁸³⁴ Directorate General for External Policies of the Union: “*EU election observation- Achievements, challenges*”, Bruselas, 2008.

⁸³⁵ *Vib. JARILLO, A.: op. cit. p. 300.*

⁸³⁶ En 2014, el Parlamento envió seis delegaciones para observar las elecciones en Ucrania (presidenciales y parlamentarias), Egipto (presidenciales), Túnez (presidenciales y parlamentarias) y Moldavia (parlamentarias).

⁸³⁷ *Ibidem*.

Tras invitación del país que organiza las elecciones o el referéndum, el Parlamento Europeo coordina sus actividades con la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), o con las MOE de la Unión Europea. La Unidad de Observación Electoral del PE desarrolla el Secretariado del Grupo de Coordinación Electoral del PE. El grupo de coordinación de las elecciones creado por la Conferencia de Presidentes selecciona los **países prioritarios** para el envío de delegaciones de observación electoral del Parlamento Europeo.

El *artículo 2 de la Decisión de la Conferencia de Presidentes de 10 de Diciembre de 2009* afirma que:

“El Grupo de Coordinación Electoral y de Apoyo a la Democracia revisará todos los aspectos relativos a la planificación, organización y evaluación de las delegaciones de observación electoral del Parlamento Europeo”.

Estas misiones de observación electoral del Parlamento Europeo expresan el compromiso de apoyar el desarrollo y la consolidación de la democracia, la primacía del Derecho y los derechos humanos que la Eurocámara proclama.

El fundamento procedimental que rige la actividad del Parlamento Europeo en este sentido son las *“Disposiciones de ejecución relativas a las misiones de observación de elecciones”*.⁸³⁸ En ellas se establece que las delegaciones de observación electoral tienen por misión reforzar la legitimidad del proceso electoral en el nivel nacional y acrecentar la confianza de la población comprobando, en particular, que las operaciones electorales se desarrollan en su conjunto con la mayor corrección y transparencia posibles, proteger mejor los derechos humanos y contribuir, si es necesario, a la resolución de conflictos o a la estabilización de la estructura del Estado después de los mismos; **sólo pueden organizarse delegaciones de observación del Parlamento Europeo en países donde estas delegaciones puedan unirse a misiones de observación a largo plazo, tanto de la Unión Europea como de la OIDDH.**⁸³⁹

⁸³⁸ Decision of the Conference of Presidents, *“Implementing provisions governing election observation missions”*, de 12 de mayo de 2005.

⁸³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0095a3afb8/Observaci%C3%B3n-electoral.html>

Concretamente, el *artículo 12 de la Decisión de 10 de Diciembre de 2009* dispone que:

“Las delegaciones de observación electoral [del Parlamento Europeo] trabajarán siempre en el marco de misiones de observación de larga duración (MOEs UE, OSCE/ODIHR, u otras).”

El Parlamento Europeo observa las elecciones con arreglo a la **“Declaración de principios para la observación internacional de elecciones”** y al **“Código de conducta para observadores electorales internacionales”** aprobado por el Parlamento Europeo en 2007.⁸⁴⁰

8.4.3.3. Actividades durante las elecciones.

En lo que concierne a la observación electoral de la UE, el PE tiene una doble participación: - Por un lado, los Observadores Jefes de la MOE UE son miembros del PE; y – por otro lado, el PE despliega delegaciones a las elecciones en terceros países, delegaciones que están integradas dentro de las MOEs UE.

Reciben sesiones informativas (denominadas normalmente **“briefing”** sin son previas a la jornada de votación” y **“debriefing”** si tienen lugar con posterioridad a la jornada de votación con el fin de exponer las observaciones y conclusiones de los observadores) por parte de la MOE, la cual también planifica y organiza su despliegue.

El Observador Jefe y el Jefe de la delegación del PE presentan sus conclusiones de forma conjunta en la conferencia postelectoral. La presencia de muchos miembros del Parlamento en una misión incrementa la visibilidad de la misión y ayuda a fortalecer el apoyo al PE para posibles medidas postelectorales a tomar por parte del PE.

8.4.3.4. El papel político de la observación electoral del PE antes y después de las Elecciones.

El PE desempeña un papel político antes y después de las elecciones, en particular, mediante la adopción de resoluciones, las discusiones electorales en los

⁸⁴⁰ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/default_en.htm

comités pertinentes, y el trabajo de las delegaciones de país y las asambleas parlamentarias. El PE podría considerar intervenir de forma más sistemática en asuntos electorales con el establecimiento de una posición pública y oficial sobre las siguientes elecciones sobre la base de los informes especializados de la Misión (ya sea mediante los informes de las misiones exploratorias de la UE, los informes políticos de la UE o de otras Organizaciones, los informes sobre elecciones de otras ONGs).

Por último, el PE tiene un papel que desempeñar al apoyar a los representantes políticos debidamente elegidos. Si los observadores electorales concluyen que las elecciones se han desarrollado de manera pacífica, el PE normalmente aumentará el perfil del apoyo a tales representantes, ya sea mediante la asistencia a ceremonias, o bien mediante la invitación de jefes de gobierno o partidos políticos de la oposición al Parlamento Europeo.⁸⁴¹

En definitiva, el Parlamento Europeo, como órgano representativo elegido por la ciudadanía de la UE, tiene un papel principal en la observación electoral, dada su naturaleza legítima y su experiencia específica y contribuye a incrementar el perfil político de la MOEUE.⁸⁴² Pero su papel resulta auxiliar y parcial frente a la observación comprensiva que llevan a cabo las misiones de observación electoral de la UE propiamente dichas, cuyo análisis continuamos -tras este breve paréntesis- en los siguientes apartados.

8.5.- Los estándares internacionales para elecciones de la UE.

Los estándares internacionales que rigen en los procesos electorales derivan de los derechos políticos y las libertades fundamentales consagrados en instrumentos universales y regionales. Estos instrumentos establecen compromisos legales y políticos que satisfacen estándares específicos en relación con las elecciones. Los observadores de la UE evalúan un proceso electoral en términos de su cumplimiento de los estándares internacionales de elecciones.⁸⁴³

⁸⁴¹ Directorate General for External Policies of the Union: *“EU election observation- Achievements, challenges”*, Bruselas, 2008.

⁸⁴² EUROPEAN COMMISSION and Swedish International Development Cooperation Agency: *“Handbook for European Union Election Observation Missions”*, Estocolmo, Suecia, 2002.

⁸⁴³ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

Los estándares de observación electoral que utiliza la UE en sus misiones se derivan de los principios universales recogidos en los distintos Tratados internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de los compromisos contraídos por los miembros de la OSCE en el Documento de Copenhague de 1990 (analizados en el capítulo 7), y de otros tratados como la Convención Europea para la Protección y los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, el Tratado sobre la Unión Europea y la Carta de la Unión Europea de los Derechos Fundamentales.⁸⁴⁴ Entre otros **estándares internacionales** destacan los siguientes:

- 1) **Libre expresión de la voluntad.**⁸⁴⁵
- 2) **Elecciones periódicas.**⁸⁴⁶
- 3) **Derecho a la participación política.**⁸⁴⁷
- 4) **Libertad de expresión, reunión y asociación.**⁸⁴⁸
- 5) **No discriminación.**⁸⁴⁹
- 6) **Sufragio igual.**⁸⁵⁰
- 7) **Elecciones auténticas/ Derecho a un voto debidamente escrutado.**⁸⁵¹
- 8) **Sufragio universal.**⁸⁵²
- 9) **Libertad de asociación.**⁸⁵³
- 10) **Derecho a presentarse a elecciones.**⁸⁵⁴
- 11) **Derecho a un recurso efectivo.**⁸⁵⁵
- 12) **Libertad de movimientos.**⁸⁵⁶
- 13) **Derecho a ser oído con garantías.**⁸⁵⁷
- 14) **Seguridad de las personas.**⁸⁵⁸
- 15) **Derecho al voto.**⁸⁵⁹

⁸⁴⁴ Diploma en asistencia y observación electoral. Universidad de Valencia y Fundación CEPS.

⁸⁴⁵ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 7.

⁸⁴⁶ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 9.

⁸⁴⁷ Artículo 2 (2) del PIDCP y Comentario General CDHNU, número 24, párrafos 4 y 8.

⁸⁴⁸ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 12.

⁸⁴⁹ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 8.

⁸⁵⁰ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 8.

⁸⁵¹ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 20.

⁸⁵² Comentario General CDHNU, número 25, párrafos 4, 10, 11 y 13.

⁸⁵³ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 25 y artículo 22 PIDCP.

⁸⁵⁴ Artículos 2 y 3 del CIDCP; artículo 5 del CIEDR; artículos 4 y 7 del CEDM y Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 20.

⁸⁵⁵ Artículo 2 (3) (a) y (c) del PIDCP.

⁸⁵⁶ Comentario General CDHNU, número 25, párrafo 12.

⁸⁵⁷ Artículos 14 (1) PIDCP y Comentario General CDHNU, número 25, párrafos 11 y 20.

⁸⁵⁸ Artículo 9 PIDCP.

16) Derecho al voto secreto.⁸⁶⁰

Además, una MOE UE evaluará también en qué medida un proceso electoral se desarrolla de acuerdo con el marco legal nacional y el grado en que las leyes nacionales apoyan o impiden el cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones.⁸⁶¹

8.6.- La Metodología. El desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

8.6.1. La decisión sobre el despliegue de una MOE en el terreno.

Aún cuando cada vez más la Unión Europea persigue que la decisión sobre el despliegue de una MOE UE en un país determinado sea producto de una motivación más técnica y basada en el posible impacto de dicha misión en la promoción de la democracia, no podemos obviar que a día de hoy la decisión estratégica relativa a los países terceros a los que la UE va a enviar una MOE UE forma parte de la propia política exterior de la Organización, de ahí que no pueda ocultarse el elemento político que subyace en estas decisiones.

Antes de finales de cada año, el EEAS prepara –de acuerdo con las diferentes Unidades geográficas de la Institución- una “**Lista de países prioritarios**” para el despliegue de una MOE UE para el año siguiente, con base principalmente en los siguientes criterios:

- a) Políticos, diplomáticos o estratégicos.
- b) Criterios de oportunidad.
- c) Con motivo de los acuerdos de cooperación al desarrollo suscritos con el país tercero, en el marco de los Acuerdos de Cotonou.
- d) Finalmente, por el especial interés que un país puede tener en que su proceso electoral sea observado por la UE.

⁸⁵⁹ Comentario General CDHNU, número 25, párrafos 12 y 20.

⁸⁶⁰ Comentario General CDHNU, número 25, párrafos 12, 19 y 20.

⁸⁶¹ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

Específicamente, tres son los motivos principales para que el EEAS acuerde la inclusión de un país en la lista de prioridades:

1. **Países con prioridad política.** Resultan prioritarios para la UE aquellos países vecinos de Oriente Medio y Norte de África, que están integrados en la Política de Vecindad de la UE, concretamente, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez.⁸⁶²

2. La **distribución geográfica de los países a observar.** La UE apoya los esfuerzos democráticos y el despliegue de misiones de observación en el mayor número de países y continentes posibles, pero ello también viene motivado por un acuerdo de la **División de Democracia y Observación Electoral** con el resto de unidades geográficas del EEAS.

3. Las conclusiones derivadas del **seguimiento de recomendaciones** incipiente que está poniendo en práctica la Unión Europea, mediante las misiones de “follow up”, que pueden sugerir el envío de una MOE a un país concreto para continuar con la labor de seguimiento democrático.

Esta Lista de países, que suele englobar de 8 a 12 países a observar por año, requiere la aprobación final de la Alta Representante y del Comité Político y de Seguridad del Consejo, después de haber pasado por el Grupo de Democracia Electoral del Parlamento Europeo, que puede hacer propuestas sobre la lista inicial; no obstante, la decisión final reside en la Alta Representante, que aprobará la **Lista definitiva**.⁸⁶³

En 2015, hasta la fecha la UE ha enviado MOEs a los procesos electorales

⁸⁶² La Política Europea de Vecindad se aplica a algunos de los vecinos con los que la UE tiene frontera terrestre o marítima. Además de los países reseñados de Oriente Medio y Norte de África, también se incluyen dentro de esta Política Europea de Vecindad países de Europa oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania), pero que están dentro del ámbito geográfico de la acción de observación electoral de la ODIHR (OSCE) -vid. Capítulo 7 de esta investigación- por lo que sus procesos electorales no reciben Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea. (web de la Comisión: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_es.htm)

⁸⁶³ En 2014, los países observados por las MOE UE fueron Afganistán, Egipto, Guinea Bissau, Kosovo, Malawi, Maldivas, Mozambique y Túnez; en 2013, Guinea Conakry, Honduras, Jordania, Kosovo, Madagascar, Mali, Nepal, Pakistán, Paraguay y Suazilandia; en 2012, Argelia, El Salvador, Libia, Malawi, Senegal, Sierra Leona, Timor Oriental y Togo. La relación de todas las MOEs UE desplegadas en países se encuentra en el sitio web del EEAS: http://eeas.europa.eu/eucom/missions/index_en.htm

celebrados en los siguientes países: Nigeria, Burundi, Haití, Sri Lanka, Guinea Conakry, Burkina Faso, Tanzania y Myanmar.⁸⁶⁴

Un elemento fundamental radica en que al ser los países a observar terceros Estados, la UE necesita una **invitación** expresa y formal de las autoridades del país para observar el proceso electoral y contar con el tiempo necesario. El envío de una invitación a la UE para observar por parte de un Estado soberano puede deberse a los siguientes motivos:

- 1°. Vigencia del Acuerdo de Cotonou e interés del país en demostrar su compromiso democrático.
- 2°. Interés en mejorar relaciones con la UE o promover su integración en entidades supranacionales.
- 3°. A veces, solicitan la observación electoral de la UE con objeto de validar o legitimar los resultados electorales, si bien la finalidad de la UE no es sino observar el proceso electoral.
- 4°. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)⁸⁶⁵ que la UE aplica con algunos de sus socios comerciales también viene motivado por el compromiso de estos países con los principios democráticos y los derechos humanos.

Una vez recibida la invitación de las autoridades del país, el primer paso que adopta la UE consiste en el envío de una **Misión Exploratoria (Exploratory Mission)**, antes de adquirir cualquier compromiso de observar unas elecciones. La Misión Exploratoria está compuesta por un reducido número de expertos (analista electoral, legal, experto en logística y seguridad), se despliega unos cuatro meses antes de la celebración de las elecciones, y evaluará si la Misión de Observación Electoral es aconsejable, útil y viable (“**advisable, useful and feasible**”).⁸⁶⁶ A tal fin, el informe de la Misión Exploratoria analiza la situación de seguridad, logística y el marco legislativo del país que celebra elecciones, lo que le permite finalmente proponer incluso el formato y la composición de la Misión de Observación Electoral que debería desplegar

⁸⁶⁴ Vid. Página web del EEAS: http://eeas.europa.eu/eueom/missions/index_en.htm

⁸⁶⁵ El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) concede exención arancelaria para todos los productos cubiertos por este régimen a aquellos países considerados como vulnerables, que además ratifiquen y apliquen efectivamente 27 Convenciones internacionales sobre derechos humanos, laborales, medio ambiente y buen gobierno.

⁸⁶⁶ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

la Unión Europea para la observación del futuro proceso electoral.

El Informe de la Misión Exploratoria se remite a la Alta Representante, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros, siendo la primera la encargada de tomar la decisión final sobre el despliegue o no de una MOE así como del formato de la misma. Una vez tomada la decisión de su despliegue, procedemos a analizar ahora la operativa de la Misión sobre el terreno así como su metodología de observación.

8.6.2. El despliegue de la MOE UE.

Tan pronto como la Organización aprueba el envío de una Misión de observación, se ha de suscribir un acuerdo con el Estado anfitrión sobre las condiciones de despliegue de la Misión. Este acuerdo, que contiene las condiciones de actuación y los fines de la misión de observación, se denomina *Memorandum of understanding* (o *Memorando de Entendimiento*), y es la base legal que ampara y articula la presencia de la misión.⁸⁶⁷

Los **Memorandos de entendimiento (ME)** entre la Comisión Europea y el país anfitrión recogerán los derechos y responsabilidades de ambas partes. Los ME incluirán referencias al mandato de la MOE UE de actuar imparcialmente y no interferir en el proceso electoral. Como contrapartida, los ME facilitarán y garantizarán que una MOE UE pueda gozar de las condiciones necesarias para una observación eficaz y creíble.⁸⁶⁸

La estructura de una misión de observación electoral de largo plazo (MOE) refleja la necesidad de cubrir todas las fases del proceso electoral, y no solamente la votación y el recuento. Para ello, se compondrá de:

- 1. Un Equipo dirigente (Equipo Central o Core Team).**
- 2. Unos Observadores de larga duración.**
- 3. y los Observadores de corta duración.**

El **Equipo Central** se despliega aproximadamente dos meses y medio antes de

⁸⁶⁷ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *op. cit.*, p. 79.

⁸⁶⁸ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

la celebración de los comicios y permanece en el país unas dos o tres semanas después de las elecciones para hacer un seguimiento del período postelectoral. Está encabezado por el Jefe de Misión; en el caso de la UE, se trata normalmente de un eurodiputado del Parlamento Europeo designado por la Comisión. Se ha querido asociar al Parlamento Europeo en las misiones de observación electoral de la UE, por ser el órgano por excelencia donde reside la soberanía popular europea, órgano elegido por sufragio universal, y porque su representante como jefe de misión se halla en una posición idónea para impulsar el seguimiento político de las recomendaciones producidas por la Misión de Observación Electoral. Es totalmente dependiente de la Comisión Europea, y el responsable último de la Declaración Preliminar.⁸⁶⁹

El Equipo Central se compone también de un Jefe de misión adjunto y diferentes analistas, según cada caso:

- Analista electoral.
- Analista político.
- Analista legal.
- Analista en Logística.
- Analista en Seguridad.
- Analista en medios de comunicación.

El Equipo Central recibe los informes semanales de los observadores de larga duración y los formularios de observación de los observadores de corta duración. Le corresponde analizar y extraer las pautas generales para todo el país que se verán reflejadas en lo que se ha dado en llamar el **Informe Preliminar**.

El Informe Preliminar es el producto más visible de la Misión. Se emite a más tardar dos días después de las elecciones durante el período de máxima atención mediática. Recoge las conclusiones de la Misión basadas en las observaciones y el análisis imparcial de los observadores y del “Core Team”, y proporciona una evaluación independiente del proceso electoral en función de los criterios siguientes:⁸⁷⁰

⁸⁶⁹ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

⁸⁷⁰ *Ibidem*.

1. Carácter universal del sufragio.
2. Condiciones de registro de partidos y candidatos.
3. Imparcialidad y eficacia de la Administración Electoral.
4. Libertad de campaña dada a partidos y candidatos.
5. Uso de los recursos estatales.
6. Acceso de los contendientes a los medios de comunicación.
7. Desarrollo de la votación y recuento.

Constituye por lo tanto un eficaz instrumento en manos de la Misión de Observación Electoral para exponer ante la opinión pública nacional e internacional la existencia de un proceso electoral fraudulento o limpio y transparente. Asimismo, esta declaración preliminar es el momento en el que la MOE despierta más atención en los medios de comunicación y en el que más presión política puede llegar al entorno de la Misión. La MOE de la UE no pierde su independencia observadora a la hora de emitir sus informes y declaraciones, pero ciertamente, a veces, adopta un lenguaje más diplomático o suavizado en la redacción de sus informes en función de las circunstancias políticas que existan en el país.

Los **observadores de larga duración** se despliegan por un período medio de 2 meses, llegando al país un mes y medio antes de las elecciones y permaneciendo unas dos semanas después de las mismas. Se despliegan en equipos de dos por toda la geografía nacional, o por lo menos en aquellas zonas que sean política y demográficamente más representativas. Observan en su área de responsabilidad:⁸⁷¹

- a) El período preelectoral.
- b) La votación.
- c) El recuento.
- d) Agregación de resultados.
- e) Y el período inmediatamente postelectoral con el seguimiento del anuncio de los resultados y los contenciosos electorales.

Son los “ojos y oídos” de la Misión, y por lo tanto pieza fundamental. Su

⁸⁷¹ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

principal función es la de observar recogiendo información que deben analizar de forma imparcial y rigurosa. Les corresponde transmitir al Equipo Central las conclusiones de sus observaciones y análisis; siendo también responsables del despliegue de los observadores de corta duración.

En último término, los **observadores de corta duración** representan el refuerzo cuantitativo de la Misión. Su número suele ser importante, aunque depende de la extensión del país, de los recursos disponibles y de la trascendencia política del proceso.⁸⁷² Su principal cometido es el de observar el día de la votación, recuento y proceso de agregación mediante varios formularios de apertura, votación, cierre y agregación. Transmitirán el resultado mediante estos formularios de sus observaciones a Observadores de Larga Duración o al Equipo Central. Estos formularios –adaptados a cada Misión- constituyen la base sobre la que la Misión hará el análisis cuantitativo del desarrollo de la votación, el recuento y la agregación de resultados.⁸⁷³

Son desplegados en un número variable en cada MOE por todo el territorio nacional en equipos de dos por un período medio de 10-12 días, llegando a su área de responsabilidad unos tres días antes de las elecciones. Su despliegue por toda la geografía nacional permitirá al “Core Team” disponer de una fotografía casi instantánea del desarrollo de la votación, recuento y agregación de resultados.

Por otra parte, la presencia masiva de observadores distribuidos por todo el territorio permitirá reforzar la transparencia del proceso electoral y por ende la confianza del electorado en el mismo, lo cual contribuirá a aumentar la participación en las urnas. El factor **visibilidad** constituye un aspecto importante de la metodología de la observación electoral, ya que tiene efectos disuasorios sobre prácticas irregulares y constituye a la vez una clara señal de apoyo a la sociedad en su esfuerzo por conquistar sus derechos de participación política.⁸⁷⁴

8.6.3. La metodología de las Misiones Observación Electoral de la UE.

⁸⁷² Sirva como ejemplo del número de observadores, las Misiones de la UE en Tanzania (2015) que contó con 60 observadores de corta duración y 34 observadores de larga duración; y la MOE UE en Myanmar (2015) que estuvo integrada por 30 observadores de larga duración y 62 observadores de corta duración.

⁸⁷³ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

⁸⁷⁴ *Ibidem*.

Para garantizar un enfoque consistente de la observación electoral, la UE adopta la misma metodología en todos los países donde observa elecciones. Esta metodología se estableció en la *Comunicación sobre Asistencia y Observación Electoral de 2000* y está en línea con la *Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional*.

La metodología de observación electoral de la UE asegura que la información sobre la gestión de una elección y otros indicadores del entorno democrático en su sentido más amplio sean recopilados sistemáticamente por la MOE UE. El uso de los estándares electorales internacionales, según lo establecido en instrumentos internacionales, así como en las buenas prácticas para unas elecciones democráticas, garantiza que la información recopilada sea evaluada según un enfoque estándar que se muestra adecuado para cualquier país.

La metodología de observación electoral de la UE se centra exhaustivamente en todos los aspectos y fases de un proceso electoral. En sus informes, las MOE UE cubren las siguientes doce áreas de evaluación:⁸⁷⁵

- (i) contexto político
- (ii) marco legal (incluido el sistema electoral)
- (iii) administración electoral
- (iv) registro de votantes
- (v) registro de partidos y candidatos
- (vi) campaña electoral
- (vii) medios de comunicación
- (viii) reclamaciones y recursos
- (ix) derechos humanos (incluida la participación de las mujeres y minorías)
- (x) rol de la sociedad civil
- (xi) jornada electoral
- (xii) resultados y entorno pos-electoral

⁸⁷⁵ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

La *Comunicación de la Comisión 2000* y los informes del Parlamento y la Comisión en este ámbito proporcionan la base para la política sistemática de la UE en el campo de la observación electoral. Las **piedras angulares de esta política** son:

- Planificación a largo plazo sobre el despliegue de MOEs UE en países considerados prioritarios.⁸⁷⁶
- La observación electoral de la UE se financia por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, lo que permite la **independencia** de las MOEs UE, habida cuenta que no requiere el acuerdo del Estado huésped sobre los detalles de la misión (número de observadores, plan de despliegue);
- Existe una planificación anual de prioridades en material de observación electoral de la UE; la decisión de desplegar una MOE UE se basa en criterios definidos; las misiones exploratorias se desarrollan para determinar si es aconsejable el despliegue de una misión;
- Las MOEs UE elaboran una evaluación completa de las elecciones, incluyendo el disfrute de derechos políticos, el marco legal, la campaña electoral, la jornada electoral, las reclamaciones y recursos.
- Las MOEs UE son independientes e imparciales.⁸⁷⁷

Asimismo, la **Comunicación** también establece normas para los observadores electorales de las misiones UE, entre las cuales, las siguientes: (a) **Los observadores electorales de la UE están obligados a ser estrictamente imparciales** y a no mostrar sesgo alguno hacia ninguna de las partes de un proceso electoral. Basarán sus hallazgos únicamente en información precisa y creíble⁸⁷⁸; (b) **Los observadores de la UE no interferirán en el proceso electoral**; en caso de que observen problemas, los observadores llamarán la atención sobre ellos a las autoridades electorales, pero no intervendrán para corregirlos o para influir directamente de otro modo en los procedimientos;⁸⁷⁹ (c) **Los observadores de la UE respetarán y se adherirán a las leyes del país observado.**

⁸⁷⁶ Ver nota ut supra sobre la Política Europea de Vecindad

⁸⁷⁷ Directorate General for External Policies of the Union: “*EU election observation- Achievements, challenges*”, Bruselas, 2008.

⁸⁷⁸ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

⁸⁷⁹ *Ibidem*.

La actividad observadora de las MOEs UE respeta un elemento básico de la observación electoral: la **independencia de la Misión**. A pesar de la participación cuadrangular Parlamento Europeo- Consejo Europeo- Consejo de la UE y Comisión Europea, junto al papel que desempeñan las delegaciones de la UE ubicadas en el país observado y las propias autoridades del país anfitrión, **las MOE UE se caracterizan por su autonomía e independencia a la hora de observar y emitir los informes y recomendaciones.**

La MOE UE emite una **declaración preliminar pública** –normalmente, de manera conjunta con la Delegación del Parlamento Europeo- poco después de la jornada electoral (habitualmente, en un plazo máximo de dos días) en una conferencia de prensa. En el plazo de dos meses después de la conclusión del proceso electoral se hace público un **informe final** exhaustivo. Además, la MOE UE emprende actividades de comunicación durante el curso de su despliegue para llamar la atención pública y promover el conocimiento sobre su presencia, mandato y rol.⁸⁸⁰

En último término, debemos llamar la atención sobre el nuevo enfoque propuesto por la *Comunicación de la Comisión, aprobada por el Consejo en sus Conclusiones de 31 de mayo de 2001 y por el Parlamento Europeo en su resolución de 14 de Marzo de 2001*. En esta Comunicación, la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo volvían a expresar su compromiso renovado en el desarrollo de la observación electoral de la UE como una labor consistente y profesional en apoyo de los procesos electorales democráticos.⁸⁸¹

Para finalizar, en este apartado, debemos hacer mención a los programas de formación de observadores electorales que ha desarrollado la UE para la mejora de su metodología de observación, el programa NEEDS,⁸⁸² y desde 2013, **EODS**⁸⁸³ están

⁸⁸⁰ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

⁸⁸¹ EUROPEAN COMMISSION and Swedish International Development Cooperation Agency: “*Handbook for European Union Election Observation Missions*”, Estocolmo, Suecia, 2002.

⁸⁸² El Programa NEEDS (Network for Enhanced Electoral and Democratic Support) fue un proyecto financiado por la Comisión Europea que tenía como objetivo contribuir a la consolidación de una metodología consistente para las MOEs de la UE en línea con los estándares nacionales e internacionales para elecciones democráticas. Además, su finalidad era lograr un enfoque europeo común sobre el reclutamiento y formación de los observadores y actuar como facilitador de la metodología de

teniendo un impacto directo en la mejora de las capacidades de los observadores electorales de la UE, así como en la propia metodología de observación. El programa EODS se estructura en base a tres ejes de acción:

La consolidación de una metodología avanzada para las Misiones de observación Electoral de la UE.

El fortalecimiento de las capacidades de los observadores UE mediante el desarrollo de procedimientos de selección de observadores a todos los niveles, y

El fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones regionales de observación electoral, así como de redes regionales de observadores ciudadanos no partidistas.⁸⁸⁴

8.6.4. Los diferentes formatos de las Misiones de observación de la UE.

1) La Misión de Observación Electoral estándar o “full-fledge” (MOE UE).

Este tipo de misiones de observación constituye el formato estándar de observación electoral de la UE, que hemos descrito en el epígrafe precedente, con un Equipo Central radicado en la capital del país anfitrión, y un contingente relevante de observadores de larga y corta duración desplegados por todo el país.

El desarrollo de estas misiones permite la implementación integral de la metodología exhaustiva, global y comprensiva de todas las fases del Ciclo electoral por parte de la UE. De ahí que se trate del modelo más habitual –y de mayor impacto- de MOEs UE operativas en el terreno, aún cuando en los últimos años las restricciones financieras de la Unión Europea han provocado el despliegue de misiones de observación más reducidas, y han aumentado el número de Misiones reducidas de expertos.

observación a la sociedad civil y las organizaciones de observadores nacionales. Web: <http://www.needsproject.eu/needs-info/>

⁸⁸³ Debido al éxito del programa NEEDS y la permanente necesidad de reforzar la capacitación de los observadores y la promoción de estándares electorales, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) de la Comisión Europea hizo público un concurso para dar continuidad al programa NEEDS ahora con la denominación de ‘Election Observation and Democratic Support (EODS)’ (Apoyo Democrático y Observación Electoral, traducido al español).

⁸⁸⁴ <http://www.eods.eu/about>

2) La Misión de Expertos Electorales (MEE) / Election Experts Missions (EEM).

Las misiones de expertos electorales están compuestas por un número reducido de expertos, y no conllevan el despliegue de observadores ni de corto ni de largo plazo, estando más focalizadas en la “cooperación técnica y material” para determinados aspectos especialmente relevantes para la mejora del proceso electoral: el marco legal de las elecciones, la formación de observadores locales. Se observa, en algunos casos, que el “bajo perfil” de impacto de estas misiones ha conllevado que los expertos no estaban facultados para efectuar ningún tipo de declaración pública, e incluso en algunos casos, la MEE se reservaba la posibilidad de no difundir públicamente los resultados del informe (por ejemplo, México 2012), aunque evidentemente sí llegará a las autoridades del país, a las que la MEE también dirige recomendaciones para la mejora del proceso electoral.

3) El Equipo de Evaluación Electoral (EEE)/ “Election Assesment Team” (EAT).

Debido a graves problemas que afectan a la seguridad del país en el que se van a celebrar elecciones, la Comisión puede tomar la decisión de enviar una Misión reducida de expertos con objeto de que observen y evalúen el proceso electoral, sin desplegar observadores de corta ni de larga duración o, en algunos casos, desplegando sobre el terreno un contingente muy reducido.

Al igual que en el resto de misiones de observación electoral de la UE, el objetivo de estas Misiones consiste en el asesoramiento permanente respecto a los estándares internacionales para elecciones democráticas, así como proporcionar recomendaciones dirigidas a resolver o mejorar aspectos concretos del marco legal del proceso electoral, o la operativa de la votación.

4) La Misión de seguimiento de recomendaciones / “EU Follow up Missions” (MFU).

Existe un gran interés en el seno de la UE en promover el seguimiento y control de los informes finales que las MOEs UE hacen públicos tras cada misión, así como en evaluar el grado de cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades del país. Recientemente, la UE está desplegando misiones de seguimiento de recomendaciones o “Follow-up Missions” para llevar a cabo esta crucial tarea.

El 25 de junio de 2012, el Consejo de la Unión Europea publicó el **“Marco Estratégico y el Plan de Acción de la UE en Derechos Humanos y Democracia”**,⁸⁸⁵ en el cual la UE reforzaba su compromiso de fortalecer su trabajo con los países socios para *“promover la democracia, especialmente, el desarrollo de procesos electorales creíbles y genuinos y de instituciones transparentes y democráticas al servicio de los ciudadanos”*.

Este Plan de Acción enfatizaba la necesidad de establecer un enfoque más preciso para el apoyo a los terceros países en sus esfuerzos democráticos y recomendaba centrarse en el seguimiento y evolución de los derechos humanos en estos países.

Las Misiones de Follow up comenzaron en 2013 con el despliegue en **Bolivia, Mozambique y Malawi**, que fueron identificados por el EEAS como **“pilot country democracies”**⁸⁸⁶ por ser de especial interés para la UE en base a su desarrollo democrático. En 2014, los países elegidos para la implantación de estas Misiones fueron la República Democrática del Congo y Nigeria. La selección de países para 2015 igualmente ha dependido de las prioridades políticas y las oportunidades de mejora de los procesos electorales,⁸⁸⁷ habiendo sido incluidos, entre otros países, Paraguay y Honduras.

⁸⁸⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

⁸⁸⁶ Es decir, “países piloto”.

⁸⁸⁷ En 2015, se ha enviado una Misión de Seguimiento de Recomendaciones a Paraguay y a Camboya, con la finalidad ésta última de evaluar el actual proceso de reforma electoral y el cumplimiento de las recomendaciones que dirigieron a las autoridades de Phnom Penh las misiones de observación electoral UE previamente desplegadas en el país.

Estas Misiones se componen de un oficial electoral y un oficial geográfico del EEAS (División de Democracia y Observación Electoral), un oficial del FPI,⁸⁸⁸ un experto legal, logístico y de seguridad, así como un miembro de DEVCO⁸⁸⁹ (anteriormente Europeaid- Dirección General de Desarrollo y Cooperación), que trata de analizar la posibilidad de destinar fondos de cooperación a proyectos de asistencia electoral en el país.

El objetivo de estas MFU es hacer un seguimiento individualizado del cumplimiento de recomendaciones emitidas por las MOEs de la UE en los procesos electorales observados. Este seguimiento se lleva a cabo en medio del ciclo electoral, entre dos citas electorales, con objeto de mejorar los procesos y adecuarlos a los estándares internacionales.

Estas misiones están dotando de argumentos a la División de Democracia y Observación Electoral del EEAS para sugerir el despliegue de MOEs UE en aquellos países más comprometidos con el desarrollo democrático, desde un punto de vista esencialmente técnico, aún cuando puedan ser menos estratégicos desde un punto de vista político.

La mayor parte de las recomendaciones de estas MFUs se centran en el marco legislativo del proceso electoral, y la mecánica de estas misiones es similar: La MFU lleva a cabo **“mesas redondas”** con los actores electorales más importantes del país y con otras misiones de observación nacionales o internacionales que hayan presenciado el proceso electoral, con objeto de alcanzar un consenso sobre cuáles son los puntos clave que deben ser reformados por las autoridades del país en el plano electoral. De esta forma, se detectan fortalezas y debilidades comunes, y se emite un informe con el listado de las recomendaciones prioritarias para la mejora del proceso electoral.

⁸⁸⁸ Junto al EEAS, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior o Service for Foreign Policy Instruments (FPI, por sus siglas en inglés) se estableció para asumir la responsabilidad de los gastos operativos de las misiones UE. Entre las funciones del FPI, destaca la implementación de las misiones de observación electoral de la UE bajo el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

⁸⁸⁹ La Dirección General (de la Comisión Europea) para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (DG DEVCO) es responsable del diseño de la Política Europea de Cooperación y Desarrollo y de la gestión y distribución de fondos de ayuda humanitaria y cooperación hacia terceros países. Página web: https://ec.europa.eu/europeaid/general_en

Además de fomentar el diálogo entre actores electorales y tratar aspectos temáticos del proceso electoral, con estas mesas redondas se consigue presionar en mayor medida a las autoridades del país para que adecúen su proceso electoral a los estándares nacionales e internacionales.

El documento consensuado que emana de estas mesas redondas se erige, a partir de ese momento, en el documento de referencia para el diálogo político entre la UE y las autoridades del país. Por último, este documento igualmente sirve de base para el futuro envío de misiones de asistencia electoral al país para mejorar aspectos determinados del proceso.

Sin embargo, el interés por el seguimiento de recomendaciones de la Unión Europea no finaliza en el envío de las Misiones de Follow-up, puesto que el EEAS ha comenzado a solicitar a las **delegaciones de la Unión Europea** ubicadas en los países que han recibido misiones de observación electoral de la UE informes que evalúen el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la MOE UE con ocasión del último proceso electoral celebrado en el país; de esta forma, los propios Estados miembros llevan a cabo este seguimiento de las recomendaciones. Es un seguimiento cualitativo y poco estructurado, que favorece el diálogo político bilateral UE-país anfitrión. Del mismo modo, recientemente, el Parlamento Europeo está iniciando acciones para monitorizar el cumplimiento de las recomendaciones de la UE en aquellos países en los que se despliegan delegaciones de la Eurocámara.

8.7. Los informes finales de observación electoral de las MOEs UE.

Dos meses después de la jornada electoral, la UE emite su **Informe Final**, exhaustivo y omnicomprendido de todos los aspectos importantes del desarrollo del proceso electoral observado durante los más de dos meses que ha estado presente la Misión sobre el terreno.

El Informe Final establece unas **conclusiones** para valorar el proceso electoral y

analizar su adecuación y respeto a los estándares internacionales. Una vez evaluado en términos generales el proceso, el Informe analiza de forma individualizada cada aspecto del proceso y concentra sus puntos prioritarios en el Resumen Ejecutivo.

Las Misiones de Observación Electoral de la UE deben analizar y revisar las conclusiones e informes de las misiones de observación de la UE que han estado presentes anteriormente en el país objeto de observación. El informe de la MOE UE es independiente y no estrictamente vinculante para la propia UE, aunque es frecuente que la UE tome en consideración las conclusiones del referido informe.

Teniendo en cuenta que en cada país observado hay unos temas que son comunes junto con los específicos que han de ser analizados por la Misión, un esquema habitual en la estructura de los informes de la UE podría ser el siguiente:

- I. Resumen ejecutivo.
- II. Contexto político.
- III. Campaña Electoral.
- IV. Marco legal.
- V. Sistema electoral.
- VI. Registro de votantes.
- VII. Registro de candidatos.
- VIII. Medios de Comunicación.
- IX. Administración Electoral.
- X. Participación de la mujer.
- XI. Participación de las minorías.
- XII. Observadores nacionales.
- XIII. Preparativos de la jornada de votación.
- XIV. Votación, agregación y publicación de resultados.
- XV. Recursos electorales y delitos electorales.
- XVI. Anexos.

Una de las cuestiones esenciales de estos informes finales radica en las conclusiones que efectúa la Misión sobre el proceso electoral celebrado. Aún cuando tienen menos efecto político que las declaraciones preliminares que se hacen públicas al

día siguiente de la jornada electoral, sin embargo, es en los Informes Finales donde la UE analiza de forma precisa y exhaustiva el proceso electoral. Además, la práctica reciente también divide las recomendaciones en prioritarias y no prioritarias, lo que también ayuda a conocer con más precisión los aspectos prioritarios del proceso electoral que requieren ser mejorados para ajustarse a los estándares internacionales.

Por último, resulta fundamental recalcar que las conclusiones de la MOE UE giran en torno al cumplimiento por parte del Estado observado de los estándares internacionales de la UE para elecciones, así como de otras buenas prácticas electorales, labor que se lleva a cabo por la MOE de manera muy técnica y exhaustiva; sin embargo, es necesario advertir de que, en ocasiones, estas conclusiones son matizadas o suavizadas por la propia MOE en función de las circunstancias políticas del país, de modo que algunas conclusiones de la Misión tendrán en cuenta, entre otros, si se trata de las primeras elecciones postconflicto, si los defectos detectados se han cometido o no de forma deliberada, si estas deficiencias ya habían sido apuntadas en informes previos, si las condiciones logísticas o los recursos son adecuados, etc., de tal forma que estos factores externos podrán ser tenidos en cuenta por la Misión a la hora de emitir una evaluación más positiva o más negativa del proceso electoral observado.⁸⁹⁰

Entre los documentos que adjuntamos a este trabajo de investigación, incluimos como **Anexo A**, el Informe Final de la MOE UE desplegada en la República de la República Democrática del Congo con motivo de las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 28 de noviembre de 2011, por ser especialmente ilustrativa.

8.8. La observación de la Unión Europea en América Latina (México, Nicaragua, Venezuela).

El papel de la observación electoral de la Unión Europea en el continente americano merece ser destacado por la activa intervención que ha desarrollado en diversos procesos electorales claves de América Latina, en los que es destacable la participación de la UE en procesos electorales de una pluralidad de países latinoamericanos: México (2006 y 2012); Nicaragua (1996, 2001, 2006, 2010 y 2011); Venezuela (2005 y 2006); El Salvador (2009); Ecuador, Paraguay, Guatemala, etc. Esta

⁸⁹⁰ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

proliferación de MOEs de la UE en América Latina se explica por los siguientes motivos:

1. La alta implicación y compromiso de los países miembros de la Unión Europea con el desarrollo democrático de América Latina.
2. Los acuerdos comerciales y las ayudas económicas que la UE tiene suscritos con sus socios latinoamericanos, que en muchos casos vienen condicionados al desarrollo democrático de estos países y su compromiso democrático; lo que en la mayoría de los supuestos lleva aparejada la invitación de estos países a la observación electoral de la UE.
3. Por último, muchas de las situaciones postconflicto en la que se celebraban los procesos electorales en los países americanos aconsejaban a sus autoridades a invitar a observar a la Unión Europea, a la que se consideraba más neutral e imparcial que a la observación electoral de la OEA, a la que históricamente se le ha acusado de responder a los intereses de Washington.

Sentado lo anterior, es fundamental recalcar que la UE se ha impregnado de la experiencia observadora en América Latina de los organismos clave en el continente, CAPEL y la OEA; pero simultáneamente, estas dos organizaciones, muy especialmente, la segunda, también ha ido asimilando algunos aspectos metodológicos de la observación electoral de la UE, su sistematicidad, su exhaustividad y su alcance global, tal y como podemos apreciar cada vez con mayor claridad en la metodología implementada recientemente por la OEA.

El papel de la observación electoral de la UE -como el de la OEA- en América Latina ha sido esencial igualmente en la resolución de conflictos y en la consolidación institucional de muchos países del continente. No obstante, consideramos que la creciente especialización técnica que presenta la observación electoral de la OEA y su mayor neutralidad respecto de los intereses estadounidenses lleva aparejado un proceso de mayor presencia de esta Organización en los procesos electorales del continente, y un paulatino descenso de la presencia de la UE; si bien es cierto que la UE aún sigue manteniendo una presencia considerable. Este descenso de la acción de la UE en el continente además viene motivado por el resurgimiento económico de muchos estados latinoamericanos que quieren adquirir una mayor independencia de las potencias

occidentales, que ya no dependen de la ayuda europea, por lo que puede observarse que ha comenzado una nueva etapa en las relaciones Europa- América Latina.

Esta independencia política y económica es, en efecto, la que trasciende igualmente en el ámbito electoral, reivindicando estos países la presencia de una institución de observación genuinamente americana, como es la OEA; o bien pretenden proyectar una nueva organización internacional de observación electoral íntegramente latinoamericana, alejada a la vez de la influencia de los Estados Unidos, como es el caso de UNASUR desde 2012, con sus nuevas misiones de “acompañamiento electoral”, que a diferencia de la “observación” conforma una actividad poco ambiciosa, poco exhaustiva y muy condicionada por la voluntad de los Estados observados.

Para examinar el papel de la UE en los procesos electorales celebrados en México, Nicaragua y Venezuela, nos remitimos al capítulo 13 de esta investigación, en el que analizamos la labor de observación electoral de esta Organización de forma individualizada en los procesos electorales en los que ha participado. De ahí que las recomendaciones que la UE ha dirigido a las autoridades de estos países para mejorar su cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones han constituido (y siguen siendo) una aportación decisiva para el desarrollo democrático del continente.

8.9. La observación electoral de la UE en Oriente Medio y el mundo islámico.

La implicación de la Unión Europea en los procesos democratizadores de la región de Oriente Medio y en el conjunto del mundo islámico debe ser tomada en consideración, habida cuenta que han sido numerosas las experiencias de observación de la UE en los países árabes e islámicos. La UE ha desplegado misiones de observación electoral en Pakistán en los procesos electorales celebrados en 1997, 2002, 2008, y 2013; Palestina, en 1996, 2005 y 2006; Afganistán, en 2004, 2005, 2009 y 2010; Líbano, en las elecciones de 2005 y 2009; Indonesia, en 2009; Yemen, en 1997; Mauritania, en 2006 y 2007; Níger, en los procesos de 2009 y 2011; Sudán, 2010 y 2011; Túnez, en 2011; Libia, en 2012; y más recientemente, la UE ha desplegado una misión de observación electoral en las elecciones celebradas en Jordania, en 2013, y en Túnez, en 2014.

La frontera sur de Europa con el Magreb y la cercanía de Oriente Medio favorecieron el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad. Esta **Política Europea de Vecindad (PEV)** ha sido desarrollada desde 2003 en el contexto de la ampliación de la UE, a través de diversas Comunicaciones y Estrategias de la Comisión,⁸⁹¹ con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y los vecinos del sur, y de consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos los países, estableciendo una relación privilegiada, previo el compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible), lo que se articuló mediante Planes de Acción bilaterales con los países socios.⁸⁹²

La reticencia de algunos países árabes para aceptar en sus países la presencia de las misiones de observación electoral europeas, las cuales siguen siendo consideradas por muchos gobernantes árabes como una intromisión en su soberanía, ha comportado que la observación electoral europea no haya sido tan activa en el mundo árabe y en el conjunto de los países islámicos, como en el resto de países africanos.

No obstante, estos prejuicios parecen estar cayendo en algunos de estos países, que sí que desean comprometerse con la vía de reformas democráticas, mediante acuerdos con la Unión Europea. La eclosión de la “primavera árabe” ha significado un impulso en la presencia de la observación europea en algunos de estos países, como podemos comprobar en la relación de misiones de observación de la UE reproducida anteriormente, como las desplegadas en Jordania (2013) y en Túnez (2014).

⁸⁹¹“Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges”, de 27 de Marzo de 2014; “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, 20 de Marzo de 2013; “Delivering on a new European Neighbourhood Policy”, 15 Mayo 2012; “Eastern Partnership: A Roadmap to the autumn 2013 Summit”, 15 Mayo 2012; “Eastern Partnership Roadmap 2012-13: Multilateral Dimension”, de 15 de Mayo de 2012; “Eastern Partnership Roadmap 2012-13: Bilateral Dimension”, 15 Mayo 2012; “A new response to a changing Neighbourhood”, de 25 Mayo 2011; “A Medium Term Programme for a renewed European Neighbourhood Policy 2011-2014” (2011); “Partnership of Democracy and Shared Prosperity Report” (2011), “Taking stock of the European Neighbourhood Policy” (2010); “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008” (2009); “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007” (2008); “Strengthening the European Neighbourhood Policy”, 4 Diciembre de 2006; “Communication to the Commission: Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy”, de 22 de Noviembre de 2005; “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, de 12 Mayo 2004; “Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours”, de 11 de Marzo de 2003.

⁸⁹² En la página web del EEAS (http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm) pueden consultarse todos los Planes de Acción con todos los países que integran la Política Europea de Vecindad.

Asimismo, esta promoción de la observación electoral por parte de la UE, y su cooperación con otras organizaciones de ámbito regional, como la Liga Árabe y la Organización para la Cooperación Islámica, está contribuyendo al fomento de estas actividades de observación en la región árabe e islámica, tanto por la UE como por estas Organizaciones específicamente regionales, de tal forma que la democracia está dejando de ser vista como un sistema genuinamente occidental o europeo, sino que está empezando a extenderse por algunos países árabes e islámicos por su categoría de principio estructural del Derecho Internacional actual, que incide directamente en el respeto de los derechos humanos, aún cuando lo cierto es que aún persisten múltiples trabas, frenos y reticencias a aceptar el modelo democrático.

8.10. La observación electoral de la UE en Asia.

No aportamos ninguna novedad si afirmamos que la observación electoral internacional en el continente asiático no ha experimentado gran desarrollo, aún cuando, en el ámbito no gubernamental, el continente cuenta con una organización clave, como es en **ANFREL**, “**Asian Network for Free Elections**”,⁸⁹³ que está presente en numerosos procesos electorales de Asia.

La observación electoral gubernamental de la UE queda circunscrita a una serie de países, con los que Bruselas mantiene una mayor relación política o económica, y con los que ha suscrito acuerdos para desplegar diversas acciones de observación electoral, en una clara muestra política de compromiso con su desarrollo democrático. Entre los países asiáticos en los que la UE viene observando procesos electorales con cierta periodicidad, podemos destacar Nepal, Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Bangladesh, Bhután o Sri Lanka.

La implicación de la UE en algunos de estos procesos electorales está siendo fundamental para la promoción democrática o la prevención de conflictos en estos países, gracias a la generación de confianza que produce la presencia de la UE en el país, su papel como mediador de conflictos electorales, o su validación o no de los

⁸⁹³ <http://anfrel.org/election-observation/>

resultados electorales, así como de las condiciones mínimas para unas elecciones genuinamente democráticas.

Del mismo modo que en el caso árabe-musulmán, la observación electoral de la UE está fomentado que otras organizaciones regionales gubernamentales de carácter político y económico, como la ASEAN o la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), estén comenzando a activar sus propios mecanismos para la monitorización de elecciones en algunos países de la región de manera autónoma.⁸⁹⁴

En suma, resulta evidente que la observación electoral europea está desempeñando un papel esencial e insustituible en la expansión de los principios democráticos y el fomento de elecciones libres y justas, también en el continente asiático.

8.11. El seguimiento de recomendaciones por parte de la Unión Europea. Su aplicación en Malawi.

La Unión Europea está siendo pionera en desarrollar acciones de “seguimiento de las recomendaciones que emiten sus propias Misiones de Observación Electoral, seguimiento que está empezando a implantar en algunos países concretos seleccionados.

El mecanismo de la UE implica al mayor número de actores electorales posibles con participación en el proceso electoral del país. En el caso de Malawi, en la adopción de **Puntos de Consenso o Conclusiones del seguimiento de recomendaciones de la Misión**, conforman la Mesa de trabajo las siguientes Organizaciones e instituciones: - Unión Europea, - EISA (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa), - La Commonwealth, y - la Comisión Electoral Central.

Habiendo enviado la Unión Europea sendas Misiones de Observación Electoral para las elecciones celebradas en Malawi en 2004 y 2009, el Servicio de Acción Exterior Europea seleccionó Malawi para enviar una 1ª Misión de Seguimiento Electoral (EU Election Follow-Up Mission, or EU EFM). La MOE fue encargada de

⁸⁹⁴ Vid. Capítulo 9 de esta investigación para un análisis más en detalle de la labor de monitorización electoral de la ASEAN y la OCI.

evaluar el estado de las recomendaciones emitidas por las anteriores MOEs y de recordar a los actores electorales la necesidad de cumplimentarlas. La EU EFM comprobó que las recomendaciones de la MOE UE 2009 no fueron implementadas en la práctica, aunque muchos de sus principios fueron trasladados al Plan Estratégico Quinquenal para la Comisión Electoral de Malawi financiado por la UE. La EU EFM emitió un Informe Final, en marzo de 2013, donde se recogen las conclusiones de esta misión de seguimiento.⁸⁹⁵

Con objeto de consensuar la implementación de las recomendaciones, la EU EFM convocó a los actores electorales nacionales e internacionales en una mesa de trabajo de dos días de duración, presidida por la Comisión Electoral de Malawi y el Jefe de Delegación de la UE. El debate e intercambio de puntos de vista entre los actores participantes concluyó con la adopción de **41 Puntos de Consenso**, que habrán de ser implementadas en las fechas posteriores.⁸⁹⁶

Sin duda alguna, esta nueva herramienta de seguimiento de recomendaciones de la UE puede convertirse en un instrumento esencial de la política de promoción de la democracia de la Unión Europea, así como puede informar a la UE sobre la voluntad o falta de voluntad de los Estados observados en caminar por la vía de la democratización y de la celebración de elecciones libres y periódicas conformes a los estándares internacionales para elecciones; información que resulta altamente valiosa para que la UE pueda decidir sobre el envío o no de misiones de observación electoral para futuros procesos electorales en el país, para orientar su política de cooperación al desarrollo con ese país, así como para afianzar o reducir su grado de interrelación política o comercial.

8.12. Conclusiones y valoración de la observación electoral de la Unión Europea.

I. La Unión Europea ha consolidado los derechos humanos como un elemento imprescindible de su acción exterior, de modo que no sería posible el desarrollo de esta política sin la garantía de respeto de estos derechos habida cuenta que los derechos humanos se han erigido en uno de los objetivos que inspiran la acción exterior de la UE, siendo que su protección, promoción y respeto son los motivos

⁸⁹⁵ Final Report EU Election Follow-up Mission to Malawi, Marzo 2013.

⁸⁹⁶ http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/final_public_report_malawi_follow_up_mission_en.pdf

que justifican y legitiman la acción exterior que lleva a cabo actualmente la UE.⁸⁹⁷

II. La UE ha recurrido al *ideal democrático del Consejo de Europa*, contribuyendo a afirmar claramente la “*proyección de los valores democráticos*”.⁸⁹⁸ Por tanto, como parte de estos derechos humanos, también debemos entender el respeto por los principios democráticos por parte de los Estados como un eje central de la política exterior de la UE. La acción exterior comunitaria guiada –como hemos señalado– por el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho además ha contado con una herramienta legal de gran trascendencia para la promoción y protección de estos derechos y principios, la “cláusula democrática”. Esta cláusula ha adquirido un peso y una repercusión esenciales en la política exterior de la UE, habiendo sido reconducida hacia un modelo que aún cuando permita la imposición de sanciones (condicionalidad negativa) también intensifique la condicionalidad positiva basada en incentivos.⁸⁹⁹

III. Esta cláusula guarda una estrecha relación operativa con las Misiones de Observación Electoral desplegadas por la UE; estas MOEs servirán como instrumentos de control de las instituciones comunitarias para velar por el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos y, por ende, para vigilar el cumplimiento de las cláusulas “democracia y derechos humanos” que Bruselas suscribe con los terceros países del ámbito ACP-.

IV. Como hemos analizado, el establecimiento de una Misión de Observación Electoral por parte de la UE en otro país, puede contribuir sin duda a la estabilidad institucional, a dotar de legitimidad a un gobierno salido de las urnas tras situaciones de crisis, a la vez que puede restaurar el orden constitucional y desempeñar un papel clave en la prevención de conflictos. El hecho de que un actor internacional como la UE supervise unas elecciones sirve para evitar alegaciones de fraude, para dotar a esas elecciones de legitimidad o para poner de

⁸⁹⁷ DÍAZ BARRADO, C.M., “*Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*” en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., “*Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*”, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 87-88.

⁸⁹⁸ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “*Unión Europea, democracia y derechos humanos*”, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁹⁹ ÚBEDA DE TORRES, A., *op. cit.*, p. 85.

manifiesto que el resultado de esas elecciones refleja el sentir mayoritario de una población, lo que finalmente obliga a que el candidato perdedor no tenga otra salida que aceptar su derrota y, aún más importante, aceptar el juego político democrático y unas reglas de juego para acceder al poder.

V. En los casos examinados en este capítulo, hemos podido comprobar la fundamental labor que desarrolla la UE en sus actividades de observación electoral, ya sea como parte de su política de cooperación al desarrollo y de promoción de la democracia, o bien como parte de sus acciones de política exterior y seguridad, PESC, con el fin de promocionar la democracia y la celebración de elecciones libres y auténticas en los países socios de tres continentes: África, América Latina y, en menor medida, Asia. El apoyo de la UE a los procesos democráticos tiene una importancia primordial para la evolución democrática de esos países; los casos analizados de República Democrática del Congo, Afganistán y Tanzania constituyen ejemplos claros que resaltan la insustituible tarea desarrollada por Bruselas. Con resultados más positivos en RD Congo y Tanzania que en Afganistán, y con todas las críticas que puedan recibir las acciones europeas, resulta obligatorio enfatizar el carácter irremplazable de las misiones de observación electoral de la UE para el desarrollo democrático de estos países. El compromiso político y económico de la UE con estos países resulta clave en los casos en que la institucionalización y la estabilidad son muy frágiles; podemos sostener, sin miedo a equivocarnos, el papel de la UE en un país como la RD Congo ha contribuido a alcanzar algunos avances democráticos aún cuando el país aún siga presentando graves deficiencias democráticas e institucionales.

Países tan frágiles, como consecuencia de situaciones postconflicto, crisis institucionales, procesos de transición democrática, como El Salvador en 1994, Malí en 2013, y Sudáfrica en 1990, Timor Oriental (1999), Camboya (2002) o Sierra Leona (en 2002) han tenido y siguen teniendo en la UE un socio especializado en ofrecer un soporte electoral e institucional esencial para el desarrollo de sus democracias así como para dotar de estabilidad a sus delicadas estructuras políticas. La observación electoral desplegada por la UE sirve también de base para las actividades de asistencia electoral con impacto directo en los

países beneficiarios, y se erige en el instrumento básico para fortalecer el compromiso político de Bruselas en el desarrollo político y democrático de estos países.

VI. Por otro lado, tal y como analizaremos en el capítulo 14, la práctica de la **condicionalidad económica**, que subyace en los acuerdos de cooperación o de asistencia económica que la UE suscribe con numerosos países de África, América o Asia, constituye una pieza esencial para lograr el compromiso de los gobernantes de tales países para adecuar su comportamiento con los principios democráticos.

VII. Situamos a la UE dentro de las **Organizaciones Integrales de observación electoral**, y sus misiones son exhaustivas, desarrollan una observación de largo plazo, y gozan de la neutralidad, imparcialidad e independencia necesarias para poder concluir que estamos en presencia de una organización de “observación” electoral integral y muy profesionalizada; sin embargo, no podemos ocultar que la observación electoral de la UE, como actor político de relevancia en el plano internacional, no está totalmente exenta de consideraciones políticas o estratégicas; y no resulta difícil asumir que es posible que puedan existir presiones desde las instituciones comunitarias o desde los Estados miembros a las MOE UE para condicionar u orientar el sentido del informe preliminar emitido por la Misión justo al día siguiente de la jornada electoral y que ostenta un valor político trascendental para el otorgamiento de legitimidad a los resultados obtenidos en las urnas. No obstante esta matización, ello no obsta para que debamos afirmar que las misiones de observación electoral de la UE actúan con independencia de los Estados y destacan por su profesionalidad, su imparcialidad y su neutralidad.

VIII. En consecuencia, si bien en ocasiones la “realpolitik” margina los principios democráticos y la defensa de los derechos humanos europeos, y podemos apreciar que junto a posturas contundentes de la UE a favor de la democracia y el respeto al imperio de la Ley y el Estado de Derecho en algunos países concretos, también encontramos vulneraciones de órdenes constitucionales frente a los que la UE responde de manera ambivalente (Argelia en 1991, Tailandia en 2014), dobles varas de medir (Rusia), la prevalencia de los propios intereses económicos y

estratégicos de la UE (China), el pragmatismo de sus miembros, la falta de unidad y de coherencia en la actuación de la Unión Europea, las presiones de algunos países europeos para no usar medidas sancionadoras ante países “aliados” de Occidente (Arabia Saudí); elementos todos ellos que deterioran en parte la credibilidad de una política de promoción de la democracia.

IX. En definitiva, es innegable que son muchas las críticas que pueden lanzarse contra la observación electoral de la UE: su presencia interesada en unos países y su ausencia de otros, sus condicionantes políticos, económicos y estratégicos, la falta de contundencia o la excesiva moderación de sus informes y en la valoración de los procesos electorales; las ocasionales presiones que puede recibir para validar unas elecciones cuestionables en defensa de la estabilidad política o sus intereses políticos. Sin embargo, ello no resta credibilidad ni fiabilidad ni efectividad a la actividad de observación electoral de la UE. Contrariamente a ello, son muchos los ejemplos en los cuales la observación electoral de la UE se ha erigido en una pieza básica de su desarrollo democrático y de su consolidación institucional; son muchos los supuestos en los que la presencia de la MOE UE ha aportado confianza en la limpieza del proceso; en los que su sola presencia ha disuadido prácticas fraudulentas; en los que la valoración de la MOE UE ha promovido la aceptación de los resultados de las elecciones por todos los contendientes políticos; la MOE UE mitiga tensiones y evita conflictos, refuerza la legitimidad de las autoridades salidas de las urnas. Son tan numerosos los efectos positivos que no podemos sino concluir que la observación electoral de la UE (y unida a ella, la política de condicionalidad “subyacente”) es una herramienta esencial para la promoción democrática de la UE en los continentes africano, asiático y americano; su contribución a la consolidación y expansión de la democracia en estos continentes es única, su papel ha sido y es insustituible y decisivo para la prevención de conflictos y el desarrollo de la democracia.

X. Por último, ha de destacarse otro efecto positivo de la observación electoral de la UE, que ha consistido en que la expansión de actividades de observación electoral en los continentes que conforman su ámbito de actuación, ha supuesto un impulso para el surgimiento de nuevas organizaciones regionales con actividades de observación electoral, que además reciben asistencia técnica de la UE para el

perfeccionamiento de sus metodologías de observación, entre las que destacamos, en África, la Unión Africana, la SADC o el ECOWAS; o en Asia, con los primeros intentos de la ASEAN, etc.

XI. No obstante lo anterior, a la Unión Europea aún le resta mucho trabajo por hacer en el ámbito de los derechos humanos. De acuerdo con **Escobar**, los avances institucionales y normativos que la Unión Europea viene experimentando en el terreno de la promoción y defensa de los derechos humanos deberían desembocar “en una verdadera política de derechos humanos de la Unión”.⁹⁰⁰

*“La nueva política de la Unión ha de respetar el concepto amplio y omnicomprensivo de los derechos humanos que se encuentra en la base de los valores comunes [...] ha de tener una dimensión horizontal y un carácter transpilar, puesto que la práctica demuestra que resulta imposible diseccionar los sectores en que los derechos humanos pueden o no pueden operar”.*⁹⁰¹

⁹⁰⁰ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos” en la *Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza* (Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales”, cit. p. 43..

⁹⁰¹ *Ibíd.*

CAPÍTULO 9. OBSERVACIÓN ELECTORAL DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN ÁFRICA, ASIA Y ORIENTE MEDIO.

9.1. Introducción.

9.2. La observación electoral internacional gubernamental en África.

9.2.1. LA UNIÓN AFRICANA.

9.2.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UA.

9.2.1.2. Estándares de observación electoral.

9.2.1.3. Estructura organizativa de la UA en materia electoral. La Unidad de Asistencia Electoral y Democracia de la Unión Africana (DEAU).

9.2.1.4. Las Misiones de Observación Electoral de la UA sobre el terreno. Metodología.

9.2.1.5. Conclusiones y valoración.

9.2.2. LA COMUNIDAD DE DESARROLLO DEL AFRICA AUSTRAL (SOUTH AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, SADC).

9.2.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la SADC.

9.2.2.2. Principios y directrices reguladoras de unas elecciones democráticas. Estándares de observación electoral de las Misiones de Observación Electoral de la SADC.

9.2.2.3. Estructura organizativa de la SADC en materia electoral. “SADC”, “SADC PARLIAMENTARY FORUM” y “ELECTORAL COMMISSIONS FORUM OF SADC COUNTRIES”.

9.2.2.4. Programa de Gobernanza y Democracia

9.2.2.5. Las Misiones de Observación Electoral de la SADC PF sobre el terreno. Metodología.

9.2.2.6. Conclusiones y valoración.

9.2.3. LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEDEAO) / ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS).

9.2.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEDEAO.

9.2.3.2. Los Estándares de observación electoral del CEDEAO.

9.2.3.3. Estructura organizativa de la CEDEAO en materia electoral. La División de Asistencia y Observación Electoral.

9.2.3.4. Las Misiones de observación electoral de la CEDEAO sobre el terreno. Metodología.

9.2.3.5. Conclusiones y valoración.

9.3. La “observación” electoral internacional gubernamental en el mundo árabe e islámico.

9.3.1. LA LIGA ÁRABE.

9.3.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la LIGA ÁRABE.

9.3.1.2. Estándares de observación electoral de la LIGA ÁRABE.

9.3.1.3. Estructura organizativa de la LIGA ÁRABE en materia electoral.

9.3.1.4. La monitorización de elecciones de la Liga Árabe sobre el terreno. Metodología.

9.3.1.4.1. Ámbito geográfico.

9.3.1.4.2. El tipo de elecciones que observan las Misiones de la Liga Árabe.

9.3.1.5. Conclusiones y valoración.

9.3.2. LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN ISLÁMICA (OCI).

9.3.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la OCI.

9.3.2.2. Estándares de observación electoral de la OCI.

9.3.2.3. La monitorización de elecciones de la OCI sobre el terreno. Metodología.

9.3.2.4. Conclusiones y valoración.

9.4. La “observación” electoral internacional gubernamental en Asia.

9.4.1. LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO / ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN).

9.4.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la ASEAN.

9.4.1.2. Estándares de observación electoral de la ASEAN

9.4.1.3. Estructura organizativa de la ASEAN en materia electoral. El Asean Regional Forum

9.4.1.4. La monitorización de elecciones de la ASEAN sobre el terreno. Metodología.

9.4.1.5. Conclusiones y valoración.

9.4.2. LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI.

9.4.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la Organización de Cooperación de Shanghai.

9.4.2.2. Los estándares de observación electoral de la Organización de Cooperación de Shanghai.

9.4.2.3. La monitorización de elecciones de la Organización de Cooperación de Shanghai sobre el terreno. Metodología.

9.4.2.4. Conclusiones y valoración.

9.5. Conclusiones.

CAPÍTULO 9. OBSERVACIÓN ELECTORAL DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES EN ÁFRICA, ORIENTE MEDIO Y ASIA.

9.1. Introducción.

En este capítulo, trataremos de ampliar la visión y el alcance geográfico real de la actividad de “monitorización internacional de elecciones” con el propósito de desterrar el prejuicio de que es una actividad eminentemente occidental. En las últimas décadas, la observación electoral gubernamental ha dejado de ser un monopolio europeo o de las Naciones Unidas; si bien es cierto que la presencia occidental sigue siendo relevante en los procesos electorales que se celebran en otros continentes, están proliferando organizaciones regionales que despliegan actividades y misiones de observación electoral no sólo en África y Oriente Medio, como la Unión Africana, la SADC, el ECOWAS, la Liga Árabe o la Organización para la Cooperación Islámica, sino también en Asia, con la ASEAN o la Organización de Cooperación de Shanghai.

Esta expansión de la observación electoral a otros continentes y la proliferación de organizaciones regionales constituyen sin duda un aspecto muy positivo que evidencia el papel esencial y la trascendencia que aglutina la monitorización de elecciones, y demuestra que los principios democráticos son de alcance universal y pueden ser implementados en cualquier país y continente, cuando existen las bases y la voluntad necesaria para ello.

Sin embargo, como en otras áreas geográficas, la proliferación también comporta riesgos: el riesgo de frivolar lo que debe considerarse “observación” electoral, así como los intentos de instrumentalización política de la observación electoral, habida cuenta el afán de convertir la observación electoral en una herramienta

al servicio de una ideología o unos líderes políticos.

Así, junto a Organizaciones que desarrollan verdadera “observación electoral”, han proliferado otras organizaciones que adolecen de los rasgos que han de caracterizar la genuina observación electoral, especialmente, el principio de independencia. En este sentido, constataremos la presencia de organizaciones que desarrollan actividades de acompañamiento electoral en lugar de observación, en algunos casos, de acompañamiento electoral “intervenido” o parcial, e incluso, organizaciones instrumentalizadas por parte de los gobiernos que celebran el proceso electoral o por parte de los países que integran las propias misiones de “monitorización”.

9.2. La observación electoral internacional gubernamental en África.

El concepto de “democracia” en el continente africano adquiere un significado y unas características específicas. Los procesos de colonización y autodeterminación acaecidos en los años 50 y 60 del siglo XX introdujeron la visión de que las elecciones podían traducirse en una oportunidad para que la población pudiera expresarse libremente y contribuyeron de forma significativa al respeto del principio de soberanía popular como fuente de legitimidad. Anteriormente, la legitimidad del poder político provenía mayoritariamente del uso de la fuerza, de la divinidad o de las fuerzas sobrenaturales. Para muchos analistas, la democracia en África era vista simplemente como un sistema que podía facilitar el acceso a los recursos del Estado o bien podía traer beneficios de la cooperación internacional.⁹⁰²

Concretamente, **Nyanganbayaki Bazaara** proporcionó la siguiente definición *africana* de la “democracia”:

“La democracia no debería ser sólo comprendida en el sentido estricto de elecciones cada cuatro o cinco años. La democracia significa acceso a los recursos.”⁹⁰³

⁹⁰² ABBINK, J. y HESSELING, G.: “*Election observation and democratization in Africa*”, MacMillan Press LTD, Gran Bretaña, 2000.

⁹⁰³ BAZAARA, N.: “*From despotism to democratic decentralization in Uganda: A history of control over nature*”, Draft report, Kampala, Uganda, 2002.

Asimismo, para **Walzer**,

*“El poder político se ha convertido en el bien social predominante en el sentido de que aquellos que lo ostentan, pueden alcanzar una amplia variedad de otros bienes”.*⁹⁰⁴

Analizando la historia africana, podemos observar que en la primera generación después de la independencia, muchos líderes africanos fueron elegidos en elecciones supervisadas por las potencias coloniales,⁹⁰⁵ siendo éstas las primeras experiencias del continente en materia de monitorización de elecciones. De ahí que podamos afirmar que la tradición de celebrar elecciones con regularidad en las que la población adulta ostenta el derecho de voto data en la mayoría de los países subsaharianos de finales de los años 40 o principios de los años 50 del siglo XX.⁹⁰⁶

Sin embargo, estos procesos electorales regulares, en la mayoría de países africanos, derivaron en sistemas de partido único, que celebraban elecciones para crear una apariencia de democratización, que no era tal.

La situación cambió cuando algunos países de África, como Senegal, se vieron obligados a acudir a las instancias financieras internacionales solicitando ayuda económica. Se da inicio así a la implicación de organismos internacionales en varios países africanos; se ofrecía ayuda condicionada a la mejora de la “buena gobernanza”, concepto que englobaba también el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos.⁹⁰⁷

Posteriormente, un factor clave para el desarrollo de la observación electoral en el continente fue el nacimiento tanto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE como de su política de cooperación al desarrollo. Ambas políticas favorecieron la suscripción de acuerdos entre la UE y numerosos países africanos para que Bruselas proporcionara ayuda financiera a estos países condicionada a la celebración de procesos electorales acordes a los estándares internacionales para

⁹⁰⁴ WALZER, M.: *“Spheres of Justice: a Defence of Pluralism and Equality”*, Blackwell, Oxford, 1983.

⁹⁰⁵ ABBINK, J. y HESSELING, G.: *“Election observation and democratization in Africa”*, MacMillan Press LTD, Gran Bretaña, 2000.

⁹⁰⁶ ABBINK, J. y HESSELING, G.: Vid. Op.cit.

⁹⁰⁷ *Ibidem*.

elecciones. La observación de procesos electorales de la Unión Europea en África comenzó en los años 90, con la observación de elecciones cruciales, como las de Sudáfrica y Mozambique; progresivamente, la UE ha ido aumentando su presencia en el continente conforme se intensificaba el compromiso de la UE con la estabilidad y el desarrollo democrático de los países africanos.

Como la observación de la UE ya ha sido analizada en el capítulo 8 de esta investigación, el presente capítulo, en lo que respecta al continente africano, se focalizará en la observación electoral internacional intergubernamental genuinamente africana, que llevan a cabo principalmente organizaciones regionales como la Unión Africana (UA), la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) y la CEDEO o ECOWAS. Del mismo modo, y en lo que concierne al mundo árabe y musulmán también abordaremos las modalidades y objetivos de la observación llevada a cabo por otras organizaciones regionales, como la Liga Árabe o la Organización para la Cooperación Islámica.

El caso africano requiere una atención particular. Aunque la democracia camina en el continente con obstáculos en muchos casos, existen ejemplos de países que están evolucionando por la senda democrática. Ello además reforzado y fortalecido por unas organizaciones de observación electoral regional que están adquiriendo paulatinamente una mayor especialización técnica y una metodología de observación más depurada. No obstante, persisten condicionantes políticos, restricciones económicas y reticencias a la intervención extranjera, que continúan generando múltiples obstáculos y desafíos al desarrollo de la democracia en África.

A pesar de ello, la historia de África en el último medio siglo ha evidenciado que las elecciones se están paulatinamente estableciendo como un medio por el que los gobernantes tratan cada vez más de adquirir su legitimidad. Por tal motivo, existen pocas razones para creer que las elecciones cesarán de cumplir este rol en el próximo futuro.⁹⁰⁸ En este rol el papel que puede desempeñar la observación electoral gubernamental resulta esencial e irremplazable.

⁹⁰⁸ ABBINK, J. y HESSELING, G.: Vid. op. cit.

9.2.1. LA UNIÓN AFRICANA.

9.2.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UA.

La **Organización para la Unidad Africana (OUA)** es una organización regional fundada el 25 de mayo de 1963, con la firma de la **Carta de Addis Abeba**⁹⁰⁹ por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países africanos que tomaron parte en esta Conferencia celebrada en la capital keniana. Treinta y ocho años después de su creación, la OUA, Organización de vocación puramente política, se transformó en una nueva Organización de inspiración más económica: la **Unión Africana**.⁹¹⁰ La creación de la Unión Africana (UA) debe considerarse como un hito en la evolución institucional del continente.

Inicialmente, la OUA surgió como un instrumento de lucha por la liberación, pero que a la vez pretendía fijar permanentemente las fronteras de los países.⁹¹¹ Como afirma **Kabunda**:

*“la OUA estaba en el centro de una tremenda contradicción. Por una parte pretendía ser una organización de la unidad, y por otra mantenía y defendía la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados miembros”.*⁹¹²

En su afán por conseguir la unidad y el desarrollo económico y social en el continente, bajo la égida de la OUA, los países africanos adoptaron una serie de iniciativas y realizaron progresos sustanciales en numerosos ámbitos. Deben ser destacadas las siguientes:

El **Plan de Acción de Lagos**⁹¹³ (**PAL**) y el **Acta Final de Lagos**,⁹¹⁴ aprobados en 1980, definen los programas y las estrategias que pretenden promover la cooperación entre los países africanos.

⁹⁰⁹ Carta de la Organización de la Unidad Africana, Addis Abeba, de 25 de mayo de 1963. Sitio web Unión Africana: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf

⁹¹⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid, pp. 804-809.

⁹¹¹ BENAVIDES DE LA VEGA, L., *“Actores regionales y subregionales en África subsahariana”*, Fundación Carolina, Avances de Investigación, número 14, Madrid, 2007, p. 23.

⁹¹² KABUNDA, M. (Ed.), *“África subsahariana ante el nuevo milenio”*, Pirámide, 2002, p.79.

⁹¹³ Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de África 1980-2000, Abril 1980.

La *Carta Africana de los Derechos del Hombre*,⁹¹⁵ adoptada en 1981 en Nairobi (Kenia), condujo a la creación de la **Comisión de los Derechos del Hombre y de los Pueblos**, con sede en Banjul (Gambia), así como la *Declaración y el Plan de Acción de Grand-Baie*,⁹¹⁶ dos instrumentos adoptados por la OUA para la promoción de los derechos del hombre y de los pueblos en el continente.

La *Declaración de la OUA sobre la situación política y socioeconómica en África y los cambios fundamentales que se producen en el mundo*,⁹¹⁷ aprobada en 1990, que subraya la determinación de África a tomar la iniciativa, a dirigir su propio destino y a afrontar los desafíos de la paz, la democracia y la seguridad en el continente.

La *Carta Africana de la participación popular*,⁹¹⁸ de 1990, evidencia la determinación renovada de la OUA de trabajar para situar al ciudadano africano en el centro de los procesos de desarrollo y de toma de decisiones.⁹¹⁹

El 9 de Septiembre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptaron una declaración, la **Declaración de Sirte (Libia)**,⁹²⁰ en la que se reclamaba la creación de la Unión Africana con vistas a acelerar el proceso de integración en el continente y permitir al continente africano desempeñar el papel que le corresponde en la economía mundial, así como para desplegar sus esfuerzos para la resolución de los problemas sociales, económicos y políticos a los que se enfrenta.

⁹¹⁴ Acta Final de Lagos (Nigeria), Abril de 1980.

⁹¹⁵ Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, aprobada en la 18ª Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, 27 de Junio de 1981 (OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Sitio web Unión Africana: http://www.au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf

⁹¹⁶ Declaración y el Plan de Acción sobre los derechos humanos en África aprobado en Grand Baie, Mauricio (1999).

⁹¹⁷ Vid. Sitio web Unión Africana: <http://www.au.int/en/content/addis-ababa-09-%E2%80%9311-july-1990-assembly-heads-state-and-government-twenty-sixth-ordinary-sess>

⁹¹⁸ Carta Africana de la Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación (Declaración de Arusha), 16 de febrero de 1990.

⁹¹⁹ www.au.int

⁹²⁰ Declaración de Sirte (Libia), 8-9 de septiembre de 1999, 4ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (EAHG/Draft/Decl. (IV) Rev.1).

En 2002, en la **Cumbre de Durban**⁹²¹ se lanzó oficialmente la **Unión Africana**, que fue seguida de la celebración de la sesión inaugural de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA.⁹²²

Entre las novedades más significativas que la UA aporta, en relación con su predecesora, están los principios democráticos, los derechos humanos, el estado de derecho y el buen gobierno.⁹²³ Empezó a surgir un mayor interés por democratizar los procesos electorales, con una amplia participación de la sociedad civil.⁹²⁴ De este modo, entre los objetivos de la Unión Africana encontramos el de

“promover principios e instituciones democráticas, participación popular y buen gobierno”.⁹²⁵

Ello constituirá una nueva fase en los deseos democratizadores de la organización africana, que se traducirá en un mayor compromiso con los principios democráticos y una mayor expansión de sus acciones en materia de observación electoral.

9.2.1.2. Estándares internacionales para elecciones.

La Unión Africana desarrolla sus actividades de observación electoral con base en dos categorías de estándares internacionales: - los recogidos en Tratados internacionales; y - los no recogidos en Tratados internacionales. Procedemos a relacionarlos a continuación:

1. Entre los ESTÁNDARES RECOGIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES, debemos destacar los siguientes:

A) Carta Africana de los Derechos Humanos y los derechos de los

⁹²¹ Declaración de Durban (Sudáfrica), Primera Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, 9-10 Julio de 2002, ASSEMBLY/AU/Dec. 1- 5 (I)- ASSEMBLY/AU/Decl. 1- 3 (I) http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_10_12_July_2003_AUC_%20THE_FIRST_ORDINARY_SESSION.pdf

⁹²² DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid, pp. 804-809.

⁹²³ UA (2000), *Acte Constitutif*, Art. 4 (m) y BENAVIDES DE LA VEGA, L., *op. cit.*, p. 24.

⁹²⁴ *Ibidem*.

⁹²⁵ Acta Constitutivo de la UA (2000), Preámbulo.

pueblos.⁹²⁶

“Artículo 13

Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.

2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.

3. Todo individuo tendrá derecho a acceder a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad con todas las personas ante la ley.”

B) Protocolo a la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África.⁹²⁷

“Article 9 Right to Participation in the Political and Decision-Making Process

1. States Parties shall take specific positive action to promote participative governance and the equal participation of women in the political life of their countries through affirmative action, enabling national legislation and other measures to ensure that:

a) women participate without any discrimination in all elections;

b) women are represented equally at all levels with men in all electoral processes;

[...]

2. States Parties shall ensure increased and effective representation and participation of women at all levels of decision-making.”

C) Carta Africana sobre democracia, elecciones y gobernanza.⁹²⁸

“Article 2

The objectives of this Charter are to:

1. Promote adherence, by each State Party, to the universal values and principles of democracy and respect for human rights;

2. Promote and enhance adherence to the principle of the rule of law premised upon the respect for, and the supremacy of, the Constitution and constitutional order in the political arrangements of the State Parties;

3. Promote the holding of regular free and fair elections to institutionalize legitimate authority of representative government as well as democratic change of governments;

Article 3

State Parties shall implement this Charter in accordance with the following principles:

1. Respect for human rights and democratic principles;

2. Access to and exercise of state power in accordance with the constitution of the State Party and the principle of the rule of law;

3. Promotion of a system of government that is representative;

4. Holding of regular, transparent, free and fair elections;”

Article 17

State Parties re-affirm their commitment to regularly holding transparent, free and fair

⁹²⁶ http://www.au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf

⁹²⁷ Protocolo a la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África, adoptada en la 2ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo (Mozambique), 11 de Julio de 2003. Sitio web de la UA: <http://www.au.int/en/sites/default/files/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf>

⁹²⁸ Carta Africana sobre democracia, elecciones y gobernanza, aprobada por la 8ª Sesión Ordinaria de la Asamblea, en Addis Abeba, Etiopía, 30 de Enero de 2007. Sitio web de la UA: http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf

elections in accordance with the Union's Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa:

To this end, State Parties shall:

- 1. Establish and strengthen independent and impartial national electoral bodies responsible for the management of elections.*
- 2. Establish and strengthen national mechanisms that redress election-related disputes in a timely manner.*
- 3. Ensure fair and equitable access by contesting parties and candidates to state controlled media during elections.*
- 4. Ensure that there is a binding code of conduct governing legally recognized political stakeholders, government and other political actors prior, during and after elections. The code shall include a commitment by political stakeholders to accept the results of the election or challenge them in through exclusively legal channels."*

2. Entre los ESTÁNDARES NO RECOGIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES o BUENAS PRÁCTICAS ELECTORALES, destacamos:

A) El Nuevo Paternariado para el Desarrollo de África (NEPAD) Declaración sobre Democracia y Gobernanza Económica y Política (2001).⁹²⁹

"7. At the beginning of the new century and millennium, we reaffirm our commitment to the promotion of democracy and its core values in our respective countries. In particular, we undertake to work with renewed determination to enforce

[...]

- individual and collective freedoms, including the right to form and join political parties and trade unions, in conformity with the constitution;*

[...]

- the inalienable right of the individual to participate by means of free, credible and democratic political processes in periodically electing their leaders for a fixed term of office;*

13. In support of democracy and the democratic process

We will:

- ensure that our respective national constitutions reflect the democratic ethos and provide for demonstrably accountable governance;*
- promote political representation, thus providing for all citizens to participate in the political process in a free and fair political environment;*
- enforce strict adherence to the position of the African Union (AU) on unconstitutional changes of government and other decisions of our continental organization aimed at promoting democracy, good governance, peace and security;*
- strengthen and, where necessary, establish an appropriate electoral administration and oversight bodies, in our respective countries and provide the necessary resources and capacity to conduct elections which are free, fair and credible;*
- reassess and where necessary strengthen the AU and sub-regional election monitoring mechanisms and procedures;"*

B) Declaración de la OUA sobre los Principios que rigen las elecciones en África.⁹³⁰

⁹²⁹ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Africana, en Abuja (Nigeria), 23 Octubre 2001.

⁹³⁰ Declaración de la UA /OUA sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África, 2002.

“Agree and endorse the following Principles Governing Democratic Elections in Africa:

II. Principles of Democratic Elections

- 1. Democratic elections are the basis of the authority of any representative government;*
- 2. Regular elections constitute a key element of the democratization process and therefore, are essential ingredients for good governance, the rule of law, the maintenance and promotion of peace, security, stability and development;*
- 3. The holding of democratic elections is an important dimension in conflict prevention, management and resolution;*
- 4. Democratic elections should be conducted:*
 - a) freely and fairly;*
 - b) under democratic constitutions and in compliance with supportive legal instruments;*
 - c) under a system of separation of powers that ensures in particular, the independence of the judiciary;*
 - d) at regular intervals, as provided for in National Constitutions;*
 - e) by impartial, all-inclusive competent accountable electoral institutions.”*

9.2.1.3. Estructura organizativa de la UA en materia electoral. La Unidad de Asistencia Electoral y Democracia de la Unión Africana (DEAU).

Entre los Órganos principales de la UA,⁹³¹ debemos destacar: - La **Conferencia**, órgano supremo de la Unión, compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno o por sus representantes; - El **Consejo Ejecutivo**, formado por los ministros o autoridades designadas por los gobiernos de los Estados miembros; - La **Comisión**, que es el órgano de funcionamiento permanente de la UA, que actúa como Secretaría de la Unión; encontrando entre sus ámbitos de actuación, los Asuntos Políticos, en el que encontramos las actividades de la UA en materia de derechos del hombre, democracia instituciones electorales y buena gobernanza; - El **Parlamento Panafricano**, que trata de asegurar la plena participación de los pueblos africanos en la gobernanza, desarrollo e integración económica del continente; - y la **Secretaría General**.⁹³²

La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA), en su 38ª sesión ordinaria, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2002, aprobó la *“Declaración sobre los Principios que gobiernan las elecciones democráticas en África”*, que estableció que

⁹³¹ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid, pp. 804-809.

⁹³² BENAVIDES DE LA VEGA, L., *op. cit.*, p. 27.

*"la celebración de elecciones democráticas es un aspecto importante en la prevención, gestión y resolución de conflictos".*⁹³³

La Declaración subrayaba la necesidad de reforzar los esfuerzos de la Organización en desarrollar el proceso democrático en África en concordancia de su creciente papel en la observación de elecciones en el continente.⁹³⁴

En respuesta a esta Declaración, el Consejo de Ministros reunido en Durban en Julio de 2002, adoptó la **Decisión EX.CL/Dec.300 (IX)**.⁹³⁵

"Establecer una Unidad especializada en Democracia y Asistencia Electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos de la Comisión de la Unión Africana".

Finalmente, en virtud de la **Decisión del Consejo Ejecutivo de la UA adoptada en Banjul en 2006**, se aprobó la creación de la **Unidad de Asistencia Electoral y Democracia de la UA (DEAU)**.⁹³⁶

Entre sus **objetivos**, la DEAU tiene una amplia misión: ostenta tanto la responsabilidad de coordinar la organización y participación de la UA en la observación de elecciones como la de implementar el Programa de la Comisión de la UA para la promoción de la Democracia y el desarrollo de elecciones democráticas en el continente.

Los ejes de trabajo de la Unidad son las Misiones de Observación Electoral de la UA, la creación de bases de datos sobre Organismos Electorales y otros Órganos relacionados, la formación y entrenamiento de observadores electorales en las cinco regiones de la UA, la asistencia técnica a los Organismos Electorales bajo invitación de los Estados (por ejemplo, logística de las elecciones, registro de votantes, formación de

⁹³³ Declaración sobre los Principios que gobiernan las elecciones democráticas en África", 1-7 AHG/Dec.171 (XXXVIII), Durban (Sudáfrica), 8 de Julio de 2002, 38ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estados y de Gobierno de la Organización para la Unión Africana.

⁹³⁴ http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PA/ELECTION_UNIT/AU_Election_Unit.htm

⁹³⁵ Consejo Ejecutivo de la Primera Sesión Ordinaria, Durban (Sudáfrica), 10 de Julio de 2002.

⁹³⁶ Decisión sobre el Establecimiento y Organización del Fondo y la Unidad de Democracia y Asistencia Electoral (EX.CL/Dec.300 (IX) - Doc.EX.CL/272), Sitio web Unión Africana: http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20DEC%20278%20-%20314%20%28IX%29%20_E.pdf

oficiales electorales, delimitación de circunscripciones, etc.), y encuentros regionales sobre la promoción de los procesos electorales respecto de la actuación de los Organismos Electorales de los Estados miembros.⁹³⁷

9.2.1.4. Las Misiones de Observación Electoral de la UA sobre el terreno. Metodología.

La observación electoral de la UA se encuentra en constante desarrollo y mejora desde un punto de vista metodológico, lo que no obsta para afirmar que estamos ante una Organización fundamental en la observación de elecciones en el continente africano.

Las misiones de observación electoral de la UA observan en los 54 Estados miembros de la Organización, sin necesidad de invitación, ni acuerdo específico de observación, por cuanto que sus actividades ya están acordadas y consensuadas por los Estados miembros. Este amplio alcance geográfico se ve compensado por el carácter complementario que las misiones de la AU presentan en sus actividades de observación en aquellos ámbitos regionales del continente africano que ya están cubiertos desde el punto de vista de la observación electoral por otras Organizaciones más especializadas y más conocedoras de los países de dicha región, el ECOWAS (en África Occidental), el SADC (en África del Sur), y el EAC (en los países del Este del continente). Es decir, en estas regiones, el papel de la observación electoral de la UA adquiere un rol complementario.

Sus misiones se componen habitualmente de un Equipo coordinador que se establece en la capital del país y de un grupo observadores de corta duración que se despliegan por todo el país, en un número limitado, pero que en ocasiones ha llegado a alcanzar los 50 o 60 observadores, en función de la complejidad o no del proceso electoral y de la disponibilidad de fondos.

Las Misiones de observación electoral de la AU pueden revestir las siguientes

⁹³⁷ http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PA/ELECTION_UNIT/AU_Election_Unit.htm

modalidades:⁹³⁸

1) **Misión de Evaluación Preelectoral (Pre-election Assessment Mission)**, que evalúa las condiciones previas para el despliegue de la Misión, aspectos de seguridad, de unos requisitos mínimos para el envío de una Misión de Observación.

2) **Misión Política**, compuesta de un número reducido de expertos de alto nivel, que se reunirán con los actores políticos del país, para analizar los aspectos más relevantes del proceso electoral futuro.

3) **Misión de Observadores de Larga Duración**, escasamente desplegadas por la Organización, pero que se encuentra en fase de desarrollo desde 2013.

4) **Misión de Observadores de Corta Duración**, la más comúnmente empleada y desplegada sobre el terreno por la UA, por un plazo aproximado de unos 10 días.

5) **Misiones de Seguimiento de Recomendaciones (Follow up Missions)**, puestas en marcha de manera incipiente por la UA desde 2014, que se desarrollan normalmente en coordinación con otras organizaciones de observación electoral internacional, como la Unión Europea.

El formato final de la Misión Electoral concreta desplegada en un proceso electoral es decidido por la Unidad de Democracia y Asistencia Electoral en base a sus criterios técnicos. No obstante, un proceso electoral puede activar los cinco formatos de Misiones reseñados, como en el caso de Nigeria en 2015, o sólo poner en marcha la Misión de Evaluación Electoral y la Misión de Observadores de Corta Duración, como es habitual en la gran parte de los procesos observados.

Los observadores electorales de la UA son reclutados de manera individualizada por la Unidad de Democracia y Asistencia Electoral, y combinan embajadores de los países miembros de la UA acreditados ante esta, parlamentarios panafricanos, oficiales de Órganos Electorales de los Estados miembros y representantes de organizaciones de

⁹³⁸ *Manual de Observación Electoral de la Unión Africana*, Comisión de la Unión Africana, Addis Abeba, Etiopía (2013).

la sociedad civil. A su llegada al país observado, reciben formación, normalmente por parte de la EISA,⁹³⁹ y también son seleccionados en base a criterios de representatividad geográfica y de equidad de género, debiendo ajustar su conducta al Código de Conducta contenido en las Directrices para la Observación Electoral de la Unión Africana y las Misiones de Monitorización.⁹⁴⁰

En la jornada de votación, la actividad de observación de la AU es similar a la realizada por las organizaciones de observación con una metodología más técnica y profesionalizada, con observación de todas las fases de la jornada electoral, apertura de los colegios electorales, votación, cierre de los colegios, recuento y tabulación.

El coste de las Misiones de Corta Duración oscila en torno a los 250.000 dólares, pero la suma de los diferentes formatos de misión puede incrementar sustancialmente el coste final de estas Misiones, sobre todo, en el caso del despliegue de observadores de larga duración.

Sus informes son independientes de los gobiernos, aunque la designación del Jefe de Misión, una importante personalidad política en el continente sí que es una decisión estrictamente política.

Las Misiones de Observación Electoral de la AU tienen además como objetivo detectar los puntos débiles del proceso electoral para desarrollar a posteriori proyectos de asistencia electoral a fin de mejorar y perfeccionar el proceso electoral en el país observado.

Dos días después de la jornada de votación, la UA emite su **declaración preliminar**, de manera independiente, sin interferencia de los Estados miembros, y, en ocasiones, de manera coordinada con otras organizaciones internacionales.⁹⁴¹ Este informe preliminar, en el caso de la UA, presenta una naturaleza más diplomática,

⁹³⁹ EISA (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa o Instituto Electoral para una Democracia Sostenible en África) es una organización no gubernamental fundada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 1996, cuyo objetivo consiste en la promoción de elecciones creíbles y la democracia participativa, así como el reforzamiento de la democracia en África.

⁹⁴⁰ Vid. ut supra.

⁹⁴¹ En las elecciones de Tanzania 2015, la declaración preliminar –aunque independiente– fue realizada en el mismo acto por la UA, la Commonwealth y la EAC, lo que demuestra cierta colaboración en la elaboración del informe preliminar por estas Organizaciones.

recalcando los aspectos positivos y las debilidades del proceso, no con el objetivo de validar o invalidar un proceso, ni de compararlo con estándares internacionales, sino que se trata de emplear un lenguaje más diplomático, más centrado en el cumplimiento de la normativa electoral nacional del país, y que tiene como finalidad el perfeccionamiento de los procesos. De ahí, que sus informes raramente sean muy críticos con un proceso electoral.⁹⁴²

El **informe final** se publica a las seis semanas de la jornada de votación y, aunque presentan una elevada exhaustividad analítica, resultan aún muy endeble –entre otras- en materia de análisis de medios, financiación de campañas electorales y competitividad de actores electorales,⁹⁴³ aspectos que sin embargo resultan claves para una adecuada evaluación del proceso. Se adjuntan algunos extractos de informes de Misiones de la UA en el **Anexo A**.

9.2.1.5. Conclusiones y valoración.

La observación electoral de la Unión Africana constituye una actividad íntegramente africana, motivo por el cual ya prima facie merece ser destacada y valorada positivamente. La Carta Africana de Derechos Humanos evidencia el compromiso de los países africanos en la consecución de la democracia y los derechos humanos en el continente. La *Carta Africana de los Derechos del Hombre*, adoptada en 1981 en Nairobi (Kenia), que condujo a la creación de la **Comisión de los Derechos del Hombre y de los Pueblos**, así como la **Declaración y el Plan de Acción de Grand-Baie**, son dos instrumentos trascendentales de la OUA para la promoción de los derechos del hombre y de los pueblos en África.

Este compromiso con la democracia africana debe ser calificado positivamente desde un punto de vista teórico; sin embargo, la realidad africana aún discurre por otra vía, en la que siguen prevaleciendo los principios de soberanía de los Estados y de no injerencia en los asuntos internos que, de alguna forma, limitan la capacidad de penetración de la observación electoral.

⁹⁴² Sólo las elecciones de Zimbabue en 2014 y algunos otros procesos recibieron una severa crítica por parte de las Misiones de la Organización.

⁹⁴³ *Manual de Observación Electoral de la Unión Africana*, Comisión de la Unión Africana, Addis Abeba, Etiopía (2013).

La puesta en marcha de misiones de observación electoral por parte de la UA en el continente africano conforma un hito para el desarrollo democrático del continente. En un alto número de sus misiones, la observación electoral de la UA puede caracterizarse por el fuerte componente político de sus miembros, así como por el escaso número de observadores desplegados por el país. A mi juicio, se trata de **misiones de observación “parciales”**, menos especializadas y profesionalizadas que las calificadas como misiones “integrales” en este trabajo (OEA, UE y OSCE/ODIHR), que destacan por acertar a desarrollar una “observación” con elementos de cooperación horizontal entre Organismos electorales africanos, centrándose en la jornada electoral y en los aspectos más técnicos del proceso. No obstante, es necesario subrayar que sus misiones están en un proceso de perfeccionamiento y mejora de la metodología que las está acercando sustancialmente a las misiones de observación electoral “integral”.

En las misiones de observación electoral de la UA, a nuestro juicio, sobresalen tres características: (1) La importancia política de sus jefes de Misión; (2) Los contingentes reducidos de observadores, habitualmente, sólo de corta duración; (3) La observación centrada en la jornada electoral y en los aspectos técnicos del proceso.

A pesar de lo anterior, en algunos casos, la observación electoral de la UA no ha podido actuar de manera independiente, sino que se ha visto constreñida por la voluntad de los Estados. El caso de las elecciones de Zimbabwe de 31 de Julio de 2013 puso de relieve que en algunas de las misiones de observación de la UA –en este caso, además, integrada por una Misión de Miembros del Parlamento Panafricano- ha predominado el factor político de la misión sobre el técnico, siendo que en este proceso la Misión se encontró limitada y “controlada” por las autoridades de los Estados que componían la misión de observación, los cuales antepusieron sus intereses políticos a la evaluación técnica de la Misión; y ello por cuanto que las discrepancias producidas en la observación de la UA en las citadas elecciones provocaron que los observadores destacados en el país por el gobierno de Botswana no se plegaran a las conclusiones del Jefe de la MOE UA a favor de validar el proceso electoral, y optaron por mantener sus propias conclusiones, sin duda, apoyadas por los intereses políticos de las autoridades de Botswana. Esto demuestra que la carencia de una metodología y una especialización técnica adecuadas puede conducir a que la “observación” de elecciones de la UA pueda

convertirse en un juego político de intereses de los países con observadores en la Misión.

Sin embargo, este constituye un caso excepcional, pues en la mayor parte de las misiones de la UA entendemos que prevalece la independencia de sus actividades y de sus conclusiones sobre los procesos electorales observados.

En definitiva, como valoración de estas misiones, podemos colegir que su impacto puede ser más relevante a corto plazo o de forma coyuntural en el proceso electoral observado (efectos de disuasión, concesión de legitimidad a los resultados, prevención de conflictos) que en el plano estructural o a largo plazo (consolidación institucional, mejora de la democracia, estabilidad política). Entendemos que al no focalizar de forma sistemática su observación en aspectos tales como la competitividad de los candidatos, el equilibrio en la financiación de las campañas, los tiempos en los medios de comunicación, el marco legal o el registro de votantes o de candidatos, sus efectos son menos ambiciosos y su impacto para la democracia es menor. Finalmente, los informes de observación emitidos por la UA tienen una virtualidad limitada habida cuenta que al centrarse más en la observación de la jornada electoral y en aspectos más procedimentales del proceso electoral, su valoración final no es todo lo rigurosa que sería aconsejable a la hora de analizar si las elecciones observadas han sido acordes a los estándares internacionales para elecciones democráticas.

Por último, de los ejemplos extraídos también puede deducirse con facilidad que las misiones de la UA utilizan, en mayor medida, como referencia de su observación los textos legales nacionales del país observado que los estándares regionales e internacionales para elecciones. De ahí que su impacto se vea considerablemente reducido desde el punto de vista de la mejora de la democracia y la promoción del cumplimiento de los estándares internacionales.

No obstante, debemos valorar positivamente la observación electoral de la Unión Africana, y tener en consideración que se encuentra en fase de desarrollo, demostrando una clara voluntad de perfeccionar su metodología y de dotar de mayor alcance a sus actividades. Por ello, es de esperar que sus actividades puedan alcanzar el carácter de una observación electoral integral y altamente cualificada próximamente.

9.2.2. LA COMUNIDAD DE DESARROLLO DEL AFRICA AUSTRAL (SOUTH AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY, SADC).

9.2.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la SADC.

La Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) se estableció con el objetivo de lograr la independencia política del Sur de África. La SADC fue precedida por la *Conferencia de Coordinación de Desarrollo del África Austral (SADCC)*, con sede en Lusaka, Zambia, que fue creada el 1 de abril de 1980 con la adopción de la *Declaración de Lusaka “África del Sur: Hacia la Liberación Económica”*.⁹⁴⁴

La creación de la SADCC fue la culminación de un largo proceso de consultas por los líderes de los siguientes países: Sudáfrica, Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Suazilandia, Tanzania y Zambia.⁹⁴⁵ La nueva organización internacional se denominó *Comité para el desarrollo del África Austral*, aunque acordó la iniciación de un proceso para formalizar su tratado constitutivo en la reunión de Harare, en Zimbawe, en 1989. El 17 de agosto de 1992, en la **cumbre de Windhoek**, Namibia, los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron la **Declaración y el Tratado SADC**,⁹⁴⁶ que transformaba de forma efectiva la Conferencia de Coordinación de Desarrollo de África del Sur (SADCC) en la **COMUNIDAD PARA EL DESARROLLO DEL AFRICA AUSTRAL (SADC)**.⁹⁴⁷

Según la propia Organización, la **Misión de la SADC** consiste en promover el crecimiento sostenible y equitativo y el desarrollo socioeconómico mediante sistemas productivos eficientes, una más profunda cooperación e integración, la buena

⁹⁴⁴ Declaración de Lusaka (Zambia), de 1 de abril de 1980.

⁹⁴⁵ BENAVIDES DE LA VEGA, L., *op. cit.*, p. 94.

⁹⁴⁶ Declaración y Tratado que establece la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, en inglés), firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de África del Sur, el 17 de Agosto de 1992, en Windhoek (Namibia). Documento en sitio web SADC:

http://www.sadc.int/files/8613/5292/8378/Declaration_Treaty_of_SADC.pdf

⁹⁴⁷ Actualmente, la SADC reúne a 15 Estados miembros; Angola, Botswana, República Democrática del Congo (RDC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

gobernanza, una paz y seguridad duraderas, con objeto de que la región pueda emerger como un actor competitivo y efectivo en las relaciones internacionales y en la economía mundial.⁹⁴⁸ El Tratado de Windhoek reafirmaba el compromiso de los Estados miembros en la afirmación de los principios de soberanía, solidaridad, paz y seguridad, derechos humanos, democracia y el estado de derecho.⁹⁴⁹

El **Plan Indicativo Estratégico de Desarrollo Regional** (RISDP, por sus siglas en inglés)⁹⁵⁰ reafirma el compromiso de los Estados miembros de la SADC con la buena gobernanza en una cultura democrática, completa participación de la sociedad civil, transparencia y respecto al imperio de la Ley.

La SADC se estructura en ocho Órganos, entre los cuales destacamos: la **Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno**, el **Tribunal de la SADC**, el **Consejo de Ministros**, **Secretaría**, y otros comités y grupos de trabajo.⁹⁵¹

9.2.2.2. Principios y directrices reguladoras de unas elecciones democráticas. Estándares de observación electoral de las Misiones de Observación Electoral de la SADC.

La SADC ha realizado grandes progresos en la consolidación de la participación de sus ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la consolidación de las prácticas e instituciones democráticas. En este sentido, las Constituciones de todos los Estados miembros de la SADC proclaman la igualdad de oportunidades y el derecho a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El **artículo 4 del Tratado SADC** estipula que:

“derechos humanos, democracia e imperio de la Ley son los principios básicos de la actuación de sus miembros”.

Por su parte, el **artículo 5** destaca como objetivo de la SADC:

⁹⁴⁸ www.sadc.int

⁹⁴⁹ BENAVIDES DE LA VEGA, L., *op. cit.*, p. 95.

⁹⁵⁰ Plan global que establece un marco de desarrollo e implementación que guía la agenda regional de interacción de la SADC para el período comprendido entre 2005 y 2020.

⁹⁵¹ Información extraída de la página oficial de la SADC: www.sadc.int

*“construir una región con un alto grado de armonización y racionalización que permita reunir recursos para conseguir la autosuficiencia colectiva con el fin de mejorar los niveles de vida de los pueblos de la región.”*⁹⁵²

El **Protocolo sobre Cooperación Política, Defensa y Seguridad** afirma que:

*“SADC shall “promote the development of democratic institutions and practices within the territories of State Parties and encourage the observance of universal human rights as provided for in the Charter and Conventions of the Organization of African Unity [African Union] and the United Nations.”*⁹⁵³

El **Programa de Gobernanza y Democracia**⁹⁵⁴ es uno de los programas estandartes del Foro Parlamentario de la SADC, cuyo principal objetivo es el fomento de un mayor papel para los Parlamentos en la mejora de la democracia participativa y la buena gobernanza en el SADC. De acuerdo con ello, el Programa trata de mejorar la capacidad de los Parlamentos nacionales de la región SADC, como instituciones centrales de los procesos de democratización. La **Comisión Permanente sobre Democratización, Gobernanza e Igualdad de Género** dirige el trabajo del Forum en el Programa de Gobernanza y Democracia.

Entre las **áreas principales de intervención del Programa**, podemos destacar, entre otras la relativa a los **Parlamentos y Elecciones**, que engloba la observación de elecciones, la participación ciudadana, y el reforzamiento de las instituciones de gobierno democrático.

Los estándares de observación electoral de la SADC, además de la normativa electoral nacional e internacional vigente en el país que celebra elecciones, son las siguientes:

- i. Protocolo sobre Género y Desarrollo de la Comunidad de Desarrollo de África Austral*⁹⁵⁵.
- ii. Protocolo contra la Corrupción de SADC.*⁹⁵⁶

⁹⁵² SADC (2001), *Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community as amended*, www.sadc.int

⁹⁵³ Protocolo de la SADC aprobado en Blantyre, el 14 de agosto de 2001.

⁹⁵⁴ <http://www.sadcpf.org/dg/>

⁹⁵⁵ Tratado internacional que aún no está en vigor.

iii. ***Normas y Estándares para Elecciones en la región SADC.***⁹⁵⁷

iv. ***Principios y Directrices SADC para Elecciones democráticas.***⁹⁵⁸

“2. Principios para la administración de elecciones democráticas

2.1. Los Estados miembros de la CDAA se adherirán a los siguientes principios para la administración de elecciones democráticas:

2.1.1. Participación plena de los ciudadanos en el proceso político.

2.1.2. Libertad de asociación.

2.1.3. Tolerancia política.

2.1.4. Intervalos regulares para las elecciones de conformidad con las respectivas constituciones nacionales.

2.1.5. Igualdad de oportunidades para todos los partidos en su acceso a los medios de comunicación de masas.

2.1.6. Igualdad de oportunidades para ejercer el derecho a votar y a ser votado.

2.1.7. Independencia del poder judicial e imparcialidad de las instituciones electorales.

2.1.8. Formación del votante.

2.1.9. Aceptación y respeto de los resultados electorales que hayan sido proclamados libres y justos por las autoridades electorales nacionales competentes, por parte de los partidos políticos, de conformidad con la ley del país.

2.1.10. Apelación de los resultados electorales según lo previsto en las leyes del país.

7. Responsabilidades de los Estados miembros que celebren elecciones

7.1 Tomar las medidas necesarias que garanticen la implementación escrupulosa de los principios mencionados más arriba, de conformidad con los procesos constitucionales del país.

7.2. Establecer, cuando no existan, las instituciones apropiadas que se planteen asuntos como los códigos de conducta, la ciudadanía, la residencia, los requisitos de edad para ejercer el derecho a voto y la compilación de censos electorales.

7.3. Establecer órganos electorales nacionales imparciales, incluyentes, competentes y responsables, integrados por personal cualificado, así como entidades legales competentes que incluyan tribunales constitucionales eficaces para arbitrar eventuales disputas que surjan de la administración de las elecciones.

7.4 Salvaguardar las libertades humanas y civiles de todos los ciudadanos, incluidas las libertades de movimientos, reunión, asociación, expresión y campaña, así como el acceso a los medios de comunicación por todas las partes interesadas, durante los procesos electorales según lo previsto en el artículo 2.1.5, más arriba.

7.5. Tomar todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir la perpetración del fraude, la manipulación o cualquier otra práctica ilegal a lo largo de todo el proceso electoral para mantener la paz y la seguridad.

7.6. Garantizar la disponibilidad de la logística y los recursos necesarios para celebrar elecciones democráticas.

7.7. Garantizar que se proporciona la seguridad adecuada a todas las partes electorales.

⁹⁵⁶ En vigor desde Julio de 2005.

⁹⁵⁷ Normas y Estándares para Elecciones en la Región SADC, aprobada por la Asamblea Plenaria del Foro Parlamentario de la SADC, el 25 de Marzo de 2001, en Windhoek, Namibia. Acceso web: http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm

⁹⁵⁸ Principios y Directrices SADC para Elecciones democráticas, aprobado por la Cumbre de la SADC, en Mauritius, Agosto de 2004. Acceso web: http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm

- 7.8. Garantizar la transparencia y la integridad de todo el proceso electoral mediante la facilitación del despliegue de representantes de los partidos políticos y candidatos a título individual en los centros de votación y recuento, y mediante la acreditación de observadores/supervisores nacionales y otros.
- 7.9. Alentar la participación de las mujeres, los discapacitados y los jóvenes en todos los aspectos del proceso electoral de conformidad con las leyes nacionales.
- 7.10. La emisión de invitaciones de las instituciones electorales pertinentes del país durante las elecciones a la CDAA 90 (noventa) días antes de la jornada electoral para que sea posible la adecuada preparación del despliegue de una misión de observación electoral.
- 7.11. Garantizar la libertad de movimientos de los miembros de la MOE-C (Misión de Observación Electoral de la CDAA) dentro del país anfitrión.
- 7.12. Acreditación como observadores electorales de los miembros de la MOE-C bajo unas bases no discriminatorias.
- 7.13. Permitir que los miembros de la MOE-C se comuniquen libremente con los partidos políticos y candidatos en liza, otras asociaciones y organizaciones políticas, y organizaciones de la sociedad civil.
- 7.14. Permitir que los miembros de la MOE-C se comuniquen libremente con los votantes, excepto cuando la ley electoral prohíba tal comunicación para proteger el secreto del voto.
- 7.15. Dar a los miembros de la MOE-C un acceso sin restricciones a los medios de comunicación y una comunicación libre con los mismos.
- 7.16. Permitir que los miembros de la MOE-C se comuniquen con la Comisión Electoral Nacional, la autoridad electoral apropiada y otros administradores electorales, y que tengan un acceso sin barreras a los mismos.
- 7.17. Permitir que los miembros de la MOE-C tengan un acceso libre a toda la legislación y reglamentos que rijan el proceso electoral y su entorno.
- 7.18. Permitir que los miembros de la MOE-C tengan acceso a todos los registros electorales o el censo de votantes.
- 7.19. Garantizar que los miembros de la MOE-C tengan un acceso sin barreras e irrestricto a las mesas electorales y los centros de recuento.”

- v. ***Principios para la Administración, Monitorización y Observación Electoral en la Región SADC***⁹⁵⁹
- vi. ***Declaración SADC de Género y Desarrollo***⁹⁶⁰.
- vii. ***La Declaración de la Unión Africana sobre los Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África.***
- viii. ***La Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional***
- ix. ***Código de Conducta para Observadores Electorales Internacionales.***

El desarrollo de estos “Principios y Directrices de la SADC” tiene como objetivo el incremento de transparencia y credibilidad de las elecciones y de la gobernanza democrática así como trata de asegurar la aceptación de los resultados de las elecciones

⁹⁵⁹ Principios para la Administración, Monitorización y Observación Electoral en la Región SADC, aprobada el 6 de Noviembre de 2003, en Johannesburgo (Sudáfrica). Acceso web: http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm

⁹⁶⁰ Declaración SADC de Género y Desarrollo, 8 de septiembre de 1997, Blantyre (Malawi) http://www.sadc.int/files/8713/5292/8364/Protocol_on_Gender_and_Development_2008.pdf

por todas las partes contendientes. Los **“Principios”** no sólo están impregnados de las resoluciones emanadas de los órganos jurídicos y políticos de la SADC sino también por los principios y directrices emanados de la **“Declaración de la OUA/UA sobre los principios reguladores de unas elecciones democráticas en África”**, así como de las **“Directrices de la UA relativas a las Misiones de Monitoreo y Observación de la Unión Africana”**.⁹⁶¹

9.2.2.3. Estructura organizativa de la SADC en materia electoral. “SADC”, “SADC PARLIAMENTARY FORUM” y “ELECTORAL COMMISSIONS FORUM OF SADC COUNTRIES”.

La SADC desarrolla sus actividades de observación electoral internacional mediante tres estructuras diferenciadas:

1º. Por un lado, es la propia **SADC** la que lleva a cabo numerosas actividades de observación electoral que hemos calificado de “integral”, a través de las denominadas SEOM (SADC Electoral Observation Missions), tal y como podremos comprobar con el Informe que adjuntamos en el **Anexo A**.

2º. En segundo término, la SADC trabaja en el ámbito de la monitorización de elecciones mediante la participación de los parlamentarios que integran los parlamentos de los países miembros de la Organización. El **Forum Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC PF)** fue creado en 1997 de acuerdo con el *artículo 9 (2) del Tratado de la SADC*, como una institución autónoma del SADC. Es un organismo regional interparlamentario compuesto de 13 parlamentos⁹⁶² que representan más de 3.500 parlamentarios de la región SADC.⁹⁶³ Este Forum trata de promover una plataforma de cooperación entre los parlamentos y los parlamentarios para promover y mejorar la integración regional en la región SADC, a través de la implicación de los parlamentarios,⁹⁶⁴ que tiene entre sus objetivos la promoción de los derechos humanos, igualdad de género, buena gobernanza,

⁹⁶¹ Directrices para las Misiones de Observación y Monitorización de la Unión Africana, EX.CL/91 (V). Sitio web Comisión Africana sobre los derechos del hombre y de los pueblos: http://www.achpr.org/files/instruments/guide-elctions/au_instr_guide_elections_eng.pdf

⁹⁶² Estos parlamentos miembros son Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

⁹⁶³ http://www.sadcpf.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=89

⁹⁶⁴ http://www.sadcpf.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=89

democracia y transparencia.⁹⁶⁵ Persigue reforzar las capacidades de los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la SADC, como instituciones centrales del proceso de democratización, reformar los sistemas electorales que no sean acordes con los estándares internacionales,⁹⁶⁶ y tiene como propósito final minimizar las disputas sobre los resultados de las elecciones que puedan originarse entre los partidos políticos en liza, por lo que pretenden contribuir a la paz y la estabilidad política de la región SADC.

El Foro ha adquirido prestigio en el ámbito electoral y su papel en la fijación de estándares electorales ha sido ampliamente reconocido tanto regional como internacionalmente. De hecho, el SADC PF fue la primera organización regional africana que elaboró un instrumento regional para elecciones democráticas al aprobar el “*Manual de Normas y Estándares para Elecciones*”⁹⁶⁷ en la región SADC en marzo de 2001, y también ha desarrollado Manuales de Capacitación para la Observación Electoral.⁹⁶⁸

En el plano internacional, SADC PF fue una de las instituciones que participó en la elaboración de la *Declaración de Principios para la observación electoral internacional*⁹⁶⁹ y el *Código de Conducta para observadores internacionales*⁹⁷⁰ bajo los auspicios de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y es parte firmante de este instrumento.⁹⁷¹

3°. Por último, la SADC reúne a los miembros de los diferentes organismos electorales de los países de la región en el **Foro de Comisiones Electorales (Electoral Commissions Forum of SADC Countries)**. Inició sus actividades el 16 de julio de 1998 y comprende 15 organismos electorales de los Estados miembros de la SADC. Su primer objetivo consiste en reforzar la cooperación entre los organismos electorales en la región y promover las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones creíbles

⁹⁶⁵ *Ibidem*.

⁹⁶⁶ Vid. Sitio web: <http://www.sadcpf.org/dg/>

⁹⁶⁷ Aprobado por la Asamblea Plenaria del Foro Parlamentario de la SADC, el 25 de marzo de 2001, en Windhoek, Namibia.

⁹⁶⁸ Vid. Sitio web:

http://www.sadcpf.org/dg/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=144

⁹⁶⁹ Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, Nueva York, 27 de Octubre de 2005.

⁹⁷⁰ Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones, Nueva York, 27 de Octubre de 2005.

⁹⁷¹ www.sadcpf.org

y transparentes en la región SADC.⁹⁷² Realiza una monitorización electoral basada en la “cooperación horizontal” entre los organismos electorales con el fin de identificar áreas que necesiten mejoras en materia de administración electoral y además constituye una oportunidad para el aprendizaje mutuo y la promoción de buenas prácticas en la región SADC. Sus misiones son reducidas y de corta duración.

9.2.2.4. Las Misiones de Observación Electoral de la SADC sobre el terreno. Metodología.

SADC ha venido observando elecciones en la región desde 1999, habiendo observado hasta la fecha más de 30 elecciones.

En relación a la metodología de observación, los informes preliminares y finales de evaluación de elecciones de las MOE SADC (o SEOM) habitualmente siguen una misma estructura:

- 1. Introducción**
- 2. Metodología**
- 3. Observaciones y hallazgos.**
- 4. Buenas Prácticas.**
- 5. Recomendaciones.**
- 6. Conclusión.**

En el **Anexo A** de esta investigación hemos adjuntado el informe final de la SADC con ocasión de las elecciones celebradas en Lesotho en el año 2015. Su análisis - junto con el de otros informes de la Organización- nos conduce a exponer las conclusiones que recogemos en el siguiente apartado.

9.2.2.5. Conclusiones y valoración.

La observación electoral que desarrolla la SADC en los países del África Austral presenta notas distintivas de una observación electoral avanzada en el continente africano.

⁹⁷² Vid. Sitio web: <http://www.ecfsadc.org/>

La SADC ha adquirido prestigio en el ámbito electoral y su papel en la fijación de estándares electorales ha sido ampliamente reconocido tanto regional como internacionalmente.

La SADC ha desarrollado una metodología bastante exhaustiva y comprehensiva, aún cuando los contingentes de observadores suele ser reducido, y debe enfatizarse que la estructura de sus informes resulta adecuada y sistemática, al recoger de forma habitual en sus informes los aspectos más relevantes de los procesos electorales que observa.⁹⁷³

Esta estructura supone una base adecuada para el perfeccionamiento de los procesos electorales y la mejora en el cumplimiento de estándares internacionales. A mayor abundamiento, la SADC no sólo observa los aspectos procedimentales del proceso, sino que aborda cuestiones más complejas como la financiación de los partidos políticos, el marco legal, el cumplimiento de estándares democráticos, o el equilibrio de los medios de comunicación. Además, sus misiones de observación en ocasiones son numerosas, como ocurrió en las elecciones de Madagascar en 2013, en las que la SADC desplegó un contingente de 300 observadores.

Impulsadas por el país central en la región, la República Sudafricana, que tiene un elevado desarrollo democrático y una estabilidad institucional poco comunes en el continente, la SADC se erige en un actor clave para el desarrollo democrático de este subcontinente. Además, la alta cualificación de sus observaciones y el uso de una metodología con un alto grado de especialización nos permiten ser optimistas con el impacto que esta Organización puede tener para la mejora democrática de los países del África Austral.

En consecuencia, debemos encuadrar a las misiones de la SADC (SEOM) dentro de la categoría de **“observación electoral integral”**, mientras que las otras dos organizaciones vinculadas al SADC, la SADC PF y la ECF-SADC, parecen llevar a cabo actividades de acompañamiento electoral parcial.

⁹⁷³ Los informes finales de la SADC contienen los siguientes epígrafes: 1. Buenas Prácticas. 2. Áreas que mejorar. 3. Valoración Final de las Elecciones.

9.2.3. LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEDEAO) / ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS).⁹⁷⁴

9.2.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEDEAO.

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO, o ECOWAS, en inglés) es un grupo regional de 15 países, cuya misión consiste en la promoción de la integración económica en

*“todos los campos de la actividad económica, particularmente en la industria, transporte, telecomunicaciones, energía, agricultura, recursos naturales, comercio, monetaria, así como en cuestiones financieras, sociales y culturales....”*⁹⁷⁵

Establecida por el **Tratado de Lagos**,⁹⁷⁶ de 28 de mayo de 1975, la CEDEAO⁹⁷⁷ representa una iniciativa de los estados de África Occidental para reforzar la cooperación económica, política y cultural entre los más de 300 millones de personas que viven dentro de sus fronteras. Entre sus instituciones destacan las siguientes: **La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno; El Consejo de Ministros; La Comisión; El Parlamento Comunitario; - El Tribunal Comunitario de Justicia; El Banco de la CEDEAO para la Inversión y el Desarrollo (EBID, en inglés).**⁹⁷⁸

En sus orígenes, el Tratado de ECOWAS preveía la armonización y coordinación de políticas nacionales, la creación de un mercado común, la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes y servicios y, en definitiva, la creación de una Unión Económica.⁹⁷⁹

No obstante, originariamente concebido como un organismo eminentemente

⁹⁷⁴ http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_a&lang=en

⁹⁷⁵ *Ibidem.*

⁹⁷⁶ Tratados de Lagos (Nigeria), de 28 de mayo de 1975. Acceso web:

http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/351_ecowas%20treaty%20of%201975.pdf

⁹⁷⁷ La CEDEAO está compuesta por quince Estados francófonos, anglófonos y lusófonos de la zona, a saber: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

⁹⁷⁸ BENAVIDES DE LA VEGA, L., *op. cit.*, p. 73.

⁹⁷⁹ CEDEAO (1993), *Traité révisé - Secrétariat Exécutif de la CEDEAO*, Abuja. Web: www.ecowas.int

económico, la CEDEAO ha ampliado su mandato mediante el desarrollo de un foro político que ha asumido una creciente responsabilidad en la promoción de la paz, la resolución de conflictos y la gestión de crisis humanitarias en la región de África Occidental. A raíz de ello, el Tratado de Lagos fue revisado, adoptándose un nuevo **Tratado, el 22 de julio de 1993 en Cotonou (Benín),**⁹⁸⁰ consagrando su dimensión política y asignándole como responsabilidad la de prevenir y solucionar los conflictos regionales.⁹⁸¹ En esta línea, la CEDEAO decretó, el 29 de agosto de 1997, un embargo comercial contra la Junta Militar que tomó el poder en Sierra Leona (golpe de Estado de 25 de mayo de 1997), tras haber condenado la situación u calificado de ilegal el régimen establecido por el nuevo gobierno de facto.⁹⁸²

9.2.3.2. Estándares de observación electoral del ECOWAS.

Los estándares internacionales de observación que rigen la acción de observación electoral del ECOWAS son los siguientes:

1. ESTÁNDARES RECOGIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES.

A) Protocolo sobre Democracia y Buena Gobernanza, Suplementario al Protocolo Relacionado con el Mecanismo para Prevención, Gestión, Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y la Seguridad (2001)

“Artículo 1 Los siguientes serán declarados principios constitucionales compartidos por todos los Estados miembros: [...]

(b) Cualquier acceso al poder debe realizarse a través de elecciones libres, justas y transparentes.

(c) Tolerancia cero para el poder obtenido o mantenido por medios inconstitucionales.

(d) Participación popular en la toma de decisiones, adhesión estricta a los principios democráticos y descentralización del poder en todos los niveles de gobierno.

(e) Las fuerzas armadas deben ser apolíticas y deben estar bajo el mando de la autoridad política legalmente constituida; ningún miembro en activo de las fuerzas armadas puede ser candidato a ningún puesto político electo. [...]

(h) Los derechos fijados por la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos internacionales deben estar garantizados en todos los Estados miembros de la CEEAO.

(i) Los partidos políticos serán constituidos y tendrán el derecho a realizar sus actividades libremente, dentro de los límites de la ley. Su constitución y actividades no estarán basadas en

⁹⁸⁰ Tratado del ECOWAS revisado, 24 de Julio de 1993, Cotonou (Benín). Acceso web: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/273_Ecowas%20Treaty.pdf

⁹⁸¹ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

⁹⁸² ÚBEDA DE TORRES, A., *“La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), p. 78.

consideraciones étnicas, religiosas, regionales o raciales. Participarán libremente y sin impedimentos o discriminación en cualquier proceso electoral. La libertad de hacer oposición debe estar garantizada. Todo Estado miembro puede adoptar un sistema de financiación de partidos políticos, de acuerdo con los criterios establecidos por ley.

(j) La libertad de asociación y el derecho de reunirse y organizar manifestaciones pacíficas estarán también garantizados.

(k) La libertad de prensa estará garantizada. [...]

Artículo 2

1. No se hará ninguna modificación sustancial de las leyes electorales durante los seis (6) meses previos a las elecciones, excepto si existe el consenso de la mayoría de actores políticos.

2. Todas las elecciones se organizarán en las fechas y períodos fijados por la Constitución o las leyes electorales.

3. Los Estados miembros tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres tengan iguales derechos que los hombres para votar y ser votadas en elecciones, para participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la implementación de las mismas, y para ocupar puestos públicos y desempeñar funciones públicas en todos los niveles de gobierno.

Artículo 3 Las instituciones responsables de organizar las elecciones serán independientes o neutrales y tendrán la confianza de los actores políticos. Cuando sea necesario, se organizarán consultas nacionales apropiadas para determinar la naturaleza y la estructura de las instituciones.

Artículo 4 1. Todo Estado miembro de la CEEAO deberá garantizar el establecimiento de un censo fiable de nacimientos y defunciones. Se establecerá un censo central en cada Estado miembro. 2. Los Estados miembros cooperarán en esta área con el objeto de intercambiar experiencias y, cuando sea necesario, proporcionarse asistencia técnica entre sí en la producción de censos electorales fiables.

Artículo 5 Los censos electorales se prepararán de manera transparente y fiable con la colaboración de los partidos políticos y los votantes, que podrán tener acceso a los mismos cuando sea necesario.

Artículo 6 La preparación y administración de las elecciones y el anuncio de los resultados serán hechos de manera transparente. Artículo 7 Se establecerán los mecanismos adecuados para ver y enjuiciar todas las reclamaciones referidas a la administración de las elecciones y al anuncio de los resultados.

Artículo 8 Los Estados miembros usarán los servicios de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en asuntos electorales para educar y formar al público sobre la necesidad de elecciones pacíficas exentas de todo acto de violencia. Artículo 9 El partido y/o candidato que pierda las elecciones reconocerá la derrota ante el partido político y/o candidato declarado finalmente vencedor siguiendo las directrices y los plazos estipulados por la ley.

Artículo 10 Todos los que ejerzan el poder en cualquier nivel se abstendrán de realizar actos de intimidación o acoso a los candidatos derrotados o a sus partidarios. Artículo 20 [...] 2. Las autoridades civiles respetarán la naturaleza apolítica de las fuerzas armadas y la policía. Todas las actividades políticas o sindicales y la propaganda estarán prohibidas en los cuarteles y en el seno de las fuerzas armadas. Artículo 22 1. El uso de armas para dispersar reuniones o manifestaciones no violentas estará prohibido. Cuando una manifestación se vuelva violenta, sólo se autorizará el uso de fuerza mínima y/o proporcionada.

[...]”

2. ESTÁNDARES NO RECOGIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES.

B) Declaración de Principios Políticos de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (1991).

La *Declaración de Principios Políticos* aprobada por la Cumbre reafirmó la primacía de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en la organización regional y condenó inequívocamente el “*uso de la fuerza, directa o indirectamente, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado miembro*”.⁹⁸³

“4. Respetaremos los derechos humanos y las libertades fundamentales en toda su plenitud, incluidas en particular las libertades de pensamiento, conciencia, asociación, religión o creencia para todos los pueblos, sin distinción de raza, sexo, lengua o credo.

5. Promoveremos y estimularemos el disfrute pleno de los derechos humanos fundamentales de todos nuestros pueblos, especialmente sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y de otro tipo, inherentes a la dignidad de la persona humana y esenciales para su desarrollo libre y progresivo.

6. Creemos en la libertad del individuo y en su derecho inalienable a participar por medio de procesos libres y democráticos en la conformación de la sociedad en la que vive. En consecuencia, nos esforzaremos por animar y promover en cada uno de nuestros países el pluralismo político, las instituciones representativas y las garantías de seguridad personal y libertad acordes con la ley, que son nuestro legado común.”

9.2.3.3. Estructura organizativa de la CEDEAO en materia electoral. La División de Asistencia y Observación Electoral.

Dentro de la Comisión del ECOWAS, debemos destacar el **Directorio de Asuntos Políticos**, que tiene como cometidos, entre otros:

- 1) Facilitar la implementación del **Protocolo relativo al Mecanismo para la Prevención de Conflictos, Gestión, resolución, Mantenimiento de la Paz y Seguridad de 1999**,⁹⁸⁴ del **Protocolo Suplementario sobre Democracia y Buena Gobernanza, de 2001**, y del **Marco sobre Prevención de Conflictos ECOWAS, de 2008**.⁹⁸⁵
- 2) Facilitar la asistencia electoral a los Estados miembros mediante el fortalecimiento de capacidades a los Organismos Electorales, así como la

⁹⁸³ ECOWAS (1991), *Declaration A/DCL.1/7/91 of Political Principles of the Economic Community of West African States*, Fourteenth Session of the Authority of Heads of State en Government, Abuja.

⁹⁸⁴ Protocolo relativo al mecanismo para la prevención de conflictos, gestión, resolución y mantenimiento de la paz y la seguridad (1999).

⁹⁸⁵ Marco sobre Prevención de Conflictos ECOWAS, de 2008, (Regulation MSC/REG.1/01/08), en Ouagadougou, 16 de enero de 2008. Acceso web: http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/africa_ecowas-regulation_conflict-prevention

monitorización y observación electoral.

3) Promover y consolidar la buena gobernanza mediante el fortalecimiento de capacidades de los partidos políticos, órganos legislativos, el poder judicial, y los medios de comunicación, así como los derechos humanos y las instituciones que combaten la corrupción.

Este Directorio de Asuntos Políticos se divide en cuatro importantes secciones:

1. División de Asuntos Políticos y Cooperación Internacional.
2. División de Democracia y Buena Gobernanza.
3. División de Asistencia Electoral.
4. División de Mediación.

La **División de Asistencia y Observación Electoral de la Comisión del ECOWAS** es el órgano fundamental de la Organización en el campo electoral, pues presta asistencia a los Estados Miembros mediante el reforzamiento de sus capacidades en observación electoral y evaluación para la correcta administración del proceso electoral al objeto de adecuarlos a las mejores prácticas internacionales.

La División entiende las Misiones de Observación Electoral (MOEs) como un mecanismo para verificar que los Estados miembros desarrollan sus elecciones de conformidad con los principios establecidos en el *Protocolo Suplementario sobre Democracia y Buena Gobernanza del ECOWAS (2001)* y el *Marco de Prevención de Conflictos del ECOWAS (2008)*.⁹⁸⁶

De acuerdo a estos documentos, la Comisión ha lanzado iniciativas importantes para prestar asistencia a los estados miembros técnica y financieramente en la preparación de elecciones creíbles y transparentes. La asistencia electoral a los Estados miembros constituye un área vital de la tarea del ECOWAS relativa a la promoción de la democracia, la Buena gobernanza, la protección de derechos humanos y el imperio de la Ley habida cuenta que consideran las elecciones como un requisito sine qua non de una democracia, que promueve la paz y el desarrollo en la región.

⁹⁸⁶ http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_a&lang=en

9.2.3.4. Las Misiones de observación electoral de la CEDEAO sobre el terreno. Metodología.

Normalmente, las MOEs ECOWAS se despliegan en las elecciones presidenciales dentro de los Estados miembros, pero el ECOWAS también ha observado algunas elecciones legislativas y locales. La observación de estas elecciones locales y legislativas se produce en casos específicos por razones políticas y a decisión del presidente del ECOWAS.⁹⁸⁷

El ECOWAS suele cooperar y colaborar con otras organizaciones internacionales de observación electoral, como la UE y la Unión Africana. Así, en el área geográfica del ECOWAS, las misiones de observación electoral de la UA son complementarias de las más integrales y completas misiones de observación de la organización del África Occidental, que tiene un conocimiento más profundo y especializado de este concreto ámbito geográfico.

De igual modo, en fases muy delicadas de democracias transicionales, ECOWAS ha solicitado a la Unión Europea su apoyo en este ámbito debido a la alta especialización y cualificación de la UE en el campo de la democratización y de la observación de elecciones.⁹⁸⁸

Por otro lado, la observación electoral del ECOWAS maneja una metodología avanzada; en este sentido, la División de Asistencia y Observación Electoral utiliza las Misiones de Observación Electoral (MOEs) como un mecanismo para asegurar que los Estados miembros desarrollen sus elecciones de conformidad con los principios establecidos en el *Protocolo Suplementario sobre Democracia y Buena Gobernanza del ECOWAS (2001)* y el *Marco de Prevención de Conflictos del ECOWAS (2008)*. Este Protocolo establece un nexo claro y directo entre la observancia de estándares democráticos y de buena gobernanza en los Estados miembros, la paz, así como las

⁹⁸⁷ http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_a&lang=en

⁹⁸⁸ GARAVOGLIA, M.: “*European Union’s Election Observation: The case of ECOWAS countries*”, Institut für Europäische Politik, Febrero 2013.

perspectivas de seguridad, lo que constituye un avance innegable en la cultura de seguridad de la región de África Occidental.⁹⁸⁹

9.2.3.5. Conclusiones y valoración.

El ECOWAS viene desarrollando una labor trascendental para el reforzamiento de la integración económica entre los países de África Occidental y para la prevención de conflictos. La finalidad de las misiones de observación electoral del ECOWAS persigue evitar que las tensiones usuales en los períodos post-electorales puedan degenerar en conflictos violentos.⁹⁹⁰

La observación electoral del ECOWAS puede considerarse incluida dentro de las **Organizaciones de observación electoral “integral”**. ECOWAS cuenta con una sólida metodología, despliega misiones extensas de observación electoral, emite ocasionalmente recomendaciones a las autoridades para el ajuste de sus procesos electorales a los estándares regionales y universales; realiza una observación amplia de numerosos aspectos del proceso electoral (no tan amplia como en la observación de otras organizaciones integrales, como pueda ser la OEA, la UE o la OSCE, pero en todo caso con un alcance considerable), y efectúa además un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades de los países observados. Se adjuntan extractos de informes de Misiones de la CEDEAO en el **Anexo A**.

El compromiso de ECOWAS en la promoción democrática de los países africanas también se pone de manifiesto en la ayuda financiera que la Organización proporciona a aquellos países que lo necesiten con objeto de que puedan desarrollar su proceso electoral y encaminarse por la senda de la democracia; fue el caso de las elecciones previstas en noviembre de 2013 en Guinea Bissau, para cuya realización el ECOWAS destinó fondos de sus estados miembros por un importe de 12 millones de dólares.

⁹⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁹⁰ OLAKOUNLÉ YABI, G.: “The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict The Cases of Guinea and Guinea-Bissau”, ED. Fiedrich Ebert Stiftung, Abuja, Nigeria, 2010.

Como aspecto negativo que he podido detectar del análisis de varias de estas misiones de observación, podría destacar el carácter más político que técnico de sus conclusiones, la ausencia de recomendaciones específicas para la mejora del proceso electoral por parte de la Misión de observación, así como la moderación y la diplomacia que habitualmente utilizan estas MOEs para incidir en los aspectos deficientes del proceso.

En consonancia con ello, la generalidad del mandato del ECOWAS en materia de promoción democrática disminuye el impacto de sus informes de observación y el alcance de sus recomendaciones. La evaluación final que realizan las MOEs ECOWAS en relación a los procesos electorales observados, habitualmente manejando los siguientes términos “*La MOE consideró que globalmente las elecciones [...] se desarrollaron en condiciones aceptables de libertad y transparencia*” resulta tan amplia y ambigua que, prácticamente, puede extender las citadas conclusiones a la mayoría de los casos observados, excepto a aquellos en los que se vulnera de forma flagrante y visible los estándares de observación.

A mayor abundamiento, este tacto diplomático que hemos detectado en las conclusiones de las MOEs ECOWAS erosiona su efectividad e impacto en los países observados. De igual modo, la parquedad de las recomendaciones emanadas de estas misiones de observación del ECOWAS pone en tela de juicio su acción para mejorar la democracia en este subcontinente africano.

En definitiva, no obstante lo anterior, la observación electoral que realiza el ECOWAS merece ser destacada, no pudiendo negarse la trascendencia de sus actividades de observación para el fomento de la democracia. Sin embargo, resulta importante destacar que la aludida carencia de recomendaciones específicas rebaja las expectativas que esta Organización ha podido despertar en su rol de promotor de la democracia y en su papel de organización líder e integral de observación electoral.

9.3. La “observación” electoral internacional gubernamental en el mundo árabe e islámico.

9.3.1. LA LIGA ÁRABE.

9.3.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la LIGA ÁRABE.

La Liga Árabe es una organización intergubernamental regional creada meses después de la Segunda Guerra Mundial, que fue el resultado del resurgimiento del nacionalismo árabe en los albores del siglo XX. Tras la Segunda Guerra Mundial, los contactos entre los Estados árabes continuaron, siendo trascendental la Conferencia Panárabe, iniciada el 25 de septiembre de 1944, que finalizó con la firma del **Protocolo de Alejandría**, en el que se prevé la creación de una Liga Árabe para salvaguardar la independencia y la soberanía de los Estados árabes contra toda agresión, que se formalizó con la firma, el 22 de marzo de 1945, del **Pacto de la Liga Árabe**, en El Cairo (Egipto).⁹⁹¹

La lucha por la independencia y la construcción de los estados árabes postcoloniales condujo en la mayoría de los casos a la instauración de regímenes autocráticos, que han perdurado durante décadas. Sólo un reducido número de estados árabes empezaron a celebrar elecciones regulares, periódicas y competitivas. Con anterioridad, los ciudadanos no tenían la oportunidad de participar en la vida pública de sus países o de elegir sus propios representantes.⁹⁹²

Incluso, en los países árabes en los que las elecciones vienen desarrollándose desde hace décadas, estos procesos rara vez eran competitivos, sino que normalmente eran procesos carentes de transparencia y equidad, consiguiendo mediante estos procesos perpetuarse los partidos únicos existentes en cada país.

En algunos casos, sin embargo, las elecciones sí han sido acordes con los estándares internacionales reconocidos por la comunidad internacional. En diciembre de 2014, Túnez ha culminado su transición a la democracia tras las elecciones presidenciales y el nombramiento de un presidente de la República laico, Beyi Caid

⁹⁹¹ DIEZ DE VELASCO, M.: “Las organizaciones internacionales”, Ed. Tecnos, 18ª ed, Madrid, pp. 794-798. Acceso web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/14.pdf>

⁹⁹² IDEA INTERNATIONAL: “*The League of Arab States and the electoral gap*”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

Essebsi; por lo tanto, ello significa que Túnez ha logrado el reto de aprobar una nueva Constitución y celebrar elecciones generales y presidenciales democráticas, mientras que ello no se ha conseguido en Egipto, Siria ni en Libia⁹⁹³ (los otros tres países árabes que en el mismo año 2011 se rebelaron frente a sus regímenes dictatoriales).

En consecuencia, desde 2011, la celebración de **elecciones democráticas, libres y equitativas** se ha convertido en la demanda central de los ciudadanos árabes.⁹⁹⁴ En este nuevo contexto, el papel de las organizaciones regionales en las elecciones ha incrementado considerablemente su importancia en las décadas recientes; como en otras regiones, las organizaciones internacionales de observación de elecciones o las que proporcionan asistencia técnica se han convertido en una característica común de la región árabe.⁹⁹⁵

Tradicionalmente, la Liga Árabe no ha contribuido a fomentar las reformas democráticas de la región, principalmente porque siempre ha carecido de un mandato claro en el ámbito de la democracia y la buena gobernanza. No obstante, en la *Cumbre de Túnez*, los líderes árabes lanzaron un primer llamamiento multilateral para la promoción de reformas democráticas. Entre otras cuestiones, la *Declaración de Túnez*⁹⁹⁶ reclamaba la celebración de elecciones libres y justas.⁹⁹⁷ Esta *Declaración* se reforzó gracias a otros instrumentos regionales, como la *Declaración de Doha*⁹⁹⁸ así como por la *Declaración para la Democracia y la Reforma*⁹⁹⁹ y la *Carta de Alejandría*.¹⁰⁰⁰

⁹⁹³ MARTÍNEZ FUENTES, G., “Política electoral transicional en Túnez (2011-2014): desinstitucionalización del autoritarismo y aprendizaje democrático”, Revista de Estudios Políticos > número 169, Julio/Septiembre 2015.

⁹⁹⁴ IDEA INTERNATIONAL: “The League of Arab States and the electoral gap”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

⁹⁹⁵ CARAPICO, (2008)

⁹⁹⁶ Declaración de Túnez de la 16ª Cumbre de la Liga Árabe, el 23 de Mayo de 2004. Acceso web: <https://www.saudiembassy.net/archive/2004/statements/page13.aspx>

⁹⁹⁷ IDEA INTERNATIONAL: “The League of Arab States and the electoral gap”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

⁹⁹⁸ Declaración de Doha, 24ª Cumbre de la Liga Árabe, Marzo de 2013. Acceso web: <http://arableaguesummit2013.qatarconferences.org/news/news-details-17.html>

⁹⁹⁹ Doha Declaration for Democracy and Reform, June 3–4, 2004. Acceso web: <http://www.npwj.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1715>

¹⁰⁰⁰ Alexandria Charter, March 12–14 2004. Acceso web: (<http://www.arabreformforum.org/English/Document.htm>)

La *Carta de Alejandría*, publicada el 14 de marzo de 2004, destacaba la necesidad de transferir el poder en los regímenes árabes mediante elecciones libres, democráticas y transparentes. El problema es que estos documentos, aún siendo relevantes, carecen de obligatoriedad. No obstante lo cual, estas iniciativas reflejan un nuevo estado anímico en la región.

La implicación de la Liga Árabe en las elecciones empezó con el despliegue de la Misión de Observación Electoral durante las elecciones presidenciales de **Argelia** en 1995. Tras esta primera experiencia, la Liga Árabe también observó las elecciones presidenciales de 1999, 2004 y 2009 en Argelia. Durante el mismo período, la Liga Árabe desplegó Misiones de observación electoral en Comores (2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010), Djibouti (1999, 2003, 2005, 2008 y 2011), Irak (2009 y 2010), Líbano (2009), Mauritania (2007 y 2009), Sudán (2010) y Túnez (2009).¹⁰⁰¹ Las Misiones de Observación se han desarrollado con regularidad desde 1995. Este nuevo dinamismo refleja la voluntad de la Liga Árabe de implicarse en el proceso de reforma política de la región árabe y su compromiso con la democratización y la reforma.¹⁰⁰²

A pesar de estos importantes desarrollos, sin embargo, los intentos de la Liga Árabe en el campo de la observación electoral siguen siendo bastante limitados. Este modesto alcance se debe a la falta de un mandato específico en este terreno y al hecho de que los estados miembros de la Liga Árabe han percibido históricamente las elecciones como un asunto exclusivamente interno. De hecho, al igual que en otros ámbitos regionales, las Misiones de la Liga Árabe no pueden monitorizar elecciones salvo que un estado miembro solicite explícitamente a la Liga Árabe el despliegue de una MOE¹⁰⁰³ en su territorio.

La Liga Árabe actualmente carece de un marco legal e institucional claro en el ámbito de la observación electoral. El documento constitutivo de la Liga Árabe, el *Pacto de los Estados de la Liga Árabe*, firmado el 22 de marzo de 1945, no contiene ninguna provisión ni referencias a la observación electoral. Además, por razones

¹⁰⁰¹ IDEA INTERNATIONAL: “*The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2012.

¹⁰⁰² <http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/upload/The-Integrity-of-Elections-chapter4.pdf>

¹⁰⁰³ MEITAL, Y.: ‘The Struggle over Political Order in Egypt: The 2005 Elections’, *Middle East Journal*, 60/2 (Spring 2006), pp. 257–79.

históricas relacionadas con el pasado colonial de los estados fundadores, la Liga Árabe proclama su adhesión al **principio de Naciones Unidas sobre la no intervención en asuntos internos de sus estados miembros**.

La adopción en 1994 de la **Carta Árabe de Derechos Humanos**¹⁰⁰⁴ fue un hito en la evolución de la Organización. Sin embargo, la Carta de 1994 nunca entró en vigor. La **Carta** dispone que:

“el pueblo es la fuente de autoridad y cada ciudadano mayor de edad tiene el derecho de participación política, que será ejercida de acuerdo con la Ley” (Artículo 19).

En 2004 se presentó una versión revisada de la Carta Árabe de Derechos Humanos como parte de los esfuerzos para modernizar la Liga Árabe.¹⁰⁰⁵ La **Carta de Derechos Humanos (revisada) de 2004 entró en vigor el 15 de Marzo de 2008**. La Carta estableció un comité especializado, el **Comité Árabe de Derechos Humanos**, con la tarea de supervisar su implementación. A pesar de su importancia, la Carta tampoco decía nada respecto de la observación electoral.

Los desarrollos de la Liga Árabe en este ámbito se llevan a cabo de manera “ad hoc”. La base para la implicación de la Liga Árabe en los procesos de modernización de sus miembros radica en la **Declaración de Túnez de 2004**,¹⁰⁰⁶ pero todavía carece de un marco institucional y legal exhaustivo.

9.3.1.2. Estándares de observación electoral de la LIGA ÁRABE.

Los estándares de observación electoral de la Liga Árabe se encuentran contenidos en la **Carta Árabe de Derechos Humanos**, que entró en vigor en enero de 2008, tras su ratificación por siete países. De este modo, los derechos que se reconocen en la Carta revelan un avance en la protección de los Derechos Humanos en la región árabe. Sin embargo, el texto presenta algunas limitaciones, especialmente por la falta de

¹⁰⁰⁴ Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobada en El Cairo (Egipto), el 15 de Septiembre de 1994. Acceso web: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf>

¹⁰⁰⁵ RISHMAWI, M.: ‘The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update’, *Human Rights Law Review*, 10/1 (2010).

¹⁰⁰⁶ Vid. Nota ut supra.

alusión a ciertos derechos o libertades. Los artículos más relevantes de la Carta en materia de derechos políticos son el artículo 19 y el 28:

A) Arab Charter on Human Rights

“Article 19

The people are the source of authority and every citizen of full legal age shall have the right of political participation, which he shall exercise in accordance with the law.

Article 28

All citizens have the right to freedom of peaceful assembly and association. No restrictions shall be placed on the exercise of this right unless so required by the exigencies of national security, public safety or the need to protect the rights and freedoms of others.”

9.3.1.3. Estructura organizativa de la LIGA ÁRABE en materia electoral.

Entre los órganos de la Liga sobresalen el **Consejo o Majlis**: Órgano principal, compuesto por representantes de los Estados miembros, generalmente a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, en el que cada Estado tiene un solo voto, reuniéndose dos veces al año; la **Secretaría General Permanente**, compuesta de un Secretario General, de Secretarios adjuntos y de un cuerpo de funcionarios. Es un órgano de ejecución de las Comisiones del Consejo y de la Comisión Política, y tiene su sede en El Cairo.

La Liga Árabe desarrolla sus acciones de observación electoral en equipos “ad hoc”. La responsabilidad en la coordinación de las MOEs corresponde a la **sección de Asuntos Políticos del Secretariado General de la Liga**. Dentro de esta, se encuentra el **Departamento de Asuntos Árabes**, que tiene una unidad encargada de la observación electoral, y si bien esta unidad se encarga del despliegue de las MOEs en todos los estados árabes miembros de la Liga, en la práctica, cuando una misión se despliega en un país miembro (por ejemplo, Comores, Djibouti, Somalia o Sudán), la **Unidad de Cooperación Árabe Africana** es la que se encarga de la coordinación y el despliegue.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰⁷ IDEA INTERNATIONAL: “*The League of Arab States and the electoral gap*”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

De este modo, las dos unidades tienen responsabilidades compartidas en relación a la observación electoral y la Liga Árabe de facto distingue entre MOEs desplegadas en estados miembros africano-árabes y MOEs desplegadas en países árabes no africanos.

Finalmente, entre el resto de órganos de la Liga debemos mencionar las **Comisiones**, como la Económica, Financiera y Cultural, la Jurídica, la Social, la Sanitaria, de Información, del Petróleo y la de Derechos del Hombre; el **Consejo de Defensa Común**; la **Cumbre de Jefes de Estado**, y el **Tribunal Árabe de Justicia**.¹⁰⁰⁸

9.3.1.4. La monitorización de elecciones de la Liga Árabe (LA) sobre el terreno. Metodología.

Las misiones de observación electoral representan el núcleo de la acción de la Liga Árabe en el ámbito de las elecciones en la región árabe.

El **Jefe de Misión de la MOE LA** es “normalmente un experto electoral senior” de la Liga Árabe. Sin embargo, en varias ocasiones, debido a la sensibilidad de algunas MOEs, las misiones de la Liga han estado lideradas por oficiales políticos. Esta diferenciación en el liderazgo de las misiones se refleja en los informes finales de las misiones. Las **misiones lideradas por oficiales políticos** suelen concluir con informes más prudentes, mientras que las **misiones encabezadas por expertos electorales senior** tienen que enfrentar menos condicionantes en la valoración de las elecciones y por ello pueden realizar recomendaciones más efectivas sobre la manera de mejorar el proceso electoral en el país observado.

9.3.1.4.1. Ámbito geográfico.

Las MOEs de la Liga Árabe se han circunscrito a la observación de elecciones en los países árabes. La Liga ha rechazado por el momento desplegar misiones de observación electoral en países no miembros, con una sola excepción, una misión de observación enviada a Etiopía en 1990.

¹⁰⁰⁸ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: “*Las Organizaciones Internacionales*”, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

La Liga Árabe no desplegó una MOE en las elecciones de 23 de octubre de 2011 en Túnez, meses después de la revolución. Por tanto, podemos concluir que las Misiones de Observación de la Liga Árabe no han sido desplegadas de forma homogénea en la región.¹⁰⁰⁹

9.3.1.4.2. El tipo de elecciones que observan las Misiones de la Liga Árabe.

La mayoría de las MOEs desarrolladas por la Liga Árabe se centran en las elecciones presidenciales; son las elecciones más importantes en la mayoría de los países árabes. Las misiones de observación de la Liga Árabe se desplegaron para la observación de las elecciones presidenciales en Argelia en 1995, 1999, 2004 y 2009, y en Mauritania en 2007 y 2009. La Liga Árabe también envió MOEs para observar las elecciones presidenciales y locales en Comoras (2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010), así como las elecciones presidenciales en Djibouti (1999, 2005 y 2011), Sudán (2010) y Túnez (2009, simultáneamente con las elecciones legislativas).

Una característica emergente y creciente de las MOEs de la Liga Árabe es su acción cooperativa con otras organizaciones interesadas en observación de elecciones en la región árabe. Esta cultura cooperativa empezó durante las elecciones presidenciales en **Djibouti** en 1999. Se estableció una **misión de observación conjunta de la Liga Árabe, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Organización Internacional de la Francofonía (IOF)**.

La cooperación con la Unión Africana se ha convertido en la práctica más común en los casos en los que la Liga Árabe tiene que observar elecciones en los países árabe-africanos. En este sentido, la excelente **coordinación entre la UA y la Liga Árabe en la observación de las elecciones presidenciales de Argelia**¹⁰¹⁰ merece ser destacada.¹⁰¹¹

¹⁰⁰⁹ IDEA INTERNATIONAL: “*The League of Arab States and the electoral gap*”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

¹⁰¹⁰ HUGH, R, “*Algeria’s Contested Elections*”, Middle East Report (1998), pp. 21–24.

¹⁰¹¹ Después de la firma del preceptivo acuerdo, ambas organizaciones se repartieron las áreas geográficas que cubrirían los equipos, así como los centros de votación observados por cada Organización. Los hallazgos de cada misión fueron anunciados de forma separada en una declaración preliminar que analiza los aspectos positivos y negativos de las elecciones

Sin embargo, no todas las organizaciones internacionales han acordado formar parte de una misión conjunta. La UE, por ejemplo, no se puso de acuerdo con la Liga Árabe en establecer una misión conjunta para observar las elecciones presidenciales de Sudán en 2010. Básicamente, esto se explica porque estas dos organizaciones no comparten la misma metodología en el despliegue de una MOE.¹⁰¹²

Las limitaciones financieras obligan a la Liga Árabe a desarrollar misiones de observación de corta duración que no permiten a los observadores presenciar los procedimientos para el registro de votantes, o monitorizar los medios de comunicación o la financiación de los partidos políticos ni las campañas. Las MOEs de la Liga Árabe se despliegan solo unos días antes de la jornada de votación y tampoco cubren el anuncio de resultados provisionales.¹⁰¹³

La falta de recursos también afecta al número de observadores desplegados. Las MOEs se componen normalmente de un máximo de 10 expertos.¹⁰¹⁴

La falta de una metodología estandarizada es la causa de muchas de las debilidades que han tenido un impacto negativo en las MOE de la Liga Árabe. En particular, las MOEs no elaboran informes detallados en los que se analizan los aspectos fundamentales del proceso electoral. Aspectos tales como género, participación de minorías, monitorización de medios o financiación de partidos políticos no forman parte del análisis de los informes de la MOEs de la Liga Árabe. Las misiones se realizan con una metodología “ad hoc” para cada caso.¹⁰¹⁵

Como precisión previa, debemos apuntar que no nos ha sido posible contar con los informes de observación emitidos por la LIGA ÁRABE. Diversas causas como la falta de publicidad de los informes, el deseo del Estado anfitrión de que no se publique sus conclusiones nos impide acceder a los mismos. Únicamente, efectuaremos una breve reseña de alguna de las MOEs puestas en práctica por la LIGA ÁRABE sobre el terreno.

¹⁰¹² IDEA INTERNATIONAL: “*The League of Arab States and the electoral gap*”, en “The integrity of elections: the role of regional organizations”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

¹⁰¹³ *Ibidem.*

¹⁰¹⁴ *Ibidem.*

¹⁰¹⁵ *Ibidem.*

9.3.1.5. Conclusiones y valoración.

Las Misiones de Observación Electoral de la Liga Árabe se han desarrollado con regularidad desde 1995. El despliegue de estas misiones aporta indicios sobre el compromiso de la Liga Árabe en la democratización y las reformas.

Sin embargo, debe enfatizarse que los intentos de la Liga Árabe en el campo de la observación electoral siguen siendo bastante modestos. El modesto alcance de las acciones de la Liga Árabe en el campo de la observación electoral se debe a la falta de un mandato específico en este terreno y al hecho de que los estados miembros de la Liga Árabe han percibido históricamente las elecciones como un asunto exclusivamente interno.¹⁰¹⁶

Asimismo, estas misiones se han llevado a cabo con una base ad hoc sin contar con una metodología estandarizada y por este motivo han sido a menudo criticadas por su falta de efectividad.

A la luz del importante impulso reformador que existe en la región árabe, la Liga Árabe necesita responder de forma positiva a las solicitudes de asistencia que está recibiendo de los estados miembros en procesos de democratización. A fin de cumplir con estas solicitudes, la Liga necesita desarrollar una reforma política global, establecer un marco legal e institucional claro para la observación electoral. La Liga necesita pasar de la observación electoral ad hoc que viene realizando a la adopción de una metodología estandarizada y la elaboración de un Código de Conducta. Esta especialización técnica facultaría a la Liga Árabe a ajustarse a los estándares internacionales para elecciones democráticas y le ayudaría a convertirse en un actor clave en materia electoral en la región Árabe.

Podemos concluir que la observación electoral de la Liga Árabe tiene una naturaleza política y debemos calificar sus misiones como **misiones acompañamiento electoral “auxiliares”**, habida cuenta que la Liga siempre observa en conjunción o en

¹⁰¹⁶ MEITAL, Y.: 'The Struggle over Political Order in Egypt: The 2005 Elections', Middle East Journal, 60/2 (Spring 2006), pp. 257–79.

coordinación con otras Organizaciones, siendo éstas las que llevan el liderazgo de la observación de las elecciones.

La Liga Árabe tiene la intención y la voluntad de observar elecciones, pero a mi modo de ver este voluntarismo está más relacionado con fines políticos, es decir, con vistas a politizar la herramienta de la observación para producir efectos políticos en los países “observados”; la carencia de una metodología y, más aún, la inexistencia de unos estándares de observación y de un mandato específico ponen de manifiesto la irrelevancia que la “observación” de la Liga Árabe tiene para la mejora de la democracia.

Cualquier actividad de “observación” que se precie de llamarse así debe partir de una base jurídica y de unos cimientos metodológicos objetivamente establecidos; con esta premisa, la observación electoral sí tendría un fin, el cumplimiento de unos parámetros democráticos, o para verificar si las elecciones pueden calificarse como libres y auténticas.

Ante la carencia de tales cimientos, la “observación” que pueda hacer la Liga Árabe resultará poco relevante para el desarrollo democrático de los países observados, y los informes de su observación no tendrán gran credibilidad a la hora de determinar la naturaleza democrática, libre, auténtica o genuina de las elecciones que hayan sido monitorizadas por esta Organización.

9.3.2. LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN ISLÁMICA (OCI).

9.3.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la OCI.

Desde 1924, los países de cultura islámica han tratado de crear para el mundo islámico una Organización Internacional que institucionalizase sus sinergias de orden fundamentalmente religioso y cultural.¹⁰¹⁷ La Organización de la Cooperación Islámica, OCI (antes, Organización de la Conferencia Islámica) es la segunda organización intergubernamental más grande del mundo tras las Naciones Unidas con 57 estados

¹⁰¹⁷ DIEZ DE VELASCO, M.: “Las organizaciones internacionales”, Ed. Tecnos, 18ª ed, Madrid.

miembros distribuidos por 4 continentes. La Organización es la portavoz del mundo musulmán, y asegura la salvaguarda y protección de sus intereses con el espíritu de promover la paz internacional y la armonía entre los diferentes pueblos del mundo.¹⁰¹⁸

La Organización se creó por decisión de la **Cumbre** que tuvo lugar en **Rabat (Marruecos) el 25 de septiembre de 1969**, como consecuencia del incendio de la mezquita al-Aqsa del Jerusalén ocupada por Israel. En 1970, la **1ª Reunión** de la historia de la **Conferencia Islámica de ministros de Asuntos Exteriores (CIMAIE)**, celebrada en Djeddah (Arabia Saudí) decidió establecer un Secretariado permanente en esta ciudad y dirigido por el Secretario General de la Organización.¹⁰¹⁹

En la **3ª sesión extraordinaria de Cumbres islámicas**, celebrada en Makkah en diciembre de 2005, se lanzó un proyecto denominado **Programa de Acción Decenal**, en la que estableció una acción común de los Estados miembros, que incluía la promoción de la tolerancia y la moderación, la modernización y la reforma en todas las esferas de actividad –ciencia, tecnología, educación, comercio, buena gobernanza-, promoción de los derechos humanos en el mundo musulmán, sobre todo, los derechos de los niños, de la mujer, de los ancianos, así como de los valores familiares que consagra el Islam.¹⁰²⁰

La **Carta de la Organización**,¹⁰²¹ aprobada en la **11ª Cumbre Islámica celebrada en Dakar (Senegal), el 13 y 14 de marzo de 2008**, estableció los objetivos y principios de la Organización y los medios fundamentales para reforzar la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros. En el curso de las siguientes cuatro décadas desde su creación, el número de Estados miembros aumentó de 25 fundadores a 57.¹⁰²²

El 5 de agosto de 1990, la OCI aprobó la “**Declaración de El Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam**”¹⁰²³ para servir como una guía para los Estados miembros en materia de derechos humanos en la medida en que respeten la Sharia o ley

¹⁰¹⁸ <http://www.oic-oci.org>

¹⁰¹⁹ <http://www.oic-oci.org>

¹⁰²⁰ http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=116

¹⁰²¹ Carta de la Organización de la Cooperación Islámica, en Dakar (Senegal), de 14 de Marzo de 2008.

Sitio web OIC: <http://www.oic-oci.org/english/charter/OIC%20Charter-new-en.pdf>

¹⁰²² http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=116

¹⁰²³ Sitio web OIC: <http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm>

coránica. La Carta fue revisada en junio de 2008, tras cuya aprobación,¹⁰²⁴ la OCI decidió apoyar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros textos de Derecho Internacional.

Los objetivos y principios, de amplio alcance político e inspirados en la protección y desarrollo del patrimonio cultural y religioso islámico, se recogen en el **artículo 2 de la Carta Fundacional**.¹⁰²⁵ Según los términos de la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica, los **finés** de la Organización son, entre otros:

Respetar el derecho de autodeterminación y la no injerencia en asuntos internos así como respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de cada Estado miembro;

Reafirmar el apoyo a los derechos humanos de los pueblos tal y como establece la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional;

Proteger y defender la verdadera imagen del Islam;

Entre los **principios** de la Organización, destaca en la **Carta Fundacional** la promoción de la democracia:

“los Estados miembros promoverán, tanto a nivel nacional como internacional, la buena gobernanza, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho”.

9.3.2.2. Estándares de observación electoral de la OCI.

Los estándares de observación de la OCI no constituyen un mandato específico ni conforman unos parámetros válidos para promover el respeto de los derechos políticos ni los principios democráticos en los países observados. Se trata de unos

¹⁰²⁴ Los artículos 22, a 25 de la *Declaración de El Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam (1990)* disponen:

“Article 22: (a) Everyone shall have the right to express his opinion freely in such manner as would not be contrary to the principles of the Shari’ah. [...] (c) Information is a vital necessity to society. It may not be exploited or misused in such a way as may violate sanctities and the dignity of Prophets, undermine moral and ethical values or disintegrate, corrupt or harm society or weaken its faith. (d) It is not permitted to excite nationalistic or doctrinal hatred or to do anything that may be an incitement to any form or racial discrimination.

Article 23 [...] (b) Everyone shall have the right to participate, directly or indirectly in the administration of his country’s public affairs. He shall also have the right to assume public office in accordance with the provisions of Shari’ah.

Article 24 All the rights and freedoms stipulated in this Declaration are subject to the Islamic Shari’ah.

Article 25 The Islamic Shari’ah is the only source of reference for the explanation or clarification of any of the articles of this Declaration.”

¹⁰²⁵ DIEZ DE VELASCO, M.: “Las organizaciones internacionales”, Ed. Tecnos, 18ª ed, Madrid, pp. 799-801.

estándares de carácter preferentemente políticos, que otorgan primacía a la conservación del patrimonio y los valores de la religión islámica, frente a la visión occidental más laica de los derechos humanos. Concretamente, todos los derechos políticos proclamados por la Declaración de El Cairo se encuentran siempre subordinados al respeto de la Sharia, lo que viene a limitar estos derechos a los principios religiosos islámicos.

9.3.2.3. Conclusiones y valoración.

Las misiones de observación electoral de la OCI forman parte del conjunto de **organizaciones de acompañamiento electoral “auxiliares y parciales”**; habida cuenta que no tienen una metodología establecida ni unos estándares exhaustivos o amplios para verificar el ajuste del proceso electoral “observado” a los parámetros internacionales para elecciones.

Sin embargo, la OCI –como organización de promoción y defensa de la cultura y los valores islámicos- presenta interés en ser parte de las misiones de observación internacionales que se despliegan en países islámicos.

La observación de la OCI es reducida, circunscrita a la jornada electoral y a los aspectos procedimentales del proceso electoral. De ahí que el alcance de sus misiones para la mejora democrática de los países donde está presente sea muy limitado, y la credibilidad o impacto de sus informes resulten poco significativos para calificar o no de democráticas unas elecciones.

9.4. La “observación” electoral internacional gubernamental en Asia.

9.4.1. LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO / ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN).

9.4.1.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la ASEAN.

Como analizaremos en los próximos epígrafes, la observación electoral gubernamental en Asia está aún poco desarrollada. Sólo la ASEAN, organización genuinamente militar, posteriormente económica, y actualmente, también política, parece erigirse en un actor con cierto interés en el ámbito de la observación electoral en el continente.

Su aún prematura metodología y su escasa cualificación técnica constatan que a la ASEAN le queda aún mucho camino por recorrer para constituirse como un actor cualificado para la observación electoral en Asia.

Cabe destacar que las acciones observadoras de la Unión Europea en el continente han favorecido la observación electoral de las organizaciones regionales, de tal manera que la observación de elecciones está avanzando en una región históricamente reacia a la presencia extranjera y a los procesos de integración regional.

No obstante, en Asia, como en otras regiones del planeta, la observación electoral también está sometida a continuos intentos de manipulación política. El análisis que llevaremos a cabo sobre la monitorización de elecciones que viene realizando la ASEAN, la Organización de Cooperación de Shanghai -creada por China, Rusia y las ex repúblicas soviéticas más fieles a ésta-, pone de manifiesto que la observación electoral sigue siendo una herramienta política muy atractiva para legitimar gobiernos, muchas veces, poco atraídos por la democracia electoral.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, o ASEAN, fue creada el 8 de Agosto de 1967 en Bangkok, Tailandia, con la firma de la Declaración de la ASEAN (*Declaración de “Bangkok”*),¹⁰²⁶ fruto de la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

Estos mismos países firmaron el 24 de febrero de 1976 en Bali (Indonesia) el **Tratado de Amistad y Cooperación en Asia Sudoriental**¹⁰²⁷ y adoptaron la

¹⁰²⁶ The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967. Sitio web ASEAN: <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

¹⁰²⁷ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976. Sitio web ASEAN: <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>.

declaración denominada “**ASEAN Concord**”.¹⁰²⁸ Desde entonces, una serie de declaraciones y de acuerdos celebrados entre los Estados miembros han ido consolidando la base jurídica de la Organización que, sin duda, constituye hoy en día es la Organización Internacional más institucionalizada del continente asiático.¹⁰²⁹

Su nacimiento responde, dentro del contexto de la Guerra Fría, a la voluntad de evitar la expansión del comunismo desde Vietnam hacía los países vecinos; asimismo, otro motivo de su creación fue la existencia de múltiples conflictos territoriales, algunos aún hoy vigentes, que requerían un marco internacional supranacional, que asegurara el uso de métodos pacíficos para su resolución, como se refleja en el **Tratado de Amistad y Cooperación en el Sureste Asiático** (TACSE) que se firmó el mismo año de la fundación.¹⁰³⁰

Si bien en sus orígenes la ASEAN era claramente una iniciativa de cooperación regional, a partir de los años setenta se produce un salto cualitativo a la definición hacia un auténtico proyecto de integración económica, que se instaurará a partir de enero de 2003.¹⁰³¹

En el año 2003, ASEAN lanza la *Declaración ASEAN Concord II*,¹⁰³² que se ha convertido en uno de los documentos más importantes para el futuro de la organización, donde destaca principalmente la definición de las áreas de interés de la organización en los llamados “3 pilares” o las tres Comunidades: **ASEAN de seguridad** (ASEAN Security Community - ASC), **económica** (ASEAN Economic Community – AEC) , y **socio-cultural** (ASEAN Socio- Cultural Community - ASC).

Según lo establecido en la Declaración de la ASEAN, entre los **objetivos** de la ASEAN debemos destacar, por interés para la presente investigación, el siguiente:

¹⁰²⁸ Brunei se adhirió el 7 de Enero de 1984, Vietnam el 28 de Julio de 1995, Laos y Myanmar el 23 de Julio de 1997, y Camboya el 30 de Abril de 1999 que, con los anteriormente citados, conforman el conjunto de los Estados miembros de la ASEAN.

¹⁰²⁹ DIEZ DE VELASCO, M.: “Las organizaciones internacionales”, Ed. Tecnos, 18ª ed, Madrid, pp. 832-834.

¹⁰³⁰ www.aseansec.org

¹⁰³¹ THANAT K.: “ASEAN Conception and Evolution”, ASEAN Reader, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1992.

¹⁰³² Declaration of ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II). Sitio web ASEAN: <http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>

*“Promover la paz y la estabilidad regional mediante el respeto permanente por la justicia y el imperio de la ley (...) la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”*¹⁰³³

Asimismo, en sus relaciones con otros, los Estados miembros de la ASEAN han adoptado, entre otros, los siguientes **principios fundamentales**, que figuran en el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático (TAC): El respeto mutuo de la independencia, la soberanía, la igualdad, la integridad territorial y la identidad nacional de todas las naciones; El derecho de cada Estado para conducir a su existencia nacional, libre de toda injerencia externa, subversión o coerción; La no injerencia en los asuntos internos de otros; La renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza; etc.

El desafío de la ASEAN consiste en superar la desconfianza de los vecinos y compartir intereses para preservar las democráticas aspiraciones de la Organización; para la ASEAN, las elecciones deben ser promovidas, desarrolladas y protegidas a fin de garantizar su credibilidad y la aceptación de los habitantes del Sudeste asiático.¹⁰³⁴

La Reunión Ministerial 26ª de la ASEAN y su Conferencia post-ministerial, que se celebró en Singapur entre el 23 y el 25 de Julio de 1993, acordó crear el **Forum Regional de la ASEAN (ARF)**, por sus siglas en inglés).¹⁰³⁵ El ARF es el órgano de referencia para los temas de seguridad del continente y además es el **encargado de dirigir y organizar las misiones de observación electoral**.

9.4.1.2. Estándares de observación electoral de la ASEAN.

Los exiguos estándares de observación electoral que utiliza la ASEAN quedaron recogidos en la **“Declaración de Derechos Humanos por la Organización**

¹⁰³³ Declaración de la ASEAN, Bangkok (Tailandia).

¹⁰³⁴ IDEA INTERNATIONAL: *“Giving ASEAN a role in Philippine elections”*, en *“The integrity of elections: the role of regional organizations”*, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

¹⁰³⁵ Los miembros actuales de la ARF son los siguientes: Australia, Bangladesh, Brunei Darussalam, Camboya, Canadá, China, República Popular Democrática de Corea, Unión Europea, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Filipinas, República de Corea, Rusia, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Timor Oriental, Estados Unidos y Vietnam.

Interparlamentaria de la ASEAN”,¹⁰³⁶ también denominada **Declaración de Kuala Lumpur, en la 14ª Asamblea General de la Organización.**

Artículo 15: “Everyone citizens has the right and should have the opportunity, without unreasonable restrictions, to participate in the conduct of public affairs directly or indirectly through freely chosen representatives, to vote and to be elected to public office.”

Precepto que viene a reproducir los Estándares internacionales para elecciones recogidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos así como el artículo 25 del PIDESC, aunque no obstante puede observarse que lo lleva a cabo de manera más bien ambigua.

Por otra parte, el Documento finalmente aprobado en Phnom Penh (Myanmar), el 19 de noviembre de 2012, como **“Declaración de la ASEAN sobre derechos humanos”¹⁰³⁷** contenía una relación de derechos inherentes a todo ser humano y recogía una visión más acorde a los estándares universales; de esta forma, en el terreno de los derechos políticos, ha de destacarse el **artículo 25 de la Declaración ASEAN:**

“25. (1) Every person who is a citizen of his or her country has the right to participate in the government of his or her country, either directly or indirectly through democratically elected representatives, in accordance with national law.

(2) Every citizen has the right to vote in periodic and genuine elections, which should be by universal and equal suffrage and by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors, in accordance with national law.”

9.4.1.3. La monitorización de elecciones de la ASEAN sobre el terreno. Metodología.¹⁰³⁸

A lo largo de su historia, la ASEAN ha respetado estrictamente los principios de no intervención y respeto a la soberanía interna de los estados miembros. Esta defensa, así como la variedad de sistemas de gobierno dentro de la Asociación, ha venido

¹⁰³⁶ Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented, People-Centred, 27 de abril 2015. Sitio web ASEAN: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/kuala-lumpur-declaration-on-a-people-oriented-people-centred-asean>

¹⁰³⁷ PHNOM PENH STATEMENT ON THE ADOPTION OF THE ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION (AHRD), de 18 de Noviembre de 2012. Sitio web ASEAN: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/phnom-penh-statement-on-the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd>

¹⁰³⁸ JOHANSON ALPERN, V.: *“Promoting electoral integrity in Southeast Asia: Anfrel and Asean”*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2012.

provocando que la promoción regional de la democracia y los derechos humanos no se contemplaran entre los puntos prioritarios de la agencia de la ASEAN.

Sin embargo, la segunda mitad de 2011 presenció una revitalización de los progresos de la ASEAN en los valores democráticos compartidos, principalmente debido al liderazgo de Indonesia y a los desarrollos políticos de los estados miembros. **Desde entonces, la ASEAN ha empezado a poner en marcha capacidades para el envío de misiones de observación electoral (MOE) en los países del Sudeste Asiático.**

Los intercambios electorales se han producido de forma más repetida entre los Organismos Electorales del Sudeste Asiático. Imitando el modelo de CAPEL en el continente americano, la ASEAN reproduce de alguna forma esas mismas prácticas. Es el caso del Organismo Electoral de Tailandia, que invitó a observadores de otros Organismos Electorales de la región para observar las elecciones de Julio de 2011. Los observadores de los Organismos Electorales de los países “más democráticos” de la ASEAN (Indonesia y Filipinas) estuvieron presentes en Camboya en diferentes ocasiones para observar las elecciones.¹⁰³⁹

En consonancia con ello, el **Instituto Indonesio para la Paz y la Democracia**¹⁰⁴⁰ ha organizado varias visitas de estudio para miembros de los parlamentos asiáticos y de los Organismos Electorales con el fin de observar las elecciones de otros países de la región.

9.4.1.4. Conclusiones y valoración.

Con la ASEAN, parece que empieza a abrirse camino en el continente asiático un modelo de observación electoral basado en la cooperación horizontal entre sus Organismos electorales, de carácter diplomático y poco “invasiva”. Esta observación se encuentra en una fase muy incipiente, en un período de experimentación, sin grandes ambiciones ni grandes conclusiones, sin emitir conclusiones legitimadoras o

¹⁰³⁹ JOHANSON ALPEN, V., “*Promoting electoral integrity in Southeast Asia: ANFREL and ASEAN*”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2012.

¹⁰⁴⁰ <http://peace.unud.ac.id/eng/>

deslegitimadoras de los procesos electorales, sino más bien declarando su visión sobre los aspectos formales del proceso “observado”.

La Declaración de Kuala Lumpur constituyó un documento que alimentó las expectativas de un avance de la democracia y los derechos humanos en el continente asiático; sin embargo, esta Declaración “asiática” de derechos humanos relativizó tanto el concepto de derechos humanos que redujo su alcance de manera significativa. Sin embargo, la **Declaración finalmente adoptada en Phnom Penh (Myanmar)** parece haberse adaptado a los textos internacionales de derechos humanos, y en consecuencia puede convertirse en un instrumento vital para la promoción de la democracia en la región.

Finalmente, resulta relevante afirmar que esta “observación asiática” de la ASEAN debe seguir enriqueciéndose de las experiencias y metodologías de otros continentes, e incluso de otras organizaciones no gubernamentales asiáticas con experiencia en actividades de observación, como el ANFREL,¹⁰⁴¹ para poder erigirse en una Organización clave para el desarrollo democrático y que adquiere influencia por sus actividades de observación electoral.

En definitiva, las misiones de la ASEAN deben insertarse en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral parcial y auxiliar.**

9.4.2. LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI.

9.4.2.1. Orígenes y evolución de la monitorización de elecciones de la Organización de Cooperación de Shanghai.

La Organización de Cooperación de Shanghai (SCO) es una organización internacional intergubernamental, cuya creación se proclamó el 15 de junio de 2001 en Shanghai (China) mediante la **Declaración sobre el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai**¹⁰⁴² por los siguientes Estados: la

¹⁰⁴¹ ANFREL:

¹⁰⁴² Declaración sobre el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai, el 15 de Junio de 2001. Acceso web:

República de Kazajistán, la República Popular China, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y la República de Uzbekistán.¹⁰⁴³

Siguiendo la propia página web de la Organización, sus **principales objetivos** son: reforzar la confianza mutua y las relaciones de vecindad entre los países miembros, promover la cooperación política, comercial, tecnológica, científica, energética, turística, medioambiental, económica, etc. de manera efectiva; realizar esfuerzos conjuntos para mantener y asegurar la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, caminar hacia el establecimiento de un nuevo orden internacional justo, democrático y racional.¹⁰⁴⁴ Asimismo, la SCO basa sus actividades en los **principios** de confianza mutua, igualdad de derechos, respeto a la diversidad, desarrollo común, no alineamiento en el plano internacional.¹⁰⁴⁵

El **Consejo de Jefes de Estado** es el órgano decisorio más alto de la SCO. Se reúne una vez al año y emite instrucciones sobre todas las cuestiones importantes de la actividad de la SCO. La Organización tiene dos órganos permanentes, el **Secretariado** en Pekín, y la **Estructura Regional antiterrorista**, en Tashkent.

El establecimiento de un mecanismo de diálogo entre los parlamentos y expertos de los estados de la SCO implicó que la dimensión política e ideológica tuviera una creciente importancia. **La monitorización de elecciones se convirtió en un nuevo frente ideológico al utilizarse estas Misiones para contrapesar las misiones de observación electoral enviadas por la OSCE/ODIHR a los países del ámbito geográfico de la SCO.** Concretamente, como ejemplo, la MOE SCO fue invitada por Moscú para observar las elecciones parlamentarias de 2007 al objeto de contradecir las reclamaciones de la OSCE en relación a la necesidad de que las elecciones se celebraran de forma equitativa entre los contendientes.¹⁰⁴⁶

<http://www.ehu.es/ceinik/tratados%5C14TRATADOSDEALIANZASPOLITICOMILITARES%5CTAPM1410ING.pdf>

¹⁰⁴³ Los estados miembros de la SCO tienen una población conjunta de 1,5 billones de habitantes, lo que conforma un cuarto de la población mundial.

¹⁰⁴⁴ <http://www.sectSCO.org/EN123/brief.asp>

¹⁰⁴⁵ <http://www.sectSCO.org/EN123/brief.asp>

¹⁰⁴⁶ MATVEEVA, A. y GIUSTOZZI, A.: “*The SCO: a regional organisation in the making*”, Crisis State working papers series nº 2, Septiembre 2008, Londres.

9.4.2.2. Los estándares de observación electoral de la Organización de Cooperación de Shanghai.

Lamentablemente, no conocemos a fecha de hoy que la OCS tenga fijados unos estándares para la observación de elecciones. Esta carencia resulta significativa del limitado alcance de sus actividades de observación y de la escasa credibilidad de sus misiones para el desarrollo democrático.

9.4.2.3. Conclusiones y balance.

Las misiones de la Organización de Cooperación de Shanghai se incluyen dentro de las misiones de “**acompañamiento electoral politizadas**”, constituyendo otro ejemplo de manipulación y alteración intencionada del concepto de “observación” electoral con fines ideológicos.

Esta Organización, dirigida por Moscú y Pekín, creada como contrapoder de la OSCE/ODIHR, utiliza la tarea de monitorización electoral para legitimar a los gobernantes de los regímenes autoritarios miembros, que convocan elecciones “estéticas” y fraudulentas, así como para tratar de contrarrestar los informes imparciales, invasivos e independientes de las misiones de la ODIHR/OSCE -como en las elecciones celebradas en Tayikistán en febrero de 2010-,¹⁰⁴⁷ que suelen ser críticos con el desarrollo de sus procesos electorales. Adjuntamos algunos extractos de los informes de las Misiones de la OCS en el **Anexo A**.

9.5. Conclusiones

I. El fin de este capítulo ha sido mostrar que la observación electoral internacional está extendiendo su alcance a otros continentes y regiones, históricamente distantes u opuestas a la observación electoral de organizaciones supranacionales.

II. Como hemos podido analizar, el continente africano evidencia un importante compromiso con el desarrollo democrático, no sólo por el relevante papel que

¹⁰⁴⁷ Vid. Informe Final OSCE ODIHR Elecciones Parlamentarias de Tayikistán de 28 de febrero de 2010. Sitio web: <http://www.osce.org/odihr/elections/69061?download=true>

viene desplegando la Unión Europea, sino sobre todo por la permanente presencia de organizaciones regionales de observación electoral en prácticamente todos los países africanos. La Unión Africana, la SADC o el ECOWAS se encuentran en una fase avanzada de especialización técnica en materia de observación electoral, de forma tal que están ampliando el alcance de su observación, con objeto de integrar en su evaluación el mayor número de aspectos del proceso y del ciclo electoral a observar.

Con arreglo a los estándares internacionales de observación, las misiones de observación electoral de estas tres organizaciones africanas están tratando de consolidar una metodología técnica y profesionalizada, que nos hacen ser moderadamente optimistas en la evolución que pueda desempeñar la observación electoral internacional en el contexto africano.

III. Oriente Medio y Asia son un caso distinto. Normalmente reacios a la intervención extranjera y, más aún, a la interferencia de organizaciones internacionales en sus procesos electorales, el desarrollo de la observación electoral en estas regiones se encuentra en una fase de desarrollo inicial.

IV. Algo más avanzado en la región de Oriente Medio que en Asia, por el creciente compromiso de la **Liga Árabe** y, en menor medida, de la OCI, la observación electoral internacional es un fenómeno más asimilado en los procesos electorales de esta área geográfica. Las MOEs desplegadas en países como Argelia o Yibuti así lo ponen de manifiesto.

Los últimos acontecimientos y revoluciones de la “Primavera Árabe” han favorecido la celebración de procesos electorales en estos países del norte de África, entre los cuales, Túnez, Egipto o Libia, en los que se ha intensificado la presencia de misiones de observación electoral, tanto de la Unión Europea, como de las propias misiones íntegramente africanas.

V. Por otro lado, el estadio de desarrollo de la observación electoral es menor en el continente asiático, donde la ASEAN está empezando a erigirse en el actor internacional de referencia. Sus inicios en el campo de la observación son tan

recientes, como se puso de manifiesto en 2012 cuando tuvo lugar el despliegue de su primera MOE en Timor Oriental. No obstante, como hemos visto, la “instrumentalización” de la observación electoral también tiene ejemplos en el continente asiático. La Organización de Cooperación de Shanghai, creada por Pekín y Moscú, y otras ex repúblicas soviéticas (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán) constituye el ejemplo más relevante y preocupante en la región. Las evaluaciones de las MOEs SCO tras las elecciones de Kazajistán en 2012 y Rusia en 2008 dejaron entrever claramente que la finalidad de la “monitorización electoral” de la SCO no es la de mejorar la democracia en los países donde está presente, sino en avalar y legitimar unos regímenes más que dudosamente democráticos.

CAPÍTULO 10.- OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES INTERGUBERNAMENTALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

10.1. EL SECRETARIADO DE LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA/ “COMMONWEALTH SECRETARIAT”.

10.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Mancomunidad Británica.

10.1.2. Estándares de observación electoral de la Mancomunidad Británica.

10.1.3. Las Misiones de la Mancomunidad Británica sobre el terreno. Metodología.

10.1.4. Conclusiones y valoración.

10.2. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONIA (OIF).

10.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OIF.

10.2.2. Estándares de observación electoral de la OIF.

10.2.3. Las Misiones de la OIF sobre el terreno. Metodología.

10.2.4. Conclusiones y valoración.

10.3.- UNION INTERPARLAMENTARIA (UIP).

10.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UIP.

10.3.2. Estándares de observación electoral de la UIP.

10.3.4. La promoción de la democracia por la UIP.

10.3.5. Las Misiones de la UIP sobre el terreno. Metodología.

10.3.6. Conclusiones y valoración.

10.4.- LA OBSERVACION ELECTORAL EN EUROPA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO PARA EL ATLANTICO NORTE (OTAN).

10.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.

10.4.2. El Paternariado para el Programa de Paz y los valores y fines de la Asamblea Parlamentaria OTAN.

10.4.3. Las Misiones de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN sobre el terreno. Metodología.

10.4.4. Ejemplo de observación electoral de la OTAN: La participación de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN en las elecciones de Ucrania.

10.4.5. Conclusiones y valoración.

10.5. COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (CEI) / COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES (CIS).

10.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEI.

10.5.2. Estándares de observación electoral de la CEI.

10.5.3. Las Misiones de la CEI sobre el terreno. Metodología.

10.5.4.1. Comparación informes de las Misiones de observación electoral de la CEI en las elecciones de Bielorrusia en 2012 con los informes de observación electoral de la MOE de la OSCE/ODIHR en las elecciones de Bielorrusia en 2012.

10.5.4. La Organización de monitorización electoral CIS-EMO.

10.5.5. Conclusiones y valoración.

CAPÍTULO 10.- OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

10.1. Secretariado de la Mancomunidad Británica/ “Commonwealth Secretariat”.

10.1.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Mancomunidad Británica.

En pleno proceso de descolonización, esta asociación se reconstituyó en 1949 cuando los Primeros Ministros de los países de la Commonwealth se reunieron y aprobaron la denominada “**Declaración de Londres**”,¹⁰⁴⁸ donde se acordó que los países miembros se asociarían “de manera libre y en igualdad de condiciones”.

La **Secretaría de la Mancomunidad Británica** fue creada en 1965 para coordinar las relaciones entre los países que alguna vez formaron parte del Imperio Británico. La Commonwealth no es una organización intergubernamental típica; es una asociación voluntaria de 54 países independientes.¹⁰⁴⁹ Los países miembros se extienden por 6 continentes y océanos, desde África (19) a Asia (8), América (3), el Caribe (10), Europa (3) y el Pacífico Sur (11).

¹⁰⁴⁸ Declaración de Londres, 26 de abril de 1949. Sitio web de la Commonwealth of Independent States: (<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/London%20Declaration%20of%201949.pdf>)

¹⁰⁴⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 237.

Los valores de la asociación (democracia, libertad, imperio de la Ley e igualdad de oportunidades) se acordaron por los Jefes de Gobierno de la Commonwealth y se recogieron en la **Declaración de Singapur en 1971**,¹⁰⁵⁰ reafirmando veinte años más tarde en la **Declaración de Harare**.¹⁰⁵¹ En la Declaración de Harare de octubre de 1991, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron trabajar con vigor renovado en la protección y promoción de los valores políticos fundamentales de la Commonwealth, incluyendo:¹⁰⁵²

“democracia, las instituciones y procesos democráticos que reflejan las circunstancias nacionales, el imperio de la Ley y la independencia del Poder judicial, y un gobierno justo y honesto”.

Asimismo, acordaron reforzar la capacidad de la Commonwealth para responder a las solicitudes de asistencia sobre prácticas democráticas, administración responsable e imperio de la Ley.¹⁰⁵³

Uno de los objetivos de la Commonwealth se dirige a **construir instituciones y procesos democráticos más sólidos para todos los miembros de la Commonwealth**. Los procesos democráticos incluyen, pero no están limitados, a la celebración periódica de elecciones, y las instituciones democráticas claves incluyen a los organismos electorales y los parlamentos. La Mancomunidad trata de lograr este objetivo proporcionando formación y asistencia técnica así como con el envío de **misiones de observadores electorales** a los procesos electorales de los países miembros que decidan invitar a participar a estas misiones de la Mancomunidad. La invitación significa que se permite a los grupos de observadores trabajar de forma efectiva con el gobierno y los actores electorales, incluyendo las comisiones electorales, los medios de comunicación y los partidos políticos.

¹⁰⁵⁰ Declaración de Singapur- Principios de la Commonwealth, aprobada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Singapur, de 22 de Enero de 1971. Sitio web:

<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Singapore%20Declaration.pdf>

¹⁰⁵¹ Declaración de Harare (Zimbabwe), aprobada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno el 20 de Octubre de 1991. Sitio web: <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf>

¹⁰⁵² BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 238.

¹⁰⁵³ Declaración de Harare, octubre 1991.

Las primeras observaciones electorales realizadas por la Mancomunidad tuvieron lugar en **Guyana** y **Gibraltar** al poco tiempo de su creación. Sin embargo, su primera misión de envergadura fue la observación de las elecciones que condujeron a la independencia de **Zimbabwe** en 1980. El éxito de la operación de Zimbabwe fue seguido el mismo año por una cuestionada operación de observación en **Uganda**, después de lo cual la Mancomunidad suspendió las operaciones de observación durante casi 10 años. La misión en Uganda fue la primera misión de la Organización desplegada en un estado soberano independiente.¹⁰⁵⁴

Las actividades de observación electoral se retomaron en 1990, impulsadas por la **Declaración de Harare**, habiendo estado presente desde entonces la Mancomunidad en la mayor parte de las elecciones desarrolladas en sus estados miembros. En este sentido, la Commonwealth ha desplegado más de **19 Grupos de Observadores (COGs)**, por sus siglas en inglés) y **Equipos de Expertos de la Commonwealth** desde principios de 2006. Entre algunas de las misiones desplegadas, destacamos: **Antigua & Barbuda (2009); Ghana, Bangladesh, Suazilandia y Belice (2008); Kenya, Sierra Leona, Nigeria (2007), Zambia, Gambia, Uganda (2006)**. Además, durante este período se han desarrollado igualmente evaluaciones de elecciones o referendos en **Camerún (1997, 2011), Maldivas (2008, 2009 y 2011), Zambia (2011) y Seychelles (1992)**.¹⁰⁵⁵

10.1.2. Estándares de observación electoral de la Mancomunidad Británica.

La Commonwealth no cuenta con una constitución o texto fundacional, sino que los miembros se comprometen con las declaraciones de principios y valores establecidos por los Jefes de Gobierno. Los valores políticos fundamentales que defiende la Commonwealth incluyen la **democracia** y la buena gobernanza, el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género, el imperio de la Ley y el desarrollo social.

¹⁰⁵⁴ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁵⁵ Referéndum Constitucional en Seychelles, 12-15 de Noviembre de 1992.

En consonancia con ello, como base jurídica para la observación electoral de la Commonwealth, debemos remitirnos a lo dispuesto en la “**Declaración de Harare**” de 1991:

“4. Creemos en la libertad de las personas ante la ley, en la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos independientemente de su sexo, raza, color, religión o afiliación política y en el derecho inalienable de la persona a participar por medio de procesos políticos libres y democráticos en la formación de la sociedad en que vive; [...]

9. [...] Comprometemos al Commonwealth y a nuestros países a trabajar con vigor renovado, y centrar nuestra atención especialmente en las siguientes esferas:

- La protección y promoción de los valores políticos fundamentales del Commonwealth:*
- La democracia, los procesos y las instituciones democráticos que reflejan circunstancias nacionales, el imperio de la ley y la independencia del poder judicial, un gobierno justo y honrado;*
- Los derechos humanos fundamentales, incluida la igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos independientemente de su raza, color, religión o posición política;*
- La igualdad para la mujer, para que pueda ejercer sus derechos plenos e iguales; [...]*”

10.1.3. Las Misiones de la Mancomunidad Británica sobre el terreno. Metodología.

Entre los grupos de observadores, es habitual que se designe a un antiguo jefe de Estado como Jefe de la Misión, otorgándole una mayor visibilidad y acceso. Los Grupos suelen ser reducidos, entre 4 y 13 observadores de corta duración, por lo que su papel es limitado.¹⁰⁵⁶ No se contempla habitualmente el despliegue de observadores de larga duración, por lo que sus actividades de observación se desarrollan a corto plazo. Los observadores de la Commonwealth suelen ser personajes distinguidos, que desarrollan su observación de manera independiente de los gobiernos.¹⁰⁵⁷

Después de recibir una **solicitud o invitación de un gobierno**, la Secretaría General de la Commonwealth se encarga de asegurar que cada grupo de observadores se componga de una combinación de políticos, oficiales electorales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, miembros del poder judicial, género y

¹⁰⁵⁶ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 239.

¹⁰⁵⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 239.

juventud, al objeto de que los diversos sectores y especialistas estén representadas y se alcance un amplio apoyo en todo el país.

En cuanto a la metodología de observación, la Commonwealth ha destacado la importancia de actuar para crear unas condiciones más adecuadas para un proceso democrático en la jornada de votación.¹⁰⁵⁸ A este respecto cabe destacar el documento elaborado por la Secretaría General de la Organización: *“Directrices para el establecimiento de Grupos de Observadores para observar elecciones en países miembros”*, en el que se recoge su metodología de observación. La decisión de establecer una misión recae en el Secretario general de la Commonwealth, tras invitación de un Estado miembro y apoyo de los partidos políticos. El papel fundamental del Grupo de observadores radica en elaborar una valoración independiente sobre si el proceso de votación ha sido libre y justo.¹⁰⁵⁹

Como casos más destacados de la observación de la Commonwealth, debemos destacar la 1ª experiencia en la **Guyana Británica**, en 1964. El mandato del Grupo de Observadores fue breve y claro:

“Observar las elecciones e informar a la Secretaría de la Commonwealth sobre si

a) los preparativos administrativos fueron realizados de manera correcta. Si no, ¿cuáles fueron las deficiencias?

b) Si hubo libertad de expresión de diferentes puntos de vista en los medios de comunicación, en reuniones públicas y en la prensa. Si no, ¿cuáles fueron las restricciones?

c) Otros aspectos que fueran destacables para los observadores que, en su opinión, pudieran afectar el justo y libre desarrollo de las elecciones”.

La conclusión del Grupo estimó que las elecciones reflejaron la convicción política del electorado.¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁸ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 238.

¹⁰⁵⁹ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 239.

¹⁰⁶⁰ AMATO, D.J., *“Elections under International Auspices, 1948-1970”*, Unpublished disertation, The Johns Hopkins University, Ph.D, 1971, pp-554-558.

En 1967, otro equipo de observadores observó un referéndum (no reconocido por Naciones Unidas) en la colonia de **Gibraltar**¹⁰⁶¹ para decidir si la población deseaba continuar bajo la Ley británica o integrarse en España. La valoración unánime de los observadores fue que el proceso fue conforme con los requisitos para la libre elección mediante voto secreto.¹⁰⁶²

Por último, citaremos la “heterodoxa” misión desplegada por la Organización en las cruciales elecciones de **Namibia** en 1990; heterodoxa por que la misión no observó el proceso electoral como tal, sino que estuvo desplegada en el país durante 15 días, un mes antes de la jornada electoral. Los términos de referencia del Grupo de Observadores fueron:¹⁰⁶³

*“- observar y examinar los preparativos para unas elecciones libres y justas y la emergencia de una Namibia genuinamente independiente;
- Apoyar los esfuerzos de Naciones Unidas para asegurar la integridad de Plan de Paz de conformidad con la Resolución 435 del Consejo de Seguridad; y
- Informar a los Jefes de Gobierno de la Commonwealth sobre estas cuestiones”.*

Una de las dificultades que ha encontrado la observación electoral de la Commonwealth en su devenir histórico se ha centrado en la complejidad de utilizar la expresión “elecciones libres y justas” en sus informes finales de evaluación de los procesos electorales. A partir de la Misión desplegada en **Kenia** en 1992, la Mancomunidad cambió esta metodología, para pasar a utilizar una expresión más flexible focalizada en determinar si los votantes habían podido expresar su voluntad y ejercer el derecho al voto libremente.¹⁰⁶⁴

Posteriormente, en el período comprendido entre las elecciones de Malasia en octubre de 1990 y las elecciones de Trinidad y Tobago en diciembre de 2000, la Commonwealth desplegó hasta 32 misiones de observación,¹⁰⁶⁵ en las que la

¹⁰⁶¹ DUNDAS, C., *“Observing Elections the Commonwealth's Way: The Early Years”*, Ian Randle Publishers, Kingston (Jamaica), 2007.

¹⁰⁶² BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁶³ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 243-244.

¹⁰⁶⁴ DUNDAS, C., *“Observing Elections the Commonwealth's Way: The Early Years”*, Ian Randle Publishers, Kingston (Jamaica), 2007, xiii.

¹⁰⁶⁵ DUNDAS, C., *op. cit.*, p. xiv.

metodología de observación se fue perfeccionando y mejorando de las lecciones aprendidas en experiencias anteriores.

No obstante, la finalidad principal de sus actividades de observación electoral se dirige tanto al fortalecimiento de los sistemas democráticos como, especialmente, a la obtención de una base sólida sobre las deficiencias encontradas en el sistema electoral a fin de desarrollar futuras acciones de asistencia electoral en el país, y ello con objeto de mejorar y perfeccionar el desarrollo de los procesos electorales futuros de los países observados.

Las misiones de la Commonwealth son independientes de los Estados miembros, presentan un carácter más político y resultan de gran relevancia por su papel en materia de mediación y buenos oficios en conflictos electorales.

Sus informes de observación son exhaustivos y analizan la mayor parte de los aspectos del proceso electoral, utilizando un enfoque principalmente positivo y constructivo, es decir, se trata de informes más diplomáticos que técnicos, que evitan la crítica expresa o la comparación con estándares internacionales o nacionales de observación, utilizando en su lugar menciones más generalistas sobre el desarrollo del proceso; lo cual viene motivado por el hecho de que el origen de sus actividades de observación reside en los lazos y relaciones diplomáticas existentes entre los Estados miembros que componen la Organización, por lo que las evaluaciones de los procesos electorales buscan de forma específica la mejora de los procesos electorales, y no tanto el análisis de su adecuación o no a los estándares internacionales para elecciones democráticas, lo que además les evita ser criticados o rechazados por los Estados miembros.

10.1.4. Conclusiones y valoración.

Aún considerando que las misiones de la Commonwealth británica tienen como principal finalidad la promoción de la democracia en las antiguas colonias británicas, que forman actualmente parte de la Organización como países independientes, bajo el objetivo de mantener los lazos económicos, políticos, sociales y culturales de la antigua metrópolis con estos países de su influencia, el análisis de casos realizado en esta

investigación sobre la labor de monitorización de elecciones de la Commonwealth británica (Pakistán 2013, Malawi 2014 y Trinidad y Tobago 2015) nos conduce a afirmar que su acción de monitorización electoral queda limitada a un marco y una finalidad estrictamente diplomática. Asimismo, el reducido contingente de expertos que integran sus misiones¹⁰⁶⁶ pone de manifiesto que se trata de una **misión de “observación” auxiliar y parcial**, que además necesita de la presencia de otras misiones de observación integrales para poder alcanzar sus conclusiones. Véase en **Anexo A** extractos de las Misiones de la Commonwealth.

Siguiendo a **Beigbeder**, debe destacarse que el tono de los informes de la Commonwealth suele adoptar un enfoque “consensual”; no obstante, el aspecto más negativo de sus informes es que los grupos de observadores vacilan a la hora de criticar públicamente a un gobierno miembro de la Organización, incluso en caso de evidente fraude, intimidación u otras irregularidades electorales.¹⁰⁶⁷ Entendemos que de persistir esta postura acrítica, la profesionalidad, imparcialidad y credibilidad de la observación de esta Organización quedará en entredicho.

Ello no obsta para admitir que la observación de la Commonwealth puede presumir de un alto nivel de profesionalidad y cualificación técnica, habida cuenta que sus misiones de observación analizan y examinan una gran parte de los aspectos relevantes del proceso electoral. Por tanto, podemos afirmar que son misiones próximas a las misiones de “observación” electoral integral, pero que a la vez tienen una naturaleza auxiliar de otras Organizaciones Internacionales de observación de mayor envergadura. Las misiones de la Mancomunidad Británica desarrollan, sobre todo, actividades de observación electoral de corto plazo, pero también observan aspectos estructurales, destacando avances y deficiencias, y emitiendo recomendaciones precisas y exhaustivas a las autoridades electorales con objeto de contribuir a la mejora del proceso electoral.

Por lo anteriormente expuesto, debemos incluir a la observación de elecciones que desarrolla la Commonwealth en la categoría que hemos denominado **“Observación**

¹⁰⁶⁶ Vid. Informe Elecciones Trinidad y Tobago 7 de Noviembre de 2015: <http://thecommonwealth.org/media/news/trinidad-and-tobago-elections-2015-observer-group-interim-statement>

¹⁰⁶⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 266.

electoral diplomática”, aunque habrá de estar pendiente de su evolución para mantener esta calificación, habida cuenta que en aquellas ocasiones en que su perfil acrítico y diplomático prevalezca frente al carácter técnico, exhaustivo e imparcial que se exige a la observación electoral integral, su consideración puede cambiar al “acompañamiento electoral diplomático”.

10.2.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONIA (OIF).¹⁰⁶⁸

10.2.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la OIF.

La Organización Internacional de la Francofonía se erige en el mecanismo institucional que organiza las relaciones políticas y de cooperación entre los Estados y gobiernos de la OIF, que comparten el uso de la lengua francesa.¹⁰⁶⁹

Con una población de de más de 890 millones de habitantes y de 220 millones de francoparlantes en el mundo, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) tiene como misión la creación de una solidaridad activa entre los 75 Estados y gobiernos que la componen (56 miembros y 19 observadores), más de dos tercios de Estados miembros de las Naciones Unidas.

La OIF se creó en 1970 sobre la base del **Tratado de Niamey (Níger)**,¹⁰⁷⁰ que creó la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica, la cual posteriormente se transformó en la Organización Internacional de la Francofonía.¹⁰⁷¹ Desde entonces, la OIF viene desarrollando acciones políticas y de cooperación multilateral entre los Estados miembros, con la finalidad de promover la lengua francesa, la paz y el desarrollo sostenible.¹⁰⁷²

¹⁰⁶⁸ <http://www.francophonie.org/>

¹⁰⁶⁹ ALIOUNE NDAO P., “*La francophonie des pères fondateurs*”, Agence Universitaire de la Francophonie, Ed. Karthala, 2008.

¹⁰⁷⁰ Convention relative à l’Agence de coopération culturelle et technique, Niamey (Níger), 20 marzo de 1970.

¹⁰⁷¹ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/francophonie/chronologie.shtml>

¹⁰⁷² <http://www.francophonie.org/>

El entramado institucional de la OIF comprende instancias políticas de toma de decisiones, siendo la más alta institución la **Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno** que se reúnen cada dos años; de igual modo, el **Secretario General de la Francofonía**, y el **Secretario General de la Francofonía** son figuras clave de la Organización. Desde 2003, el Secretario General de la Francofonía es Abdou Diouf, antiguo Presidente de la República de Senegal. La Francofonía dispone de un órgano consultivo, la **Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF)**, que agrupa a parlamentarios de 77 países miembros de la Organización, y se asocia a la OIF en el papel de “vigía de la democracia”, sus dictámenes son atendidos y sanciona los quebrantamientos de la democracia y los derechos humanos por parte de los Estados miembros.¹⁰⁷³

Los **objetivos de la Francofonía** están recogidos en la **Carta** aprobada en 1997 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno **de Hanoi (Vietnam)** y **revisada** por la Conferencia Ministerial de 2005 **en Antananarivo (Madagascar)**, entre los que nos interesa destacar **la instauración y desarrollo de la democracia**, y la prevención, gestión y la resolución de conflictos, así como el apoyo al Estado de Derecho y los derechos humanos.

Las **Misiones de la Francofonía** rigen su funcionamiento en un **Cuadro estratégico a diez años aprobado por la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno de 2004 en Ouagadougou (Burkina Faso)** para el período **2005 – 2014**, que incluye **la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos**.

10.2.2. Estándares de observación electoral de la OIF.

Las misiones de la Francofonía guían sus actividades por los siguientes documentos:

- La **Declaración de Bamako**,¹⁰⁷⁴
- Los **Principios directores de la Francofonía en el campo electoral**¹⁰⁷⁵ y

¹⁰⁷³ VALANTIN, C., « *Une histoire de la Francophonie (1970-2010)*. De l'Agence de Coopération culturelle et technique à l'Organisation internationale de la Francophonie », Éditions Belin, 2010, París, p. 100.

¹⁰⁷⁴ DÉCLARATION DE BAMAKO, aprobada el 3 de noviembre de 2000 por los Ministros y Jefes de Delegación de los Estados y los gobiernos del país, con ocasión del « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Acceso web : http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf

- Los **Principios constitutivos y parámetros de observación y evaluación fijados en anexo a la Declaración de Bamako.**¹⁰⁷⁶
- La **Declaración de Saint Boniface (2005)**, sobre la seguridad humana.

La **Declaración de Bamako** es, en efecto, el texto normativo clave por el cual la Comunidad de Estados y gobiernos francófonos se comprometen con la consolidación del Estado de Derecho, el reforzamiento de una vida política pacífica, la promoción de una cultura democrática, la celebración de elecciones libres, creíbles y transparentes y con el pleno respeto de los derechos del hombre.

El **Programa de Acción anexo a la Declaración de Bamako**¹⁰⁷⁷ recomienda a la Francofonía aportar su apoyo al reforzamiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, así como su apoyo a todos los mecanismos e instituciones que trabajan en el plano nacional para la prevención y reglamento de conflictos y a la consolidación de la paz.

Asimismo, la **Déclaration de Saint Boniface (2005)**¹⁰⁷⁸ sobre la seguridad humana, en la que los Estados suscriben el principio de la « responsabilidad de proteger » a sus pueblos.¹⁰⁷⁹ A partir de la Declaración de Bamako y de Saint Boniface, la OIF adquirió una nueva dimensión política, comprometiéndose al respeto de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y la paz,¹⁰⁸⁰ habiéndose dotado de instrumentos normativos que le permiten intervenir pacíficamente en caso de violaciones graves de la democracia y los derechos humanos.¹⁰⁸¹

10.2.3. Las Misiones de la OIF sobre el terreno. Metodología.

¹⁰⁷⁵ Principios rectores de la observación electoral (Francofonía), aprobados por el Consejo Permanente de la Francofonía (CPF) en Marrakech, los días 17 y 18 de diciembre de 1996 (CPF-23/96/D 299). p. 5.

¹⁰⁷⁶ Anexo Principio Constitutivos y Parámetros (Primeros elementos para un manual de observación y evaluación, ¹⁰⁷⁶ Declaración de BAMAKO.

¹⁰⁷⁷ PROGRAMA DE ACCIÓN DE BAMAKO, aprobado por la IX Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (Beyrouth, 18, 19 y 20 de octubre de 2002)

¹⁰⁷⁸ Aprobada en la Conferencia Ministerial de la Francofonía sobre Prevención de Conflictos y Seguridad Humana, el 14 de Mayo de 2006 en Saint Boniface (Canada). Sitio web: <http://www.francophonie.org/Declaration-de-St-Boniface-sur-la.html>

¹⁰⁷⁹ <http://www.francophonie.org/Declaration-de-St-Boniface-sur-la.html>

¹⁰⁸⁰ VALANTIN, C., *op. Cit.*, p. 152.

¹⁰⁸¹ VALANTIN, C., *op. Cit.*, p. 147.

Numerosos Estados miembros de la Organización tratan de superar conflictos políticos en procesos de transición mediante la celebración de elecciones, que permitan el retorno a la legalidad constitucional y pacifiquen al país. En este contexto, el papel de las misiones de monitorización electoral de la OIF ha sido y sigue siendo de gran relevancia.¹⁰⁸² Casos como los de Mauritania en 2006,¹⁰⁸³ República Democrática del Congo en 2006 o Togo en 2007 recibieron Misiones de la Francophonie, que observaron resultados positivos en términos de democracia electoral.¹⁰⁸⁴

La OIF despliega misiones exploratorias de identificación de necesidades en los países francófonos para definir prioridades en materia electoral. Entre las actividades de asistencia, podemos destacar: el envío de expertos legales y electorales, la formación de actores institucionales y de la sociedad civil involucrados en el proceso electoral, el apoyo en la elaboración de textos legales, la confección de listas fiables e informatizadas y la seguridad en la transmisión y el tratamiento de resultados electorales.

En materia de **observación electoral**, la OIF despliega **misiones de observación electoral**, que monitorizan todas las fases del proceso electoral, con objeto de apoyar la celebración de elecciones libres, fiables y transparentes. Las estructuras encargadas de la organización, la gestión y el control de elecciones se benefician de un apoyo técnico y material a la vez que las misiones de observación y de información supervisan el desarrollo del proceso electoral.

Las misiones de observación y/o de información son desplegadas principalmente en los países recién salidos de una crisis, para seguir el desarrollo de las elecciones. Se organizan en coordinación con el resto de organizaciones de observadores nacionales e internacionales. Sus informes son detallados y motivados, y se elaboran al final de estas misiones destacando las eventuales deficiencias o carencias de los sistemas electorales así como formular recomendaciones para las próximas elecciones.¹⁰⁸⁵

¹⁰⁸² VALANTIN, C., *op. Cit.*, p. 161.

¹⁰⁸³ En estas elecciones, la OIF apoyó a las instituciones en la preparación, gestión y control del proceso electoral.

¹⁰⁸⁴ VALANTIN, C., *op. Cit.*, p. 162.

¹⁰⁸⁵ <http://www.francophonie.org/>

10.2.4. Conclusiones y valoración.

Podemos trasladar nuestras consideraciones y apreciaciones sobre la monitorización electoral de la Mancomunidad Británica a la valoración de la observación electoral que realiza la Organización Internacional de la Francofonía. Hemos analizado los informes de observación de las misiones de la OIF, especialmente, las desplegadas en las elecciones celebradas en República Democrática del Congo en 2005 y 2006, -que adjuntamos en el **Anexo A-**, análisis que nos conduce a efectuar las presentes consideraciones respecto de la observación electoral que desarrolla esta Organización.

Al igual que con la Commonwealth, las misiones de observación de la OIF tratan de promocionar la democracia en las antiguas colonias francesas. Es necesario reconocer que la observación de la OIF cuenta con un alto nivel de profesionalidad y cualificación técnica, habida cuenta que sus misiones de observación analizan y examinan una gran parte de los aspectos relevantes del proceso electoral. Es decir, podemos afirmar que se trata de una observación integral, aún cuando prevalece su naturaleza auxiliar de otras Organizaciones Internacionales de observación de mayor envergadura. Las misiones de la OIF desarrollan actividades de observación electoral, sobre todo, de corto plazo –como lo demuestra que las Misiones de la OIF permanezcan no más de 10 días en el país-, y además de señalar los aspectos positivos y las deficiencias, también emiten recomendaciones precisas y exhaustivas a las autoridades electorales con objeto de contribuir a la mejora del proceso electoral.

No podemos asegurar que sus informes reduzcan su exhaustividad como consecuencia de su carácter diplomático, pero la propia naturaleza de la Organización (interrelación de intereses políticos, económicos, estratégicos, sociales y culturales) pone de manifiesto que la observación electoral de la OIF procede incluirla entre las organizaciones de “**observación electoral diplomática**”.

En definitiva, a pesar de su carácter auxiliar, la observación electoral de la OIF – del mismo modo que la de la Commonwealth británica- también merece ser valorada positivamente, sin perjuicio de que los intereses políticos o estratégicos de la metrópoli

puedan prevalecer en algunos casos frente al carácter técnico que debe regir la actividad de observación electoral “strictu sensu”.

10.3.- UNION INTERPARLAMENTARIA (UIP).¹⁰⁸⁶

10.3.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la UIP.

La Unión Interparlamentaria es la Organización internacional de los Parlamentos de todo el mundo (*Artículo 1 de los Estatutos de la Unión Interparlamentaria*). Según su Estatuto, la UIP trabaja por la **paz** y la **cooperación entre los pueblos** y la **consolidación de la democracia representativa**. Además, la UIP trabaja en estrecha colaboración con la Organización de Naciones Unidas con la que comparte objetivos y apoya sus esfuerzos, habiendo adquirido la condición de entidad consultiva del Comité Económico y Social de Naciones Unidas.

Aunque los parlamentos son parte de las estructuras de gobierno democrático y de los procesos de toma de decisiones, la naturaleza de la UIP puede describirse como un híbrido, ya que en parte es una organización no gubernamental, a la vez que puede considerarse una organización intergubernamental.¹⁰⁸⁷

A estos fines, la UIP:

- *“Favorece los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los parlamentos y parlamentarios de todos los países miembros;*
- *Examina las cuestiones de interés internacional e insta a la acción de los parlamentos nacionales;*
- *Contribuye a la defensa y promoción de los derechos del hombre- factor esencial de la democracia parlamentaria y del desarrollo.*
- *Contribuye a un mayor conocimiento del funcionamiento de las instituciones representativas así como a un reforzamiento y desarrollo de sus medios de acción.”¹⁰⁸⁸*

En octubre de 2011, la UIP aprobó su **Estrategia 2012-2017** con el título general *“Mejores parlamentos para democracias más fuertes”*.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁶ www.ipu.org

¹⁰⁸⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 291.

¹⁰⁸⁸ Estatutos de la Unión Interparlamentaria.

La UIP se financia en primer lugar por sus miembros con fondos públicos. Su sede radica en Ginebra (Suiza), y fue creada en 1889 por la iniciativa de dos parlamentarios, eminentes pacifistas, el británico William Randal Cremer y el francés Frédéric Passy. Bajo la voluntad de promover la paz y el principio de arbitraje internacional, la UIP ha establecido las bases de la cooperación multilateral y ha defendido la creación de instituciones análogas a nivel gubernamental, que se concretaron en la Organización de las Naciones Unidas.

En el origen una simple asociación de parlamentarios, la Unión pasó a convertirse en la **Organización Internacional de Parlamentos de los Estados Soberanos** (*Artículo 1 de los Estatutos de la Unión Interparlamentaria*). La UIP no es un club de democracias representativas, pues entre sus miembros encontramos a China, Cuba, Corea del Norte.¹⁰⁹⁰ La vocación de “universalidad” ha prevalecido sobre los criterios democráticos.¹⁰⁹¹

10.3.2. Estándares de observación electoral de la UIP.

La observación electoral de la UIP tiene como **base jurídica** la **Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas (1994)**.¹⁰⁹²

La ola de democratización de principios de los años 90 se acompañó de la exigencia de que las elecciones fueran “libres y periódicas”. Sin embargo, no existía una definición clara y detallada de que se entendía por “elecciones libres y periódicas”. En 1994, la UIP aportó una contribución decisiva sobre este punto, sirviéndose del derecho internacional como base para su análisis.

Esta contribución se concretó en el estudio “*Elecciones libres y periódicas: derecho internacional y práctica*”.¹⁰⁹³ Adoptada de manera unánime por los miembros

¹⁰⁸⁹ <http://www.ipu.org/pdf/publications/strategy-s.pdf>

¹⁰⁹⁰ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 291.

¹⁰⁹¹ *Ibíd.*

¹⁰⁹² “Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas”, aprobada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154 sesión en París, el 26 de Marzo de 1994. Sitio web: <http://www.ipu.org/pdf/publications/free&fair06-e.pdf>

de la UIP en 1994, la “**Declaración sobre los criterios para unas elecciones libres y periódicas**”¹⁰⁹⁴ ha influido sobre la aplicación de normas electorales en el mundo, con el desarrollo de normas sobre derechos de sufragio activo, pasivo, libertades fundamentales para el desarrollo de los procesos electorales y las obligaciones que incumben a los Estados. Como **aspectos principales de la Declaración**, sobresalen las siguientes:

- En todo Estado, la autoridad de los poderes públicos no puede estar fundada sino sobre la **voluntad del pueblo que se expresa a favor de elecciones honestas, libres y periódicas, celebradas bajo sufragio universal, igual y secreto.**

- **Todo ciudadano mayor de edad tiene derecho a votar en las elecciones, sobre una base no discriminatoria.** El derecho de votar en secreto es absoluto y no puede ser restringido de ninguna manera. **Todo individuo tiene el derecho de participar en los asuntos públicos de sus países y de presentar, en condiciones equitativas, su candidatura a unas elecciones.**

- El Estado debe adoptar, conforme a su procedimiento constitucional, las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias para garantizar los derechos y el marco institucional permite la **celebración, a intervalos regulares, de elecciones honestas, libres y periódicas, de conformidad a las obligaciones asumidas en virtud del Derecho Internacional.**

A continuación reproducimos el texto literal de la Declaración:

“1. Elecciones Libres y justas

En cualquier Estado, la autoridad de los poderes públicos sólo puede derivar de la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas, celebradas a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igual y secreto.

2. Derechos relativos al voto y la elección

(1) Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho a votar en las elecciones sobre una base no discriminatoria.

¹⁰⁹³ GOODWIN-GILL, G.: “Elecciones libres y periódicas: derecho internacional y práctica”, Oxford, diciembre, 2005.

¹⁰⁹⁴ “Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas”, aprobada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154 sesión en París, el 26 de Marzo de 1994

- (2) *Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho al acceso a un procedimiento de inscripción de los electores que se eficaz, imparcial y no discriminatorio.*
- (3) *Ningún candidato elegible se verá negado el derecho a votar o a inscribirse en calidad de elector, a no ser que sea en virtud de criterios fijados por la ley, objetivamente verificables y ajustados a las obligaciones contraídas por el Estado en el marco del derecho internacional.*
- (4) *Todo individuo privado del derecho a votar o a inscribirse como elector tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para examinar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.*
- (5) *Todo elector tiene derecho a un acceso real, en condiciones de igualdad, a un local de voto en donde ejercer su derecho.*
- (6) *Todo elector tiene la capacidad de ejercer su derecho en condiciones de igualdad con otros y a lograr que su voto tenga peso equivalente al de los demás.*
- (7) *El derecho de votar en secreto es absoluto y no puede restringirse en modo alguno.*

3. Derechos y responsabilidades relativos a la candidatura, al partido y a la campaña

(1) *Todo individuo tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país y a presentar, en condiciones de igualdad, su candidatura en las elecciones.*

Los criterios que rigen la participación en el gobierno del país están determinados conforme a las constituciones y leyes nacionales y no deben ser incoherentes con las obligaciones internacionales del Estado.

(2) *Todo individuo tiene derecho a formar parte, o a establecer junto con otros, un partido u organización de carácter político para competir en una elección.*

(3) *Todo individuo tiene derecho, solo o en asociación con otros, a:*

- *Expresar las opiniones políticas sin interferencia;*
- *Buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada;*
- *Desplazarse con libertad dentro del país para realizar una campaña electoral;*
- *Realizar una campaña electoral en las mismas condiciones que los demás partidos políticos, incluido el partido que forma el gobierno existente.*

(4) *Todo candidato a las elecciones y todo partido político tendrán iguales oportunidades de acceso a los medios informativos, en particular los medios de comunicación en masa, para dar a conocer sus opiniones políticas.*

(5) *Será reconocido y protegido el derecho de los candidatos a la seguridad en lo que respecta a sus vidas y sus bienes.*

(6) *Todo individuo y todo partido político tienen derecho a la protección de la ley y a que se ponga remedio a la violación de los derechos políticos y electorales.*

(7) *Los derechos antes enunciados sólo pueden ser objeto de restricciones de carácter excepcional que estén de acuerdo con la ley y que sean razonablemente necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, la protección de la salud y la moralidad públicas o la protección de los derechos y libertades de otros, siempre que sean coherentes con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del derecho internacional. Las restricciones admisibles a la presentación de una candidatura, la creación y las actividades de los partidos políticos y los derechos a la campaña electoral no se aplicarán de modo que violen el principio de la no discriminación fundada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra situación.*

(8) *Todo individuo o partido político cuyos derechos relativos a la candidatura, al partido o a la campaña sean negados o limitados, tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente para revisar esas decisiones y corregir los errores con prontitud y eficacia.*

(9) *Los derechos de la candidatura, el partido y la campaña llevan consigo responsabilidades para con la comunidad. En particular, ningún individuo ni partido político tomará parte en actos de violencia.*

(10) *Todo candidato y todo partido político que participe en una elección respetará los derechos y libertades de los demás.*

(11) *Todo candidato y partido político que participe en una elección aceptará los resultados de elecciones libres y justas.*

4. Derechos y responsabilidades de los Estados

(1) *Los Estados deben adoptar las disposiciones legislativas y otras medidas necesarias para garantizar los derechos y el marco institucional que permitan la celebración de elecciones*

periódicas y auténticas, libres y justas, conforme a sus obligaciones contraídas, en virtud del derecho internacional. En particular los Estados deben:

- *Establecer un procedimiento eficaz, imparcial y no discriminatorio para la inscripción de los votantes;*
- *Establecer criterios claros para la inspección de los votantes, como la edad, la ciudadanía y la residencia, y cuidar de que esas disposiciones se apliquen sin distinción de ningún tipo;*
- *Facilitar la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos, reglamentar posiblemente la financiación de los partidos políticos, asegurar la separación del partido y el Estado y establecer las condiciones equitativas de competencia en las elecciones legislativas;*
- *Iniciar o facilitar programas nacionales de educación cívica, para lograr que la población esté al corriente de los procedimientos electorales y de los problemas planteados.*

(2) Además, los Estados deben adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para asegurar el logro progresivo y la consolidación de los objetivos democráticos, incluyendo a través del establecimiento de un mecanismo neutro, imparcial o equilibrado de administración de las elecciones. Al actuar así deben, en particular:

- *Lograr que los responsables de los distintos aspectos de las elecciones estén adiestrados y actúen con imparcialidad, que existan procedimientos coherentes de votación y que sean conocidos por los electores;*
- *Garantizar la inscripción de los electores y actualizar las listas electorales y los procedimientos de sufragio, con la asistencia de observadores nacionales e internacionales, si corresponde;*
- *Impulsar a los partidos, a los candidatos y a los medios informativos a que acepten y adopten un código de conducta que rija la campaña electoral y el escrutinio propiamente dicho;*
- *Asegurar la regularidad del escrutinio mediante medidas apropiadas que impidan la votación múltiple o la votación por quienes no tienen derecho a hacerlo;*
- *Asegurar la integridad del proceso de recuento de votos.*

(3) Los Estados respetarán y garantizarán el respeto de los derechos humanos de todos los individuos presentes en su territorio y sometidos a su jurisdicción. Por consiguiente, en época de elecciones, el Estado y sus órganos garantizarán:

- *El respeto a la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, en particular en el contexto de las manifestaciones y reuniones políticas;*
- *Que los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones a los electores, y que gocen de igualdad de acceso a los medios informativos estatales y de servicio público;*
- *Que se adopten medidas necesarias para garantizar la cobertura imparcial de la campaña en los medios informativos oficiales y de servicio público.*

(4) Para que las elecciones sean justas, los Estados deben adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades razonables de presentar su programa electoral.

(5) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para conseguir que se respete el principio del voto secreto, y para que los votantes puedan votar libremente, sin temor ni intimidación.

(6) Además, las autoridades estatales deben conseguir que el escrutinio se organice de modo que se evite el fraude o cualquier otra ilegalidad, que se mantengan la seguridad y la integridad del proceso y que el recuento de los votos esté a cargo de personal adiestrado, sometido a vigilancia y/o verificación imparcial.

(7) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar la transparencia del conjunto del proceso electoral, incluyendo, por ejemplo, la presencia de representantes de los partidos y de observadores debidamente acreditados.

(8) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y los simpatizantes gocen seguridad por igual, y deben asegurarse que las autoridades estatales adopten las medidas necesarias a fin de evitar la violencia electoral.

(9) Los Estados deben garantizar que las violaciones de los derechos humanos y las demandas relativas al proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud en el curso del período electoral, actuando una autoridad independiente e imparcial, como son los tribunales o una comisión electoral.”

10.3.3. La promoción de la democracia por la UIP.

Como en el caso de Naciones Unidas, la ola democrática de los ochenta comenzó a democratizar la UIP.¹⁰⁹⁵ La visión de la democracia que tiene la UIP se expresa claramente en la “*Declaración Universal sobre la democracia*”,¹⁰⁹⁶ adoptada por el Consejo Interparlamentario el 16 de septiembre de 1997. Entre sus principios, encontramos los siguientes:

I) La **democracia** es un ideal universalmente reconocido, fundado sobre valores comunes para todos los pueblos del planeta, independientemente de las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Como ideal, la democracia trata de preservar y promover la dignidad y los derechos fundamentales del individuo, y de asegurar la justicia social y favorecer el desarrollo económico y social. En tanto que forma de gobierno, la democracia es el mejor medio de alcanzar estos objetivos.

II) La democracia radica en dos principios esenciales: la **participación** y la **responsabilidad**. Todo ciudadano tiene derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, todo ciudadano tiene derecho de acceder a la información sobre las actividades del gobierno, hacer reclamaciones a los poderes públicos y buscar reparación por medio de los aparatos administrativos y judiciales imparciales.

III) Para hacer perdurar la democracia, es necesaria una cultura democrática constantemente enriquecida por todos los medios de que dispone la educación.

10.3.4. Las Misiones de la UIP sobre el terreno. Metodología.

¹⁰⁹⁵ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 291.

¹⁰⁹⁶ Declaración de la UIP aprobada al concluir la 98ª Conferencia Interparlamentaria (El Cairo, 11 a 15 de septiembre de 1997). Sitio web: <http://www.ipu.org/Un-e/ipu-117-dem-s.pdf>

En septiembre de 1989, la UIP decidió establecer una misión para observar las elecciones previstas para el 7 a 11 de noviembre en **Namibia**, a la vez que la 82ª Conferencia Interparlamentaria adoptó la **resolución “Apoyo de los Parlamentos al proceso de independencia de Namibia, la celebración de elecciones generales libres y equitativas y el establecimiento de un nuevo gobierno que refleje la voluntad de la población”**, que recogía las directrices esenciales del trabajo de la misión.

Posteriormente, en 1992, el Secretario General de Naciones Unidas invitó a la UIP a desempeñar un rol más amplio en el ámbito de la observación electoral en apoyo de la ONU. Este incremento de la presencia de la UIP en la observación de procesos electorales se reafirmó en la sesión 146ª del Consejo Interparlamentario en el que por unanimidad se aprobó que

*“la UIP debía de reforzar su presencia en las futuras consultas electorales organizadas por Naciones Unidas”.*¹⁰⁹⁷

No obstante, esta intensificación de la observación electoral de la UIP generaba el dilema de plantear si la forma democrática de los Estados debía ser considerada como criterio esencial para formar parte de la Organización, lo que alteraría su política actual de “puertas abiertas”.¹⁰⁹⁸

En suma, aunque la UIP expandió sus actividades en el campo de la observación electoral, no obstante finalmente su actuación se ha visto limitada a la monitorización de elecciones promovidas por Naciones Unidas y en estrecho vínculo con esta Organización.¹⁰⁹⁹

En los últimos años, la UIP no ha participado normalmente en las misiones de observación electoral. No obstante, hay algunos casos excepcionales, sobre todo en el caso de misiones de observación organizadas por las Naciones Unidas en el marco de una transición política. Entre los casos excepcionales de observación, la UIP ha observado las elecciones iraquíes de 2005 celebradas en el exterior del país o las

¹⁰⁹⁷ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 292.

¹⁰⁹⁸ BEIGBEDER, Y., *op. cit.*, p. 293.

¹⁰⁹⁹ UIP: “*Policy and Programme of Action of the Union- Consideration of IPU involvement in the international observation of national elections*”, agosto 1992.

elecciones de **El Salvador** en 1994. Transcribimos en el **Anexo A** parte del informe de Conclusiones de la UIP en relación a este último proceso electoral.

10.3.5. Conclusiones y valoración.

Como hemos destacado, la Unión Interparlamentaria no lleva a cabo normalmente actividades de observación electoral propiamente dicha, salvo casos excepcionales. Sin embargo, la labor de la UIP sobresale en todo lo relacionado con la promoción de la democracia representativa por los cauces que antes hemos apuntado, así como por su producción bibliográfica y normativa, habida cuenta las numerosas guías, manuales y declaraciones que la UIP ha promovido y difundido con la finalidad de que los valores de la democracia representativa se propaguen en la comunidad internacional y en las instituciones parlamentarias de los países miembros.

10.4.- LA OBSERVACION ELECTORAL EN EUROPA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO PARA EL ATLANTICO NORTE (OTAN).¹¹⁰⁰

10.4.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.

La idea de vincular a los parlamentarios de la Alianza Atlántica en las deliberaciones colectivas sobre los problemas a los que se enfrenta la asociación transatlántica surgió a principios de la década de los 50 y se articuló con la creación de la **Conferencia anual de los parlamentarios de la OTAN** en 1955. La creación de la Asamblea reflejó el deseo de una parte de los legisladores de materializar las premisas del Tratado de Washington¹¹⁰¹ que disponían que la OTAN era la expresión práctica de una **Alianza de democracias fundamentalmente políticas**.

La primera **“Conferencia de Miembros del Parlamento de los países de la OTAN”** se celebró en la sede de la OTAN en el Palacio de Chaillot en París entre el 18 y 22 de julio de 1955, reuniendo a 158 parlamentarios de 14 países de la OTAN.

¹¹⁰⁰ <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1>

¹¹⁰¹ Organización del Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949 en Washington, Estados Unidos de América.

En 1966, la 12ª Conferencia aprobó de forma unánime re-denominar a la organización como la **Asamblea del Atlántico Norte**, trasladando su sede a Bruselas en 1968. El inicio de la cooperación entre la OTAN y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se reforzó en Diciembre de 1967 cuando el Consejo del Atlántico Norte autorizó al Secretario General de la OTAN para estudiar las vías de mejora de la cooperación entre ambos organismos.

10.4.2. El Paternariado para el Programa de Paz y los valores y fines de la Asamblea Parlamentaria para la OTAN.

La era de paternariado y cooperación entre la OTAN y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia que siguió el final de la Guerra Fría proporcionó una nueva dimensión a la Asamblea de la OTAN. Las actividades de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se vieron reforzadas y en muchas áreas se convirtieron en una parte integral de los propios esfuerzos de la OTAN mediante su **Paternariado para el Programa de Paz** con el objeto de asistir a los antiguos estados del bloque soviético y adversarios en su difícil proceso de transición hacia la democracia y la economía de mercado.¹¹⁰²

La Asamblea fue re-denominada **Asamblea Parlamentaria de la OTAN** en 1999 para tener en cuenta la profunda transformación que ha experimentado desde su creación.

Los valores de la OTAN son, entre otros, la **democracia parlamentaria, las libertades individuales, los derechos humanos y el imperio de la Ley.**¹¹⁰³ La Alianza también apoya directamente a los parlamentos que pretenden convertirse en miembros de la Alianza proporcionándoles asistencia en el desarrollo de los mecanismos parlamentarios y prácticas esenciales para el control democrático efectivo de las fuerzas armadas. El **fortalecimiento de las instituciones democráticas** y el **respeto por el imperio de la Ley** son elementos esenciales de la decisión de los Aliados de aceptar nuevos miembros en el seno de la Alianza, y por tanto constituye una cuestión clave del propio compromiso de la Asamblea con los países aspirantes a convertirse en

¹¹⁰² Vid. BORAWSKI, J., "*Partnership for Peace and beyond*". *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Abril 1995, 71 (2): 233–246.

¹¹⁰³ Sitio web de la OTAN <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>

miembros.¹¹⁰⁴

En la ejecución de los esfuerzos democratizadores de la Alianza Atlántica, merece destacarse el **Subcomité sobre Gobernanza Democrática** perteneciente al Comité sobre la Dimensión Civil de Seguridad. Las áreas cubiertas por este **Comité de la Dimensión Civil de la Seguridad**¹¹⁰⁵ son, entre otras:

a. Democracia, buena gobernanza e imperio de la Ley.

b. Mecanismos para el control democrático y el control parlamentario sobre los sectores de la defensa y la seguridad, y en las relaciones civiles y militares en general.

c. Libertades civiles, libertades fundamentales, derechos humanos y protección de minorías.

*d. Derecho humanitario internacional y la protección de la población civil en conflictos armados, así como el desarrollo de la justicia penal internacional.*¹¹⁰⁶

(El uso de la negrita es mío).

En suma, podemos deducir de muchos de los informes del Comité sobre la Dimensión Civil de la Seguridad de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, que el **desarrollo de instituciones democráticas** constituye un factor importante para estabilidad regional “*dado que una mayor participación política rebaja el descontento canalizándolo a través de mecanismos políticos legítimos*”.¹¹⁰⁷

Es decir, para la Asamblea Parlamentaria de la OTAN democracia significa estabilidad y, por tanto, seguridad. Ello es lo que justifica su implicación en las actividades de observación o monitorización de procesos electorales.

10.4.3. Las Misiones de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN sobre el terreno. Metodología.

La Asamblea Parlamentaria de la OTAN no elabora de forma independiente informes sobre observación de elecciones. La Asamblea Parlamentaria de la OTAN trabaja bajo la órbita de la observación electoral desarrollada por la OSCE/ODIHR.

¹¹⁰⁴ <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=144>

¹¹⁰⁵ Sitio web: <http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=144&CAT1=141&CAT0=3&SHORTCUT=16>

¹¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹¹⁰⁷ Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Comité sobre la Dimensión Civil de la Seguridad, “*Transition in Afghanistan: implications for Central Asia*”, 13 agosto 2015, p. 8.

Además, aunque no tiene el mandato de participar en misiones de observación electoral, algunos países solicitan la participación de la Asamblea (normalmente, tras una invitación del Presidente, Ministro de Asuntos Exteriores o Presidente del Parlamento), tras lo cual la Asamblea normalmente acepta formar parte de estas misiones de observación electoral.

Cuando la Comisión Permanente de la Asamblea otorga su aprobación, se forma una delegación de la Asamblea para la observación de elecciones, formando parte de una Misión de Observación Electoral Internacional junto con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y el Parlamento Europeo.

Los parlamentarios de la Asamblea OTAN que participan en tales misiones actúan como observadores de corta duración cuyo fundamental papel consiste en observar el desarrollo de las elecciones en la jornada de votación. Como representantes elegidos, estos parlamentarios poseen una experiencia y una formación que les convierte en observadores cualificados.

10.4.4. Ejemplo de la observación electoral de la OTAN: La participación de la Asamblea Parlamentaria OTAN en las elecciones de Ucrania.

Las relaciones de la Asamblea con Rusia y Ucrania recibieron un nuevo impulso en 1997. El **Acta Fundacional en las Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la Federación Rusa y la Organización del Atlántico Norte**,¹¹⁰⁸ firmado en París en mayo de 1997, y la **Carta OTAN-Ucrania**¹¹⁰⁹ firmada en julio de 1997, expresamente encomendaron a la Asamblea expandir su diálogo y cooperación con la Asamblea Federal Rusa y la Rada de Ucrania. Durante las elecciones presidenciales de 2004, que condujeron a la “Revolución Naranja”, **miembros de la OTAN participaron en los esfuerzos de observación electoral internacional. Desde entonces, la Asamblea ha sido invitada a observar todas las elecciones presidenciales y**

¹¹⁰⁸ Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa el 27 de mayo de 1997 - «Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation».

¹¹⁰⁹ “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine”, 9 de julio de 1997. Sitio web: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm

parlamentarias en Ucrania.¹¹¹⁰

10.4.5. Conclusiones y valoración.

El carácter auxiliar de la observación electoral de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN resulta manifiesto, pues su “observación” permanece vinculada íntegramente a la observación de la ODIHR. Sin embargo, es un hecho de gran trascendencia que una Alianza militar, como la OTAN, tenga entre sus objetivos la **Democracia, la buena gobernanza y el imperio de la Ley**.

Estos fines justifican que la Asamblea Parlamentaria de la Alianza se involucre en estas actividades de observación de elecciones, siempre que medie invitación del Estado que celebra elecciones que, por diversos motivos, puede estar interesado en que una misión de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN presencie el desarrollo del proceso electoral; estos motivos normalmente suelen ser la voluntad del Estado observado de acceder a la condición de miembro de la Alianza Atlántica o bien facilitar algún tipo de acercamiento con objeto de conseguir la firma de un acuerdo de asociación de naturaleza defensiva o de cooperación militar con esta Organización.

En definitiva, la observación llevada a cabo por la Asamblea Parlamentaria de la OTAN queda circunscrita a una **observación a corto plazo, parcial**, centrada en la jornada de votación, y que actúa como una misión **auxiliar** de las misiones de largo plazo e integrales que desarrolla la OSCE/ODIHR (como ya hemos analizado en el capítulo 7).

10.5. LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (CEI) / “COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES” (CIS).

10.5.1. Orígenes y evolución de la observación electoral de la CEI.

¹¹¹⁰ 2006, 2007, 2010, 2012, 2013, 2014.

La Comunidad de Estados Independientes o “Commonwealth of Independent States” (CEI/CIS) es una organización intergubernamental compuesta por 10 de las 15 ex repúblicas soviéticas, con la excepción –entre otros- de los 3 estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, que nunca se han unido a la Comunidad.¹¹¹¹

La Comunidad de Estados Independientes (CEI/ CIS) se creó el 8 de Diciembre de 1991, mediante los **Acuerdos de Belovezh**,¹¹¹² que significaron el final de la Unión Soviética. Estos acuerdos fueron firmados por los líderes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia; posteriormente, el 21 de Diciembre de 1991, con la **Declaración de Almaty**,¹¹¹³ ocho estados más (Moldavia, Armenia, Azerbayán, Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán) confirmaron su intención de unirse a la CIS y aceptar la desaparición del Estado soviético.¹¹¹⁴

En Septiembre de 1993, los Jefes de Estado de la CEI acordaron la creación de una **Unión Económica** para formar un espacio económico común basado en la libre circulación de bienes, servicios, trabajadores y capitales, y con el fin de fijar políticas comunes en materia fiscal, de precios, de aduanas, y de economía internacional.

La composición de la Organización ha experimentado algunos cambios producidos, sobre todo, por los movimientos políticos vividos en algunos países ex soviéticos que desean distanciarse de Moscú para acercarse a la órbita de influencia de la Unión Europea.¹¹¹⁵

Desde su inicio, la CEI tuvo dos objetivos: - El primero fue promover lo que se denominó un “divorcio civilizado” entre los ex países soviéticos; - El segundo objetivo

¹¹¹¹ Actualmente, componen la CEI: Azerbayán, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.

¹¹¹² Tratado de Belovezh, 8 de diciembre de 1991.

¹¹¹³ Declaración de Almaty, de 21 de Diciembre de 1991.

<http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4744>.

¹¹¹⁴ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz1tWwKZXi3>

¹¹¹⁵ Entre 2003 y 2005, los líderes de tres países de la Comunidad de Estados Independientes, Eduard Shevardnadze en Georgia, Leonid Kuchma en Ucrania y Askar Akayev en Kirguizistán, fueron depuestos tras varias *revoluciones pacíficas de color*. Los nuevos gobiernos de estos países tomaron un giro claramente pro-occidental, tratando de alejarse de la influencia de Moscú. Otro país que mira a occidente es Moldavia, país que parece querer acercarse paulatinamente a la esfera de influencia de la Unión Europea.

fue promover la integración entre los nuevos Estados independientes. Sin embargo, en este segundo objetivo, la CEI no ha tenido éxito hasta la fecha.

10.5.2. Estándares de observación electoral de la CEI.

Los documentos que otorgan sustento jurídico a la “observación” electoral que desarrolla la CEI son los siguientes:

- A) La *Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1995)*.¹¹¹⁶
- B) La *Convención sobre los Estándares de Elecciones Democráticas, Derechos Electorales y Libertades en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (2002)*.¹¹¹⁷
- C) La *Decisión sobre la práctica de la Misión de Observación CIS para las elecciones presidenciales y parlamentarias y referendos en los Estados - miembros de la Comunidad de Estados Independientes el 10 de abril de 2009, la ciudad de Ashgabat*.¹¹¹⁸

En síntesis, las **normas para las elecciones democráticas** contenidas en los documentos jurídicos que regulan la observación electoral de la CEI son, entre otras: - el derecho a votar y a ser elegido, - el carácter abierto y público de las elecciones, - la protección judicial de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano electorales, - la observación pública e internacional de las elecciones, - las garantías de los derechos y libertades del proceso electoral, - los principios de equidad, - la autenticidad y la libertad de elección por sufragio universal e igual y por voto secreto, para garantizar la libertad de expresión de los electores.

En definitiva, la CIS aparentemente cuenta con unos estándares internacionales para elecciones democráticas exhaustivos y ambiciosos, acordes a las normas internacionales para elecciones, sin embargo, estos estándares han de ir acompañados de

¹¹¹⁶ Convenio de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1995). Entró en vigor el 11 de agosto de 1998.

¹¹¹⁷ Convenio sobre los estándares de elecciones democráticas, derechos electorales y libertades en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (2002). Entró en vigor en 11 de noviembre de 2003.

¹¹¹⁸ <http://e-cis.info/page.php?id=20443>

una práctica consecuente con estos estándares, pues de lo contrario, estas normas o estándares no tendrán ninguna virtualidad ni eficacia.

10.5.3. Las Misiones de la CEI sobre el terreno. Metodología.¹¹¹⁹

La finalidad de la Organización consiste en la **asistencia relativa al desarrollo de los procesos electorales de los países miembros de la CIS.**

Con tal objetivo, la Organización puede realizar en el ámbito electoral las siguientes **actividades:**

Llevar a cabo la **observación de elecciones**, con el objetivo de evaluar el grado de cumplimiento de la legislación electoral y de los principios democráticos;

Supervisar la jornada de votación, asegurando la presencia de observadores de diferentes países de la CIS en los colegios electorales;

Informar por los medios del Estado sobre las conclusiones de la CIS en relación al desarrollo del proceso electoral;

Llevar a cabo la **observación y monitorización de la legislación electoral** de los países del CIS con el fin de apoyar su democratización y su unificación;

Actualmente, los representantes que integran el **Alto Consejo** son: Rusia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y Azerbaiyán. Los miembros del Alto Consejo son a la vez los representantes de la Organización para su país, lo que confiere al representante la posibilidad de movilizar en su país un mínimo de 50 observadores, o la posibilidad de representar a la Organización en los medios de comunicación de su país. Habitualmente, el miembro del Alto Consejo se reconoce en su país como autoridad en las instrucciones o la realización de observación electoral.

Entre los procesos electorales en los que ha intervenido la Organización desde su creación, podemos destacar: Elecciones parlamentarias en la República de Kazajistán 2004; Elecciones presidenciales en Ucrania 2004; Elecciones a gobernador en numerosas regiones de Rusia; Elecciones parlamentarias en Kirguistán 2005; Elecciones

¹¹¹⁹ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz1tWwKZXi3>

parlamentarias en Moldavia 2005; Elecciones de alcalde en la ciudad de Kishinev (Moldavia) 2005; Elecciones municipales en Estonia 2005; Elecciones parlamentarias en Azerbayán 2005; Elecciones parlamentarias en Transnistria 2005; Referéndum sobre la independencia en Transnistria 2006.¹¹²⁰

En cuanto a la metodología de observación,¹¹²¹ en 2003, el Consejo de Jefes de Estado de la CEI, teniendo en cuenta la importancia y oportunidad de la observación internacional de elecciones, reconoció la necesidad de continuar con la práctica de enviar observadores de la CEI para las elecciones presidenciales y parlamentarias y referendos en los estados miembros de la CEI.

El **Comité Ejecutivo de la Comunidad de Estados Independientes**, desde septiembre de 2001, en colaboración con el CIS, ha organizado el trabajo de más de cincuenta misiones en los estados de la CEI, en el marco de los cuales han participado más de 9.000 observadores. Durante este tiempo, la Comunidad de Estados Independientes ha desarrollado su propio **método de observación**, que describimos a continuación:

- La CIS sólo envía una misión de observación a un país miembro de la Comunidad después de recibir una **invitación** por parte del gobierno del país. De conformidad con el Reglamento de la Misión de Observación CEI, los representantes permanentes del Consejo de los Estados (en adelante, el Consejo de Representantes Permanentes) coordinan la Jefatura de la Misión, y la propia composición de la Misión.
- Entre los representantes activos de misión, destacan la Asamblea Interparlamentaria de los Estados de la CEI, la Asamblea Parlamentaria de la Unión de Bielorrusia y Rusia, y la Comunidad Económica Euroasiática.
- Para garantizar el desarrollo correcto de las actividades de la Misión, el Comité Ejecutivo de la CEI establece una **oficina de la misión** en el país unos 30-35

¹¹²⁰ http://www.cis.minsk.by/english/zajv_bel_engl_18_10_2004.htm

¹¹²¹ <http://e-cis.info/page.php?id=20444>

días antes de las elecciones.

- Entre sus **funciones**, se encuentran la organización de acreditación por parte de la Misión, el análisis de la ley electoral, la preparación de los observadores, la distribución de los observadores por el país, el control de los medios de comunicación y de la campaña electoral.

- La observación de la CEI incluye **observación a corto y a largo plazo**.

- Respecto a la **formación de los observadores**, es necesario destacar que desde el año 2007, el **Instituto Internacional de Monitoreo**¹¹²² organiza seminarios de acogida para la formación de los observadores que van a ser desplegados.

- El Comité Ejecutivo de la CEI ha creado y actualiza constantemente una **base de datos de observadores de la CEI**, que permite la selección de los observadores más experimentados y capacitados profesionalmente.

- Los **observadores a corto plazo** llegan al país entre 3 y 5 días antes del inicio de las elecciones, para realizar el seguimiento del final de la campaña electoral y de la jornada de votación.

- La elaboración del **documento final de la misión de observación** se realiza de forma colegiada por el Consejo de Coordinadores de Misión de Observación CIS, que está compuesto por representantes de los estados miembros de la CEI. **El informe de la misión es firmado por el Jefe de Misión y por los miembros de la Junta de Coordinadores, y se transmite a las autoridades del país, y se comunica posteriormente a la opinión pública y los medios de comunicación, a la vez que se publica en el sitio web del Comité Ejecutivo de la Comunidad de Estados Independientes.**

10.5.4. Desarrollos recientes del CIS en materia de monitorización electoral.

¹¹²² Sitio web: http://www.iacis.ru/eng/international_institute/

Rusia sigue manteniendo una política exterior que defiende el “statu quo” de las antiguas repúblicas ex soviéticas y empezó a preocuparse de la influencia que estaba adoptando la observación electoral de la OSCE/ODIHR¹¹²³ en elecciones como las de Bielorrusia, Kirguistán o Kazajistán, a raíz de lo cual empezaron a arreciar las críticas del Kremlin al papel de la observación electoral de la Organización. Concretamente, desde las revoluciones de color acaecidas en muchos países frente a los candidatos prorrusos, Rusia ha venido acusando incesantemente a la observación electoral practicada por la OSCE de ejercer una intolerable interferencia en sus asuntos internos, y ha criticado la observación electoral de la ODIHR con el fin de minar la independencia, eficacia y los objetivos propios de la observación electoral de la oficina con sede en Varsovia.

Entre otros elementos básicos de las acciones de observación electoral, la CIS cuestiona y critica la propia existencia y razón de ser del Informe Preliminar, que es sin duda la piedra angular de la metodología de la OSCE y la UE.

Como consecuencia de estas discrepancias, Rusia adoptó en un documento oficial de septiembre de 2007 unos **nuevos principios básicos para la observación electoral de la OSCE**¹¹²⁴ con el fin de reformar la observación realizada por la OSCE. Entre estos nuevos principios figuraban:

- La **exigencia por parte de la misión de someter su informe preliminar sobre el desarrollo del proceso electoral, antes de hacerlo público, a las autoridades estatales** que acogen el proceso electoral observado y al Consejo Permanente de la OSCE. Según estas reglas, sólo el Consejo Permanente de la OSCE, en el que todos los estados participantes pueden ejercer su derecho a veto, tiene competencia para decidir sobre la publicación o no de este informe, la modalidad y momento de su publicación. Rusia trata así de evitar que salga a la luz pública el informe preliminar, que en más de una ocasión ha resultado muy incómodo para aquellos estados empeñados en ignorar la voluntad popular.

¹¹²³ DUNAY, P., “*The OSCE in crisis*”, Instituto de Estudios de Seguridad, Chaillot paper nº 88, Abril 2006, París, p.69.

¹¹²⁴ Delegation of the Russian Federation, Basic Principles for the organisation of OSCE observation of national elections, Food for Thought, 23 May 2007, PC.DEL/458/07.

- Otras de las medidas contempladas en el citado documento hacen referencia a la **exigencia de restringir el número de observadores a 50 y limitar considerablemente su período de observación.**

Ambas propuestas violarían flagrantemente la independencia de las misiones de monitorización electoral y, de asumirse por la OSCE, impedirían seguir denominando a estas misiones como misiones de “observación electoral” strictu sensu, lo que además les restaría eficacia,¹¹²⁵ y erosionaría gravemente su credibilidad.

No obstante, Rusia ya ha empezado a aplicar estos principios en su estrategia de socavar la observación electoral de la OSCE y, en línea con ello, le impuso restricciones en sus actividades de la observación electoral con ocasión de las elecciones parlamentarias rusas de diciembre de 2007 y las presidenciales de marzo de 2008. Estas condiciones fueron inasumibles para la OSCE ya que impedían a la ODIHR cumplir con su mandato de proporcionar un análisis riguroso de todo el proceso electoral y una evaluación independiente para poder determinar si el proceso electoral cumplía con los estándares internacionales para elecciones democráticas.¹¹²⁶

Por todo ello, desde entonces, ambas organizaciones mantienen posturas enfrentadas en el terreno de la observación electoral.

10.5.5. La Organización de monitorización electoral CIS-EMO.

La **Organización de Monitorización Electoral CIS (CIS-EMO)** es un organismo de monitorización de elecciones que se creó en Octubre de 2002, como consecuencia de una reunión de Jefes de Estado de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), en la que se aprobó la *Convención sobre Estándares de Elecciones Democráticas, Derechos Electorales y Libertades en los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes.*¹¹²⁷

¹¹²⁵ http://www.ecfr.eu/article/commentary_observing_russias_elections/.

¹¹²⁶ Materiales didácticos Máster asistencia y observación electoral. Universidad de Valencia y Fundación CEPS.

¹¹²⁷ *Ibíd.*

CIS-EMO está registrada en Rusia desde Septiembre de 2003 como una organización no gubernamental internacional. Su Órgano principal es el Consejo Supremo. Actualmente son miembros de CIS-EMO representantes de Ucrania, Polonia, Rusia, Alemania, Francia, Grecia, Kirguistán, Moldavia, Bielorrusia, Armenia, Estonia o Letonia.¹¹²⁸

La CIS-EMO viene enviando observadores a los países miembros del CIS desde su creación, habiendo validado sus misiones procesos electorales que, sin embargo, han sido duramente criticadas por otras organizaciones de observación electoral. Hemos decidido incluir este breve apartado relativo a esta Organización gubernamental en nuestra investigación doctoral a causa de las conexiones más que fundadas entre la estructura política de la CEI y esta Organización, lo que nos obliga a analizarla y a tomarla en consideración a fin de ser coherentes con la finalidad de nuestro estudio.¹¹²⁹

De este modo, una posible explicación de la creación de esta Organización es que después de tantas discrepancias entre las conclusiones de los monitores de la CEI y los equipos de observadores electorales de la OSCE, se necesitaba un lugar “neutral” con objeto de conferir legitimidad a los informes oficiales de la CEI y reforzar con ello los objetivos de la política rusa. Los indicios de que estamos hablando de un sucedáneo de las misiones de la CIS no sólo se deducen de su casi idéntica nomenclatura sino también por el hecho de que sus informes en muchos casos reproducen los informes de los observadores de la CEI.

Entre las **críticas que se hace a la CIS EMO**, han de destacarse las siguientes:

1. La cercanía de la dirección de la CIS EMO a las estructuras nacionales de la Federación Rusa. Los fundadores de la Organización son tres estructuras estatales: La Comisión Electoral Central de Rusia, el Instituto de Estudios Políticos y Sociales y la Academia de Derecho Público de Moscú Kutafin.

¹¹²⁸ <http://www.cis-emo.net/en/page/about-us>

¹¹²⁹ De hecho, en adelante, siempre que mencionemos a la CIS, estaremos incluyendo bajo este término a la CIS-EMO.

2. Fueron muy criticadas las declaraciones previas positivas de la CIS EMO sobre algunos procesos electorales, entre los cuales, Ucrania (2004), Kirguistán (2005),¹¹³⁰ que fueron rechazadas por las declaraciones de las misiones de la OSCE y otras Organizaciones de observación electoral internacional.

10.5.6. Conclusiones y valoración.

A modo de conclusión, las diferencias metodológicas en la monitorización de elecciones de las misiones que despliegan sobre el terreno la OSCE-ODIHR y la CIS (y la CIS-EMO), que revelan la falta de concreción, exhaustividad y rigor en las evaluaciones y recomendaciones de la CIS y la CIS-EMO –tal y como desarrollamos más en profundidad en el capítulo 11.3 de esta investigación y como exponemos en los extractos incluidos en el **Anexo A**- unido al hecho de que los informes preliminares emitidos por las misiones de observación de la CEI deben ser comunicados a las autoridades del país observado antes de su publicación -lo que laminar radicalmente su independencia funcional-, nos llevan a la conclusión de que la “monitorización de elecciones” de la CEI es de un rango menos cualificado que el de las misiones de observación electoral que –hemos denominado- integrales, como la OSCE.

A mayor abundamiento, los informes de las Misiones de la CIS suelen mantener un tono positivo sobre los procesos electorales en los que resultan victoriosos los candidatos oficialistas y/o prorrusos,¹¹³¹ lo que revela falta de sistematicidad y especialidad, a lo que se añade la existencia de una base jurídica más idílica que práctica, además de poco precisa, ponen en duda incluso que las acciones de monitorización que efectúa la CEI puedan considerarse como “observación” electoral.

Por tanto, podemos deducir que el objetivo de la observación electoral de la CEI además de funcionar como un instrumento más de la política exterior rusa, también pretende desacreditar la observación electoral de organizaciones internacionales

¹¹³⁰ Vid. sitio web CIS EMO sobre las Misiones de la Organización: <http://www.cis-emo.net/en/page/about-us>

¹¹³¹ WHITE, S., *Russia's Authoritarian Elections*, University of Glasgow, Routledge, Abingdon, 2012.

independientes, como la OSCE –de la que sin embargo también la Federación Rusa es parte-, así como limitar la propia esencia de la observación electoral.

En suma, a fecha de hoy, al margen de las declaraciones oficiales de la CIS (y CIS EMO) que insisten en la imparcialidad e independencia de la CIS EMO respecto a la organización postsoviética, es fácilmente deducible que la CIS EMO es una **Organización dependiente de la CIS**, que es utilizada como un instrumento de política exterior de Moscú y de sus países aliados, siendo su objetivo en el terreno electoral apoyar a los candidatos prorrusos así como avalar los resultados de las elecciones en caso de que éstos sean favorables para los candidatos más favorables al Kremlin. De ahí que estas misiones queden encuadradas, en la presente investigación, en la categoría de **misiones de acompañamiento electoral “intervenido”**.

Para finalizar, como afirma **Boonstra**, esta actuación de Moscú está en línea con el proceso de debilitamiento que está experimentando Rusia en su compromiso con los principios democráticos y su creciente determinación en obstaculizar la acción de promoción democrática y de observación electoral de la OSCE, así como en su persistente empeño en reformarla para reforzar la toma de decisiones por consenso de todos los Estados miembros,¹¹³² -y añadido- para socavar las bases, entorpecer el progreso democrático y dificultar el desarrollo de la esencial actividad de “observación electoral integral” de la ODIHR.

¹¹³² BOONSTRA, J., “OSCE democracy promotion: Grinding to a halt?”, FRIDE, Working paper nº 44, Madrid, Octubre 2007.

CAPÍTULO 11.- LA CLASIFICACIÓN DE LA MONITORIZACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

11.1. Introducción.

11.2. Clasificación de las Organizaciones de Monitorización de Elecciones.

A) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Integral”. (UNIÓN EUROPEA, OEA, OSCE, UNIÓN AFRICANA, SADC, ECOWAS).

B) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Auxiliar” y “Parcial” (CONGRESO PODERES LOCALES Y REGIONALES y la UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, PARLAMENTO EUROPEO, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, ASAMBLEA DE LA OTAN).

C) Organizaciones Internacionales de Acompañamiento¹¹³³ Electoral “Auxiliar” y “Parcial” (CAPEL, PARLAMENTO ANDINO, COPA, MERCOSUR, LA LIGA ÁRABE y la ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA).

D) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Diplomática” (LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA DE NACIONES O COMMONWEALTH y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONÍA).

E) Organizaciones Internacionales “Intervenidas” de acompañamiento¹¹³⁴ electoral (UNASUR, CIS, ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI).

11.3. Análisis comparativo de la Monitorización de Elecciones desarrollada por algunas Organizaciones Internacionales.

- A) UE/OEA**
- B) OEA/ CAPEL**
- C) OSCE/CIS**
- D) OEA/UNASUR**

11.4. La frivolidad de la observación electoral.

11.5. La politización de la observación electoral.

11.6. Perspectivas y retos de la observación electoral internacional.

¹¹³³ Vid. Epígrafe 11.4 de este capítulo para una mejor comprensión del concepto “acompañamiento electoral”.

¹¹³⁴ Vid. Epígrafe 11.4 de este capítulo para una mejor comprensión del concepto “acompañamiento electoral”.

11.7. Conclusiones.

CAPÍTULO 11.- LA CLASIFICACIÓN DE LA MONITORIZACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

11.1. Introducción.

En este capítulo, realizaremos un análisis del estado actual de la observación electoral internacional, clasificando las diferentes organizaciones internacionales que desarrollan actividades de monitorización de elecciones, con objeto de precisar la necesaria distinción entre sus diferentes modalidades. Como ya hemos afirmado en anteriores capítulos, la actividad de las diversas Organizaciones Internacionales que afirman desarrollar acciones de observación electoral es tan heterogénea y numerosa que pueden ser calificadas en las siguientes cinco categorías:

- A) **Organizaciones internacionales de observación electoral integral;**
- B) **Organizaciones internacionales de observación electoral parcial y auxiliar;**
- C) **Organizaciones internacionales de acompañamiento electoral parcial y auxiliar;**
- D) **Organizaciones internacionales de observación electoral diplomática;**
- E) **Organizaciones internacionales de acompañamiento electoral intervenidas.**

En la clasificación propuesta, tal y como también hemos desarrollado en capítulos anteriores, la consideración de una Organización como de “observación” o de “acompañamiento” vendrá motivada en base a si las Misiones de Monitorización de Elecciones de aquellas cumplen los requisitos establecidos en la **Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional** de 2005 o si no se ajustan a ellos. En este examen de las Organizaciones sobre su respeto a los principios y condiciones de la Declaración, prestaremos especial atención a uno de los elementos esenciales de la definición de “observación electoral”, la independencia. La pérdida de “independencia” de una Misión de monitorización de elecciones la convertirá automáticamente en una Misión de Acompañamiento Electoral.

En los siguientes apartados, analizaremos diversas cuestiones que surgen en la actualidad sobre el presente y futuro de la observación electoral internacional, prestando atención a la posible “frivolización” que está experimentando la observación electoral en el plano internacional, habida cuenta que son múltiples las Organizaciones Internacionales que intentan desarrollar actividades de “observación” electoral, aunque no todas merezcan esta denominación; también nos plantearemos si es posible unificar las numerosas actividades de observación electoral que existen hoy día en el plano internacional, y si las Naciones Unidas están en disposición de controlar o exigir la concurrencia de un mínimo de requisitos a las diferentes organizaciones que realizan actividades de monitorización de elecciones con la finalidad que se conviertan en misiones de observación electoral strictu sensu.

En último término, abordamos diversas hipótesis sobre cuál puede ser el futuro de la observación electoral gubernamental internacional, y lo analizaremos desde dos enfoques: - un enfoque realista y – un enfoque idealista.

11.2. La clasificación de las Organizaciones de Monitorización de Elecciones.

A) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Integral”. (UNIÓN EUROPEA, OEA, OSCE, UNIÓN AFRICANA, SADC, ECOWAS).

Enmarcamos dentro de la denominación **Organizaciones “Integrales” de observación electoral** a aquellas organizaciones internacionales que desarrollan actividades de observación electoral en toda su dimensión y en todas las etapas y aspectos de los procesos electorales y que han demostrado actuar de manera independiente, imparcial, técnica y objetiva. Son organizaciones que están capacitadas para actuar de manera autónoma en un proceso electoral.

Distinguimos en esta categoría a siete organizaciones que creemos reúnen los requisitos y merecen tener esta calificación, en concordancia con el examen de cada una de ellas que hemos realizado en los capítulos precedentes. No obstante, debe destacarse que hay cuatro organizaciones que se ajustan claramente al modelo de observación electoral internacional “integral”, la Unión Europea, la OSCE, la OEA y la SADC,

mientras que las otras dos organizaciones que incluimos en este epígrafe, la Unión Africana y el ECOWAS están perfeccionando y mejorando de tal modo el desarrollo de sus operaciones, y extendiendo su ámbito de actuación a casi todas las fases y aspectos de los procesos electorales observados, con una metodología muy próxima a las anteriores organizaciones reseñadas, que creemos deben ser merecedoras de ser calificadas como “misiones integrales”, aunque aún en ocasiones puedas desplegar misiones de observación con un alcance parcial. Mencionamos brevemente cada una de ellas y sus especificidades.

A.1) La **UNIÓN EUROPEA**: Desarrolla actividades de observación de corta y larga duración, de manera sistemática y comprehensiva, neutral e imparcial, en base a una metodología global que analiza todos los aspectos del proceso electoral y una gran parte de las etapas del ciclo electoral. Tiene su sede en Bruselas (Bélgica) y su ámbito de actuación radica mayoritariamente en África, Asia, América Latina y algunos países de Europa.

A.2) La **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**: Desarrolla actividades de observación de corta y larga duración, de manera sistemática y comprehensiva, neutral e imparcial, en base a una metodología extensa que aborda los aspectos más destacados del proceso electoral. Tiene su sede en Washington (Estados Unidos) y su ámbito de actuación radica en el continente americano.

A.3) La **ODIHR (OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LOS DERECHOS HUMANOS)/ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)**: Desarrolla actividades de observación de corta y larga duración, de manera sistemática y comprehensiva, neutral e imparcial, en base a una metodología global que analiza todos los aspectos del proceso electoral y una gran parte de las etapas del ciclo electoral. El ODIHR tiene su sede en Varsovia (Polonia) y su ámbito de actuación se centra en los países miembros de la OSCE, concretamente, Europa Occidental, Oriental, Estados Unidos y Canadá.

A.4) La **COMUNIDAD DE DESARROLLO DE ÁFRICA AUSTRAL (SADC, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)**: Desarrolla actividades de **observación** de

corta y larga duración, de manera sistemática y comprehensiva, neutral e imparcial, en base a una metodología en proceso de construcción que pretende ser comprensiva de la mayoría de aspectos del proceso electoral. Tiene su sede en Gaborone (Botswana) y su ámbito de actuación radica en África del Sur.

A.5) La **UNIÓN AFRICANA**: Desarrolla actividades de **observación** de corta y larga duración, de manera sistemática y comprehensiva, neutral e imparcial, en base a una metodología en proceso de construcción que pretende ser comprensiva de la mayoría de aspectos del proceso electoral, aunque aún requiere un mayor perfeccionamiento. Aún siendo considerada una organización integral, es fundamental enfatizar que se trata de una Organización condicionada en algunos casos por la voluntad de los Estados que la conforman. Tiene su sede en Addis Abeba (Etiopía) y su ámbito de actuación radica en el continente africano.

A.6) LA **CEDEAO/ ECOWAS**. Organización de **observación** electoral, que está en proceso de alcanzar la calificación de “integral” por su creciente profesionalización y su cada vez mayor alcance de sus misiones de observación, poniendo de manifiesto el compromiso de la Organización en el desarrollo democrático de los países del África Occidental, en pro de su integración económica. Aunque se trataría más propiamente de una misión de observación electoral “auxiliar” o “parcial”, su relevancia en los países del África Occidental y el progresivo perfeccionamiento de su metodología de observación nos lleva a incluirla dentro de este epígrafe.

B) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Parcial” y “Auxiliar” (CONGRESO PODERES LOCALES Y REGIONALES y la UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, PARLAMENTO EUROPEO, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE, ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, ASAMBLEA DE LA OTAN, PARLAMENTO ANDINO, COPA, MERCOSUR).

Estas Organizaciones de observación electoral que hemos denominado **Auxiliares** son aquellas que, aún teniendo importancia, llevan a cabo una **Observación Parcial**, pero que además no se despliegan ni actúan de forma autónoma de otras Organizaciones, sino que dependen de una Organización internacional de Observación Electoral **Integral** para el adecuado desenvolvimiento de sus actividades sobre el terreno, compartiendo normalmente las conclusiones finales de la observación que

emite alguna de las organizaciones integrales. En esta categoría destacamos a las nueve siguientes Organizaciones:

B.1) El **CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES**: Es una organización integrada en el Consejo de Europa, que desarrolla actividades de **observación** electoral centrada en las elecciones locales y regionales, y lo hace de manera neutral e imparcial, con el fin de mejorar en numerosos ámbitos el desarrollo de estas elecciones de ámbito inferior al nacional. Tiene su sede en Estrasburgo (Francia) y su ámbito de actuación es el continente europeo.

B.2) **LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA**: Organización que envía misiones de **observación** parcial, que no examina todos los aspectos del proceso electoral, que está integrada por parlamentarios de los diferentes parlamentos nacionales, lo que aporta una visión más política e institucional de los procesos electorales.

B.3) **EL PARLAMENTO EUROPEO**: Órgano que opera como una Organización auxiliar de **observación** electoral, dado que necesita de una MOE UE para el despliegue de una delegación del Parlamento Europeo sobre el terreno, pero que posee gran importancia al demostrar la implicación de la cámara de la representación popular de la UE, el Parlamento Europeo, en los procesos electorales de sus socios.

B.4) **LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DE LA OSCE**: Órgano que envía misiones de **observación** en concordancia con las MOE ODIHR, que cuenta con parlamentarios de la OSCE entre sus miembros, y que expresa el compromiso parlamentario de la OSCE en el desarrollo democrático de los países miembros.

B.5) **LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO EUROPA**: Órgano que envía misiones de **observación** en concordancia con otra MOE integrales, y que cuenta con parlamentarios de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, dotando a las MOEs de un perfil más político a sus informes y actividades de observación.

B.6) **LA ASAMBLEA DE LA OTAN**: La Otan realiza actividades auxiliares de **observación** electoral con fines diferentes a las anteriores Organizaciones, ya que presentan objetivos más bien estratégicos o de defensa. Su interés por la observación de elecciones procede de su concepción amplia de la seguridad.

C) Organizaciones Internacionales de Acompañamiento¹¹³⁵ Electoral “Auxiliar” y “Parcial” (CAPEL, PARLAMENTO ANDINO, COPA, MERCOSUR, LA LIGA ÁRABE y la ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA).

Estas tres Organizaciones Internacionales son organizaciones **Auxiliares** que realizan una monitorización **parcial** del proceso electoral. Su calificación como organizaciones de “acompañamiento electoral” en lugar de “observación” se deduce de la falta de independencia de sus misiones de los Estados que componen aquellas o de la excesiva sujeción de la actividad de observación a los Organismos Electorales de los países observados, como es el caso de CAPEL.

C.1) El **CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)**: Institución que forma parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que desarrolla actividades de Acompañamiento electoral de corta duración, neutral e imparcial, en base a un análisis más técnico y procedimental, que no alcanza todos los aspectos del proceso electoral, sino cuestiones más específicas del proceso - pero no sólo formales-, que tienden a mejorar los elementos técnicos del proceso electoral. La cooperación “horizontal” en materia electoral que lleva a cabo esta Organización acompañando a los Organismos Electorales de los países observados le sitúa en la categoría de “acompañamiento” electoral, por la excesiva sujeción de sus Misiones a los organismos electorales de los países observados. Tiene su sede en San José (Costa Rica) y su ámbito de actuación es América Latina. Situamos a CAPEL en esta categoría porque se ajusta al perfil de “acompañamiento” electoral y la monitorización parcial, pero no queremos restar a esta organización la consideración ni la importancia que merece, pues es indudable que su tarea de monitorización electoral y su metodología de “cooperación horizontal” ha sido trascendental para el desarrollo democrático del continente americano.

¹¹³⁵ Vid. Epígrafe 11.4 de este capítulo para una mejor comprensión del concepto “acompañamiento electoral”.

C.2) **EL PARLAMENTO ANDINO**: Es una Organización auxiliar que envía misiones de **acompañamiento** en el ámbito de países que conforman la Comunidad Andina, que cuenta con parlamentarios libremente elegidos por los ciudadanos, y que aporta una visión más política e institucional de los procesos electorales. Calificamos a estas misiones de acompañamiento por seguir la metodología de “cooperación horizontal” de Capel.

C.3) **LA CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA)**: Organización que envía misiones de **acompañamiento** auxiliar en toda la región de América Latina, y que cuenta con parlamentarios libremente elegidos por los ciudadanos, lo que aporta una visión más política e institucional de los procesos electorales. Calificamos a estas misiones de acompañamiento por seguir la metodología de “cooperación horizontal” de Capel.

C.3) **EL MERCOSUR**. El Observatorio de la Democracia (ODPM) del Parlamento del Mercosur realiza el seguimiento de los procesos electorales en los Estados parte del Mercosur, Estados Asociados y aquellos Estados que soliciten la participación del ODPM. Sus Misiones de **acompañamiento** vienen integradas por los Parlamentarios del Mercosur participantes y funcionarios designados por las respectivas Cancillerías de los Estados Partes del bloque y su interés observador viene motivado por la finalidad de integración económica de la Organización, y desarrollan actividades de “cooperación horizontal”.

C.4) **LA LIGA ÁRABE**. Aún de manera embrionaria, la Liga Árabe envía misiones de Acompañamiento Electoral que llevan a cabo una monitorización muy parcial y limitada de los procesos electorales, sobre un criterio “ad hoc” con el fin de monitorizar algunos procesos electorales celebrados en los países árabes que forman parte de la Organización; lo calificamos de “acompañamiento” por no ajustarse a los elementos de la Declaración de Principios de 2005.

C.5) **LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA**. Aún de manera embrionaria y con muchas carencias técnicas, la **OIC** envía misiones de Acompañamiento Electoral, por no ajustarse a los elementos de la Declaración de

Principios de 2005, en base a un criterio “ad hoc” a cada situación con el fin de monitorear algunos procesos electorales celebrados en los países islámicos que forman parte de la Organización.

D) Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Diplomática” (LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA DE NACIONES O COMMONWEALTH y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONÍA).

Estas dos Organizaciones que hemos calificado como *diplomáticas* surgen debido al interés de dos antiguas potencias coloniales, Gran Bretaña y Francia, en mantener sus relaciones políticas y económicas con sus antiguas colonias. Aunque su labor de monitorización se realiza normalmente con una actitud “amable” y no muy crítico con el país observado, es justo indicar que la observación que realizan estas misiones, en muchos casos, se aproxima bastante a la “observación integral”, contribuyendo a la promoción de la democracia en sus antiguas colonias, ahora Estados soberanos e independientes, por lo que su labor debe valorarse de forma positiva al haber tenido un impacto relevante para el desarrollo democrático en estos países.

D.1) LA MANCOMUNIDAD BRITÁNICA DE NACIONES (COMMONWEALTH): Es una Organización Internacional de **observación** electoral patrocinada por el gobierno británico con el fin de mantener lazos diplomáticos, lingüísticos, políticos y de cooperación con sus antiguos dominios coloniales.

D.2) LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA FRANCOFONÍA: Esta Organización Internacional que desarrolla, entre otras, actividades de **observación** electoral, está patrocinada por el gobierno francés con el fin de mantener lazos diplomáticos, lingüísticos, políticos y de cooperación con sus antiguos dominios coloniales.

E) Organizaciones Internacionales “Intervenidas” de acompañamiento¹¹³⁶ electoral (UNASUR, CIS, ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI).

¹¹³⁶ Vid. Epígrafe 11.4 de este capítulo para una mejor comprensión del concepto “acompañamiento electoral”.

Las Organizaciones que recogemos en este apartado se consideran “intervenidas” en base al análisis efectuado en la presente investigación, por cuanto que son Misiones que no se ajustan a los requisitos y criterios establecidos en la **Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional**, suscrita en 2005 en el seno de las Naciones Unidas, habida cuenta que en su configuración y en sus fines prevalece la interferencia del Estado observado y el componente político frente a los criterios técnicos o de imparcialidad.

Asimismo, calificamos a éstas de entidades como organizaciones **alternativas** debido a que dichas Organizaciones se han creado en diferentes regiones geográficas como contrapeso a otras Organizaciones “integrales” de observación electoral. La CIS frente a la OSCE/ODIHR; la Organización de Cooperación de Shanghai, también para contener y contrarrestar la influencia de la OSCE/ODIHR; y la Unasur, como contrapeso a la OEA.

E.1) La **UNIÓN DE NACIONALES SURAMERICANAS (UNASUR)**: La actividad de “**acompañamiento electoral**” que realiza esta Organización trata de convertirse en una organización relevante del continente americano con el fin de competir con la OEA y CAPEL, que son los dos instrumentos fuertemente criticados por los países del “eje bolivariano” por su supuesto alineamiento con la política de Washington. Sin embargo, lo cierto es que hasta la fecha, las pocas misiones que Unasur ha desplegado sobre el terreno no sólo han evidenciado carencias en su sistematicidad e imparcialidad, sino que en muchos casos han sido utilizadas como herramientas políticas de los países de Unasur para legitimar sus victorias electorales, o invalidar sus derrotas. Un caso muy ilustrativo fue el de las elecciones de Venezuela en 2013, en el cual Unasur fue la única organización internacional invitada por el gobierno de Caracas, en el que se pusieron de manifiesto las carencias analíticas de su misión de acompañamiento y su utilización partidista para legitimar las elecciones.

E.2) La **COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (CEI/CIS)**: Al igual que Unasur para el eje alternativo probolivariano de América del Sur, en Europa Oriental, Moscú creó la CIS con objeto de monitorizar los procesos electorales que tenían lugar en las ex repúblicas soviéticas, así como para utilizar políticamente estas misiones, a fin de legitimar aquellos procesos electorales con resultado favorable a sus intereses

(Bielorrusia 2012) o bien invalidar aquellos resultados que sean contrarios a la política dirigida en la región por el Kremlin (2ª vuelta repetida de Ucrania).

El caso de Ucrania en 2004 fue especialmente revelador,¹¹³⁷ habida cuenta que la MOE CIS avaló la 1ª y la 2ª vuelta de las elecciones presidenciales que, sin embargo, se encontraban plagada de errores y deficiencias, tal y como denunció la MOE ODIHR/OSCE en sus informes de observación; sin embargo, en la repetición de la 2ª vuelta, en la que finalmente resultó vencedor el candidato pro-occidental, Viktor Yushenkov, frente al candidato filorruso, Yanukovich, el CIS emitió un informe negativo sobre la evaluación del proceso electoral, el primero en su historia, lo que contrastaba con el hecho de que estas últimas elecciones (la 2ª vuelta) fueron avaladas de forma mayoritaria por la OSCE/ODIHR y la comunidad internacional. La comparación de los análisis de ambas Organizaciones tal y como se recogen en el **Anexo A** evidencia que las conclusiones alcanzadas no se deben a ningún prejuicio ni opinión subjetiva del autor, sino que se justifican por el análisis comparado de ambos informes y las diferencias encontradas en cuanto a su sistematicidad y exhaustividad.

E.3) La **ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI**.

La Organización de Cooperación de Shanghai, creada por Rusia y China, tiene como objetivo contrarrestar la labor de la OSCE/ODIHR en materia electoral en sus zonas de influencia e interés político. Para la OSC, la observación electoral no es sino una herramienta ideológica; sus informes de observación, lejos de promover el desarrollo democrático, son utilizados para legitimar a los gobernantes de los regímenes autoritarios miembros de la Organización, que convocan elecciones “estéticas” y fraudulentas.

Las misiones de **Acompañamiento** electoral de la Organización de Cooperación de Shanghai tienen una metodología y finalidad claramente políticas. Sus informes se elaboran con interferencias del Estado observado y del resto de Estados miembros de la Organización, por lo que su metodología y sus informes carecen de imparcialidad.

¹¹³⁷ Vid. Capítulo 10 de esta investigación.

11.3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA MONITORIZACIÓN DE ELECCIONES DESARROLLADA POR ALGUNAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Incluimos este apartado en la investigación por cuanto que el análisis comparativo que efectuamos de las modalidades de monitorización de elecciones desarrolladas por las diferentes organizaciones internacionales gubernamentales nos va a aportar elementos y criterios para entender las diferencias existentes entre aquellas, sirviéndonos igualmente para apoyar la categorización y clasificación propuesta en el epígrafe anterior.

a. UNIÓN EUROPEA/ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

Para comparar la observación electoral de ambas organizaciones, tomaremos como referencia los informes de observación de las MOEs UE y OEA en las elecciones de Bolivia en el año 2009, aunque las conclusiones que exponemos pueden generalizarse a la hora de comparar ambas organizaciones de observación. Sin entrar a valorar en profundidad las cuestiones sustantivas de ambos informes, resulta revelador el análisis formal del mismo para extraer y destacar las siguientes diferencias:

- 1) En primer lugar, nos basta con atender al índice de ambos reportes para evidenciar que existen importantes diferencias en los aspectos que observan ambas Organizaciones Internacionales. En este sentido, mientras que la **Unión Europea** parece observar y efectuar un análisis más exhaustivo y detallado de todas las fases de todo el ciclo electoral (desde el Registro de votantes, a la campaña y ambiente preelectoral, los medios de comunicación -que incluye un estudio de medios, con análisis de tiempos y presencia de candidatos en ellos-, la participación de mujeres e indígenas en el proceso electoral, el sistema de recursos y apelaciones); sin embargo, la **observación electoral de la OEA** no abarca todas las etapas del proceso, sino que se centra más bien en el desarrollo de la jornada electoral así como en los aspectos específicos más relevantes del proceso electoral, sin olvidar el análisis del marco legal, el entorno político o la Administración electoral. Parece deducirse que mientras que la observación de la UE es sistemática, multidimensional y desarrolla la observación desde una amplia óptica que incluye el respeto de libertades y derechos políticos, la observación electoral de la OEA está más centrada en el análisis del día de

votación desde un punto de vista más técnico y/o de asistencia electoral, así como en algunos aspectos concretos del proceso electoral.

2) Las apreciaciones del epígrafe anterior se derivan de las propias diferencias en la composición de las misiones. Aunque se mantiene la estructura de un equipo central y un grupo de observadores de corta duración, no obstante, se presentan diferencias en la existencia de observadores de larga duración. Este tipo de observadores –que se despliegan en el país a observar con un mes de antelación a la jornada electoral- resulta crucial para la observación que lleva a cabo la UE, a fin de analizar todas las fases del ciclo electoral; sin embargo, las misiones de observación de la OEA no cuentan con esta figura para llevar a cabo esta observación de larga duración. En las misiones OEA, en lugar de los OLT/LTO- sólo existe la figura de “Coordinador” en cada división administrativa del país, cuya función consiste en coordinar el despliegue de los observadores de corta duración. Por tanto, la observación OEA despliega una estructura más limitada para observación de todo el ciclo electoral del país.

3) Como aportación más novedosa por parte de las misiones OEA, resulta fundamental destacar que una de las principales tareas de las Misiones de Observación Electoral de la OEA consiste en la **recepción de denuncias y quejas** de parte de los actores políticos y de la ciudadanía en general, sobre posibles irregularidades o problemas que pueden ocurrir en cada una de las etapas del proceso electoral. Las Misiones OEA –como en el caso de Bolivia analizado- suelen designar a un experto del Departamento de la Asesoría Legal de la Secretaría General de la OEA para recibir, analizar y transmitir las denuncias a las autoridades pertinentes para su posterior resolución. Sin embargo, este aspecto no es objeto de la observación por parte de la organización europea; aunque en casos destacados, sí puede hacerse mención a la presentación de denuncias por los observadores electorales, no se realiza con el carácter sistemático y abierto de las misiones OEA. Este aspecto resulta ser muy positivo, habida cuenta que favorece la implicación de la ciudadanía en el desarrollo del proceso electoral, y sitúa a los observadores en una posición relevante para la recepción de denuncias por la población, que visualizará a los

observadores internacionales como entes imparciales, y a los que pueden recurrir sin temor ni presión de ningún tipo.

4) Otra llamativa diferencia se encuentra en la exhibición de los resultados de las elecciones. Concretamente, mientras que los resultados que desglosa la UE reflejan no sólo los votos válidos, sino también los votos nulos y en blanco, los informes de la OEA se suelen limitar en exponer los votos válidos de la votación. Esta diferencia sólo puede indicarnos una mayor preocupación por parte de las instituciones europeas a la hora de analizar la abstención y el descontento del electorado respecto de su sistema político.

5) Asimismo, resulta distinto el tratamiento que la MOE OEA realiza de las recomendaciones técnicas que la Organización había efectuado al país en anteriores citas electorales, pues el propio informe destaca y exhibe una serie de mejoras técnicas introducidas en el país gracias a la asistencia de la OEA.

6) De igual modo, podemos extraer la conclusión de que mientras la UE desarrolla su observación al amparo y en correspondencia con los estándares internacionales y nacionales sobre observación electoral para cada etapa de la observación, la OEA –aún teniendo esos estándares como objetivos a cumplir– no se sujeta en su observación de manera tan estricta a dichos parámetros, lo que proporciona una mayor flexibilidad a estos informes según las circunstancias específicas de un país, y de la misma manera le limita el alcance de su análisis.

7) Por último, encontramos claras divergencias en materia de recomendaciones. Mientras que las recomendaciones de la misión OEA, en este supuesto y más habitualmente, se centran en cuestiones relativas a la conformación y composición de la Administración Electoral (Corte Nacional Electoral), la mejora del Padrón Electoral y, en materia de Organización electoral; por su parte, las recomendaciones de las MOE de la Unión Europea se extienden a todas las cuestiones del proceso electoral en su conjunto (el Marco legal, la Administración Electoral, los materiales electorales, el documento de identidad, el registro de votantes, los medios de comunicación, la educación

ciudadana y al votante, los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, los recursos y apelaciones y el uso de recursos públicos.).

8) En definitiva, podemos concluir que mientras los informes de las MOEs UE son globales y exhaustivos, quizás en algunos casos puedan adolecer de cierta concreción en sus propuestas de mejora; mientras que, por su parte, los informes de la OEA, aún careciendo de esa exhaustividad y extensión, se centran en los aspectos más destacados del proceso que requieren mejoras, y efectúan una asistencia más técnica y específica para la mejora de aspectos determinados del sistema electoral.

9) Para finalizar, conviene agregar que los métodos y recursos de observación de ambas Organizaciones Internacionales vienen determinados tanto por sus diferencias de financiación (más restringidas en la OEA)¹¹³⁸ como por sus propios condicionantes culturales, históricos y políticos, que derivan en tradiciones de observación con rasgos diversos.

b. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS/ CAPEL.

La observación electoral que realiza CAPEL forma parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los Organismos Electorales del continente americano – continente en el que los Organismos Electorales son autónomos del Poder Ejecutivo. La monitorización de CAPEL asigna especial valor a la cooperación horizontal en materia electoral y su alta especialidad técnica.

Por otro lado, la observación electoral que realiza la OEA no tiene ese carácter de cooperación horizontal, y conforma una observación más global y comprehensiva de todo el proceso electoral del país observado; no es una misión tan centrada como CAPEL en los aspectos formales del procedimiento de votación, sino que su ámbito es más extenso, centrandó su análisis en aspectos no tan procedimentales del proceso electoral, como la financiación de la campaña por los partidos políticos, los tiempos

¹¹³⁸ Aunque el coste de una Misión de Observación Electoral puede variar sustancialmente en función de la extensión del país a observar o el número de observadores desplegados, las MOE UEs estándar pueden tener un presupuesto medio de unos 3 millones de euros; por su parte, las MOEs OEA –aún cuando también puede haber gran variación en base al formato de la Misión- suelen contar con un presupuesto más limitado.

asignados en los medios de comunicación, los derechos políticos. Es decir, la observación de la OEA reviste un alcance mucho más amplio y adquiere una mayor capacidad de impacto y mejora de todo el proceso electoral en su conjunto.

Por su parte, CAPEL se focaliza más en cuestiones procedimentales del proceso, tales como la garantía del secreto de voto en las cabinas electorales, el tamaño de las papeletas de votación, la ubicación de las mesas electorales, el acceso a los colegios o la presencia de autoridades. La OEA, sin embargo, persigue que su observación de las elecciones sea un mecanismo de evaluación del estado de la democracia. Desde la misma Carta Constitutiva de la OEA, la vigencia de la democracia representativa ocupa un lugar privilegiado.

c. OSCE/ COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES (CEI).

Aún cuando ya hemos analizado algunas de las diferencias existentes entre ambas organizaciones en el capítulo 10.5, con objeto de aportar una conclusión más técnica consideramos oportuno analizar comparativamente los informes finales de ambas organizaciones (OSCE y CIS) en un mismo proceso electoral. Si comparamos los informes finales de las misiones de observación que desplegaron la CEI y la OSCE/ODIHR en las elecciones de Bielorrusia celebradas el 23 de septiembre de 2012, podemos apreciar con claridad estas divergencias, así como el grado de profundidad y exhaustividad de sus respectivos análisis.

① MARCO LEGAL PARA ELECCIONES

Según la ODIHR: El marco legal no garantizó de forma adecuada el desarrollo de las elecciones acordes a los estándares internacionales, lo que evidenció la necesidad continua de reformar la Ley Electoral.

Según la CEI: La Misión observa que el marco legal existente en el país constituye una base jurídica suficiente para la celebración de elecciones libres y democráticas.

① COMPETITIVIDAD CANDIDATOS

Según la ODIHR: La competitividad siguió muy constreñida, por los numerosos obstáculos a la participación levantados por las autoridades, entre los cuales, por ejemplo, destacaron las acciones administrativas arbitrarias. En consecuencia, las elecciones no fueron administradas de manera imparcial.

Según la CEI: En opinión de algunos candidatos, existió igualdad de condiciones para hacer campaña y quedaba asegurado su derecho a hablar con los medios.

① **ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

Según la ODIHR: Las reformas fueron positivas para incrementar la representatividad de las comisiones electorales de inferior nivel, si bien no fueron efectivas debido a la falta de criterios detallados en la selección de miembros y en la carencia de voluntad política para aplicar la Ley de modo inclusivo.

Según la CEI: La constitución de las comisiones electorales está bien definida en el Código Electoral. La Comisión Electoral Central (CEC) se compone de 12 miembros, mientras que las comisiones electorales de distrito se componen de 9-13 miembros, y las comisiones electorales de recinto están constituidas por entre 5 y 19 miembros. Las comisiones de distrito incluyen a representantes de los colectivos laborales, las asociaciones públicas, los partidos políticos y a otros ciudadanos que lo solicitan. En la formación de las comisiones, siempre se cumplió el requisito legal de que al menos un tercio de los miembros de la comisión deben ser miembros de partidos políticos y otras asociaciones públicas y funcionarios del gobierno. Además, el Código proporciona a los partidos políticos la oportunidad de enviar un representante a la Comisión Central en calidad de asesor. Esta oportunidad fue utilizada por siete partidos políticos.

① **RECLAMACIONES Y RECURSOS**

Según la ODIHR: Asimismo, los mecanismos de revisión de reclamaciones y recursos fracasaron a la hora de proporcionar a los actores electorales un recurso efectivo, contraviniendo el artículo 5.10 del Documento de Copenhague y el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sólo algunas de las decisiones de la CEC pudieron someterse a los tribunales; además en muchos casos la revisión de reclamaciones estuvo marcada por una aplicación incoherente y formalista de la Ley.

Según la CEI: Los candidatos a los que se les negó el registro tuvieron la oportunidad de dirigir sus quejas a la CEC. El Tribunal Supremo examinó 17 apelaciones contra las decisiones de la Comisión Central de rechazar la inscripción de candidatos a diputados. Para los observadores de la CEI, todas las denuncias de irregularidades presentadas durante la campaña electoral se desarrollaron de conformidad con las leyes bielorrusas.

① **OBSERVADORES ELECTORALES**

Según la ODIHR: En cuanto a los observadores electorales, el Código Electoral debería haberles otorgado un acceso efectivo a todas las fases de la jornada electoral, así como el derecho a estar presentes durante el proceso de verificación de firmas de los candidatos registrados.

Según la CEI: Según los observadores de la CEI, la participación en las elecciones de los observadores nacionales reforzó el control civil sobre el proceso electoral, para que fueran más transparentes. Así se acreditaron más de 3.500 observadores nacionales, junto con representantes de diversos partidos políticos y organizaciones sociales.

① **RECUENTO DE VOTOS**

Según la ODIHR: El proceso electoral se deterioró gravemente durante el recuento de votos; lamentablemente, los observadores no pudieron en muchos casos observar el proceso de recuento y

además la CEC decidió no publicar los resultados electorales desglosados por colegio electoral.

Según la CEI: Igualmente, la Misión observó el recuento de votos, y señaló que este procedimiento se desarrolló de manera correcta y transparente. Los observadores tuvieron la oportunidad de observar adecuadamente los procedimientos de escrutinio.

④ **MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Según la ODIHR: Por último, la cobertura de medios de comunicación no proporcionó un amplio abanico de puntos de vista e ideas, centrándose mayoritariamente en la figura del Presidente y las actividades del gobierno, prestando una atención mínima al resto de candidatos. El marco legal de los medios de comunicación bielorruso contradice y vulnera el *artículo 7.8 del Documento de Copenhague*.

Según la CEI: La Comisión Central aprobó el calendario de distribución de los tiempos de propaganda electoral para los candidatos a la Cámara de Representantes. Los candidatos también tenían derecho, a expensas de sus propios fondos de campaña, a comprar espacios de propaganda política para sus actividades de campaña electoral. Los observadores señalaron que la campaña electoral se había desarrollado de conformidad con el Código y en una atmósfera pacífica.

④ **CONCLUSIONES**

Según la ODIHR: “*Las elecciones de 23 de septiembre de 2012 en Bielorrusia no se ajustaron a los estándares internacionales sobre elecciones democráticas*”.

Según la CEI: “*Las elecciones celebradas el 23 de septiembre 2012 se desarrollaron de acuerdo con la Constitución y el Código Electoral de la República de Bielorrusia, y se ajustaron a las normas democráticas generalmente aceptadas, concretamente, se desarrollaron de manera transparente y*

abierta, y respetaron la libre voluntad de los ciudadanos de Bielorrusia.”

A la vista de las conclusiones emitidas por las MOEs de la CEI y la ODIHR sobre las elecciones celebradas en Bielorrusia en septiembre de 2012, resulta palpable que las diferencias metodológicas y de análisis son sustanciales. Para ello, abordamos las **cinco diferencias más relevantes**.

1. Existe una evidente diferencia en la **base jurídica** manejada por cada Misión. El Documento de Copenhague que utiliza la ODIHR resulta más exhaustivo que la base jurídica que rige las actividades de “observación” de la CEI; además, no sólo es que sea más precisa sino que además su cotejo con la práctica electoral se lleva a cabo de modo más detallado. Mientras que la ODIHR siempre compara la práctica electoral con sujeción a algún precepto del Documento de Copenhague; la CEI siempre efectúa referencias genéricas al cumplimiento de los estándares internacionales.

2. Por otro lado, aunque en estas breves consideraciones que hemos transcrito de ambos informes no resulta fácilmente apreciable, **los informes finales de la ODIHR constituyen estudios y evaluaciones mucho más extensas, rigurosas y fundamentadas que las conclusiones de la CEI**. Así se constata inicialmente en la propia extensión de los informes que emiten ambas Organizaciones después de cada proceso electoral observado. Pero además es fundamental traer a colación ejemplos como el que se refiere a las conclusiones relativas a la cobertura de medios de comunicación, para cuyo análisis la ODIHR expone en sus informes gráficos sobre los tiempos de propaganda electoral de cada candidato, mientras que la CEI se limita a afirmar que los candidatos pueden comprar espacios de propaganda electoral y que la Comisión Electoral Central aprobó el calendario de tiempos de propaganda de los candidatos. Es decir, como se aprecia, es habitual que las conclusiones de la CEI se deriven de un análisis más superficial y menos sólido que el efectuado por la ODIHR.

3. Otro aspecto relevante es que el que concierne a la **usual y visible falta de concreción en los análisis y conclusiones de la CEI**. Así, mientras la CEI declara que, *“según sus observadores, todas las denuncias de irregularidades presentadas durante la campaña electoral se trataron de conformidad con las leyes bielorrusas”*; la ODIHR

manifiesta que *“los mecanismos de revisión de reclamaciones y recursos fracasaron a la hora de proporcionar a los actores electorales un recurso efectivo, contraviniendo el artículo 5.10 del Documento de Copenhague y el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sólo algunas de las decisiones de la CEC pudieron someterse a los tribunales; además en muchos casos la revisión de reclamaciones estuvo marcada por una aplicación incoherente y formalista de la Ley”*.

4. Prueba de la exhaustividad del análisis de la ODIHR -frente al realizado por la CEI- es que los informes de la oficina de Varsovia siempre finalizan con una serie de **recomendaciones** dirigidas a las autoridades del país para mejorar el proceso electoral y adecuarlo a los estándares de observación del Documento de Copenhague; sin embargo, las escasas recomendaciones que efectúa la CEI resultan poco detalladas y precisas, además son insuficientes para conseguir avances en el marco legal de las elecciones celebradas en el país.

5. Por último, otro aspecto que pone de relieve las divergencias en la monitorización de elecciones realizada por ambas Organizaciones es el relativo a las **conclusiones** que emanan de cada una de las misiones. En este sentido, mientras que las conclusiones de la ODIHR siempre se refieren a los estándares internacionales sobre elecciones democráticas recogidos en el Documento de Copenhague y a otras normas internacionales; las conclusiones de la CEI giran en torno a que su desarrollo sea acorde a las normas nacionales del país en cuestión, y a las *“normas democráticas generalmente aceptadas”*, concepto éste que adolece de gran indeterminación; por último, las conclusiones de la CEI también destacan que las elecciones también se desarrollaron *“respetando la libre voluntad de los ciudadanos de Bielorrusia.”*; sin embargo, esta calificación –ante la exigua fundamentación fáctica contenida en el cuerpo del informe de la CEI- no deja de ser sino una conclusión escasamente fundada y vacía de contenido.

En consecuencia, podemos comprobar que mientras que la OSCE despliega una metodología comprehensiva, global y altamente cualificada, con misiones plenamente independientes, autónomas e imparciales, por el contrario la CIS –aunque cuenta con unos estándares que en principio parecerían muy avanzados- tiene un alcance y una capacidad de influencia muy limitadas por su acusado alineamiento con los intereses

geoestratégicos del Kremlin, que le lleva a emitir informes finales de valoración de los procesos electorales habitualmente favorables a los candidatos prorrusos.

d. OEA/UNASUR.

La diferencia básica entre la metodología de observación de ambas Organizaciones radica en que la MOE/UNASUR debe presentar, con carácter previo a su publicación, el informe preliminar y final a las autoridades del país anfitrión para que den su visto bueno, mientras que las MOEs OEA no lo presentan a las autoridades del país sino después de haberlo hecho público, lo que evidencia su carácter independiente; Por el contrario, la presentación previa de los informes por parte de UNASUR a las autoridades del país observado permite interferencias por parte del Estado en el informe de la Misión y, por tanto, constituye una quiebra flagrante de los principios básicos de la observación electoral de la OEA y de la Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional, al constituir un absoluto desprecio al principio de independencia de la Misión.

A mayor abundamiento, otra diferencia esencial es que mientras la Unasur desarrolla actividades de **acompañamiento**, la OEA efectúa acciones puramente de **observación**. Esta distinción –ya analizada en este trabajo- es trascendental, habida cuenta que el alcance y la capacidad de impacto del acompañamiento se encuentra mucho más limitada y condicionada que en el caso de la **observación**.

11.4. La frivolización de la Observación Electoral.

Este término de “**frivolización de la observación electoral**” lo tomo prestado del experto electoral americano, **Joseph Thompson**, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en una entrevista mantenida en San José, de Costa Rica; con tal término se refería a la descontrolada multiplicación de actividades de supuesta “observación” por parte de todo tipo de organizaciones internacionales.

Compartiendo con el profesor Thompson este acertado término, debo constatar que este fenómeno de proliferación de organizaciones de “observación electoral” ha tenido lugar tanto entre las organizaciones gubernamentales como entre las no

gubernamentales y está conduciendo a una vulgarización de un término que, sin embargo, -como hemos podido comprobar a lo largo de esta investigación- tiene unos contornos y unos elementos bien definidos.

Como ya hemos mencionado anteriormente en esta investigación,¹¹³⁹ la definición que el propio ex presidente de los Estados Unidos, **Jimmy Carter**, fundador del CENTRO CARTER, proporcionó de la **observación electoral** fue sumamente clarificadora:

“(…) El propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, de forma de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales. Las atribuciones y limitaciones de los observadores electorales están especificadas en la Declaración de Principios de la Observación Internacional de Elecciones” (…)

En general, el término “observación” se utiliza erróneamente para definir toda actividad consistente en la monitorización o seguimiento de un proceso electoral. Sin embargo, tal y como hemos desarrollado en el capítulo 1 del presente trabajo, la **“observación electoral”** en puridad debe reunir una serie de condiciones y requisitos, entre los que destacan la **imparcialidad, la neutralidad, la independencia y la autonomía**.

Todo intento “observador” nacional o internacional que no reúna alguno de estos requisitos, debe dejar de calificarse de “observación” para pasar a denominarse “monitorización”, “seguimiento”, “acompañamiento electoral” o “vigilancia partidista”, según los casos. Pero en ningún caso puede calificarse de “observación” en sentido estricto. Conviene otorgar a este concepto la relevancia e importancia que merece, y que se deriva y está en consonancia con las notas que lo caracterizan, los efectos que puede generar, así como por la particularidad y distinción de sus actividades.

El “acompañamiento electoral” que efectúan la UNASUR o el CIS no puede ser incluido dentro del concepto amplio de “observación electoral”, porque sus misiones adolecen de independencia y neutralidad, habida cuenta que en el primer caso, la misión

¹¹³⁹ Vid. Capítulo 6.

de UNASUR debe presentar su informe preliminar a la autoridad del país anfitrión con anterioridad a su publicación, lo que evidentemente cercena su autonomía y su independencia; en cuanto al CIS, se trata de una organización que ha dado muestras reiteradas de dependencia a la política exterior del Kremlin, de lo que deriva su escasa credibilidad como misión de supuesta “observación” de elecciones, así como la escasa fiabilidad de sus informes.

Como hemos analizado al destacar el fenómeno de proliferación de organizaciones internacionales que realizan actividades de monitorización electoral, existen actualmente innumerables organizaciones que realizan actividades de supuesta “observación electoral”, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, que operan en los cinco continentes. Aunque la **Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional** (2005) contiene los principios que debe seguir una misión de observación electoral, a los que deben ajustarse las organizaciones que se dedican a ello, no todas las organizaciones finalmente los cumplen. De ahí que éstas no puedan ser calificadas estrictamente como “observación”.

En conclusión, entendemos que la multiplicidad de organizaciones internacionales que realizan supuestas actividades de “observación” en el ámbito internacional, y la escasa posibilidad de unificar sus esfuerzos, está provocando una *degeneración del concepto*.

Dentro de esta frivolidad, incluso los partidos políticos en el plano nacional e internacional están promoviendo actividades de supuesta “observación”, que distan de reunir los elementos propios de este concepto, por cuanto se trata de misiones de vigilancia partidista,¹¹⁴⁰ con la concreta finalidad de disuadir la comisión de fraudes o irregularidades en la jornada electoral para que no se perjudique al partido político del que forman parte.

En definitiva, debe reservarse el concepto de “observación” a las Organizaciones que realmente realizan sus actividades de monitorización de elecciones conforme a los

¹¹⁴⁰ PASCUAL PLANCHUELO, V.C, “*Observando*” las últimas elecciones en Bulgaria: entre la legitimidad de los resultados y las sospechas de fraude, PASSIM ideas y análisis internacional, junio 2013.

requisitos y condiciones de la **Declaración de Principios**, de 2005, y asignemos otras denominaciones como “acompañamiento”, “vigilancia” o “seguimiento” al resto de actividades cercanas al concepto de “observación” pero que no cumplen todos los requisitos establecidos para alcanzar tal consideración.

11.5. La politización de la Observación Electoral.

Unasur, y sobre todo, la CIS, constituyen los ejemplos más destacados de uso de la observación electoral como herramienta política. La CIS ha dado muestras más que evidentes de su sometimiento a las directrices de política exterior de Moscú (las conclusiones de las elecciones en un país tan poco democrático como Bielorrusia,¹¹⁴¹ o los informes emitidos con ocasión de las elecciones de 2004 en Ucrania,¹¹⁴² son ejemplos ilustrativos). Por su parte, Unasur, aunque todavía es incipiente su intervención, dado que ha desplegado escasas misiones a día de hoy, ya ha mostrado y adolecido de falta de independencia e imparcialidad.

Unasur resulta ser una herramienta política que trata de contrapesar la relevancia que en este ámbito ostentan la OEA y CAPEL, a las que se ha acusado en más de ocasión de servir a los intereses de Washington.

Para no adentrarnos en una discusión que puede venir lastrada por los prejuicios ideológicos, entendemos que lo más conveniente para discernir cuándo una MOE está sesgada o no pasa por analizar su proceder “observador” en diferentes procesos electorales. En este sentido, la OEA y CAPEL, aún con errores y sesgos en algunas fases históricas de la evolución de sus actividades o en algunos procesos electorales en concreto, no obstante vienen dando muestras desde 1961 y 1985, respectivamente, de haberse erigido en organizaciones de observación independientes, imparciales y neutrales.

Efectuamos estas consideraciones de conformidad con el análisis empírico de la actuación en la práctica de las Misiones desplegadas por estas Organizaciones

¹¹⁴¹ <http://eng.belta.by/politics/view/cis-observers-release-interim-report-on-belarus-election-campaign-65-2015>

¹¹⁴² <http://www.cisstat.com/eng/cis.htm>

Internacionales, de tal forma que resulta cuanto menos indicativo que, en el caso del CIS, no encontremos en la historia de esta Organización un informe que deslegitime unas elecciones en las que resultara vencedor un candidato propenso a los intereses de Moscú; ni tampoco un informe que avale con claridad la victoria de un candidato prooccidental en un proceso electoral celebrado en una ex república soviética.

En cuanto a Unasur, hasta julio de 2015, sólo han sido 4 las misiones de acompañamiento desplegadas por la Organización, en las elecciones de **Venezuela** Octubre de 2012 y Abril de 2013, **Ecuador** Febrero 2013 y **Paraguay** Mayo 2013. Por tal motivo, resulta aún prematuro juzgar a UNASUR con la misma contundencia con la que anteriormente se valoraron las misiones del CIS. Aún cuando la metodología que emplea Unasur presenta una mayor especialización técnica, sin embargo, la limitación de sus tareas al mero **acompañamiento** restringe significativamente su alcance y sus efectos en la promoción de la democracia electoral de los países cuyos procesos electorales acompaña.

Otro problema –no menos relevante- que lleva aparejado el surgimiento de estas misiones de observación electoral “intervenidas” frente a las verdaderas misiones de observación electoral en el continente americano (OEA y CAPEL) es su presencia en los procesos electorales de los países miembros de Unasur,¹¹⁴³ que está conduciendo al Estado anfitrión –que antes se veía más motivado a invitar a la observación de la OEA o el CAPEL para contar con una garantía de transparencia en sus procesos electorales- a invitar de forma exclusiva a Unasur, evitando así informes críticos con sus procesos electorales.

Sin embargo, la no invitación de la OEA, como en los procesos de Venezuela en 2012, 2013 y 2015 está acarreado graves riesgos para la preservación de la democracia representativa en el continente, habida cuenta que –como hemos indicado- **en el acompañamiento de Unasur, los Estados adquieren facultades de control de las misiones electorales presentes en su territorio, y condicionan sus actividades y conclusiones. Es decir, que Unasur puede estar sentando las bases para acabar con la genuina observación electoral en el continente.**

¹¹⁴³ Vid. capítulo 6 para el examen detallado de las Misiones de UNASUR.

No obstante lo expuesto, no podemos negar que puede haber casos en que las MOEs –incluso las Organizaciones Internacionales Integrales de observación electoral, como es el caso de la OEA y CAPEL- puedan ser objeto de presiones políticas cuando están desplegadas sobre el terreno; presiones desde dentro del país, desde fuera del país o desde el propio centro de la sede de la Institución. Sin embargo, este matiz es clave: **No es lo mismo que una MOE pueda recibir presiones de parte de gobiernos implicados, instituciones diplomáticas u otros actores, que podrá o no tomar en consideración, que verse limitada *ab initio* por las facultades soberanas del Estado anfitrión, el cual limita y margina conscientemente estas actividades de observación y obstaculiza su puesta en práctica, poniendo de relieve su escaso interés en que las elecciones del país sean “verdaderamente observadas”.**

Como hemos apuntado en párrafos anteriores, la **independencia** de la misión es el elemento esencial para que la observación de elecciones pueda seguir llamándose así. Las garantías con las que –entre otras- sí que cuentan las MOEs de la OEA para seguir avalando su autonomía e independencia se concentran en la facultad de hacer públicos sus informes de evaluación sin necesidad de que tengan el visto bueno de las autoridades del país anfitrión. Esta facultad es crucial y esencial para garantizar la autonomía e independencia de las Misiones, y es una garantía básica para poder seguir hablando de observación.

En definitiva, como hemos analizado, las Misiones del CIS y la Unasur se alejan del concepto amplio de observación, y ello debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar las conclusiones e informes que emiten sus misiones. Actualmente, que un proceso electoral, ya sea en América, o en Europa Central u Oriental, sea “acompañado” por misiones del CIS o de Unasur no constituye garantía alguna de transparencia o limpieza en el proceso, ni mucho menos de imparcialidad o neutralidad en las conclusiones que efectúe la misión. Sus conclusiones distan de la objetividad e imparcialidad necesarias de la “observación” electoral, y en cada ocasión electoral ponen de manifiesto su sujeción a instrucciones políticas. De ahí que a partir de estas misiones podemos hablar con mayor certitud de un peligro manifiesto para el futuro de la actividad objeto de nuestra investigación doctoral, la “**politización de la observación electoral**”.

11.6. Perspectivas y retos de la observación electoral internacional.

¿Cuál será el futuro de la “observación electoral internacional”? ¿Asistiremos a la aparición de nuevas organizaciones de observación electoral en el plano internacional?. Por el contrario, ¿tendrá lugar un proceso de unificación de organizaciones de observación?. O bien, ¿las Naciones Unidas realizarán algún tipo de clasificación o graduación de las Organizaciones de Observación internacional en función de su alcance, metodología o número de países miembros?. ¿Se contempla la revisión de la metodología de observación?.

Estas y otras incertidumbres están aún sin resolver. Parece indudable que la propia evolución de la sociedad internacional producirá efectos en el campo de la observación electoral. Por tanto, no será sino esta dinámica la que condicionará el desarrollo de la observación electoral internacional.

No obstante, a juicio de este autor, para responder a la primera pregunta que inicia este apartado, podemos manejar dos ópticas: - una visión realista de lo que es muy probable que sea la observación electoral en nuestro futuro más cercano y - una visión idealista de lo que sería deseable que fuera la observación electoral internacional.

Desde el **enfoque realista**, parece probable que el futuro de la observación electoral se mantenga similar al actual, con una excesiva fragmentación de la observación, con la proliferación de multitud de organizaciones en un mismo proceso, con la existencia de organizaciones más especializadas de observación integral, y otras misiones auxiliares que se adhieren a las conclusiones y acciones de la organización más relevante.

De igual modo, seguirá utilizándose la observación electoral con fines políticos. Existirán organizaciones que pretenderán contrarrestar la importancia de otras organizaciones con misiones politizadas; existirán gobiernos que no estén muy propensos a aceptar las críticas de estas misiones sobre sus escasos avances democráticos, y optarán por crear organizaciones de “acompañamiento” electoral

alternativas, que puedan servir a sus fines y a la legitimación de sus –poco democráticas- autoridades.

Un proceso probable de la observación electoral internacional es que haya regiones geográficas del planeta que experimenten tal crecimiento económico y que mantengan escasa dependencia económica con donantes extranjeros, podría ser el caso de África del Sur, o África del Norte, que pusieran fin a la política de cooperación al desarrollo de organizaciones como la Unión Europea, y que ello provoque el cese de las actividades de observación de la UE en dichas zonas geográficas, cuyos Estados preferirán una “observación autónoma”, entre africanos, y repudien la injerencia extranjera.

Un proceso análogo está en marcha en América del Sur, con la creación de Unasur, pues aunque la OEA y CAPEL aún siguen estando presentes en estos países, es plausible que en un futuro no muy lejano estas dos Organizaciones sean marginadas de la observación de elecciones en muchos países suramericanos. Ello dependerá también de que la Venezuela pos-chavista pueda seguir manteniendo su papel de líder económico y político regional y de promotor de una Organización íntegramente latinoamericana, como UNASUR.

En otro orden de cosas, esta observación internacional seguirá complementándose con los esfuerzos de la observación electoral doméstica. Su coordinación y colaboración seguirá siendo crucial para el éxito de la “observación electoral” en su conjunto.

Por su parte, en el **enfoque ideal**, podemos afirmar que sería deseable que Naciones Unidas como Organización exigiera una serie de condiciones y requisitos mínimos a este tipo de Organizaciones para poder ser integradas dentro de la categoría “observación electoral internacional”, reforzando la **Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional**, que se aprobó por las organizaciones más representativas de la observación electoral internacional en 2005. Es decir, debería existir un filtro con mayor fuerza obligatoria para distinguir cuáles de estas organizaciones verdaderamente desarrollan actividades de “observación electoral” y cuáles se limitan a un mero acompañamiento, vigilancia o monitorización. Asimismo,

sería deseable que Naciones Unidas catalogara igualmente a estas Organizaciones en función de su metodología y alcance, de modo parecido a cómo se ha expuesto en el presente trabajo, misiones de observación integral o parcial, misiones con fines diplomáticos, o misiones auxiliares, y de aquellas otras misiones que no pueden ser calificadas como observación electoral strictu sensu. Es decir, sería muy positivo que la ONU realizara cierta actividad de control o supervisión de estas Organizaciones para verificar su imparcialidad, independencia y exhaustividad.

Por otro lado, dentro de esta visión ideal, sería idóneo que la mayoría de Organizaciones se apoyarán en unos estándares homogéneos, de tal forma que independientemente de la zona geográfica o continente donde se desplegaran las misiones, existiera coherencia en relación a los estándares mínimos a cumplir para poder calificar un proceso electoral como “genuino” o como “justo y libre”, pues aunque ya existen algunas iniciativas en este sentido, todavía queda por ver si podrán ser materializadas en la práctica.

Por último, entendemos que esta visión que hemos denominado “idealista” podría ser canalizada de manera realista por parte de los Estados y la Organización de Naciones Unidas. Paso a exponer mi aportación al respecto:

Como respuesta a la proliferación de actividades de “observación”, la **Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones** recogió el conjunto de principios básicos para la observación internacional de elecciones, que nunca antes se había plasmado en una declaración de carácter universal.¹¹⁴⁴ La Declaración de principios es exhaustiva y abarca todos los aspectos de la observación internacional de elecciones. En consecuencia, es posible aseverar que la citada Declaración está abocada a formar en lo sucesivo el marco general al que debería ajustarse toda misión de observación internacional.

Si este ideal para la observación internacional de elecciones –como es la **Declaración de Principios**– fuera avalado y reforzado por un Órgano de la ONU, como la **Asamblea General, mediante una resolución mayoritaria**, sobre la

¹¹⁴⁴ AYOUB, A.: “*Observación electoral internacional: concepto y función*”, en VVAA.: “*Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*”, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.

naturaleza, cumplimiento de requisitos, neutralidad, imparcialidad e independencia de las Misiones de Observación Electoral Internacional, ello podría obligar a todas las Organizaciones que pretendan desarrollar actividades de monitorización de elecciones a readaptar su metodología y naturaleza y ajustarse a la citada Declaración, si quieren conseguir el “sello de calidad” que les otorgaría ser calificadas como **Misiones de Observación Electoral** “strictu sensu”.

Una vez aclarado que la ONU cuenta con la base jurídica necesaria para definir qué misiones pueden calificarse como de *observación electoral* y cuáles no cumplen estos requisitos mínimos, la ONU podría identificar con claridad qué misiones verdaderamente observan, cuáles acompañan, cuáles están politizadas, y cuáles son de naturaleza auxiliar, parcial o diplomática.

El desarrollo de este control o seguimiento sobre la concurrencia de unos principios mínimos por parte de la AGNU resultaría esencial para desterrar del concepto de “**observación**” de aquellas organizaciones que realizan tareas de supuesta observación, pero que sin embargo no gozan de la necesaria independencia, neutralidad, imparcialidad.

En línea con ello, estas acciones de la ONU además adquirirían una enorme virtualidad para evitar los malos usos y la frivolidad de la observación que se viene realizando y que implica que en muchos casos la validación de un proceso electoral o la legitimación de unos gobernantes se deriva de las conclusiones de una misión que se presenta en el ámbito público como de observación, pero que sin embargo no es tal. Con esta respuesta onusiana, el ciudadano podría discernir qué misión establecida en su país pretende “observar” el proceso y cuál tiene otras finalidades distintas; y por ende podría hacer desistir a los gobiernos de utilizar políticamente las MOEs para legitimar o impugnar unos resultados electorales.

De esta manera, esta resolución serviría para monitorizar y supervisar si las misiones desplegadas en los países pueden ser calificadas o no como “observación electoral”, así como para aclarar si las conclusiones emitidas por la misión se han elaborado de forma neutra e imparcial por una organización independiente y autónoma, o por una misión no independiente.

Finalmente, esta acción de las Naciones Unidas que se sugiere también pondría en el lugar en que se merece a las organizaciones **integrales, y a aquellas que se ajustan y cumplen la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, y otras normas internacionales como el Código de Conducta del Observador Electoral** que incorpora lo que se denominan los *Principios Éticos Fundamentales de la observación electoral*; y por tanto dejaría en segundo plano a otras misiones que no alcanzan la calificación de “observación”.

11.7. Conclusiones.

I. El presente capítulo ha tratado de presentar una clasificación de las numerosas organizaciones internacionales que llevan a cabo en la actualidad actividades de monitorización electoral en todas sus formas.

II. Después de la propuesta de calificación de estas diversas Organizaciones internacionales, el capítulo realiza un análisis comparativo entre algunas organizaciones que trabajan en el mismo ámbito territorial, pero que presentan diferencias metodológicas sustanciales. Realizamos este análisis con objeto de aportar más datos concretos sobre la metodología de observación de cada Organización, así como para alcanzar conclusiones sobre estas metodologías. El objetivo final radica en distinguir las organizaciones que llevan a cabo actividades de “observación” electoral “strictu sensu” de aquellas otras que no merecen alcanzar esta calificación, y que se quedan en un segundo nivel de especialización y alcance.

III. A continuación, la investigación examina dos fenómenos actuales que se están generando en la escena internacional en materia de observación electoral internacional: 1.- La “proliferación” de organizaciones que afirman desarrollar actividades de observación electoral; y 2.- La posible “politización” de algunas de estas Misiones para fines partidarios.

IV. En último término, el capítulo aborda las perspectivas y retos de la observación electoral internacional gubernamental. Bajo un doble enfoque (realista e idealista), que trata de concebir cuál puede ser la evolución futura del objeto de nuestra investigación, el autor propone una medida intermedia -pero “realista”- para lograr un mayor involucramiento y control de la observación electoral internacional “strictu sensu” por parte de las Naciones Unidas, que implicaría una tarea de diferenciación entre las organizaciones internacionales que realizan actividades de “observación” electoral y aquellas otras organizaciones que desarrollan prácticas similares, pero que no alcanzan dicha calificación, lo que, finalmente, habría de servir para que se reconociera en el plano internacional la importancia y alcance de las misiones de observación electoral strictu sensu, de forma que los informes y actuaciones de las organizaciones internacionales que lleven a cabo acciones de “acompañamiento” electoral queden relegadas a un nivel inferior.

PARTE III.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL AL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

CAPÍTULO 12.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

12.1. Referencias al control de la aplicación de las normas de Derecho Internacional Público en conexión con las Misiones de Observación Electoral (MOE).

12.2. Las Misiones de Observación Electoral como mecanismos de control internacional para la aplicación de las normas y estándares electorales internacionales.

12.2.1. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las normas electorales convencionales recogidas en Tratados Internacionales: El control del derecho a la participación política mediante los estándares internacionales de observación electoral.

12.2.2. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados de los estándares internacionales (“soft law”) de observación electoral que no son tratados internacionales: el control de parámetros democráticos.

12.2.2.1. El concepto de “soft law” en Derecho Internacional Público.

12.2.2.2. Los estándares de “soft law” electoral.

12.2.2.3. El control democrático de los Estándares internacionales de “soft law”.

12.2.3. El control mediante el Seguimiento de las Recomendaciones de las MOEs.

12.2.3.1. Las misiones de seguimiento de recomendaciones (“follow up”) de la Unión Europea: el caso de Malawi.

12.2.3.2. El seguimiento o “follow up” de recomendaciones por la OSCE/ ODIHR.

12.3. Conclusiones.

CAPÍTULO 12.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

12.1. Referencias al control de la aplicación de las normas de Derecho

Internacional Público en conexión con las Misiones de Observación Electoral (MOE).

El Derecho Internacional Público cuenta con procedimientos descentralizados y/o colectivos que velan por la aplicación forzosa de las normas internacionales. El criterio más relevante para diferenciar las diversas modalidades de aplicación forzosa es el de la índole de las propias medidas, lo que conduce a distinguir las medidas de **observación** de las medidas de **reacción**.¹¹⁴⁵¹¹⁴⁶

La **observación** incluye tanto el **control internacional** como las menos exigentes **técnicas de seguimiento**.¹¹⁴⁷

De acuerdo con **Aguilar Navarro**,

*“La misión del control internacional respecto del debido cumplimiento de las convenciones internacionales consiste en verificar la conducta de los Estados obligados, en fiscalizar las medidas que han tomado para dar efectividad a la obligación voluntariamente asumida”*¹¹⁴⁸.

El control responde al interés de la sociedad internacional de garantizar el respeto a su ordenamiento jurídico y de prevenir sus incumplimientos a fin de alcanzar objetivos comunes.¹¹⁴⁹ El control vela no sólo por la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas asumidas internacionalmente, sino que también procura asegurar su respeto y prevenir las violaciones de estas normas.¹¹⁵⁰

Este control internacional resulta un método adaptado para una sociedad internacional descentralizada, generando una intervención aceptable, no excesiva, respetuosa con la soberanía estatal, en los asuntos internos de los Estados sometidos al

¹¹⁴⁵ GARZÓN CLARIANA, G. en DIEZ DE VELASCO, p. 1049.

¹¹⁴⁶ Las medidas de reacción serán objeto de estudio en el capítulo 14 de esta investigación.

¹¹⁴⁷ Se examinará en el apartado 12.5.

¹¹⁴⁸ AGUILAR NAVARRO, M., “La cooperación internacional y la teoría del control”, Revista de Administración Pública, Madrid, año X, núm. 30, septiembre- diciembre de 1959, p.77.

¹¹⁴⁹ Según KANT, la violación o el incumplimiento de los tratados internacionales afecta necesariamente a todos y a cada uno de los Estados de la comunidad internacional, toda vez que cualquiera de estos incumplimientos pone en peligro y amenaza a la libertad y armonía que ha de regir en las relaciones entre los Estados. Vid. KANT, I., *The Philosophy of Law*, Edimburgo, 1887, pág. 223.

¹¹⁵⁰ LUKASHUK, I., “Control in Contemporary International Law”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, 1991, pp. 7 y ss.

control;¹¹⁵¹ siguiendo a **Visscher**,

*“El control puede convertirse en uno de los instrumentos más útiles al servicio del ordenamiento jurídico internacional”*¹¹⁵²

La **aplicación forzosa** comprende el conjunto de medidas de presión previstas por el Derecho Internacional en orden al cumplimiento efectivo de sus reglas. En línea con **Schermers y Blokker**,¹¹⁵³ **Garzón** desarrolla los tres elementos que configuran -a su juicio- el concepto de “control internacional”:¹¹⁵⁴

- 1) Un **elemento material**, consistente en una actividad de verificación. Este elemento comprende dos momentos: - la determinación de los hechos y – la subsiguiente valoración de conformidad o disconformidad de éstos respecto de ciertas reglas jurídicas o de determinadas pautas de conducta desprovistas de obligatoriedad jurídica.
- 2) **Elemento teleológico**, relativo a la promoción del cumplimiento efectivo de ciertas normas o pautas de conducta.
- 3) **Elemento formal**, que radica en que está regulado por el Derecho Internacional.

Respecto a las modalidades del control internacional, encontramos diversas tipologías en función de:¹¹⁵⁵

A) **La instancia de control**, se puede distinguir entre el control ejercido *por órganos del Estado* o *por Organizaciones Internacionales*, siendo este último el control más habitualmente llevado a cabo en la práctica internacional, que ha venido de la mano del proceso de institucionalización que ha experimentado la sociedad internacional.¹¹⁵⁶

¹¹⁵¹ Vid. AGUILAR NAVARRO, M., “Intervención y organización internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, nº. 3, 1955, pp. 467-509 y del mismo autor, “Aspectos Generales del Control Internacional”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº. 101, septiembre-octubre, 1958, pp. 77-121.

¹¹⁵² Vid. DE VISSCHER, CH., *Théories et réalités en droit international public*, ed. Pedone, París, 1960.

¹¹⁵³ SCHERMERS, H.G. y BLOKKER, N.M.: “*International Institutional Law*”, Alphen aan den Rijn, 3ª ed., 1997.

¹¹⁵⁴ GARZÓN CLARIANA, El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos”, *REDI*, Vol. XXXV, 1981, pp.941 y ss.

¹¹⁵⁵ DÍEZ DE VELASCO, M., « *Instituciones de Derecho Internacional Público* », Ed. 18º, pp. 1014-1017.

¹¹⁵⁶ VALTICOS, N., “Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail”, en *RCADI*, tomo 123, 1968, p. 123.

B) **La iniciativa de los procesos de control**, ya puede tratarse de un *control de oficio* y *control a instancia de parte interesada*.

C) **Los medios que utiliza el control internacional**; Aguilar Navarro diferencia el control político del control técnico.¹¹⁵⁷ El *control político* es el que se efectúa sobre la base de estimaciones y consideraciones estrictamente políticas; por el contrario, el *control técnico* es el realizado sobre la línea de las valoraciones y apreciaciones técnicas, racionalizadas por una disciplina que descansa en datos objetivos. Cuando el control técnico se apoya en la acción de una norma legal, entonces ya nos encontramos con el *control judicial o jurisdiccional*.

D) **Las técnicas de determinación de los hechos**, cabe diferenciar entre las que se limitan a un *examen de las informaciones suministradas por el propio ente cuya actividad se controla*; y las que suponen un *esfuerzo de investigación por parte de la instancia de control*. En este segundo grupo, encontramos técnicas de investigación diversas, tales como la comparación de los datos facilitados por el Estado con datos obtenidos de otras fuentes o la observación directa, envío de misiones, visitas, o misiones a distancia. El envío de misiones no siempre encuentra una fácil aceptación por parte de los Estados, pero su papel es de gran importancia en varios ámbitos del Derecho Internacional Público, como el desarme, el uso de energía nuclear para fines pacíficos, etc.¹¹⁵⁸

Tras la Segunda Guerra Mundial, el control internacional va a experimentar un impulso con la aprobación de diversos tratados internacionales que incorporan un mecanismo de control en su articulado; en este sentido, el control internacional va a desarrollarse especialmente en los siguientes sectores normativos: el control de las convenciones internacionales sobre el trabajo elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo, el control de los tratados relativos al Derecho humanitario, el control surgido en materia de acuerdos sobre el uso pacífico de la energía nuclear; y -en lo que aquí más nos interesa- el control surgido en el ámbito de la protección de los

¹¹⁵⁷ AGUILAR NAVARRO: Aspectos generales del control internacional, Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 101, septiembre-octubre de 1958, p. 109.

¹¹⁵⁸ DIEZ DE VELASCO, op. cit., pp. 1016.

derechos humanos.¹¹⁵⁹

En el ámbito concreto de la **protección de los derechos humanos**, encontramos mecanismos de control en los siguientes instrumentos: En el sistema de Naciones Unidas, entre otros, en la Convención relativa a la abolición de la esclavitud, de la trata de esclavos y de la institución y prácticas análogas a la esclavitud, de 7 de septiembre de 1956, la Convención sobre la prevención y la represión del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965, la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967, el Pacto sobre Derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966 y su Protocolo opcional de la misma fecha. Asimismo, en el continente europeo, son de gran relevancia los mecanismos desarrollados por el Consejo de Europa, que comprende tanto un control puramente judicial, como mecanismos cuasi-jurisdiccionales y órganos políticos. En el continente americano, la Convención Americana sobre derechos humanos, de 1969, también es objeto de control por parte la Comisión interamericana de Derechos Humanos, órgano de la Organización de Estados Americanos.

12.2. Las Misiones de Observación Electoral como mecanismos de control internacional para la aplicación de las normas y estándares electorales internacionales.

En consecuencia con lo expuesto, las Misiones de Observación Electoral Internacional constituyen mecanismos de control de las normas y estándares internacionales, dentro del ámbito de protección de los derechos humanos, especialmente, de los derechos políticos.

En términos generales, el Derecho Internacional Público define el concepto de “observación” o “monitoring” como una técnica moderna de control que consiste, en general, en la constatación del cumplimiento o el incumplimiento de un acto, una operación o de una serie de actos o operaciones de la misma naturaleza o las condiciones en las que estos actos u operaciones se realizan. El comportamiento de los Estados se examina mediante sistemas de recopilación de información y de los informes

¹¹⁵⁹ BORRÁS PENTINAT, S. “*Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*”, Tesis doctoral, Univ. Rovira i Virgili, 2007, p. 23.

estatales, mediante una labor más técnica y operativa de análisis de las obligaciones asumidas por los Estados en un determinado tratado internacional.¹¹⁶⁰

Sin embargo, en base a la diferenciación de **Aguilar Navarro**, sobre control por medios políticos o técnicos, habríamos de afirmar que el control que llevan a cabo las MOE posee una naturaleza híbrida, pues aunque prevalece el carácter técnico de su actividad, al tener como parámetros normas vinculantes y estándares electorales, sin embargo, es evidente la acción política que toda actividad de observación electoral lleva aparejada. En línea con ello, debemos encuadrar dentro de los mecanismos de control técnicos de las normas y estándares internacionales en materia de elecciones sólo a aquellas misiones de “observación” electoral, que llevan a cabo una observación “integral” y con referencia y análisis de estándares internacionales o regionales (Misiones de observación de la OSCE/ODIHR, la Unión Europea, la SADC, también habitualmente, a la observación de la OEA y, conforme avanzan sus metodologías, a la observación de la UA y el ECOWAS), mientras que la observación parcial de otras organizaciones se ajustará más a los mecanismos de “control político”, mientras que las misiones de “acompañamiento electoral” también podrán ser consideradas mecanismos de control, pero de una manera normalmente más laxa y moderada.

En consecuencia con lo anterior, podemos afirmar que las Misiones de Observación Electoral “Integral” son mecanismos de control internacional, desarrollados en el seno de Organizaciones internacionales (tales como las examinadas en la Sección B) de esta investigación), que tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las normas y estándares electorales internacionales para elecciones por parte de los Estados en sus procesos electorales, y que además se rigen –en su creación, funcionamiento, desarrollo, derechos y obligaciones- por el Derecho Internacional Público.

¹¹⁶⁰ Vid. SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999; también, OETER, S., “Inspection in international law. Monitoring Compliance and the problem of implementation in international law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, pp. 101-170; SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, MNP, London, 1995, pp. 97-109; y SOHN, L. B., “The Use of Consultations for Monitoring Compliance With Agreements concluded under the Auspices of International Organizations”, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 65-82.

Son instrumentos de control que operan a instancia de parte, por parte de los propios Estados que van a ser “controlados”, aunque en alguna ocasión también pueden ser creadas por decisiones “ex officio” por parte de los órganos encargados en el plano internacional, como sería el caso de una misión de observación electoral establecida por mandato expreso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La iniciativa de este control, en concordancia con los principios de soberanía y de no intervención en los asuntos internos de los Estados, corresponde a los Estados que aceptan ser observados por estas Misiones internacionales; aceptación que normalmente implica un acto unilateral y discrecional por parte de los Estados, si bien en algunos casos adolecen de esa nota de discrecionalidad, al derivar la decisión de establecer una misión de observación de los compromisos internacionales adquiridos por un Estado en concreto, o bien de la presión ejercida desde diversas esferas, Estados u otros sujetos de Derecho Internacional Público para que el país en cuestión “acepte” la observación electoral de una organización internacional.

Por último, en cuanto a la modalidad de determinación de los hechos, las misiones de observación electoral no sólo desarrollan su labor en base a la información que facilita el Estado observado, sino que la observación electoral exige y lleva aparejado un esfuerzo de investigación por parte de la instancia de control, investigación que se lleva a cabo mediante la labor que todo el personal que forma parte de una misión de observación electoral (observadores de corta y larga duración, y componentes del Equipo Central) desarrolla sobre el terreno durante el período preelectoral, electoral y postelectoral.

Como sabemos, la labor de control de estas Misiones de Observación Electoral culmina con la publicación de diversos informes en diferentes momentos del proceso electoral (informes preliminares e informe final) que contienen una serie de **conclusiones** -en las cuales la MOE determina si el proceso electoral observado se ha ajustado o no a las normas y estándares internacionales de observación electoral- y **recomendaciones**, que la Misión dirige a las autoridades del país sugiriendo su puesta en marcha para mejorar la calidad del proceso electoral y ajustarse más adecuadamente a las normas y estándares internacionales.

Así pues, junto con el control, aparece la facultad de recomendación, que es la que emite el órgano de control después de conocer y analizar la obligación de la información que convencionalmente tiene el Estado sobre el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de un tratado. Estas recomendaciones aspiran a ser obligatorias, aunque su alcance y naturaleza jurídica depende de la misma convención. Por lo tanto, el control puede operar bien como un elemento preventivo bien como represivo de la institución.¹¹⁶¹

No obstante lo anterior, según hemos apuntado en el apartado primero de este capítulo, que el control internacional también implica normalmente la existencia de órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales ante los que otros sujetos de Derecho Internacional Público pueden elevar sus denuncias o dirigir sus comunicaciones, en el caso de ver que sus derechos son vulnerados.¹¹⁶² Sin embargo, esto no es posible con frecuencia en lo que respecta a las MOE. Por ello, debemos concluir indicando que estas Misiones de Observación Electoral son mecanismos de control “sui generis”, por cuanto que no pueden recibir ni cursar denuncias ni comunicaciones de particulares o de otros sujetos de Derecho Internacional, en caso de violación de las normas que estas Misiones controlan. Sin embargo, ello no impide su calificación como mecanismo de control habida cuenta que, como se ha expuesto, realizan una labor fundamental de verificación respecto del cumplimiento de las normas y estándares internacionales por parte de los Estados observados.

12.2.1. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las normas electorales convencionales recogidas en Tratados Internacionales: El control del derecho a la participación política mediante los estándares internacionales de observación electoral.

Las Misiones de Observación Electoral Internacional evalúan los procesos electorales de acuerdo a las normas electorales recogidas en tratados internacionales y a los estándares electorales recogidos en normas no vinculantes según el Derecho

¹¹⁶¹ BECERRA RAMÍREZ, M., “*El control de la aplicación del Derecho Internacional*”, Instituto Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2013, p. 41.

¹¹⁶² Sobre la Comisión (Consejo) de Derechos Humanos, Vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988.

Internacional Público.

Por lo tanto, en primer término, como indicamos, la función de control que realizan las Misiones de Observación Electoral se centra en la **verificación del cumplimiento por parte de los Estados observados de las normas electorales recogidas en Tratados internacionales vinculantes para los Estados.**¹¹⁶³ Normas electorales vinculantes que encontramos en tratados vinculantes como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, etc., y que contienen obligaciones para los Estados.

Aunque las hemos examinado en detalle en capítulos anteriores, las mencionamos ahora brevemente a efectos expositivos. Las normas electorales convencionales de alcance universal, con efectos plenamente vinculantes, son entre otras las que se recogen en los siguientes tratados internacionales:

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Artículo 25.**
- **Comentario General 25: el derecho a la participación política en los asuntos públicos, derechos de voto e igual acceso a los servicios públicos (artículo 25) (1996).**
- **Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (1966).**
- **Convención sobre la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1997).**
- **Recomendación General 23 sobre la vida política y pública (1997).**
- **Convención sobre los derechos políticos de las mujeres (1952).**
- **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todas las personas migrantes y sus familias (1990).**
- **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).**

Entre los preceptos reseñados, sobresale el artículo 25 del PIDCP, que ya hemos

¹¹⁶³ De conformidad con el artículo 2.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969, se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

analizado anteriormente, al establecer el derecho universal a la participación política, los requisitos del sufragio, así como las condiciones en que deben celebrarse elecciones libres y periódicas.

En lo que respecta a los ámbitos regionales o continentales, debemos hacer referencia entre otros a los siguientes **tratados internacionales en materia electoral**:

- La **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos** (1981) de la UNIÓN AFRICANA.
- La **Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza** (2007). UNIÓN AFRICANA.
- El **Protocolo sobre Democracia y Buena Gobernanza complementario del Protocolo relativo al Mecanismo para la prevención, gestión y resolución de conflictos, y sobre seguridad y mantenimiento de la paz** (2001), en el ámbito del ECOWAS.
- **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (2000). Texto vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, 1 de diciembre de 2009.
- La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (1969), de la OEA.
- La **Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales** (1950), en el ámbito del CONSEJO DE EUROPA.
- La **Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales** (1995), del CIS.
- La **Convención sobre Estándares de Elecciones Democráticas, Libertades y Derechos Electorales en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes** (2002), del CIS.

Estos convenios internacionales regionales constituyen tratados internacionales, acordados y formalizados de conformidad con los procedimientos establecidos en el Derecho Internacional Público y, en consecuencia, resultan de obligado cumplimiento para los Estados parte.

Para llevar a cabo el control del cumplimiento de estas normas internacionales, las Organizaciones Internacionales que desarrollan observación electoral han

confeccionado lo que se conoce como **estándares internacionales para elecciones democráticas o de observación electoral**, que servirán a las MOE como parámetros para evaluar determinados aspectos claves del proceso electoral.

Estos estándares internacionales de observación electoral que emplean las MOE para evaluar los procesos electorales se basan en las notas definitorias y caracteres que se recogen en estos preceptos vinculantes. Concretamente, podemos comprobar que estos estándares se basan -entre otros, pero especialmente- en los propios caracteres que se incluyen en los artículos 25 del PIDCP, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o el artículo 3 del Protocolo número 1^a de la Convención Europea sobre Derechos Humanos.

Para evidenciar lo apuntado, exponemos a continuación los **estándares internacionales para elecciones o de observación electoral**, estándares derivados directamente de tratados internacionales que contienen normas vinculantes para los Estados que los ratifican, que utilizan dos de las tres organizaciones más relevantes en materia de observación electoral internacional “integral”, la **Unión Europea (UE)** y la **Organización de Estados Americanos (OEA)**:

- I. En el ámbito de la observación electoral de la **UNIÓN EUROPEA**, la concreción de las normas universales y regionales sobre derechos políticos y de participación ha desarrollado los siguientes estándares internacionales para elecciones:

- 1) *LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD.*
- 2) *ELECCIONES PERIÓDICAS.*
- 3) *DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.*
- 4) *LIBERTAD DE EXPRESIÓN, REUNIÓN Y ASOCIACIÓN.*
- 5) *NO DISCRIMINACIÓN.*
- 6) *SUFRAGIO IGUAL.*
- 7) *ELECCIONES AUTÉNTICAS/ DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO.*
- 8) *SUFRAGIO UNIVERSAL.*
- 9) *LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.*

- 10) *DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES.*
- 11) *DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO.*
- 12) *LIBERTAD DE MOVIMIENTOS.*
- 13) *DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS.*
- 14) *SEGURIDAD DE LAS PERSONAS.*
- 15) *DERECHO AL VOTO.*
- 16) *DERECHO AL VOTO SECRETO.*

II. Por su parte, la **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**, en concordancia con las normas universales y regionales, determina los siguientes estándares de observación para unas elecciones democráticas:

- 1) *VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO.*
- 2) *INSCRIPCIÓN/ REGISTRO CIVIL.*
- 3) *REGISTRO ELECTORAL.*
- 4) *ACCESO A CENTRO DE VOTACIÓN.*
- 5) *EMISIÓN DEL VOTO.*
- 6) *INTEGRIDAD PREFERENCIAS DEL VOTANTE.¹¹⁶⁴*
- 7) *REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE.*
- 8) *DERECHO POSTULACIÓN CARGOS PÚBLICOS.*
- 9) *IGUALDAD EN SEGURIDAD.*
- 10) *IGUALDAD OPORTUNIDADES.*
- 11) *LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN.*
- 12) *LIBERTAD ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y MOVIMIENTO.*
- 13) *FRECUENCIA ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES.¹¹⁶⁵*
- 14) *IRREVERSIBILIDAD DE RESULTADOS ELECTORALES.*

Consecuencia de lo expuesto, resulta fundamental la importante función que las MOE desarrollan para verificar el ajuste de los Estados a los dictados de estas normas

¹¹⁶⁴ Este estándar viene a significar que las preferencias del votante no deben ser objeto de coacción ni presiones externas a su voluntad.

¹¹⁶⁵ Es decir, que estas elecciones deben celebrarse de manera periódica y regular.

electorales vinculantes. El campo electoral cuenta, por tanto, con unos mecanismos de evaluación y control que no existen en otros ámbitos del Derecho Internacional, ni tan siquiera en materia de derechos humanos.

Resulta obligado apuntar que estas MOE como órganos de control y evaluación se complementan con los comités y tribunales que desarrollan una actividad de control jurisdiccional y cuasijurisdiccional, tal como el *Comité sobre Derechos Civiles y Políticos*, la *Comisión* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, así como el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* que, por su importancia en materia de derechos políticos, serán analizados en los siguientes apartados.

En materia de control, el Derecho Internacional cuenta con mecanismos convencionales (previstos en los propios tratados, como los Comités o los tribunales internacionales) y extraconvencionales, que son los no previstos en los mismos tratados, concretamente, los procedimientos de denuncia, procedimientos especiales, y el Examen Periódico Universal, instaurado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Quizás podría ser conveniente que aquellas misiones de observación electoral “integrales” y que desarrollan su actividad con sujeción a estos estándares pasen a formar parte de los mecanismos de control extraconvencionales.

Por último, confirmado el papel de control de las Misiones de Observación Electoral “integral” en relación al cumplimiento del derecho a la participación política (art. 25 PIDCP, art. 29 CADH, art. 3 Prot. I CEDH, etc.), examinaremos si estos estándares también pueden servir para verificar y controlar el cumplimiento de parámetros y elementos que configuran el concepto de “democracia”.¹¹⁶⁶

12.2.2. El control de las MOE sobre el cumplimiento por parte de los Estados de los estándares internacionales (“soft law”) de observación electoral que no son tratados internacionales: el control de parámetros democráticos.

12.2.2.1. El concepto de “soft law” en Derecho Internacional Público.

¹¹⁶⁶ Cfr. Capítulo Introducción.

El término “Soft law” (o “derecho blando”) fue acuñado por **Lord McNair**¹¹⁶⁷ y ya desde su origen estuvo sometido a interpretaciones diversas. Entre otras interpretaciones, la expresión trataba de describir principios abstractos que se convertían en principios operativos gracias a su aplicación judicial.¹¹⁶⁸

Boyle explica que el término “**Soft law**” presenta una serie de posibles significados, pero son tres los más relevantes:¹¹⁶⁹

- 1) El Soft Law es **no vinculante**.
- 2) El Soft Law **consiste en normas generales o principios, pero no en reglas**.
- 3) El Soft Law es la **ley que no es aplicable a través de una resolución vinculante**.

Sentado lo anterior, debemos partir de la base de que el “soft law” no es considerado inicialmente como una fuente del Derecho Internacional Público. No obstante, es comúnmente aceptado por la doctrina que el artículo **38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia**, que recoge las fuentes del Derecho Internacional Público, no expone una lista tasada de fuentes.¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁷ DUPUY, R.J.: “Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la ‘soft law’”, en *L’élaboration du droit international public. Société française pour le Droit international, Colloque de Toulouse (1975)*, Leiden, Sijthof, 1975, pp. 132-148, p. 139; G. Abi-Saab, “Cours Général de Droit International Public”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit international de la Haye*, 1987, tome 207

(VII), p. 132; G. Abi-Saab, “Éloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain”, en *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 59-68, p. 60.

¹¹⁶⁸ MAZUELOS BELLIDO, A.: “Soft law: ¿ mucho ruido y pocas nueces? ”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004.

¹¹⁶⁹ BOYLE, A.E. “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, *I.C.L.Q.* Octubre 1999, pp. 901-913.

¹¹⁷⁰ “Artículo 38:

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo conviniere.”

Por su parte, la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*¹¹⁷¹ cita las fuentes del Derecho Internacional y menciona a la **costumbre** y los **tratados** como sus fuentes básicas, en base a que ambas fuentes cuentan con el **principio de coerción** para obligar a su cumplimiento; atributo del que carece, inicialmente, el “Soft Law”, el cual surge justo con la intención contraria, la de facilitar la suscripción de unos acuerdos que de otra manera serían imposibles de aunar voluntades, evitando así el “pavor” de los Estados a vincularse jurídicamente.

Sin embargo, algunos autores, como **Zemanek**, se encuentran cercanos a la idea de aceptar al “Soft Law” como una fuente de derecho internacional al argumentar que los acuerdos de este tipo constituyen herramientas para el desarrollo futuro del derecho internacional mediante la construcción de una *opinio juris*.¹¹⁷²

En línea con ello, **Shelton** solicita una ampliación de la lista de fuentes del Derecho Internacional Público:

“mientras que la sistematización y la interpretación de reglas y principios es crucial, primero es necesario identificar el proceso por el cual esas reglas y principios son creados mediante autoridad. Si los estados esperan conformidad (compliance) y de hecho se conforman con esas reglas y principios, contenidos en instrumentos de Soft Law, de igual forma en la que están contenidos en las normas de los tratados y la costumbre, entonces tal vez el concepto de derecho internacional, o la lista de las fuentes del derecho internacional requiere una expansión”.¹¹⁷³ (El subrayado es mío).

Opinión que comparte **Zemanek**, al mantener que el artículo 38 del Estatuto del TIJ no es exhaustivo ni el listado de fuentes que cita puede considerarse cerrado, motivo suficiente para concluir que

“no se pueden realizar conclusiones de ello acerca del carácter vinculante o no vinculante de las reglas de conducta que son generadas de forma distinta”.¹¹⁷⁴

¹¹⁷¹ *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969.*

¹¹⁷² ZEMANEK, K. “Is the term “Soft Law” convenient?”, en *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern*, Kluwer, 1998, pp. 843-862.

¹¹⁷³ SHELTON, D.L., “Soft Law. *HANDBOOK OF INTERNATIONAL LAW*”, Routledge Press, 2008; GWU Legal Studies Research Paper No. 322; GWU Law School Public Law Research Paper No. 322.

¹¹⁷⁴ ZEMANEK, K., op. cit.

Ello nos conduce a poner en evidencia que la sociedad internacional nos muestra que los sujetos de Derecho Internacional pueden regir sus conductas no sólo mediante tratados internacionales, acuerdos internacionales y normas consuetudinarias cuya naturaleza jurídicamente vinculante no se ponga en cuestión, sino también a través de **acuerdos –en principio- no normativos** distintos de los tratados internacionales jurídicamente vinculantes “ab initio”.

En este contexto, el “soft law” una categoría que engloba fenómenos heterogéneos donde, referido a los instrumentos internacionales, concurre un mínimo denominador, la **falta de obligatoriedad jurídica**, –puesto que en ocasiones falta la obligatoriedad (recomendaciones de organizaciones internacionales) y, en otras, falta la juridicidad (acuerdos no normativos, instrumentos de actores no estatales) – y la **relevancia jurídica**.

En el momento actual de desarrollo del Derecho Internacional Público, es característica la proliferación de obligaciones de comportamiento frente al período clásico donde predominaban las obligaciones de resultado, las prohibiciones y los deberes de abstención.¹¹⁷⁵

Simultáneamente a este fenómeno de proliferación de compromisos inicialmente no jurídicos, en el Derecho internacional Contemporáneo, se ha producido un proceso inverso debido al aumento de uso de cláusulas de “*opting-out*” o estándares diferenciados en los tratados internacionales,¹¹⁷⁶ de manera que **las obligaciones firmes de los tratados se “debilitan” con la inclusión de cláusulas de escape**, adicionadas intencionada y voluntariamente por los Estados, que encuentran así un mayor margen de flexibilidad y una menor vinculación con el cumplimiento de las normas internacionales obligatorias. El razonamiento se hace extensivo a la formulación de reservas,¹¹⁷⁷ habida cuenta que la formulación de reservas en los tratados internacionales sobre derechos humanos también puede subvertir la finalidad y el espíritu de la norma convencional,

¹¹⁷⁵ ABI-SAAD, G.: “*Cours Général de Droit International Public*”, 1987, pp. 211-2; G. Abi-Saab, “Éloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la *soft law* en droit international contemporain”, 1993, p. 67.

¹¹⁷⁶ Acerca de tratados sobre medio ambiente, REDGWELL, C.: “*Multilateral Environmental Treaty-making*”, 2000, p. 99.

¹¹⁷⁷ PELLET, A.: “*The Normative Dilemma. Will and Consent in International Law-Making*”, 1992, p. 28.

dejando sin efecto los compromisos asumidos con la ratificación de los tratados. De ahí que aunque las reservas en los tratados de derechos humanos son posibles, están mucho más limitadas que en el resto de tratados.¹¹⁷⁸

En este sentido, **Weil** advertía que:

“[...] todos los ámbitos del derecho internacional están en el momento actual absorbidos por la práctica de disposiciones normativas de pleno derecho entera por su forma, pero cuyo contenido normativo es de una delgadez extrema, ya que está salpicado de cláusulas de salvaguarda, de válvulas de seguridad, de escapatorias de todo tipo.”¹¹⁷⁹

Con la incorporación de este tipo de cláusulas los Estados se reservan un margen de libertad para no comprometer su responsabilidad. Se trata de cláusulas a menudo necesarias para que el acuerdo sea adoptado, técnicas de flexibilización de las obligaciones¹¹⁸⁰ que faltan en pocos tratados.

En el ámbito electoral, aún cuando existe un amplio abanico de normas internacionales vinculantes que recogen derechos políticos de los ciudadanos, también han proliferado estándares internacionales y normas de “derecho blando” en el seno de diferentes Organizaciones internacionales, relativas al modo en que deben celebrarse los procesos electorales. Se trata de estándares internacionales para elecciones democráticas que se han suscrito por la mayoría de los Estados de la comunidad internacional para comprometer a estos Estados a la celebración de elecciones democráticas o -manejando terminología de otras organizaciones- libres y justas.

A continuación, efectuamos el análisis de las normas de “soft law” más representativas en el plano electoral internacional (1. **Resoluciones de Organizaciones Internacionales**, en concreto, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 2. **Soft law de actores no estatales**; 3. **Acuerdos interestatales que no vinculan jurídicamente**) para determinar si estas normas calificadas como de “derecho

¹¹⁷⁸ En consecuencia, siguiendo a SOLARI IRIGIYEN, H., “*Las reservas a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos*”, Agenda internacional nº 8, , los criterios para controlar si una reserva es incompatible con el objeto y fin de un tratado de derechos humanos son más restrictivos en comparación con los otros tratados.

¹¹⁷⁹ WEIL, P.: “*Cours Général de Droit International Public*”, 1992, p. 217.

¹¹⁸⁰ Acerca de la flexibilidad en los tratados, recientemente, MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J.: “*Flexibilidad y tratados internacionales*”, Madrid, Tecnos, 2003.

blando” pueden conseguir la calificación de normas de Derecho Internacional o bien han de quedar circunscritas al ámbito de las meras intenciones, declaraciones y compromisos no vinculantes ni obligatorios.¹¹⁸¹

1) Las Resoluciones no obligatorias de las Organizaciones Internacionales.

En el ámbito electoral, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas han reiterado en numerosas ocasiones la validez y eficacia del “Principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas”. Este asunto fue objeto de discusión en el 43º período de sesiones de la Asamblea General, en 1998, declarando la Asamblea que:

“... su objetivo general es de índole práctica; a saber, permitir a la comunidad internacional cooperar en la búsqueda de medios y arbitrios adecuados para que el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas sea más eficaz”.¹¹⁸²

A esta primera resolución de la Asamblea General le siguieron otras resoluciones con el mismo título “Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas”; entre otras, las *Resoluciones 44/146, 15 de diciembre de 1989; 45/150, de 18 de diciembre de 1990; 46/137, de 17 de diciembre de 1991; 47/138, de 18 de diciembre de 1992, y 48/131, de 20 de diciembre de 1993*; otras con denominación similar *Resolución 49/190, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización”,* o con la resolución de contenido más político, *Resolución 50/133 “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas”, de 12 de diciembre de 1995*. Entre otros objetivos, estas resoluciones pretendían establecer los parámetros de la actividad de las Naciones en materia de asistencia y observación electoral en los Estados miembros.¹¹⁸³

¹¹⁸¹ Reproducimos la clasificación elaborada por MAZUELOS BELLIDO, A.: “Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2004.

¹¹⁸² Doc. Cit. A/C.3/43/SR.55, pfs. 66 y 69, pág. 16.

¹¹⁸³ BADÍA MARTÍ, A.: “La participación de la ONU en procesos electorales”, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, p.13.

Las resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales -como las de la Asamblea General de la ONU- tienen, en principio, la naturaleza de normas de “soft law”. Sin embargo, **Dupuy** en su artículo “*Droit déclaratoire et Droit programmatore: de la coutume sauvage à la «soft law»*”¹¹⁸⁴ ponía de manifiesto cómo algunas resoluciones de las Organizaciones Internacionales promueven la práctica estatal en una determinada dirección, pues aunque el contenido normativo de estas resoluciones no se considera inicialmente de valor obligatorio, sí contiene el sustrato ético del Derecho internacional aunque no esté aún legitimado por la práctica.¹¹⁸⁵

En esta línea doctrinal, también sobresale **Carrillo Salcedo**, al sostener que una resolución de la Asamblea General de la ONU puede declarar o confirmar normas consuetudinarias ya vigentes¹¹⁸⁶ y producir en interacción con los tratados internacionales, efectos declarativos, cristalización y constitutivo.¹¹⁸⁷

En este punto surge la controvertida cuestión de si las resoluciones no obligatorias pueden obligar jurídicamente a los Estados. Algunos autores sostienen un “**efecto justificatorio**”, de manera que un Estado que vote a favor de una resolución no podrá ulteriormente alegar una violación del Derecho internacional si un Estado actúa en consonancia con la resolución aceptada. La oponibilidad de las resoluciones entre los Estados que hayan votado a favor se ha apoyado en el principio de buena fe o en el de “**estoppel**”. El estoppel es el impedimento jurídico de que alguien alegue o niegue un hecho que contradiga sus propios hechos o declaraciones previos¹¹⁸⁸. En consecuencia, si un Estado vota a favor de una resolución de una Organización internacional no podrá venir –por Estoppel- contra sus propios actos (**doctrina de los actos propios**).

La doctrina también examinó si las **resoluciones de la Asamblea General de**

¹¹⁸⁴ DUPUY, R.J., “*Declaratory Law and Programmatore Law: From Revolutionary Custom to 'Soft Law'*”, en R. J. Akkerman, P. J. Van Krieken, y C. O. Pannenberg (eds.), *Declarations on Principles. A Quest for Universal Peace (Liber Röling)*, Leyden, A.W.Sijthoff, 1977, pp. 247-257

¹¹⁸⁵ DUPUY, R.J., op. cit., pp.

¹¹⁸⁶ CARRILLO SALCEDO, JA., “*Funciones del acto unilateral en el régimen jurídico de los espacios marítimos*”, Revista Temis, Zaragoza, 1959, p. 123-143.

¹¹⁸⁷ JIMÉNEZ PIERNAS, C. en DÍEZ DE VELASCO, M., «*Instituciones de Derecho Internacional Público*», Ed. 18º, p. 146.

¹¹⁸⁸ La Sentencia del TIJ de 18 de noviembre de 1960 sobre el “Caso relativo a la Sentencia Arbitral del Rey de España de 23 de diciembre de 1906” desarrolla la figura del “Estoppel” al estimar que Nicaragua no podía alegar vicios de un procedimiento arbitral en el que había participado libremente y sin plantear objeciones.

las Naciones Unidas daban lugar a un nuevo tipo de obligaciones o una suerte de costumbre instantánea o si la Asamblea General constituía un “legislador universal”.¹¹⁸⁹ Hoy es comúnmente aceptado que sus resoluciones no constituyen una nueva “fuente” de Derecho internacional y que, **de reputarse obligatorias para los Estados miembros por su contenido, deben reconducirse a algunas de las “fuentes” reconocidas del Derecho internacional, principalmente los tratados¹¹⁹⁰ o la costumbre internacional.**¹¹⁹¹

En este sentido, las resoluciones no vinculantes de organizaciones internacionales (recomendaciones) despliegan una actividad normativa indirecta o exhortativa,¹¹⁹² por cuanto proponen una conducta no obligatoria pero deseable. Debido a su carácter recomendatorio, no generan –no pueden generar– por sí mismas una obligación de cumplimiento para los Estados miembros. Ahora bien, algunas resoluciones de la AGNU, por su contenido, circunstancias de su adopción y la práctica de los Estados, son especialmente relevantes en el proceso de elaboración del Derecho internacional, por ejemplo, aquellas resoluciones cuyo contenido se refiere a principios o normas jurídicas.¹¹⁹³

Este dato es relevante si, como entendemos, **estas resoluciones participan del proceso de creación del Derecho internacional consuetudinario.** En este sentido, debe recordarse que:

“[...] sus resoluciones [de las organizaciones internacionales] no deben ser consideradas, a los fines de formación de la costumbre, no tanto acto de la

¹¹⁸⁹ Entre la numerosa bibliografía destacamos, SLOAN, F.B., “*The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations*”, *British Yearbook of International Law*, 1948, vol. XXV,

pp.1-33

¹¹⁹⁰ ASAMOAH, O.Y.: “*The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*”, The Hague, Nijhoff, 1966, p. 70.

¹¹⁹¹ Se ha indicado que en ocasiones el contenido de las resoluciones de la AGNU puede devenir obligatorio en tanto que costumbre internacional, siempre que se verifiquen tanto la *opinio iuris* como la práctica necesaria, SEIDL-HOVENVELDEM, I.: “*International Economic Law*”, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2nd ed. revised, 1992, p. 44.

¹¹⁹² VIRALLY, M.: “*A propos de la 'Lex ferenda'*”, en, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le Droit international: unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, pp. 519-533, p. 526.

¹¹⁹³ REMIRO, A., RIQUELME, R., DÍEZ-HOCHLEITNER, E., ORIHUELA y PÉREZ PRAT, L.: “*Derecho Internacional*”, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 346.

organización, como la suma de los actos de los Estados que participan en su adopción.”¹¹⁹⁴

En cuanto a la **relevancia jurídica de las resoluciones de la AGNU**, se ha destacado su participación en la formulación del Derecho internacional. Contribuyen a la formación del Derecho consuetudinario, que pueden cristalizar, incitar a su formación¹¹⁹⁵ o simplemente declarar. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), el *Instituto de Derecho internacional* y la doctrina¹¹⁹⁶ han confirmado esta acción *normativa*.¹¹⁹⁷

La participación en el proceso de creación de normas y obligaciones internacionales también es el resultado de las recomendaciones de organizaciones internacionales en general, y desde esta perspectiva se les reconoce “una cierta fuerza vinculante” (“*une certaine force obligatoire*”).¹¹⁹⁸

En definitiva, las resoluciones de la AG –en materia electoral y en otras-, aunque están inicialmente desprovistas en principio de obligatoriedad, sí pueden servir de cauce o instrumento para la creación de normas (consuetudinarias) de Derecho Internacional Público.¹¹⁹⁹ Estas resoluciones también poseen fuerza interpretativa respecto de la Carta de las Naciones Unidas, siempre y cuando hayan sido adoptadas por todos los Estados miembros.¹²⁰⁰

Volviendo al **Principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas**,

¹¹⁹⁴ CONFORTI, B.: “*Cours Général de Droit International Public*”, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, 1988, p. 82.

¹¹⁹⁵ DUPUY, M. en KISS, A. (composer): “*The Protection of the Environment and International Law*”, 1975, pp. 624-5.

¹¹⁹⁶ Por todos, A. REMIRO, R. RIQUELME, J. DÍEZ-HOCHLEITNER, E. ORIHUELA, Y L. PÉREZ-PRAT, 1997, p.347-50.

¹¹⁹⁷ Argumento extensible al “soft law” conformado no sólo por resoluciones de la AGNU sino por declaraciones políticas, estándares, declaraciones conjuntas, etc., CASSESE, A., “*International Law*”, New York, Oxford University Press, 2001, p. 160.

¹¹⁹⁸ IDA, R.: “*Formation des normes internationales dans un monde en mutation: critique de la notion de soft law*”, en, *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Virally*, Paris, Pedone, 1991, pp. 333-340, p. 336.

¹¹⁹⁹ JIMÉNEZ PIERNAS, C. en DÍEZ DE VELASCO, M., « *Instituciones de Derecho Internacional Público* », Ed. 18º, p. 146.

¹²⁰⁰ Como interpretación auténtica, SCHACHTER, O.: “*General Course in Public International Law*”, 1982, p. 113. L. B. Sohn. También vid. BOS, M. (edit.): “The Development of the Charter of the United Nations: The Present State”, *The Present State of International Law and other essays*, 1973, pp. 39-59, p. 50.

proclamado por numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU, su consenso y relevancia en el plano universal implican, para **Badía**, que debe ser considerado un principio general de Derecho Internacional de los recogidos como fuente de Derecho Internacional en el *artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*.¹²⁰¹

2) El *soft law* de los actores no estatales.

Como aportación al *soft law* de actores no estatales, **en el ámbito electoral**, son numerosos los códigos, declaraciones y otros instrumentos aprobados y establecidos por actores no estatales, normalmente, Organizaciones no Gubernamentales, en el que se recogen los términos y parámetros requeridos para la celebración de unas elecciones libres y democráticas, o auténticas y genuinas.

Constituyen ejemplos relevantes de este proceso la aprobación de la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones* y el *Código de Conducta del Observador Electoral*, aprobados el 27 de Octubre de 2005 por acuerdo de numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, que consensuaron pautas y principios básicos que debe reunir la observación internacional de elecciones.

Del mismo modo, un documento de referencia de la Unión Interparlamentaria,¹²⁰² la *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas* de 1994, recoge parámetros inicialmente no normativos para el desarrollo de unas elecciones libres y justas.

Sin embargo, debemos advertir que no se debe asumir *per se* el carácter no vinculante de los códigos de conducta auto-normativos. En ocasiones devienen obligatorios para sus destinatarios **a través del consentimiento expreso de éstos**, debiendo determinarse si las partes entienden quedar vinculadas conforme a Derecho o al margen de éste.

¹²⁰¹ Vid. BADÍA MARTÍ, A.: *op. cit.* P. 28.

¹²⁰² <http://www.ipu.org/english/home.htm>

El *soft law* es también la única posibilidad al alcance de los actores no estatales¹²⁰³ dado que no tienen capacidad para crear normas y obligaciones jurídicas internacionales. Así, el *soft law* comprende, entre otros,

“[...] statements prepared by individuals in a nongovernmental capacity, but which purport to lay down international principles”.¹²⁰⁴

Los instrumentos adoptados por los actores no estatales tratan de influir en las conductas de los sujetos de Derecho internacional y en los procesos de elaboración de normas y obligaciones internacionales así como de regular sus conductas en el plano internacional, destacadamente en el caso de las empresas multinacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).¹²⁰⁵

Por lo que hace al fenómeno autonormativo, los actores no estatales normalmente regulan sus comportamientos a través de “**códigos de conducta**”.¹²⁰⁶ En principio, estos instrumentos se incluyen dentro del término “*soft law*” siempre que se trate de instrumentos no (jurídicamente) vinculantes.

3) Acuerdos interestatales que no vinculan jurídicamente.

En el plano electoral, un ejemplo paradigmático de **acuerdo interestatal no vinculante jurídicamente** es el *Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE en 1990*, un acuerdo “político” suscrito por Estados en el que se detallan, con claridad y de una manera que no tenía precedentes en Derecho Internacional, los **requisitos que debían cumplirse para que unas elecciones se consideraran genuinamente democráticas, y que se erigió en el documento clave para el nacimiento y desarrollo de las actividades de observación electoral en Europa**. En

¹²⁰³ O’CONNELL, M. E.: “*The Role of Soft Law in a Global Order*”, en D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, New York, Oxford University Press, 2000, pp.100-114, p. 109.

¹²⁰⁴ CHINKIN, C.M.: “The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law”, 1989, p. 851.

¹²⁰⁵ Acerca de la interacción entre sociedad civil y Derecho internacional, hemos de destacar el interesante trabajo recientemente publicado por PÉREZ PRAT, L.: “*Sociedad civil y Derecho Internacional*”, Valencia, Tirant lo blanch, 2004; igualmente ABAD CASTELOS, M.: “*¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?. Las ONG en la nueva sociedad global*”, CIDEAL/ATD, Madrid, 2004.

¹²⁰⁶ Acerca de esta figura, PETERSMANN, E.-U.: “*Codes of Conduct*”, en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1992, pp. 627-632; DECAUX, E.: “*Le forme et la force obligatoire des codes de bonne conduite*”, *AFDI*, 1983, vol. 29, pp. 81-97.

concreto, este *Documento de Copenhague* establece los siguientes *estándares internacionales para elecciones*, no vinculantes inicialmente para los Estados desde un punto de vista jurídico:

- 1) *ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES.*
- 2) *ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR.*
- 3) *SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS.*
- 4) *VOTACIÓN SECRETA Y RECUENTO LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS.*
- 5) *DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS.*
- 6) *DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES.*
- 7) *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE.*
- 8) *LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.*
- 9) *GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO.*
- 10) *PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES.*
- 11) *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN.*
- 12) *DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS.*
- 13) *DERECHO DE ASOCIACIÓN.*
- 14) *LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN.*
- 15) *LIBERTAD DE MOVIMIENTOS.*
- 16) *DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA.*

A pesar del carácter no jurídicamente vinculante de estos requisitos o parámetros, sin embargo, debemos indicar que los Estados que forman parte de la

OSCE y que han suscrito este Documento,¹²⁰⁷ mantienen un elevado grado de cumplimiento de sus preceptos y estándares en materia electoral. Dada su naturaleza no jurídica, en principio, este Documento no podría generar responsabilidad internacional en caso de incumplimiento, ni estaría revestido del atributo de la coerción con el que sí cuentan las normas internacionales vinculantes, ni tampoco podría ser exigido su cumplimiento por vía judicial o coercitiva. Este trabajo tratará de poner en cuestionamiento esta afirmación en posteriores apartados.

En definitiva, en el terreno electoral abundan los acuerdos interestatales que no vinculan jurídicamente, dado que los Estados los prefieren al no conllevar responsabilidad en caso de inobservancia.¹²⁰⁸ Los sujetos de Derecho internacional por excelencia, los Estados, pueden regular sus conductas por acuerdos no jurídicos,¹²⁰⁹ pues resulta patente que los instrumentos jurídicos no son los únicos que regulan la sociedad internacional. La normatividad jurídica coexiste con órdenes normativos diferentes, que ponen de manifiesto el **“pluralismo normativo”**¹²¹⁰ existente en la comunidad internacional.

El acuerdo internacional como manifestación de voluntades de dos o más sujetos puede crear, modificar o extinguir obligaciones y derechos para las partes. Estos acuerdos pueden ser suscritos por escrito, y también verbalmente o, incluso, de manera tácita¹²¹¹. **Por tanto, estos acuerdos no jurídicos serían vinculantes, si bien no jurídicamente, dependiendo de la voluntad de las partes.** Esta voluntad de las partes debe deducirse de una serie de indicadores o indicios, entre los cuales podemos mencionar¹²¹² junto con el lenguaje utilizado, la denominación del texto, el espíritu del Preámbulo, las partes que lo concluyen, la presentación del texto, las formalidades

¹²⁰⁷ Vid. capítulo 7.

¹²⁰⁸ Véase epígrafe 11.1.2.2 del presente capítulo.

¹²⁰⁹ Ahora bien, el *Instituto de Derecho Internacional* nota cómo la oposición debe articularse entre acuerdos jurídicos y *simples* acuerdos políticos sobre la base de que los acuerdos jurídicos también tienen una dimensión política, VIRALLY, M.: *“La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique. Rapport définitif”*, 1983, pp. 328-371, p.330.

¹²¹⁰ PÉTERI, Z.: *“The Role of Non-legal Norms in Law. General Report”*, en XI Congreso Internacional de Derecho Comparado. 29 Agosto-5 Septiembre 1982, Caracas, 1982, pp. 1-15, pp. 11-2.

¹²¹¹ TREMOLADA ÁLVAREZ, E.: *“La Declaración del Milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?”*, Oasis, núm. 15, 2010, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

¹²¹² Por todos, A. REMIRO, R. RIQUELME, J. DÍEZ-HOCHLEITNER, E. ORIHUELA, Y L. PÉREZ-PRAT, 1997, pp. 186-7.

seguidas para su adopción, las cláusulas finales y la previsión o no de mecanismos de arreglo pacífico de controversias o la práctica subsiguiente.

Dado que presumiblemente se concluyen para ser respetados y para regular las conductas de los destinatarios, los acuerdos no jurídicos no deben ser aplicados menos estrictamente que los jurídicos.¹²¹³ Las obligaciones asumidas no tienen por qué ser más frágiles –salvo que por tal entendamos una mayor facilidad para terminarlos-¹²¹⁴ ni deberían considerarse en un nivel inferior a las jurídicas.¹²¹⁵

Las razones que fomentan que los Estados suscriban este tipo de acuerdos son variadas: i) Su incumplimiento no compromete (en principio) la responsabilidad internacional ni por lo tanto se puede presentar una reclamación internacional; ii) el tratamiento doméstico de acuerdos de Derecho internacional y de acuerdos no jurídicos suele variar; iii) es más propenso el uso de la cláusula *rebus sic stantibus* en el supuesto de los acuerdos no jurídicos; iv) tampoco generan responsabilidad internacional, ni consideración por parte de tribunales encargados de conocer los acuerdos exclusivamente jurídicos.

Este tipo de acuerdos incrementan la flexibilidad de la actuación de los Estados y les otorga un mayor margen de maniobra como sujeto de derecho, así como –al menos inicialmente- una mayor libertad de cumplimiento. Este es uno de los argumentos que condujo a la aprobación abrumadora del Documento de Copenhague de 1990 por parte de los países europeos occidentales y de la Europa central y oriental postsoviética. Además, la efectividad se puede predicar tanto de los acuerdos jurídicos como de los no jurídicos porque las razones que llevan a un sujeto a cumplir un acuerdo *no normativo* pueden ser las mismas que le lleven a cumplir uno jurídico.¹²¹⁶

La importancia del “soft law” en el Derecho Internacional actual ha sido enfatizada por autores, como **Van Hoof**, que bajo este término engloba instrumentos

¹²¹³ MULLERSON, R. A.: “Sources of International Law: New Tendencies in Soviet Thinking”, American Journal of International Law, 1989, vol. 83, pp. 494-512, p. 509.

¹²¹⁴ BAXTER, R. R.: “International Law in ‘Her Infinite Variety’”, 1980, p. 551.

¹²¹⁵ ROUCOUNAS, E.: “Engagements parallèles et contradictoires”, 1987, p. 176.

¹²¹⁶ Recientemente se recordaba lo difícil que resulta determinar hasta qué punto se cumplen las obligaciones jurídicas en mayor grado que las no jurídicas (o “soft” norms), debido, entre otros motivos, a que las razones para cumplirlas en uno y otro caso pueden coincidir, CHARNEY, J.L.: “Compliance with International Soft law. Commentary”, 2000, p. 116.

que no se ajustan a las “fuentes” tradicionales de Derecho internacional, pero en los que concurren elementos característicos de las reglas de Derecho por lo que **no merecen ser considerados “no-Derecho”**. Para este autor, **entre el blanco Derecho y la negrura del no-Derecho existiría una zona gris de soft law**.¹²¹⁷ Este autor también recalca que determinados acuerdos no jurídicos, si son efectivos en la práctica y están internalizados por los Estados, pueden generar expectativas de cumplimiento e interactúan con instrumentos vinculantes.¹²¹⁸

Efectivamente los acuerdos no jurídicos pueden participar en los procesos de creación de normas y obligaciones vinculantes,¹²¹⁹ pudiendo provocar, por ejemplo, la adopción de legislación nacional, apuntar la necesidad de concluir un tratado,¹²²⁰ o incluso pueden convertirse con el tiempo en **costumbre internacional, a través de la práctica estatal basada en el texto no vinculante jurídicamente**.¹²²¹

En relación con los **principios generales**, el debate doctrinal estriba en si principios como el *estoppel*¹²²² o la buena fe se pueden aplicar a acuerdos no jurídicos de manera que se generen consecuencias jurídicas, que se podrían calificar en estas circunstancias de “indirectas” o “laterales”¹²²³ o “secundarias”.¹²²⁴ De este modo acuerdos *no normativos* podrían devenir (jurídicamente) oponibles.¹²²⁵ La posición mayoritaria -que compartimos- de los autores citados en este epígrafe, va a significar una extensión del alcance de este “soft law” en el ámbito electoral, tal y como analizaremos en siguientes capítulos.

¹²¹⁷ VAN HOOFF, G. J. H.: “*Rethinking the sources of International Law*”, 1983, pp. 187-8.

¹²¹⁸ VAN HOOFF, G. J. H.: vid. op. cit..

¹²¹⁹ En la medida en que estos acuerdos (y no sólo ellos, sino el *soft law* que englobaría también resoluciones declarativas de la AGNU y acuerdos de naturaleza económica complementarios de determinadas organizaciones internacionales) pueden ser considerados elementos de una costumbre o de un acuerdo, tendrían “eficacia normativa” (*efficacité normative*), CAPOTORTI, F., “*Cours Général de Droit International Public*”, 1994, pp. 116-7.

¹²²⁰ BUSUTIL, J.J.: “*The Bonn Declaration on International Terrorism: A Non-Binding International Agreement on Aircraft Hijacking*”, 1982, p. 487.

¹²²¹ SCHACHTER, O.: “*Non-conventional Concerted Acts*”, 1991, p. 267.

¹²²² Acerca del debate de si se trata de un principio sustantivo o procesal, JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *Los comportamientos recíprocos en Derecho Internacional*, Madrid, Dilex, 2002, p. 145.

¹²²³ Según la terminología de ABI-SAAD, G.: “*Cours Général de Droit International Public*”, 1987, p. 213; GOMAA, M. M.: “*Non-binding agreements in International Law*”, 2001, p. 245.

¹²²⁴ VIRALLY, M.: “La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique. Rapport définitif”, 1983, p. 343.

¹²²⁵ Una consecuencia jurídica que se predica del principio de buena fe es que una parte no puede actuar contrariamente a un previo acuerdo si otras partes han confiado razonablemente en su compromiso. En esta línea, SCHACHTER, O.: “*Non-conventional Concerted Acts*”, 1991, pp. 267-8.

Chinkin confirma que el “*soft law*” puede ser una fuente de obligaciones jurídicas a través de la aquiescencia y el estoppel quizás contra la intención originaria de las partes.¹²²⁶ De esta forma, y bajo estas premisas, **los principios de buena fe y estoppel se aplicarían a acuerdos no jurídicos.**

En vista de lo anterior, entendemos que los acuerdos no recogidos en normas convencionales en ningún modo pueden considerarse ajenos al Derecho Internacional Público, habida cuenta que una práctica constante, reiterada y continuada de los Estados que evidencie el cumplimiento intencionado de estos acuerdos extrajurídicos es suficiente para dotar a éstos de la fuerza jurídica y la obligatoriedad que caracteriza a una norma vinculante de Derecho internacional Público.

Profundizaremos en nuestra tesis en los siguientes apartados.

12.2.2.2. Las normas de “soft law” electoral.

En base a los argumentos expresados, entendemos que la función de control por parte de las MOE se extenderá también al cumplimiento por parte de los Estados de las normas internacionales de observación electoral que no se recogen en tratados internacionales, es decir, de las normas electorales que forman parte del concepto de “soft law”.

Junto a las normas electorales internacionales que se contienen en los tratados internacionales obligatorios, encontramos en materia electoral una proliferación de estándares internacionales para elecciones que no son, en principio, fuentes de Derecho Internacional, dado que no pueden calificarse como tratados internacionales, al no estar aprobados ni formalizados conforme a las normas de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969); por el contrario, se trata de acuerdos, declaraciones, recomendaciones, protocolos que, en principio, no serían de obligado cumplimiento para los Estados firmantes y que vienen a conformar el denominado “soft law”, el “derecho blando” en materia electoral. Este tipo de normas “blandas” son bastante

¹²²⁶ La autora hace la afirmación acerca del *soft law* en general, CHINKIN, C. “*Normative Development in the International Legal System*”, 2000, p.31.

frecuentes en el terreno electoral por que se adecúan perfectamente a los recelos de los Estados a asumir obligaciones vinculantes en un ámbito tan delicado como el de los derechos políticos o la participación política de sus ciudadanos.

Asimismo, las propias Organizaciones internacionales promotoras de estos estándares -conscientes de estas reticencias- fomentarán estos estándares entre sus miembros o hacia terceros para hacer avanzar a los Estados de forma progresiva y no injerencista hacia el cumplimiento de estas normas blandas que, finalmente, podrán conducir a la asunción de las obligaciones recogidas en las normas vinculantes.

Entre los muchos **ESTÁNDARES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL GUBERNAMENTAL RECOGIDOS EN TEXTOS QUE NO SON TRATADOS INTERNACIONALES** y que, por tanto, podrían calificarse como “soft law”, señalaremos aquellos de mayor relevancia:

1) Encontramos **RESOLUCIONES NO OBLIGATORIAS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES** en los siguientes ámbitos:

a. Universal: NACIONES UNIDAS.

1. *Resolución de la Asamblea General A/RES/46/137 (1991) – Reforzando la efectividad del Principio de Elecciones Periódicas y Genuinas.*
2. *Resolución de la Asamblea General (2001) A/RES/55/96 – Promoviendo y Consolidando la Democracia.*
3. *Resolución de la Asamblea General A/RES/56/154 (2002) – Respeto a los Principios de la Soberanía Nacional y de No injerencia en los asuntos internos de los Estados en los procesos electorales como un elemento importante para la promoción y protección de los derechos humanos.*

b. África: UNIÓN AFRICANA.

1. *Declaración sobre Democracia y Gobernanza Política, Económica y Corporativa firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la Unión Africana (2002).*
2. *Declaración de la OUA/UA sobre los Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África (2002).*

c. África Occidental: ECOWAS.

1. *Declaración de los Principios Políticos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (1991)*

d. América: OEA.

1. *Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (1948).*
2. *Carta Democrática Interamericana (2001).*

e. Europa: CONSEJO DE EUROPA.

1. *Recomendación sobre los Derechos Electorales, Civiles y Sociales de los Prisioneros (1962).*
2. *Recomendación sobre las Medidas relativas a la cobertura de los medios de comunicación en las campañas electorales (1999).*
3. *Recomendación sobre los Estándares Técnicos, Operativos y Legales de la votación por medios telemáticos (2004).*

2) Entre los **ACUERDOS INTERESTATALES QUE NO VINCULAN JURÍDICAMENTE / COMPROMISOS POLÍTICOS EN MATERIA ELECTORAL**, destacamos las siguientes:

a. Estados Árabes: LA LIGA DE ESTADOS ÁRABES O LIGA ÁRABE.

1. *Carta Árabe sobre Derechos Humanos (1994).*

b. Países islámicos: ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA ISLÁMICA (OCI).

1. *Declaración del Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam (1990).*

c. Países miembros de la Mancomunidad británica: COMMONWEALTH.

1. *La Declaración de Harare de la Commonwealth (1991).*
2. *La Declaración de Lusaka de la Commonwealth sobre Racismo y Prejuicio Racial (1979).*

d. Europa Occidental, Central, Oriental y Norte América: OSCE.

1. *Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE (1990).*
2. *Carta de París para una Nueva Europa (1990).*

3. *Documento del Encuentro de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la OSCE (1991).*
4. *Declaración de la Cumbre de Estambul (1999).*

e. UNIÓN EUROPEA.

1. *Comunicación de la Comisión sobre Observación y Asistencia Electoral (2000).*
2. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – El papel de la Unión Europea en la promoción de los Derechos Humanos y la Democratización en terceros países (2001).*
3. *Acuerdo de Cotonou (entre la UE y los países socios ACP) (2000).*

3) En el ámbito del **SOFT LAW DE ACTORES NO ESTATALES**, sobresalen los siguientes:

a. Universal:

1. *Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional (2005).*

b. Universal: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA.

1. *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas (1994).*

c. Europa: COMISIÓN DE VENEZIA.

1. *Directrices sobre Elecciones (2002).*
2. *Directrices sobre la Financiación de Partidos Políticos (2001).*

d. África Central y del Sur: SADC.

1. *Principios y Reglas que rigen las Elecciones Democráticas de la SADC (2004).*¹²²⁷

Aún cuando las normas y estándares contenidos en este tipo de normas no son en principio estrictamente vinculantes, no obstante, resulta evidente que en la actualidad son numerosos los Estados que cumplen y adecuan el desarrollo de sus procesos electorales a estos estándares o parámetros -no jurídicos- de observación electoral

¹²²⁷ NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

internacional, y vienen desarrollando una práctica reiterada de ajuste a los principios contenidos en estos textos, que podrá generar en algunos supuestos- tal y como desarrollaremos en el capítulo 13 de la presente investigación- normas consuetudinarias vinculantes para los Estados.

12.2.2.3. El control democrático de los Estándares internacionales de “soft law”.

A continuación, comprobaremos que las Misiones de observación electoral internacional podrán verificar el cumplimiento por parte de los Estados de las normas electorales internacionales recogidas en tratados internacionales vinculantes, y además podrán controlar el cumplimiento de las normas y estándares internacionales que conforman el “soft law” electoral.

Los estándares internacionales para elecciones o de observación electoral que hemos analizados creados por las Organizaciones Internacionales más especializadas (o “integrales”) en la observación electoral (Unión Europea, OEA y OSCE) constituyen valiosos instrumentos para determinar jurídicamente si la práctica de los Estados se ajusta a las normas vinculantes en materia de derechos políticos, pero también sirven para determinar su ajuste a los estándares internacionales para elecciones de “soft law”.

Los estándares internacionales de “soft law” se han creado teniendo como referencia el artículo 25 del PIDCP y demás normas vinculantes concordantes, de ahí que constituyan un desarrollo “blando” de normas vinculantes de “hard law”. Por tanto, los estándares internacionales empleados por las MOE en su actividad observadora tienen un mayor alcance que los propios preceptos que les sirven de referencia. Con esto quiero afirmar que, estos estándares internacionales de observación electoral no sólo van a ser útiles para verificar el cumplimiento de las normas electorales vinculantes recogidas en tratados internacionales, sino que estos estándares van a servir para verificar el cumplimiento de estándares democráticos, es decir, para monitorizar si los procesos electorales observados se ajustan a los parámetros democráticos. Para argumentar esta tesis, debemos volver a **Robert Dahl** y a su definición de “poliarquía”.¹²²⁸

¹²²⁸ Vid. Capítulo 1.

Como ya analizamos en el capítulo introductorio de esta investigación, **los 8 parámetros de ROBERT DAHL para su definición de “democracia” o “poliarquía” constituyen una base sustantiva fundamental para la formulación de la mayoría de estándares internacionales de observación electoral de las Organizaciones internacionales**; esto significa que la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral recogen entre sus indicadores estos relevantes parámetros establecidos por **Dahl**.

1. *Libertad de asociación.*
2. *Libertad de expresión.*
3. *Libertad de voto.*
4. *Elegibilidad para el servicio público.*
5. *Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.*
 - 5.a. *Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.*
6. *Diversidad de fuentes de información.*
7. *Elecciones libres e imparciales.*
8. *Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las diferencias.*

Si cotejamos estos parámetros que definen el concepto de “democracia” o “poliarquía” para **Dahl** con los estándares establecidos por las Organizaciones Internacionales de Observación Electoral “Integral” (UE, OEA y OSCE) es fácil apreciar la gran similitud existente, lo cual viene a poner de relieve que son parámetros fundamentados y válidos para la determinación del concepto de “democracia” o, al menos, de “democracia electoral”.¹²²⁹

Lo más destacable de esta afirmación deriva del hecho de que si los parámetros de Dahl engloban los caracteres de la definición de “democracia”, y estos parámetros impregnan y constituyen la base de la mayor parte de los estándares de “soft law” electoral y, especialmente, los estándares que utilizan las tres organizaciones internacionales que desarrollan una observación “integral” con sujeción a estándares (UE, OEA y OSCE), ello significa que el control que las misiones de observación electoral internacional realizan sobre el cumplimiento y ajuste por parte de los Estados

¹²²⁹ Para un examen más detallado de la teoría de DAHL sobre la “poliarquía”, nos remitimos al capítulo introductorio de esta obra.

de estos estándares de observación electoral también incluye **un control de los parámetros democráticos del proceso electoral**. De ahí que este análisis tenga un mayor alcance que el control estrictamente jurídico que desarrollan las MOE sobre las normas vinculantes recogidas en tratados internacionales. En este caso, la observación electoral internacional lleva a cabo tareas de control democrático, con objeto de verificar si los procesos electorales respetan los estándares internacionales para unas elecciones democráticas.¹²³⁰

Por último, este control internacional de las MOE “integrales” sobre las normas electorales que constituyen el “soft law” electoral resulta de gran importancia por cuanto las Misiones utilizarán estos estándares para dirigir recomendaciones a los Estados observados con el fin de que implementen y cumplan adecuadamente estos estándares a fin de mejorar la calidad de su proceso electoral y ajustarlo a las normas y estándares electorales. Por lo tanto, **la observación electoral de estas misiones y las recomendaciones dirigidas a las autoridades del país observado no quedarán limitadas a mejorar el cumplimiento del derecho a la participación política, sino que también va a coadyuvar a la generación de prácticas “democráticas” acordes a estas normas y estándares internacionales.**

12.2.3. El control mediante el Seguimiento de las Recomendaciones de las MOEs.

Como ya hemos apuntado, dentro de esta labor de control, las Misiones de Observación Electoral también recogen, cada vez con mayor precisión y extensión, un listado de recomendaciones dirigidas a las autoridades del país que se observa mediante las cuales la Organización internacional persigue una mejora del proceso electoral y un mayor ajuste a los estándares y normas internacionales electorales por parte del Estado.

Estas recomendaciones resultan de gran utilidad para el país observado, pues su puesta en práctica le conducirá a una mayor profundización de la democracia electoral y un mayor cumplimiento de las normas internacionales. Sin embargo, habida cuenta que

¹²³⁰ Vid. Capítulo 13 para analizar el estudio de casos realizado sobre el ajuste en la práctica por parte de los Estados de los estándares de observación electoral no recogidos en tratados, así como el posible surgimiento de costumbres internacionales.

la implementación de estas recomendaciones depende de la voluntad política de las autoridades del Estado, su eficacia variará en función de los Estados y del “compromiso democrático” de sus gobernantes, o de la coyuntura política concreta de un país.

En muchos casos, las recomendaciones de las MOEs son aplicadas por los Estados, mientras que en otros casos estas recomendaciones quedan postergadas u olvidadas por las autoridades; en base a ello, podemos apreciar que en algunos países las recomendaciones de las MOEs tendrán un efecto muy positivo para la democracia e incrementarán la utilidad del envío de estas misiones, mientras que, por el contrario, la inobservancia reiterada de estas recomendaciones por las autoridades de otros países pondrán en cuestión incluso la conveniencia y oportunidad de emplear ingentes recursos económicos y humanos, al enviar estas misiones, cuya virtualidad y eficacia resultan escasas y que tendrán un alcance muy limitado o nulo.

Por tales motivos, con objeto de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones que emanan de las MOEs por parte de los Estados observados, así como para valorar la conveniencia de emplear recursos en relación a su eficacia, algunas Organizaciones Internacionales han puesto en marcha recientemente **Misiones de Seguimiento de Recomendaciones o “Follow up”**.

En Derecho Internacional Público, estas Misiones de Seguimiento formarían parte de las técnicas de seguimiento, como un subtipo de los mecanismos de control internacional. El seguimiento designa procedimientos mediante los que un órgano internacional recaba y recoge información sobre las conductas relacionadas con ciertas reglas,¹²³¹ distinguiéndose del control internacional por cuanto que en el seguimiento la determinación de los hechos no va seguida de una ulterior operación de calificación jurídica.¹²³²

12.2.3.1. Las misiones de seguimiento de recomendaciones (“follow up”) de la Unión Europea: el caso de Malawi.

El caso más desarrollado de estas misiones lo ha puesto en marcha la **Unión**

¹²³¹ GARZÓN CLARIANA, El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos”, REDI, Vol. XXXV, 1981, pp.941 y ss.

¹²³² GARZÓN CLARIANA, G. en DIEZ DE VELASCO, pp 1050.

Europea, que está enviando este tipo de misiones a determinados países en los que parece que las autoridades del país demuestran un compromiso firme de cumplir las recomendaciones emitidas por las Misiones de la UE. Aunque ya ha sido examinado en detalle en el capítulo 8 de esta investigación, debemos recalcar que este tipo de misiones resulta de gran interés por los efectos positivos que pueden generar para el perfeccionamiento de los procesos electorales.

La Unión Europea ha enviado Misiones de Observación Electoral para las elecciones celebradas en Malawi en 2004 y 2009, en cuyos respectivos informes finales se expusieron las recomendaciones oportunas para la mejora del proceso electoral del país y un mejor cumplimiento de las normas y estándares internacionales. En base a una decisión estratégica, basada entre otras cuestiones, en la voluntad política de las autoridades malauís, el Servicio de Acción Exterior Europea seleccionó Malawi para enviar una 1ª Misión de Seguimiento Electoral (EU Election Follow-Up Mission, o EU EFM). Esta Misión de Seguimiento fue encargada de evaluar el estado de las recomendaciones emitidas por las MOE UE que habían sido desplegadas sobre el terreno hasta la fecha así como de recordar a los actores electorales la necesidad de cumplimentar estas recomendaciones.

La EU EFM comprobó que las recomendaciones de la MOE UE 2009 no fueron implementadas en la práctica, aunque muchos de sus principios fueron trasladados al Plan Estratégico Quinquenal para la Comisión Electoral de Malawi financiado por la UE. La EU EFM emitió un Informe Final, en marzo de 2013, donde se recogían las conclusiones de esta misión de seguimiento.¹²³³

El mecanismo que utiliza la UE en estas misiones de seguimiento implica al mayor número posible de actores que tienen participación en el proceso electoral del país. Con objeto de consensuar la implementación de las recomendaciones, la EU EFM convocó a los actores electorales nacionales e internacionales (Unión Europea, EISA,¹²³⁴ la Commonwealth y la Comisión Electoral Central) en una mesa de trabajo de dos días de duración, presidida por la Comisión Electoral de Malawi y el Jefe de Delegación de la UE, con el objetivo de establecer de forma conjunta unos **Puntos de**

¹²³³ Final Report EU Election Follow-up Mission to Malawi, Marzo 2013.

¹²³⁴ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

Consenso o Conclusiones del seguimiento de recomendaciones de la Misión de la UE. El debate e intercambio de puntos de vista entre los actores participantes concluyó con la adopción de **41 Puntos de Consenso**, que consolidaron las recomendaciones para la mejora del proceso electoral del país, y que deben ser implementadas por las autoridades de Malawi en el período postelectoral.¹²³⁵

Sin duda alguna, esta nueva herramienta de seguimiento de recomendaciones de la UE (que forman parte también de un concepto más amplio de “control”) puede convertirse en un instrumento esencial de la política de promoción de la democracia de la Unión Europea, así como puede informar a la UE sobre la voluntad o falta de voluntad de los Estados observados en caminar por la vía de la democratización y de la celebración de elecciones libres y periódicas conformes a los estándares internacionales de observación; información que resulta altamente valiosa para que la UE pueda decidir sobre el envío o no de misiones de observación electoral para futuros procesos electorales en el país, para orientar su política de cooperación al desarrollo con ese país, así como para afianzar o reducir su grado de interrelación política o comercial.

12.2.3.2. El seguimiento o “follow up” de recomendaciones por la OSCE/ODIHR.

La ODIHR también está empezando a desarrollar, en algunos países especialmente comprometidos con la mejora de su proceso electoral o con cierto interés político, actividades de seguimiento de las recomendaciones (o “follow up”) anteriormente emitidas por las MOE ODIHR que han observado dichos procesos electorales; estas misiones implican, entre otras cuestiones, la revisión de la legislación electoral, proporcionar asistencia técnica y apoyar las actividades de los grupos de observadores domésticos.¹²³⁶

Turkmenistán en el año 2013, República Checa también en 2013, o Rumanía en 2009, constituyen algunos ejemplos destacados de la acción de las OSCE/ODIHR en materia de seguimiento de recomendaciones, como una buena práctica para conseguir por vía diplomática la mejora de los sistemas electorales, mediante un diálogo directo entre expertos electorales de la ODIHR y representantes políticos de las autoridades de

¹²³⁵ http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/final_public_report_malawi_follow_up_mission_en.pdf

¹²³⁶ www.osce.org/odihr/elections

cada uno de los países.

En definitiva, resulta deseable que la Unión Europea y el resto de Organizaciones internacionales que realizan observación electoral destinen cada vez más recursos para el despliegue de este tipo de misiones, que pueden tener gran capacidad para la mejora de los procesos electorales beneficiando a aquellos países que muestran una voluntad más favorable a cumplir las normas electorales internacionales.

12.3. Conclusiones.

I. Las Misiones de observación electoral internacional tienen como misión verificar no sólo el cumplimiento por parte de los Estados de las normas electorales internacionales recogidas en tratados internacionales vinculantes, sino que también controlan el cumplimiento de las normas internacionales que conforman el “soft law” electoral.

II. Los estándares internacionales para elecciones democráticas o de observación electoral que utilizan las MOE en su labor de observación sobre el terreno están creados teniendo como base tanto las normas electorales contenidas en tratados internacionales (“hard law”) como las normas que integran el denominado “derecho blando” o “soft law”.

III. Las normas de “soft law” más representativas en el plano electoral internacional son) (1) Las Resoluciones de Organizaciones Internacionales, en concreto, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (2) El Soft law de actores no estatales, y (3), los Acuerdos interestatales que no vinculan jurídicamente).

IV. La labor de control que realizan estas misiones se hace operativa por estas MOEs tanto en su labor de observación sobre el terreno como por la acción en materia de seguimiento de recomendaciones que algunas de estas Organizaciones están materializando, como la UE, con sus misiones de “Follow up”.

V. Por último, podemos confirmar que los estándares que nos aportan las organizaciones internacionales gubernamentales de observación electoral “integral” constituyen valiosos instrumentos para verificar si la práctica de los Estados se ajusta a los estándares internacionales para elecciones democráticas, que incluyen tanto el control del derecho a la participación política (ex artículo 25 PIDCP y concordantes) como de los parámetros que caracterizan y definen el término “democracia”, de tal manera que estas misiones integrales también han adquirido una especial importancia para verificar si un proceso electoral se ha desarrollado de conformidad a los parámetros, principios y requisitos democráticos.

CAPITULO 13.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE GENERACIÓN DE COSTUMBRES INTERNACIONALES ELECTORALES.

13.1. Introducción.

13.2. La formación de costumbres internacionales.

13.2.1. Elementos de la costumbre internacional.

13.2.2. El “soft law” electoral como base para la creación de costumbres internacionales electorales.

13.3. Los estándares internacionales de observación electoral como base para la generación de costumbres internacionales.

13.3.1. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la participación política.

13.3.2. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la democracia.

13.4. Las Misiones de Observación Electoral como medio de generación del elemento material en la formación de costumbres internacionales electorales: el derecho a la participación política y el derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.4.1. El efecto constitutivo del artículo 25 del PIDCP en la creación de un derecho a la participación política por vía consuetudinaria.

13.4.2. El nacimiento del derecho a la democracia por vía consuetudinaria por el ajuste de los Estados a los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOE (OSCE, UE y OEA).

13.5. El rol de la observación electoral internacional como medio de generación del elemento material del derecho a la participación política y del derecho a la democracia por vía consuetudinaria. Estudio de países.

13.5.1. Introducción.

13.5.1.1. El ajuste a los estándares internacionales de observación electoral en la práctica legislativa de los Estados.

13.5.1.2. El ajuste a los estándares internacionales de observación en la práctica electoral de los estados.

13.5.1.3. Selección de países.

13.5.2. VENEZUELA.

13.5.2.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

13.5.2.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.5.3. REPÚBLICA DOMINICANA.

13.5.3.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

13.5.3.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.5.4. MÉXICO.

13.5.4.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

13.5.4.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

13.5.5. UCRANIA.

13.5.5.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

13.5.5.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

13.5.6. BOSNIA HERZEGOVINA.

13.5.6.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

13.5.6.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

13.5.7. ESTONIA.

13.5.7.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

13.5.7.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

13.5.8. BIELORRUSIA.

13.5.8.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.**
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.**
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.**

13.5.8.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.**
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.**

13.5.9. AFGANISTÁN.

13.5.9.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

13.5.9.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.5.10. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO.

13.5.10.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

13.5.11. REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA.

13.5.11.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

- a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.
- b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.
- c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

13.5.11.2. CONCLUSIONES.

- i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.
- ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.6. La concurrencia del elemento espiritual u “opinio iuris sive necessitatis” en la formación de costumbres internacionales electorales.

13.7. La invitación a observar de los Estados OSCE como costumbre internacional regional.

13.8. Conclusiones.

CAPITULO 13.- LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MEDIO DE GENERACIÓN DE COSTUMBRES INTERNACIONALES ELECTORALES.

13.1. Introducción.

En este capítulo abordamos una parte esencial de nuestra investigación doctoral. Estudiaremos si la observación electoral internacional puede contribuir al Derecho Internacional Público generando normas consuetudinarias vinculantes para los Estados. En concreto, examinaremos si las misiones de observación electoral internacional más profesionalizadas o, como hemos calificado, “integrales” pueden ser medios para la generación de costumbres internacionales, es decir, si pueden coadyuvar a crear fuentes del Derecho por vía consuetudinaria.

13.2. La formación de costumbres internacionales.

13.2.1. Elementos de la costumbre internacional.

De conformidad con el *apartado b) del artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia*, entendemos por **costumbre internacional** la expresión de una práctica seguida por los sujetos internacionales y generalmente aceptada por éstos como derecho.

De ahí se deduce que para que exista una costumbre internacional, deben concurrir los dos elementos siguientes:

1º) El elemento material, de repetición de actos o práctica constante y uniforme de los sujetos.

La práctica o los actos considerados deben suponer una práctica constante, tal y como ha afirmado el propio Tribunal Internacional de Justicia, en su sentencia de 20 de febrero de 1969, *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte*¹²³⁷, y debe ser una práctica uniforme para la formación de una costumbre internacional. Práctica uniforme y constante que es generada por los sujetos del Derecho Internacional Público que forman y generan costumbres internacionales, especialmente, los Estados y las Organizaciones Internacionales.¹²³⁸

No obstante, la jurisprudencia y la doctrina iusinternacionalista no requieren la aceptación de todos los Estados: **la aceptación generalizada por una mayoría significativa de Estados sería suficiente para el reconocimiento de una nueva norma consuetudinaria de Derecho Internacional.**¹²³⁹ Parafraseando a **Koskenniemi**, la costumbre internacional se distingue del tratado internacional como fuente del Derecho Internacional Público “*por su menor carácter consensual*”.¹²⁴⁰

En lo que se refiere al requisito de la uniformidad, la doctrina no es pacífica. **Akehurst** señala que a mayor práctica en contrario respecto de la nueva regla de derecho internacional que pretende gestarse consuetudinariamente, mayor será el número de los Estados que deberán participar activamente en la formación de la misma, en cambio, a menor práctica que contradiga una regla claramente establecida en el Derecho Internacional General, menor será el número de Estados requerido para dar lugar al surgimiento de una nueva costumbre internacional.¹²⁴¹

¹²³⁷ CIJ Rep. 1969: pár. 74.

¹²³⁸ GARZÓN, G.J., « *El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (II); valor como recomendaciones- declaraciones y otros actos estatales* », Revista Jurídica de Cataluña, 1973, n. 4, pp. 871-920.

¹²³⁹ Sentencia del TIJ, de 20 de febrero de 1969, *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte*.

¹²⁴⁰ KOSKENNIEMI, M., *Constitutionalism as Minset: Reflections on Kantian Themes about International Law and Globalization*, 2007, 8 Theoretical Inquiries in Law 9, 11, 398.

¹²⁴¹ AKEHURST, M., “*Custom as a source of International Law*”, en *British Yearbook of International Law*, (1974 -1975), p. 19.

Lo más adecuado es acudir a la doctrina del Tribunal Internacional de Justicia, para el que no es necesario que todos los Estados participen de la práctica internacional, ni que la práctica de los Estados sea “*absolutamente rigurosa con respecto a la norma*”; como afirma la *sentencia del TIJ Nicaragua vs Estados Unidos*,¹²⁴²

*“La Corte no considera que, para que una regla sea establecida como costumbre, la respectiva práctica debe de estar en absoluta y rigurosa conformidad con tal regla. A fin de deducir la existencia de reglas consuetudinarias, la Corte considera suficiente que la conducta de los Estados sea, en general, conforme a dichas reglas.”*¹²⁴³

A mayor abundamiento, como desarrollamos en el presente trabajo, es fundamental destacar la práctica desarrollada por las instituciones internacionales, en tanto sujetos del Derecho Internacional, que también puede contribuir a la formación de reglas consuetudinarias.¹²⁴⁴ Ello en la medida que tales prácticas evidencien la existencia de un consentimiento general en cuanto a la formación de nuevas reglas.¹²⁴⁵ Así, las declaraciones realizadas por los órganos representativos del Estado en el seno de instituciones y foros internacionales, como así también aquellas contenidas en los tratados e instrumentos internacionales, y aún en sus trabajos preparatorios, resultan indicativas de la conciencia de los Estados de que su actuar resulta ajustado a derecho.¹²⁴⁶

Como contrapeso a esta mayor flexibilidad en la formación de costumbres internacionales, el Derecho Internacional protege y salvaguarda la soberanía de los Estados mediante la regla de la “**objeción persistente**”,¹²⁴⁷ lo que permite a un Estado

¹²⁴² Sentencia TIJ sobre las actividades militares y paramilitares de Estados Unidos en y contra el gobierno de Nicaragua, 9 de abril 1984.

¹²⁴³ *Ibíd.*

¹²⁴⁴ Vid. Capítulo 4 de esta investigación, las resoluciones sobre elecciones libres y periódicas de la Asamblea General de Naciones Unidas.

¹²⁴⁵ SORENSEN, M, *Manual De Derecho Internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p.169; BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1998, p. 694.

¹²⁴⁶ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996 C.I.J. 226 (Opinión Consultiva del 8 de Julio, 1996), 254-255; Military and Paramilitary Activities, *supra* nota 12, 99-101; BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*, *supra* nota 20, pp. 14-15.

¹²⁴⁷ Vid. KOSKENNIEMI, *op. cit.*, p. 443.

“abstenerse de cumplir una costumbre en proceso de formación”,¹²⁴⁸ mediante su constante oposición a dicha práctica.

Por tal motivo, de acuerdo con **Wheatley**, la fuente de autoridad de una norma de Derecho Internacional consuetudinaria radica en una práctica social admitida como legalmente vinculante por la comunidad internacional.¹²⁴⁹

2º) El llamado elemento espiritual u *opinio iure sive necessitatis*,¹²⁵⁰ es decir, la convicción por parte de los sujetos de D.I de que se trata de una práctica que obliga jurídicamente.¹²⁵¹

Respecto a este segundo elemento, autores como **Guggenheim** defendieron que:

*“la repetición prolongada y constante de ciertos actos no es suficiente para engendrar una norma consuetudinaria; es necesario que el autor de dichos actos tenga la intención, al ejecutarlos, de cumplir con una obligación o de ejercer un derecho [...]”.*¹²⁵²

En esta línea, una jurisprudencia mayoritaria, entre cuyas resoluciones podemos destacar la *Sentencia de 20 de febrero de 1969 “Casos de la Plataforma continental del Mar del Norte”* sostiene que los actos deben realizarse de tal forma que demuestren la creencia de que dicha práctica se estima obligatoria en virtud de una norma jurídica que lo prescribe.¹²⁵³

El consenso general exige una “práctica generalmente aceptada como derecho”, por lo que no es necesaria la prueba de la *opinio iuris* de todos y cada uno de los

¹²⁴⁸ BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 7th edn, Oxford, Oxford University Press, 2008, 11.

¹²⁴⁹ WHEATLEY, S.: *“The democratic legitimacy of International Law”*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010.

¹²⁵⁰ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Artículo 38 (1)(b); North Sea Continental Shelf (F.R.G. v. Den. & F.R.G. v. Neth.), 1969 C.I.J. 4 (Sentencia del 20 de Febrero, 1969), 45; Military and Paramilitary Activities, (Nicar. v. U.S.), 1986 C.I.J. 14 (Sentencia del 27 de Junio, 1986), 97; Continental Shelf (Libya v. Malta), 1985 C.I.J. 13 (Sentencia del 3 de Junio, 1985), 29-30; M. SHAW, *INTERNATIONAL LAW* 70 (2003); H. THIRLWAY, “The Sources of International Law”, en M. EVANS (ED.), *International Law*, 2003, p.125.

¹²⁵¹ Vid. Dictamen del TIJ sobre la *legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996.

¹²⁵² GUGGENHEIM, P., *“Traité de Droit International Public”*, T.I., 2è ed., Genève, 1967, pp. 103-104.

¹²⁵³ CIJ Rep. 1969: pár. 74.

Estados,¹²⁵⁴ sino más bien el “*consensus generalis*” como convergencia de opiniones.¹²⁵⁵ Es decir, la formación de una norma consuetudinaria exige la existencia de una voluntad suficientemente representativa de la comunidad internacional.¹²⁵⁶¹²⁵⁷

Como ha sentenciado el TIJ en su sentencia sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua,

*“Es suficiente, para deducir la existencia de reglas consuetudinarias, que los Estados conformen su conducta de manera general y que traten los comportamientos no conformes a la regla como violaciones de esta y no como manifestaciones del reconocimiento de una nueva regla. Si un Estado actúa de manera aparentemente inconciliable con una regla reconocida pero defiende su conducta invocando excepciones o justificaciones contenidas en la misma regla, resulta una confirmación más que un debilitamiento de la regla”.*¹²⁵⁸

En consecuencia con esta asentada doctrina, a los fines de nuestra investigación, tendremos que analizar no sólo la práctica legislativa de los Estados sino sobre todo su comportamiento, su práctica electoral, para determinar si concurren los dos elementos que componen la costumbre internacional para que podamos afirmar la existencia de normas consuetudinarias internacionales en el ámbito electoral así como para poder deducir si las normas no jurídicas o de “soft law” pueden transformarse en normas consuetudinarias vinculantes.

En el presente capítulo, expondremos el fundamental rol que desempeñan las misiones de observación electoral en la creación de costumbres internacionales en el terreno electoral a partir de la preexistencia de normas electorales vinculantes y de las normas que componen el “soft law” electoral. Costumbres que versarían sobre la

¹²⁵⁴ Vid. MENDELSON, M., *The subjective element in customary international law*, BYIL, 1995, pp. 177-208, p. 208; AKEHURST, M., *Custom as a source of international law*, BYIL, 1974-75, pp. 153, pp. 32-34.

¹²⁵⁵ Vid. JIMÉNEZ PIERNAS, C., *El papel de la noción de consensus en la fundamentación y el concepto de Derecho Internacional Público*, O Direito Internacional no Terceiro milenio. Estudio em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel, Sao Paulo, 1998, pp. 103-119, p. 107.

¹²⁵⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *La aplicabilidad de la costumbre internacional en el Derecho Penal Español*, en TAMARIT SUMALLA, J. (Coord.), *Justicia de transición, Justicia penal internacional y Justicia universal*, Ed. Atelier Penal, Barcelona, 2010, p. 74.

¹²⁵⁷ Este “consensus generalis” como voluntad suficientemente representativa de la comunidad internacional tendrá relevancia para determinar si existen costumbres internacionales en el ámbito electoral.

¹²⁵⁸ *Military and Paramilitary Activities*, (Nicar. v. U.S.), 1986 C.I.J. 14 (Sentencia del 27 de Junio, 1986), 98, párr. 186.

existencia de una norma consuetudinaria sobre el derecho de participación política así como sobre si podrían conducir al nacimiento de una norma consuetudinaria de adecuación a parámetros democráticos.

En este sentido, el papel de la observación electoral internacional será especialmente relevante en la formación del **elemento material** de la norma consuetudinaria, habida cuenta que las misiones de observación electoral desarrollan su actuación en el análisis de la práctica electoral de los Estados.

Por el contrario, en lo que se refiere a la formación del **elemento espiritual**, la observación electoral únicamente podrá contribuir parcialmente a valorar si existe la convicción de seguir la práctica porque resulta obligatoria, pero resulta indudable que habrá de acudir al análisis de otros factores para determinar si existe o no voluntad por parte de las autoridades de ajustarse a las normas internacionales vinculantes o a los estándares internacionales de observación electoral que forman parte del “soft law” electoral. Entre tales factores, podríamos citar las comunicaciones e intervenciones públicas de destacadas autoridades respecto a su voluntad de celebrar unas elecciones limpias y conformes a las normas y estándares internacionales, o el interés de estas autoridades en invitar a misiones de observación electoral (integrales) a observar sus procesos electorales.

Sentado lo anterior, nos centraremos a continuación en examinar cómo las MOE pueden erigirse en mecanismos de generación del elemento material de costumbres internacionales en el ámbito electoral.

13.2.2. El “soft law” electoral como base para la creación de costumbres internacionales electorales.

Resulta fundamental a los fines de nuestra investigación examinar si los numerosos estándares internacionales de observación electoral elaborados por organizaciones internacionales, que forman parte del “soft law” electoral o “buenas prácticas electorales” también pueden servir de base para la generación de una costumbre internacional vinculante para los Estados.

El “derecho blando” o “soft law” desempeña un relevante papel en el marco del

desarrollo de los procesos electorales y las actividades de observación electoral internacional. La sociedad internacional actual está asistiendo a un proceso de proliferación de instrumentos –no normativos en su origen- que incluyen los compromisos de los Estados, pero que incluyen también numerosas cautelas para que los Estados puedan flexibilizar su cumplimiento, no incurriendo en responsabilidad internacional en el supuesto de no ajustar su conducta a aquellos. Es precisamente la no exigibilidad de estos instrumentos de “soft law” la que lleva a los sujetos del ordenamiento internacional a optar por esta modalidad frente a la rigidez de la norma de Derecho Internacional. De ahí que también su uso despierte oposición y críticas en algunos sectores de la doctrina, es el caso de **Korhonen**, que considera el *soft law* como un elemento contaminador y evaporizador del derecho internacional¹²⁵⁹ y de **Klabbers** que llega a considerarlo una cortina de humo que los políticos y burócratas han encontrado para hacer peligrar las tradicionales reglas del derecho.¹²⁶⁰

Por el contrario, para **Tremolada** estos instrumentos normativos son una legítima opción de los sujetos de derecho internacional, que se forman, en la mayoría de los casos, con el propósito de ser cumplidos mientras perduren las circunstancias que libremente les llevaron a manifestar su consentimiento al margen de los procedimientos, puesto que su observancia no se fundamenta en la obligatoriedad sino en la virtud de traducir intereses comunes, recíprocos o complementarios.¹²⁶¹

Del mismo modo, **Barberis** destaca que si bien las principales formas de elaboración y manifestación de derechos y de obligaciones siguen girando en torno de las normas consuetudinarias y convencionales, el orden internacional actual no constituye un sistema cerrado en el que existe un número determinado y tasado de modos de creación de normas jurídicas, de forma que los miembros de la comunidad internacional pueden acordar nuevas fórmulas de creación del derecho internacional.¹²⁶²

¹²⁵⁹ KORHONEN, O. (1996). “Liberalism and international law: A centre projecting a periphery”, en *Nordic Journal of International Law*, pp. 481-532.

¹²⁶⁰ KLABBERS J. (1998). “The undesirability of soft law”, en *Nordic Journal of International Law*, vol. 67, pp. 381-391

¹²⁶¹ TREMOLADA, E. “*Vicisitudes del derecho internacional*”, Op. cit., pp. 29 y 30.

¹²⁶² BARBERIS, J. A.: “*Formación del derecho internacional*”, Buenos Aires, Editorial Baco Rodolfo de Palma, p.257, 1994.

En suma, el *soft law* en general¹²⁶³ crea expectativas en las relaciones internacionales, no se ha elaborado por los cauces formales de creación de obligaciones y tiene cierta proximidad con el Derecho al producir efectos jurídicos “blandos”. Su juridicidad está ligada a la buena fe de los sujetos y actores internacionales y al principio de *estoppel*, pero no serían –a juicio de **Tremolada**-, en principio, normas jurídicamente exigibles.¹²⁶⁴

Sin embargo, en el Derecho Internacional se está produciendo un fenómeno de acercamiento e, incluso, de confusión entre las normas internacionales vinculantes y las normas o reglas que conforman el “soft law”, de tal forma que algunos autores, entre los que sobresale **Van Hoof**, ya vimos que sostienen que **existe una zona gris muy extensa entre el “blanco” del Derecho y la “negrura” del No Derecho.**¹²⁶⁵ Esta difuminación entre normas internacionales vinculantes y normas “blandas”, la existencia de normas vinculantes en su origen pero no cumplimentadas en la práctica - como hemos comprobado anteriormente con las cláusulas de “opting out” y las “reservas”- y otras normas no obligatorias, por su medio de creación, pero seguidas y cumplidas por una parte importante de sujetos del Derecho Internacional Público, situación ésta que nos obliga a analizar con precisión las diferentes normas y reglas que se ubican dentro de esa “zona gris”.

Esta zona gris es tan compleja y variada que exige que la doctrina internacionalista se adentre en ella -superando sus propios prejuicios teóricos y sus temores a romper esquemas clásicos del Derecho Internacional- para efectuar un análisis preciso y sistemático sobre cuáles de las normas o disposiciones que proliferan en ese inmenso entramado pueden alcanzar el calificativo de normas de Derecho Internacional y cuáles han de quedar confinadas en el perímetro de las buenas intenciones, los “desiderata” o los principios inspiradores no vinculantes.

Como desarrollo del análisis sugerido de esa “zona gris”, **Mazuelos**, en su

¹²⁶³ BOYLE, A. E. (1999). “Some reflections on the relationship of treaties and soft law”, I.C.Q.L., october, pp. 901-913; y THÜRER, D. (1985). “Soft law -eine neue form von volkerrecht?”, 104I Zeitschrift für Schweizer Recht, pp. 429-453.

¹²⁶⁴ TREMOLADA ÁLVAREZ, E.: “La Declaración del Milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?”, Oasis, núm. 15, 2010, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

¹²⁶⁵ G. J. H. VAN HOOFF, *Rethinking the Sources of International Law*, Deventer: Kluwer Publishing. 1983, pp. 187-8.

estudio sobre el *soft law*, en el que trasciende del esquema iusinternacionalista clásico, concluye que en el plano internacional existen dos modalidades diferenciadas de instrumentos normativos:

- 1) *Instrumentos jurídicamente vinculantes, pero con juridicidad cuestionada; e*
- 2) *Instrumentos heterogéneos no vinculantes, pero con relevancia jurídica.*¹²⁶⁶

La diferenciación de **Mazuelos** resulta de gran relevancia para nuestra investigación, por cuanto que distingue las normas de Derecho Internacional Público en función de carácter vinculante “en su origen” y su relevancia jurídica “en su desarrollo”. Ello implica que para determinar el carácter vinculante o la juridicidad de una norma o regla en el plano internacional ya no basta con atender a su obligatoriedad desde el punto de vista formal, sino que pueden existir normas inicialmente no vinculantes, pero que a posteriori adquieran relevancia jurídica y obligatoriedad para los sujetos de Derecho Internacional Público.

Compartimos la aportación doctrinal de Mazuelos, por considerar que se ajusta a la evolución actual del Derecho Internacional Público, y porque además atribuye gran potencialidad a las normas de “soft law” en el ámbito electoral, puesto que muchas de sus normas que nacen en la escena internacional carentes de obligatoriedad, pueden convertirse en normas plenamente vinculantes en su devenir práctico.

Por lo tanto, adentrándonos en la “zona gris” que citaba **Van Hoof**, y profundizando la línea marcada por **Mazuelos**, proponemos una clasificación de estas normas/reglas, con objeto de relacionar y definir las diferentes normas que -a nuestro juicio- existen en el plano internacional en función de los cauces de su creación y de su alcance o eficacia jurídica a posteriori, lo que va a tener un significado relevante para los fines de nuestra investigación. Graduamos estas normas de mayor a menor fuerza vinculante o juridicidad:

1) NORMAS “FORMALES” de Derecho Internacional Público -por su procedimiento de elaboración- que fortalecen su carácter vinculante y su

¹²⁶⁶ MAZUELOS BELLIDO, A.: “Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N° 8, 2004. www.reei.org.

obligatoriedad por el generalizado, continuado y persistente cumplimiento de los receptores de esas normas, normalmente, los Estados, lo que convierte a esas normas formales en **normas igualmente “SUSTANCIALES” del Derecho Internacional Público**.

2) **NORMAS “FORMALES” de Derecho Internacional Público -por su procedimiento de elaboración- que pierden su carácter vinculante y su juridicidad por la falta de cumplimiento de los receptores de esas normas**, normalmente, los Estados, no sólo por su inobservancia de sus mandatos a priori jurídicos, sino también por la inclusión de “reservas” o cláusulas de “opting out” que pueden conducir en la práctica a la pérdida de obligatoriedad y validez de la norma, la “desuetudo”, **aunque nunca la perderían desde el punto de vista formal**.

3) Resoluciones de Organizaciones Internacionales, Acuerdos de actores no estatales, declaraciones, códigos de conducta, compromisos, y acuerdos políticos interestatales (no jurídicos), es decir, **ESTÁNDARES NO OBLIGATORIOS** creados sin fuerza vinculante por el Derecho Internacional Público, pero que sin embargo presumen a posteriori de un elevado grado de cumplimiento y ajuste por parte de los Estados, y que además la práctica de los Estados viene a consolidar y, en diversas ocasiones, a generar una norma de Derecho Internacional –normalmente consuetudinaria- por sus efectos, su validez y su vigencia. **Son NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL “SUSTANCIALES” que se crean “EX NUNC”, es decir, no son normas de Derecho internacional en el momento en el que nacen, sino que SE HACEN JURÍDICAS DESPUÉS DE SU NACIMIENTO, POSTERIORMENTE, POR LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS**. Es decir, son los propios Estados los que, con su conducta reiterada y uniforme, convertirán en normas de Derecho internacional aquellas resoluciones de Organizaciones Internacionales, Acuerdos de actores no estatales, principios, códigos y declaraciones, y Acuerdos interestatales que inicialmente no eran tal.

4) Por último, en el último escalón de ese espacio gris también encontramos **resoluciones de Organizaciones Internacionales, Acuerdos de actores no estatales, declaraciones, códigos de conducta, compromisos, y acuerdos políticos interestatales (no jurídicos), es decir, ESTÁNDARES NO OBLIGATORIOS que**

no son “ab initio” -por el cauce formal de aprobación- normas de Derecho Internacional, y que tampoco consiguen atraer a los Estados en torno a su cumplimiento, por lo que nunca alcanzan el grado de normas de Derecho Internacional Público, sino que quedan limitadas al plano de las meras declaraciones, intenciones, buenos deseos o principios inspiradores.

De lo anterior se deduce que es el sujeto de Derecho Internacional por antonomasia, **el Estado**, quien ostenta esa capacidad creadora de Derecho Internacional, cuya capacidad creadora de normas no sólo queda circunscrita al procedimiento formal para su elaboración, que conforma “normas de Derecho Internacional” ab initio (desde el inicio), sino que **también puede crear normas de Derecho Internacional Público a posteriori, con base en esas reglas de “soft law”, por vía consuetudinaria, generando en consecuencia “normas de Derecho Internacional “ex nunc”** (desde ahora, o desde un momento determinado), concretamente, desde el momento en que su práctica reiterada y su consentimiento a vincularse por aquellas la consolidan.

Consecuencia de lo expuesto, una vez establecidas estas cuatro modalidades de normas/reglas, podemos concluir que **tres de estas cuatro modalidades pueden ser calificadas normas de Derecho Internacional Público lato sensu**; constatando que existen (1) normas que son **normas plenas de Derecho Internacional**, es decir, ab initio y ex nunc (apartado 1); (2) otras **normas semiplenas** (apartado 2: que es norma ab initio, pero que pierde su fuerza vinculante “ex nunc”, pero que no pierde su juridicidad formal; y (3) las del apartado 3: que **no son normas de Derecho internacional ab initio, pero que adquieren tal condición por la práctica estatal consuetudinaria**, convirtiéndose en normas de Derecho Internacional “ex nunc”. Sólo las reglas descritas en el apartado 4 quedarían claramente al margen de la calificación de normas de Derecho Internacional, por cuanto que no alcanzan tal calificación ni en la fase de creación ni en su fase de desarrollo.

Un matiz esencial para comprender la anterior clasificación normativa radica en que, aunque hayamos definido tres tipos de normas de Derecho Internacional, vinculantes para los Estados por alcanzar el grado necesario para ser consideradas “normas de Derecho Internacional”, no pretendemos sugerir el surgimiento de una nueva fuente del Derecho Internacional. Aunque no están tasadas, las fuentes del

Derecho Internacional son las recogidas en el *artículo 38 del Tribunal Internacional de Justicia*: *Las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales del Derecho, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas*. El “soft law” no conformaría una nueva fuente de Derecho Internacional distinta de las antes mencionadas, pero su especial naturaleza y su singular forma de alcanzar la juridicidad necesaria para obligar a los sujetos la sitúan en un punto intermedio entre la convención internacional y la costumbre, o entre la convención internacional y los principios generales del Derecho, de manera tal que **la norma de “soft law” nace normalmente como una norma de ámbito internacional no vinculante, sin fuerza ni intención de obligar jurídicamente a los sujetos firmantes, pero puede convertirse en una norma obligatoria y vinculante si se desarrolla en el devenir de la sociedad internacional de la misma forma en que se configura una norma consuetudinaria o bien se generan “principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas”**.¹²⁶⁷

Sentado lo anterior, entendemos que para determinar la juridicidad o no de una norma y su carácter vinculante no sólo debe analizarse el procedimiento formal de aprobación, sino que también resulta imprescindible *valorar la práctica de los Estados y el grado de cumplimiento de éstos respecto de las prescripciones contenidas en esa regla que, en principio, no puede calificarse como norma de Derecho Internacional ab initio*.

Por tanto, no cabe sino colegir que las normas de “soft law” no son ajenas al Derecho Internacional, sino todo lo contrario: **Las resoluciones, acuerdos y compromisos políticos que conforman el “soft law” nacen como “No Derecho”, pero su devenir y el ajuste de los Estados a sus preceptos y reglas puede conseguir su juridicidad y su transformación en normas de Derecho Internacional, por vía consuetudinaria, es decir, si se convierten en costumbres internacionales**. De ahí que entendamos que el Soft Law no puede considerarse como una fuente autónoma del derecho internacional, sino que en el supuesto de que este “derecho blando” se transforme en una norma “hard law” o de Derecho internacional, dicho cambio podría tener lugar por el cauce de la creación de la costumbre.

¹²⁶⁷ Vid. Artículo 38 Estatuto TIJ.

En consecuencia, la separación entre norma strictu sensu y “soft law” se encuentra en un **proceso de difuminación** tan patente que para determinar su juridicidad y su fuerza obligatoria y vinculante **ya no sólo es necesario analizar el origen de la norma en cuestión sino también ha de examinarse la evolución empírica y el ajuste de los Estados a su cumplimiento, así como su consentimiento en obligarse a lo preceptuado en aquella.**

Toda la exposición doctrinal precedente nos conduce a la siguiente conclusión: **para determinar la existencia o no de costumbres internacionales en el plano electoral, debemos atender a la práctica de los Estados.** Para tal fin, la labor que desarrollan las Misiones de Observación Electoral y la información que nos proporcionan con ocasión de cada proceso electoral resulta esencial para deducir si esa práctica estatal -aún cuando se base en normas electorales de “soft law”- puede conformar una norma consuetudinaria vinculante.

13.3. Los estándares internacionales de observación electoral como base para la generación de costumbres internacionales.

Como hemos analizado en el capítulo 12, los estándares internacionales para elecciones democráticas que utilizan las MOE integrales en su actividad de observación de elecciones derivan tanto de normas electorales vinculantes y de los derechos políticos recogidos en tratados internacionales, que verifican el cumplimiento del derecho a la participación política en los procesos electorales, como de otros estándares no vinculantes “ab initio” que pueden llevarnos a afirmar la existencia de un derecho a la democracia.

Consecuencia de lo cual, como trataremos de demostrar en el presente capítulo, estos estándares -creados como normas blandas, no vinculantes- no sólo van a ser herramientas de control del derecho de participación política contenido en los tratados internacionales vinculantes y del nacimiento de una costumbre sobre este derecho a la participación política, sino que también van a servir para poner de manifiesto la existencia de una práctica constante, uniforme y reiterada, que conformaría el elemento

material de una costumbre internacional sobre el derecho a la democracia o, más precisamente, sobre el respeto de los parámetros democráticos.

Para tal fin, exponemos en primer término los estándares que conforman el derecho a la participación política, así como aquellos otros estándares de observación electoral que -a nuestro juicio- han trascendido de este derecho y actúan como estándares del derecho a la democracia.

13.3.1. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la participación política.

Como estudiamos en el capítulo 12, la observación electoral internacional, mediante los estándares internacionales de observación electoral que utiliza, desarrolla una función de control sobre el cumplimiento del derecho de participación política, derecho recogido en diversas normas políticas vinculantes, entre las que sobresalen el artículo 25 del PIDCP, el art. 29 de la CADH y el art. 3 del protocolo I de la CEDH, etc. Función de control que lleva aparejada la promoción de estos estándares internacionales para elecciones en los países en los que se realiza esa actividad observadora.

El tenor literal del artículo 25 del PIDCP, que proclama universalmente este derecho a la participación política, puede desglosarse en los estándares o parámetros que expongo a continuación:

Participación en la dirección de los asuntos públicos
Derecho de voto
Derecho a ser candidatos
Elecciones periódicas
Elecciones auténticas
Sufragio universal
Sufragio igual
Voto secreto
Libre expresión de la voluntad de los electores
Acceso en igualdad a las funciones públicas del país

En consecuencia, la verificación del cumplimiento de estos estándares en un proceso electoral nos informará sobre el ajuste de dicho Estado al meritado derecho a la participación política. Ello implicará que los países que cumplan adecuadamente estos estándares internacionales que recogen y protegen el derecho a la participación política de los ciudadanos, estarán ajustando su práctica electoral a estos estándares. Si esta práctica deviene constante, uniforme y reiterada -como será en los casos en los que los Estados mantengan un mayor compromiso con el cumplimiento de aquellos- podremos llegar a la conclusión de que el elemento material de una costumbre internacional, consistente en el respeto del derecho de participación política, se habrá consolidado o habrá experimentado el efecto constitutivo por la interacción de la norma convencional del artículo 25 PIDCP y la costumbre internacional.

13.3.2. Los estándares internacionales de observación electoral que conforman el derecho a la democracia.

No obstante lo analizado en el párrafo anterior, los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOEs “integrales”, como la UE, la OEA y la OSCE, poseen un alcance superior a los estándares derivados del tenor literal del artículo 25 PIDCP.

Expongo a continuación estos estándares para evidenciar lo apuntado.

<u>ESTANDARES OEA</u>
• VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO
• INSCRIPCIÓN/ EN REGISTRO CIVIL
• REGISTRO ELECTORAL
• ACCESO A CENTROS DE VOTACIÓN
• EMISIÓN DEL VOTO
• INTEGRIDAD DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE
• REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE
• DERECHO DE POSTULACIÓN A CARGOS PÚBLICOS
• IGUALDAD EN SEGURIDAD
• IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
• LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN
• LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y

MOVIMIENTO
• FRECUENCIA DE ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES
• IRREVERSIBILIDAD DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

<u>ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA</u>
• EL DERECHO Y OPORTUNIDAD, SIN DISTINCIONES NI RESTRICCIONES NO RAZONABLES, PARA LOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN EL GOBIERNO Y EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS MEDIANTE:
– ELECCIONES PERIÓDICAS
– ELECCIONES GENUINAS
– SUFRAGIO UNIVERSAL
– SUFRAGIO IGUAL
– EL DERECHO A SER CANDIDATO
– EL DERECHO AL VOTO
– EL DERECHO AL VOTO SECRETO
– LA LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ELECTORES
• LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
• LIBERTAD DE ASOCIACIÓN
• LIBERTAD DE REUNIÓN
• LIBERTAD DE MOVIMIENTO
• NO DISCRIMINACIÓN
• EL DERECHO A UN RECURSO PREVISTO EN LA LEY
• DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS
• SEGURIDAD EN LAS PERSONAS

<u>ESTÁNDARES OBSERVACIÓN OSCE</u>
• ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES
• ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR
• SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS
• VOTACIÓN SECRETA Y RECuento LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS
• DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS
• DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES
• LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE
• LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN
• GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO

• PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES
• LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN
• DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS
• DERECHO DE ASOCIACIÓN
• LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN
• LIBERTAD DE MOVIMIENTOS
• DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

Resulta evidente que estos estándares internacionales para elecciones o de observación electoral trascienden los estándares que hemos analizado anteriormente en relación al derecho a la participación política, por cuanto que este conjunto de estándares también engloba otros derechos y libertades contenidos en otras normas internacionales, ya sean vinculantes para los Estados o ya sean normas de “soft law”.

Estos estándares, como ya hemos comprobado en capítulos precedentes,¹²⁶⁸ exceden del derecho a la participación política, para aportarnos los elementos configuradores de un sistema democrático o, sino, al menos, de un proceso electoral democrático o de una democracia electoral.

Este mayor alcance de los estándares internacionales utilizados por las MOEs integrales podría entonces conducir al nacimiento en los Estados observados de una práctica electoral reiterada, uniforme y constante, que podría integrar el elemento material de una costumbre internacional consistente en la existencia de un derecho consuetudinario de respeto a los principios democráticos, o, para mayor claridad, de un derecho a la democracia. Vamos a analizar este punto en detalle en los siguientes apartados.

13.4. Las Misiones de Observación Electoral como medio de generación del elemento material en la formación de costumbres internacionales electorales: el derecho a la participación política y el derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

13.4.1. El efecto constitutivo o generador del artículo 25 del PIDCP en la creación de un derecho a la participación política por vía consuetudinaria.

¹²⁶⁸ Capítulo 1 y 12 de la presente investigación.

Como analizaremos en detalle en el estudio de países que desarrollaremos al final de este capítulo, la aprobación en 1948 y 1966 de los artículos 21 de la DUDH y, sobre todo, del artículo 25 del PIDCP, que enmarcan y proclaman la norma convencional relativa al derecho a la participación política, implicarían que una práctica electoral posterior a 1966, que pueda comportar la concurrencia del elemento material de una costumbre relativa a este derecho, sería consecuencia de la norma convencional preexistente. Es decir, que siguiendo a **Jiménez de Arechaga**,¹²⁶⁹ en la interacción entre tratado y costumbre, el artículo 25 del PIDCP actuaría como norma catalizadora y creadora de la práctica electoral posterior, lo que nos llevaría a determinar que se ha producido un **efecto constitutivo o generador** de una costumbre posterior. Ello significa que una costumbre se ha formado a partir de la disposición de un tratado internacional gracias a una práctica posterior constante y uniforme de los Estados conforme con dicha disposición.

En consonancia con ello, el análisis de la práctica electoral de los Estados en relación al **derecho a la participación política**, que desarrollamos en la presente investigación, nos habrá de conducir a la conclusión de si la práctica electoral posterior se ha convertido en una costumbre internacional por el efecto constitutivo o generador del artículo 25 del PIDCP o si, por el contrario, la ausencia de una práctica constante y uniforme por parte de los Estados descarta la posibilidad de tal creación consuetudinaria. Volveremos a ello en el apartado de conclusiones (13.8).

13.4.2. El nacimiento del derecho a la democracia por vía consuetudinaria por el ajuste de los Estados a los estándares internacionales de observación electoral que utilizan las MOE (OSCE, UE y OEA).

¹²⁶⁹ JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E., *La costumbre como fuente del Derecho internacional*, Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela, Tecnos, Madrid, 1977, pp. 381 ss.

Como hemos analizado en el apartado 13.3, los estándares internacionales para elecciones democráticas que utilizan las **MOEs integrales** tienen un alcance mayor que los parámetros que se derivan del derecho a la participación política en vía convencional, pues parecen convertirse en parámetros de un derecho a la democracia.

Para llegar a esta aseveración, debemos volver al capítulo 1 de esta investigación, a fin de basarnos en alguna de las definiciones teóricas del concepto de “democracia” proporcionadas por los teóricos de mayor relevancia. Es decir, que para saber si los estándares que utilizan estas MOEs pueden ayudarnos a medir el grado de democracia de un país, debemos primeramente cotejar si estos estándares de observación se ajustan a lo que la doctrina más autorizada entiende por “democracia”.

Para ello, es ineludible acudir a dos definiciones de democracia que siguen teniendo a día de hoy gran virtualidad, la definición proporcionada por **P. C. Schmitter** y **T. L. Karl**, y sobre todo, la conceptualización de “democracia” o “poliarquía” elaborada por **Robert Dahl**.

P. C. Schmitter y **T. L. Karl** establecieron los siguientes **requisitos indispensables para la existencia de la democracia**:

“

- 1) *El control sobre las decisiones gubernamentales ha de estar constitucionalmente conferido a cargos públicos elegidos.*
- 2) *Los cargos públicos han de ser elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con ecuanimidad, siendo la coerción en estos procesos inexistente o mínima.*
- 3) *Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a voto.*
- 4) *Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a concurrir como candidatos a los cargos.*
- 5) *Los ciudadanos han de tener derecho a expresar sus opiniones políticas sin peligro a represalias.*
- 6) *Los ciudadanos han de tener acceso a fuentes alternativas y plurales de información. Estas fuentes deben existir y estar protegidas por la ley.*
- 7) *Los ciudadanos han de tener derecho a formar asociaciones, partidos o grupos de presión independientes.*
- 8) *Los cargos públicos elegidos deben poder ejercer sus poderes constitucionales sin interferencia u oposición invalidante por parte de otros cargos públicos no elegidos (poderes fácticos: militares, burocracias, etc.).*

- 9) *La politeia democrática ha de poder autogobernarse y ser capaz de actuar con una cierta independencia respecto de los constreñimientos impuestos desde el exterior (poderes neocoloniales, etc.), es decir, debe tratarse de politeia soberana.*¹²⁷⁰ (El subrayado es mío).

Por su parte, el profesor **Dahl** determinó los **8 PARÁMETROS ESENCIALES PARA LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA DEMOCRACIA O POLIARQUÍA:**

- “1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
 - 5.a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las diferencias.”¹²⁷¹

Si comparamos los parámetros que exponen estos teóricos fundamentales de la Ciencia Política como definidores del concepto de “democracia” con los estándares internacionales para elecciones que emplean las MOEs integrales analizadas en el epígrafe 13.3.2, podemos comprobar que estos estándares no sólo trascienden de los estándares más “neutros” del derecho a la participación política, sino que recogen todos los parámetros que relacionan las dos conceptualizaciones, tanto la de Schmitter y Karl, como la de Dahl.

Esto viene a significar que con los estándares internacionales de observación electoral de estas MOEs no sólo podrá evaluarse el cumplimiento del derecho a la participación política, sino que también podrán utilizarse para verificar el grado de cumplimiento de los principios democráticos en los procesos electorales o el grado de desarrollo democrático del país observado.

¹²⁷⁰ SCHMITTER, P. y KARL, T.L.: “*Qué es y qué no es democracia*”, Sistema Revista de Ciencias Sociales, 116, 1993.

¹²⁷¹ DAHL, R.: “*La Poliarquía. Participación y oposición*”. Yale University Press, 1971.

Dicho esto, la consecuencia es clara: **los Estados que ajusten el desarrollo de sus procesos electorales a estos estándares internacionales para elecciones democráticas irán generando una práctica constante, uniforme y reiterada de ajuste a estos parámetros democráticos, es decir, podrán contribuir a la formación del elemento material de una costumbre internacional consistente en el derecho a la democracia, o más específicamente, de respeto a los principios y parámetros democráticos.**

Esta es la tarea que realizaremos en el estudio de casos que exponemos en el epígrafe 13.5. Procedemos a continuación a desarrollar el análisis de la práctica de varios Estados para determinar su cumplimiento respecto del derecho a la participación política así como su ajuste a los estándares internacionales para elecciones democráticas de estas MOEs “integrales”, lo que podría conducirnos al nacimiento del elemento material de un posible derecho a la democracia en Derecho Internacional Público de naturaleza y origen consuetudinario.

13.5. El rol de la observación electoral internacional como medio de generación del elemento material del derecho a la participación política y del derecho a la democracia por vía consuetudinaria. Estudio de países.

13.5.1. Introducción.

La observación electoral internacional que realizan las misiones que hemos calificado de “integrales” (especialmente, la OSCE, la UE y la OEA) proporciona una base empírica insustituible y muy valiosa sobre la práctica electoral de los Estados en sus diversos procesos electorales. Los informes preliminares y finales de estas Misiones de Observación Electoral profundizan en el análisis de todos los elementos en que se desglosa el derecho convencional a la participación política, así como en aquellos parámetros que conforman el concepto de “democracia”. En consecuencia, estos informes podrán convertirse en **medios de prueba de la formación del elemento material de costumbres internacionales electorales**. Pero además de esta función como medio de prueba, resulta esencial poner de relieve que la labor de estas misiones de observación electoral “integral” en la formación del elemento material de costumbres internacionales electorales se centrará en nuestro análisis en el papel de **promoción del**

cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones que estas MOEs integrales realizan entre los Estados observados.

En línea con ello, el papel de la observación electoral internacional en la generación de estas hipotéticas costumbres electorales internacionales no proviene sólo (1) de esta verificación del cumplimiento de estándares y parámetros, sino que (2) su labor de seguimiento, (3) su implicación en los países y su interés y (4) su labor de asistencia electoral a fin de que el desarrollo de los procesos electorales se ajusten a dichos estándares constituye un acicate para que los Estados “observados” acomoden su práctica electoral a estos parámetros.

Existe consenso en doctrina en que los actos de los Estados llevados a cabo por sus órganos representativos -tanto en el ámbito interno como así también en el internacional- tienen entidad suficiente para generar una costumbre internacional. Así, el intercambio de notas diplomáticas, las declaraciones realizadas por los jefes de Estados y representantes plenipotenciarios en el seno de organizaciones y conferencias internacionales, como así también la firma y ratificación de tratados que vinculen al Estado, constituyen medios probatorios de creación de normas de derecho internacional consuetudinario. En el ámbito interno, la aprobación de leyes, decretos y normativas domésticas, así como las resoluciones judiciales de los altos tribunales, constituyen también pruebas del elemento material de la costumbre.¹²⁷²

En consecuencia, para valorar la contribución que a nuestro juicio desarrolla la observación electoral internacional en la formación del elemento material de la costumbre, realizaremos un análisis de países con objeto de verificar si los Estados objeto de examen cumplen los estándares internacionales para elecciones democráticas, en base a su actuación legislativa y su práctica electoral, lo que nos llevará a concluir si se ha generado una costumbre internacional electoral relativa al derecho de participación política o incluso si ha surgido un derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

¹²⁷² MORELLI, M.P., *La prevención de la piratería en aguas jurisdiccionales, ¿nueva costumbre de Derecho Internacional?*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Montevideo 3(16):14-19, junio 2010. p. 6.

13.5.1.1. El ajuste a los estándares internacionales de observación electoral mediante la ratificación de los Tratados internacionales que recogen derechos políticos.

Con objeto de analizar si en los países objeto de análisis existe un derecho a la participación política -o incluso un derecho a la democracia- vinculante a favor de los ciudadanos frente al Estado, debemos examinar en primer término, si los Estados han ratificado los tratados internacionales que recogen los derechos políticos de los ciudadanos, en cuyo caso las normas jurídicas internacionales en materia de derechos políticos de los ciudadanos serán obligatorias y vinculantes para los Estados.

No obstante, además de relacionar los textos legales internacionales que han sido ratificados por cada país, y que por tanto son vinculantes para las autoridades del país, una investigación exhaustiva sobre el grado en que el país seleccionado cumple con las normas y estándares internacionales para elecciones democráticas exige atender a la posible existencia de una costumbre internacional a favor del respeto a estos derechos políticos. Para tal fin, el presente capítulo procederá a estudiar si concurre el **elemento material** de la costumbre internacional, a saber, si existe o no una práctica reiterada, constante y uniforme en materia de respeto del derecho a la participación política y de un posible derecho a la democracia. Para ello, nos centraremos en dos elementos esenciales que nos informarán sobre la existencia o no de esta práctica reiterada, constante y uniforme: (1) La actuación legislativa de los Estados y (2) su práctica electoral.

13.5.1.2. El ajuste a los estándares internacionales de observación electoral en la práctica legislativa de los Estados.

En primer lugar, para analizar si concurre el elemento material necesario para la formación de una norma consuetudinaria en Derecho Internacional Público, es esencial examinar si las autoridades del país han operado en la práctica de forma repetida, constante y uniforme de acuerdo a las normas internacionales recogidas en los tratados internacionales ratificados.

En el apartado relativo a la **práctica legislativa**, expondremos los estándares internacionales para elecciones democráticas fijados por las organizaciones de

observación electoral “integrales” que han desarrollado sus actividades en el país en diversas citas electorales (la Unión Europea, la OSCE y la OEA) y las normas electorales más relevantes aprobadas por las autoridades nacionales, para verificar si estas normas internas recogen o se acomodan o no a estos estándares internacionales, lo que nos dará una prueba sustancial de la concurrencia o no del elemento material de la costumbre. Pero será preciso el análisis de otro elemento esencial para determinar si concurre o no este elemento material.

13.5.1.3. El ajuste a los estándares internacionales de observación en la práctica electoral de los estados.

En segundo término, para examinar si la **práctica del Estado** seleccionado se ha ajustado *de forma constante, reiterada y uniforme* a los estándares internacionales para elecciones, resulta preceptivo el examen de las conclusiones finales emitidas por las Misiones “integrales” de Observación Electoral que han estado presentes en las diferentes citas electorales que se han celebrado en cada uno de los países en los últimos años, y que nos proporcionan una información indispensable, centrada en el cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones, para el objeto de nuestra tesis. Examinaremos una a una de manera sucinta las conclusiones emitidas por las misiones en cada una de las citas electorales que han contado con la presencia de observadores electorales internacionales de la UE, de la OSCE o de la OEA.

13.5.1.4. Selección de países.

Los países seleccionados para nuestro análisis son los siguientes: Venezuela, República Dominicana, México, Estonia, Ucrania, Bosnia Herzegovina, Bielorrusia, Afganistán, República Democrática del Congo y Tanzania.

Los criterios que han guiado esta selección han mezclado variables geográficas, diversidad en el cumplimiento de estándares, países con mayor o menor cumplimiento de estándares internacionales para elecciones y, sobre todo, las misiones de observación electoral “integral” que han observado estos procesos. En este sentido, destaca el papel de la OEA en la observación electoral de los procesos celebrados en Venezuela, República Dominicana, México; la de la OSCE, en Estonia, Ucrania, Bosnia

Herzegovina y Bielorrusia; y la de la UE, en Afganistán, República Democrática del Congo y Tanzania, aunque también en el caso de Venezuela.

Otro criterio también ha sido el de contar con mi propia experiencia profesional en algunos de estos países, lo que obviamente me confiere un mayor conocimiento de algunos de los procesos electorales celebrados en estos países, como Bosnia Herzegovina, México, Ucrania y Tanzania, países a los que acudí como observador de corta duración, de la OEA, la OSCE y la UE.

Finalmente, no sólo he querido mostrar casos de éxito de la observación electoral internacional y de su brillante contribución al cumplimiento del derecho a la participación política y al desarrollo de un posible derecho a la democracia, sino que la muestra de países también incluye países con experiencias negativas para el desarrollo de la democracia o en los que se pone incluso en duda el cumplimiento del artículo 25 del PIDCP.

Sin otro criterio que el meramente sistemático, comenzaré mi análisis por los países donde destaca la observación electoral de la OEA (y la UE en el caso Venezuela), para después seguir con los casos OSCE y finalmente acabar con el análisis de los casos observados por la UNIÓN EUROPEA.

Debe tenerse en consideración a los efectos de la presente investigación que los informes de la OEA son menos propensos a concluir afirmando si los procesos electorales observados se ajustan o no a los estándares internacionales para elecciones democráticas, lo que obviamente hace más complejo y, en ocasiones, impide tener una base suficiente para nuestro objetivo final de analizar si puede hablarse de un derecho a la participación política y/o un derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

Por el contrario, la OSCE y la UE desarrollan sus informes de observación sistemáticamente de acuerdo al análisis del cumplimiento o no por el Estado observado de los estándares internacionales para elecciones democráticas; ello redundará en una mayor facilidad para obtener la base empírica necesaria para concluir si un proceso electoral concreto se ha desarrollado de conformidad o no con estos estándares internacionales, lo que nos proporcionará una base sólida para pronunciarnos sobre el

posible desarrollo de un derecho a la democracia por vía consuetudinaria el país seleccionado.

13.5.2. VENEZUELA¹²⁷³

13.5.2.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

Entre los textos internacionales que proclaman y otorgan derechos políticos para los ciudadanos, la República de Venezuela ha ratificado a día de hoy la gran mayoría de tratados sobre derechos políticos, entre los que destacan los siguientes textos internacionales:

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR VENEZUELA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹²⁷⁴

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹²⁷⁵

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹²⁷⁶

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹²⁷⁷

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹²⁷⁸

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969.¹²⁷⁹

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.¹²⁸⁰

¹²⁷³ Nota válida para este capítulo: El uso de negritas en los extractos de los informes de las misiones de observación electoral analizados es mío, teniendo la finalidad de resaltar aquellas partes de los informes que concluyen sobre el cumplimiento de los estándares internacionales para elecciones.

¹²⁷⁴ Firmado el 14 de Junio de 1969, ratificado el 10 de mayo de 1978.

¹²⁷⁵ Ratificado el 10 de mayo de 1978.

¹²⁷⁶ Ratificado el 2 de mayo de 1983.

¹²⁷⁷ Ratificado el 10 de Octubre de 1967.

¹²⁷⁸ Ratificado el 24 de septiembre de 2013.

¹²⁷⁹ Firmado el 22 de noviembre de 1969; ratificado el 23 de Junio de 1977.

¹²⁸⁰ Firmado el 6 de agosto de 1999; ratificado el 6 de junio de 2006.

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1998)	LEY ORGÁNICA DE SUFRAGIO PARTICIPACIÓN POLÍTICA (1998)	LEY ORGÁNICA DE Y LEY ORGÁNICA DEL PODER ELECTORAL 2002	LEY ORGÁNICA PROCESOS ELECTORALES 2009
SUFRAGIO UNIVERSAL	Art. 62 <input checked="" type="checkbox"/>	85, 98 <input checked="" type="checkbox"/>		187 <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A SER CANDIDATO	67 <input checked="" type="checkbox"/>	123 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO LIBRE	63 <input checked="" type="checkbox"/>			
SUFRAGIO IGUALITARIO	62 <input checked="" type="checkbox"/>			
VOTO SECRETO	63 <input checked="" type="checkbox"/>	153, 159.4 <input checked="" type="checkbox"/>		
IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS	67 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO		175 <input checked="" type="checkbox"/>		138 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
ELECCIONES PERIÓDICAS		152 <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD				
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	62 <input checked="" type="checkbox"/>	85 <input checked="" type="checkbox"/>		
NO DISCRIMINACIÓN	21 <input checked="" type="checkbox"/>			
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	52, 67 <input checked="" type="checkbox"/>			

DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES	62	<input checked="" type="checkbox"/>	123 y ss	<input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO	26, 27, 49	<input checked="" type="checkbox"/>				
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	50	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS	49	<input checked="" type="checkbox"/>				
SEGURIDAD EN LAS PERSONAS	46, 55	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO AL VOTO	63	<input checked="" type="checkbox"/>	85, 98	<input checked="" type="checkbox"/>		

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

ESTANDARES OEA	CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1998)	LEY ORGÁNICA DE SUFRAGIO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA (1998)	LEY ORGÁNICA DEL PODER ELECTORAL 2002	LEY ORGÁNICA PROCESOS ELECTORALES 2009
VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO	A. 62 <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
INSCRIPCIÓN/ REGISTRO CIVIL	64 <input checked="" type="checkbox"/>	87 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>		46 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
REGISTRO ELECTORAL	64 <input checked="" type="checkbox"/>			121 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
ACCESO A CENTRO DE VOTACIÓN		153, 159 <input checked="" type="checkbox"/>		121 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
EMISIÓN DEL VOTO	63 <input checked="" type="checkbox"/>	159 <input checked="" type="checkbox"/>		121 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
INTEGRIDAD PREFERENCIAS DEL VOTANTE	63 <input checked="" type="checkbox"/>	159 <input checked="" type="checkbox"/>		
REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE		159 <input checked="" type="checkbox"/>		138 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO POSTULACIÓN CARGOS PÚBLICOS	64 <input checked="" type="checkbox"/>	123 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>		46 y ss. <input checked="" type="checkbox"/>
IGUALDAD EN SEGURIDAD				5 <input checked="" type="checkbox"/>
IGUALDAD OPORTUNIDADES	62 <input checked="" type="checkbox"/>			

LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN	58	<input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y MOVIMIENTO	67, 52, 57	<input checked="" type="checkbox"/>		
FRECUENCIA ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES				
IRREVERSIBILIDAD DE RESULTADOS ELECTORALES		153	<input checked="" type="checkbox"/>	

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 6 DE DICIEMBRE DE 1998. INFORME DE LA MOE OEA.¹²⁸¹

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“En relación con el desarrollo y marcha del proceso, cabe señalar que se registró, en general, una significativa mejoría respecto de los problemas e inconvenientes que se presentaron durante la jornada de las elecciones regionales del 8 de noviembre [...]

El acto electoral, desde la apertura hasta el cierre de las mesas electorales y escrutinio, fue transparente. Las elecciones transcurrieron con la ciudadanía acudiendo a las urnas en un ambiente de gran orden y tranquilidad, demostrando una decidida vocación cívica y democrática. [...]

Con la experiencia previa y cercana de las anteriores elecciones regionales del 8 de noviembre, la votación y el escrutinio se realizaron en forma considerablemente más ágil y ordenada, incluso en aquellas mesas donde hubo cómputo manual. [...]

La MOE/VEN estima que el acto electoral del 6 de diciembre fue limpio, claro y transparente, demostrando el gran espíritu cívico y democrático de la ciudadanía venezolana.”

¹²⁸¹ INFORME FINAL OEA ELECCIONES 1998:

http://www.oas.org/SAP/PUBLICATIONS/1998/MOE/VENEZUELA/DOC/pbl_19_1998_spa.pdf

2) ELECCIONES DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DEL 25 DE JULIO DE 1999. INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL OEA EN LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.¹²⁸²

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“[...] El proceso preelectoral fue conducido en estricta conformidad con las normas aplicables, y hubo un grado normal de coexistencia pacífica entre los protagonistas políticos, a pesar de algunos casos aislados [...]

[...] La elección estuvo bien organizada y, en algunos distritos, las autoridades electorales actuaron particularmente bien. Hubo extendidas expresiones de confianza en las autoridades electorales y en la transparencia del proceso.”

3) ELECCIONES GENERALES 30 DE JULIO DE 2000 (Presidenciales, Parlamentarias, Regionales y Municipales). INFORME MOE OEA.¹²⁸³

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La MOE pudo observar que los problemas organizativos y técnicos existentes al momento de la suspensión de los comicios ponían seriamente en riesgo la normalidad de los mismos y la posibilidad de garantizar, por lo tanto, los derechos electorales de los venezolanos. Asimismo, se desprende que en la segunda etapa se observó un gran avance en la solución de los problemas identificados en la primera fase del proceso electoral. [...]

[...] En síntesis, la Misión destaca que el proceso electoral concluyó con unos comicios el 30 de julio, que, en general, se consideran válidos, a pesar de las dificultades y denuncias ya señaladas. Estas últimas no se consideran lo suficientemente graves ni generalizadas como para invalidar el proceso electoral en su conjunto.

4) ELECCIONES LEGISLATIVAS 4 DE DICIEMBRE DE 2005. INFORME MOE OEA.¹²⁸⁴

¹²⁸² INFORME FINAL OEA ELECCIONES JULIO 1999:

http://www.oas.org/sap/docs/misiones/cp_doc_3300_00_eng.pdf

¹²⁸³ INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2000:

http://www.oas.org/sap/docs/permanent_council/2000/cp_doc_3387_00_spa.pdf

¹²⁸⁴ INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2005:

http://www.oas.org/sap/docs/permanent_council/2006/cp_inf_5342_06_spa.pdf

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La Misión concluyó sus tareas observando que permanecían varios temas controvertidos que merecen especial y urgente atención, particularmente en vista de las próximas elecciones presidenciales de diciembre de este año (2006). [...]

En relación con la tecnología electoral, como se mencionó anteriormente, la incorporación acelerada de la avanzada tecnología electoral generó en un sector de la ciudadanía, particularmente la “oposición”, un clima de desconfianza en el sistema electoral. [...]

La Misión encontró “deficiencias” normativas (desactualización, vacío, omisión, incumplimiento) que generaron dudas y conflictividad debido a las interpretaciones jurídicas que realizó el CNE, la sala pertinente del poder judicial y la oposición. Ellas pudieron haber menoscabado la seguridad jurídica-electoral. [...]

Se observó un ambiente de polarización y tensión política-electoral, por lo general, entre un sector importante de la ciudadanía, los partidos de la oposición y los medios privados (“la oposición”), por un lado, y las autoridades gubernamentales, electorales, y los partidos oficialistas, por otro. [...]

El triunfo electoral y el fortalecimiento del Presidente a partir del referendo revocatorio han aumentado la participación de los sectores oficialistas en los diferentes poderes del Estado, a nivel nacional y en las regiones. [...]”

En lo que sería un punto de inflexión clave para el papel desempeñado por la observación electoral internacional en el país, en febrero de 2006, **Chávez acusó a la OEA de estigmatizar los resultados de las elecciones y calificó como un "documento sucio" el informe final de la Organización**, al respecto del proceso electoral de 2005, en el que la OEA expresó preocupación por la desconfianza de parte de los venezolanos por las autoridades electorales. Chávez también fustigó a la misión de la Unión Europea que actuó como observadora en los comicios. El mandatario venezolano manifestó que los observadores europeos actuaron *“alineados con el imperio y con los partidos europeos de la extrema derecha”*.¹²⁸⁵

5) INFORME MOE UNIÓN EUROPEA ELECCIONES LEGISLATIVAS 4

¹²⁸⁵ <http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20060207035040&tabID=1&ch=69>

DE DICIEMBRE DE 2005.¹²⁸⁶

Las Conclusiones de la MOE UE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La legislación de Venezuela claramente proporciona la base adecuada para el desarrollo de elecciones democráticas. Sin embargo, el marco legal es confuso con incoherencias entre las novedades introducidas por la Constitución de 1999 y la legislación preelectoral preexistente.

El CNE es una institución con considerable recursos técnicos y humanos. Administró el proceso técnicamente bien, y sus preparaciones logísticas para el evento electoral fueron aceptables. Sin embargo, su actuación fue enturbiada por acusaciones por la oposición de sesgos y partidismo.

La campaña electoral fue muy limitada, y el debate sobre los programas de los partidos políticos casi ausente.

La jornada electoral se desarrolló de forma pacífica con una baja participación.”

6) ELECCIONES PRESIDENCIALES 3 DE DICIEMBRE DE 2006. INFORME MOE OEA.¹²⁸⁷

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

*“La MOE/OEA constató los avances del sistema electoral venezolano.
[...]*

La Misión pudo observar que, desde las elecciones de 2005, el marco regulatorio ha mejorado en varios aspectos. En tal sentido, quizá la más relevante conclusión y recomendación en materia legal, es la urgente necesidad de tener un marco jurídico unificado, coherente, de fácil y oportuna aplicación, dotado de mecanismos que garanticen su cumplimiento por parte de los organismos correspondientes y de los normados, con lo que se generaría un clima de confianza y tranquilidad entre todos los actores del proceso electoral en sus diferentes etapas. [...]

La Misión observó falta de credibilidad y confianza entre los distintos sectores políticos del país, lo cual debilitó la presencia de los partidos.”

¹²⁸⁶ INFORME FINAL UE ELECCIONES 2005:

<http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/finalreportenversion.pdf>

¹²⁸⁷ INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2006:

<http://www.oas.org/sap/docs/DECO/informemoveenezuelaeleccionespresidenciales2006.pdf>

7) INFORME MOE UNIÓN EUROPEA ELECCIONES PRESIDENCIALES 3 DE DICIEMBRE DE 2006.¹²⁸⁸

Las Conclusiones de la MOE UE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“1. En términos generales, las elecciones presidenciales de 2006 fueron celebradas en respeto a las leyes nacionales e internacionales relativas a la administración electoral y el sistema de voto electrónico. La alta participación, y la atmósfera pacífica en la que se celebraron, junto con la aceptación de los resultados por todas las partes implicadas, representan un progreso significativo en relación a las elecciones parlamentarias de 2005.

2. La MOE UE aplaude los esfuerzos realizados por la Dirección del CNE, los partidos políticos, y los movimientos de la sociedad civil al crear condiciones suficientes para hacer posible el desarrollo de elecciones aceptadas por todos los actores. [...]

6. Hay falta de claridad en relación a algunos procedimientos electorales. [...]

8. El sistema de voto electrónico establecido en Venezuela es eficiente, seguro y auditable, y la competencia de los expertos técnicos están en línea con su nivel tecnológico avanzado. [...]

10. Los observadores de la MOE UE evaluaron la calidad del proceso de forma positiva en el 85 % de los colegios electorales visitados en la Jornada Electoral.”

Con posterioridad a estas elecciones, el mandatario venezolano, Hugo Chávez, y su sucesor, Nicolás Maduro, decidieron o bien no invitar a la OEA ni a la UE a observar las elecciones, o bien invitar con funciones y alcance restringidos a alguna de aquellas – así como a la relevante organización no gubernamental Centro Carter-, con la limitación de “acompañar” las elecciones en lugar de “observarlas”.

8) ELECCIONES PRESIDENCIALES 7 OCTUBRE 2012.

Las elecciones presidenciales en Venezuela no contaron con la presencia de

¹²⁸⁸ INFORME FINAL UE ELECCIONES 2006:
http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/moe_ue_venezuela_2006_final_eng.pdf

observadores internacionales de la OEA ni de la UE, dado que estas organizaciones no recibieron la preceptiva invitación del gobierno venezolano; sí en cambio acudió en su primera “misión de acompañamiento internacional”, la recién creada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR),¹²⁸⁹ en lo que se interpreta como un cambio de tendencia trascendental en la observación electoral de las elecciones venezolanas.

Para las elecciones presidenciales de 2012, el CNE decidió optar por el acompañamiento internacional en lugar de la observación. Finalmente, el organismo electoral invitó sin embargo al Centro Carter a conformar una opción intermedia, que incluía el envío de un pequeño grupo de expertos para participar en algunas de las auditorias pre-electorales y la observación de la votación el día de la elección. El Centro Carter, sin embargo, recibió dicha invitación demasiado tarde para evaluarla, así como para organizar la identificación y traslado de expertos y la obtención del financiamiento necesario.¹²⁹⁰ El Centro Carter declinaría la invitación a acompañar en los siguientes términos:

“El concepto de acompañamiento difiere del concepto de observación. El propósito del acompañamiento es el de invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica mientras que el propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, de forma de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales. Las atribuciones y limitaciones de los observadores electorales están especificadas en la Declaración de Principios de la Observación Internacional de Elecciones, de la cual el Centro Carter es uno de los firmantes.”¹²⁹¹

El resultado de las elecciones volvió a dejar el poder en manos del Oficialismo: Chávez fue reelecto para un cuarto mandato consecutivo, con un 55,07 % de los sufragios emitidos frente a los 44,31 % alcanzados por Henrique Capriles. En un país donde el voto electrónico es considerado como uno de los más fiables del mundo, el

¹²⁸⁹ <http://spanish.people.com.cn/31617/7921389.html>

¹²⁹⁰ <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/08/20/centro-carter-no-acepto-invitation-del-cne-para-ser-acompanante-electoral-de-las-presidenciales-9375.html>

¹²⁹¹ <http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-venezuela-centro-carter-declina-invitation-acompanar-comicios-presidenciales-20120821071850.html>

escrutinio no dio lugar a disfunciones particulares, como bien lo prueban informes emitidos por representaciones diplomáticas extranjeras y el hecho de que el propio Capriles reconociera su derrota inmediatamente después de la proclamación de los resultados oficiales.¹²⁹²

La contundencia del resultado a favor de Chávez eliminó cualquier conato de duda o sospecha sobre la transparencia o limpieza del proceso electoral; lo que no ocurriría en 2013, en la que se haría más esencial que la cita hubiera contado con presencia de una misión de observación electoral independiente.

9) ELECCIONES PRESIDENCIALES 14 DE ABRIL 2013 POR LA MUERTE DE HUGO CHÁVEZ FRÍAS.

La muerte del presidente Hugo Chávez Frías el 5 de marzo de 2013 desencadenó un nuevo proceso electoral para el período 2013-2019. Con las elecciones celebradas el 14 de abril de 2013, se abría una nueva etapa de incertidumbre e inestabilidad en el país americano. No obstante, resultaba más que probable que la alargada sombra de Chávez siguiera dirigiendo los destinos del país.

La victoria del heredero de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, por el 50,66% de los votos frente al 49,07% logrado por el candidato opositor, Henrique Capriles fue impugnada por este último, al supuestamente haber detectado más de tres mil irregularidades durante la jornada electoral.

“No luché contra un candidato sino contra el abuso del poder”, subrayó Capriles.¹²⁹³

A diferencia de lo acontecido en las elecciones de Octubre de 2012, esta vez, Capriles no tuvo miedo de hablar de la posibilidad de un fraude y multiplicó los esfuerzos para no perder un solo voto y vigilar la limpieza del proceso en la mayoría de colegios electorales.

¹²⁹² COMPAGNON, O. y POSADO, T.: *“Y sigue la revolución bolivariana. Las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 en Venezuela”*, Amérique Latine, Politique Outlook, 2012. (http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/78/65/87/PDF/Elecciones_Venezuela_octubre_de_2012.pdf)

¹²⁹³ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/14/actualidad/1365972053_885888.html

La polarización que se produjo a consecuencia del resultado electoral, y del cuestionamiento de la validez de los comicios por el candidato opositor, así como por la beligerancia del candidato oficialista, provocó una ola de violencia en el país entre partidarios de ambas facciones.

Ante la crisis electoral e institucional desatada, el país sudamericano parecía poder verse implicado en un conflicto civil de graves consecuencias. La presencia de una MOE habría minimizado, seguramente, la crisis; la MOE habría emitido un informe en el que habría legitimado o no los resultados del proceso electoral; la MOE habría destacado las deficiencias o avances del proceso, así como el cumplimiento de estándares internacionales para elecciones democráticas; y dichas conclusiones habrían servido para que la comunidad internacionales y los propios Organismos internacionales hubieran adoptado una posición ante la crisis venezolana, bien apoyando al chavismo o bien respaldando la impugnación de la oposición.

Tras un agravamiento de la situación política, finalmente Maduro aceptó el recuento de los votos en algunos Estados; y este recuento –complejo porque Venezuela cuenta con voto electrónico - avaló la limpieza del resultado electoral.

Sin entrar a valorar la limpieza o no de este proceso de 2013, no puedo sino concluir que si las elecciones de 2013 en Venezuela hubieran contado con la presencia de las misiones de “observación” de la OEA y de la UE –no de acompañamiento, sino de observación-, como ha sido habitual en Venezuela hasta las elecciones de 2006 y hasta esta última desacertada decisión de Maduro de no invitar a estas misiones, esta crisis no habría alcanzado el nivel de tensión y de gravedad al que llegó el país como consecuencia de las sospechas generadas por algunas maniobras oficialistas y la impugnación de los resultados por parte de la oposición.

Eludir los beneficiosos efectos que la observación electoral internacional produce y que ha producido en multitud de ocasiones en Venezuela, evidencia cierto desvarío autoritario en los gobernantes venezolanos, genera una elevada desconfianza en la oposición que siempre ha contado con esta garantía de observación del proceso, y pone de manifiesto la escasa receptividad de las autoridades de Caracas a escuchar las críticas constructivas de estas misiones, cuya contribución a la mejora de la democracia

electoral resulta incuestionable.¹²⁹⁴

13.5.2.2. CONCLUSIONES.

Como síntesis de lo reseñado en los apartados anteriores, en lo que respecta al cumplimiento por Venezuela de las normas internacionales en materia de derecho a la participación y derecho a la democracia, podemos alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) Venezuela ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado venezolano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Venezuela y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OEA y la UE confirman –aún con matices- que, desde 1998 a 2006, los procesos electorales celebrados en el país respetaron el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes.

4) Sin embargo, desde 2006, podemos afirmar que algunos de los elementos que configuran el derecho a la participación política se han visto deteriorados (igual acceso a funciones públicas, elecciones auténticas, encarcelamiento de opositores, etc.), lo que no obsta para que debamos seguir afirmando que se sigue cumpliendo -en términos generales- el artículo 25 del PIDCP.

¹²⁹⁴ <http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20060207035040&tabID=1&ch=69>

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE también revelaron que los procesos electorales se ajustaron mayoritariamente a los estándares internacionales para elecciones democráticas, lo que también parece abundar en la posible concurrencia del elemento material de una costumbre internacional sobre el cumplimiento de los parámetros democráticos.

2) Desde 2006, la falta de invitación de las autoridades de Caracas a alguna de las MOE integrales (OEA o UE) y la consiguiente carencia de informes (los de las MOE) empíricos y técnicos válidos e imparciales sobre el posible ajuste de los procesos electorales celebrados a los parámetros democráticos que se contienen en los estándares internacionales de observación electoral de la OEA y la UE, unido a las continuas críticas que desde 2012 de vienen refiriendo al proceso electoral venezolano y a la posible violación de derechos políticos, nos obligan cuanto menos a dudar de que concurra el elemento material requerido para el nacimiento de un derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

3) Como conclusión, podemos afirmar que esa práctica reiterada, constante y uniforme acorde a los parámetros democráticos, que podía haber conllevado a la generación de un derecho a la democracia consuetudinario, tal y como se estaba formando en Venezuela antes de 2006, experimentó serios retrocesos a partir de dicho proceso electoral.

13.5.3. REPÚBLICA DOMINICANA.

13.5.3.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

Entre los textos internacionales que proclaman y otorgan derechos políticos para los ciudadanos, la República Dominicana ha ratificado a día de hoy la gran mayoría de tratados sobre derechos políticos, entre los que destacan los siguientes textos internacionales:

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR REPÚBLICA DOMINICANA.

- Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹²⁹⁵
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹²⁹⁶
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹²⁹⁷
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹²⁹⁸
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹²⁹⁹
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969.¹³⁰⁰
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.¹³⁰¹

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

ESTANDARES OEA	LEY ELECTORAL (No. 275/97) DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DOMINICANA 26 ENERO 2010		
----------------	---	---	--	--

¹²⁹⁵ Firmado el 14 de Junio de 1969, ratificado el 4 de enero de 1978.
¹²⁹⁶ Ratificado el 4 de enero de 1978.
¹²⁹⁷ Ratificado el 2 de septiembre de 1982.
¹²⁹⁸ Ratificado el 25 de Mayo de 1983.
¹²⁹⁹ Ratificado el 18 de Agosto de 2009.
¹³⁰⁰ Ratificado el 21 de Enero de 1978.
¹³⁰¹ Ratificado el 28 de diciembre de 2006.

VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO		77		
INSCRIPCIÓN/ REGISTRO CIVIL	<input checked="" type="checkbox"/> 39			
REGISTRO ELECTORAL	<input checked="" type="checkbox"/> 39			
ACCESO A CENTRO DE VOTACIÓN	<input checked="" type="checkbox"/> 113 Y SS			
EMISIÓN DEL VOTO	<input checked="" type="checkbox"/> 105 Y SS	<input checked="" type="checkbox"/> 208		
INTEGRIDAD PREFERENCIAS DEL VOTANTE	<input checked="" type="checkbox"/> 122	<input checked="" type="checkbox"/> 208		
REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE		<input checked="" type="checkbox"/> 208		
DERECHO POSTULACIÓN CARGOS PÚBLICOS	<input checked="" type="checkbox"/> 76 a 78	<input checked="" type="checkbox"/> 79, 82		
IGUALDAD EN SEGURIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> 89			
IGUALDAD OPORTUNIDADES				
LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN	<input checked="" type="checkbox"/> 94	<input checked="" type="checkbox"/> 49		
LIBERTAD ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y MOVIMIENTO	<input checked="" type="checkbox"/> 90, 91	<input checked="" type="checkbox"/> 47, 48		
FRECUENCIA ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES	<input checked="" type="checkbox"/> 86	<input checked="" type="checkbox"/> 124		
IRREVERSIBILIDAD DE RESULTADOS ELECTORALES				

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 16 DE MAYO DE 2000.¹³⁰²

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las

¹³⁰² Informe Final OEA (2000). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

siguientes:

“El proceso electoral dominicano que culminó el pasado 16 de mayo de 2000, configuró un nuevo avance en la consolidación de su institucionalidad democrática.”

2) ELECCIONES GENERALES, ORDINARIAS, CONGRESALES Y MUNICIPALES 16 DE MAYO DE 2002.¹³⁰³

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“El desarrollo del proceso electoral de República Dominicana para las Elecciones Congresales y Municipales del pasado 16 de mayo, que acompañó la Misión de Observación Electoral del Secretario General de la OEA, permite concluir que la posibilidad contar con la voluntad y la responsabilidad del liderazgo político del país, aunada a la conciencia cívica de la ciudadanía, permitió lograr, en un corto plazo (1994- 2002), la evolución hacia una institución electoral con capacidad de garantizar elecciones libres y justas como fueron éstas.”

3) ELECCIONES PRESIDENCIALES 16 DE MAYO DE 2004.¹³⁰⁴

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La Misión desea destacar el papel de las autoridades electorales dominicanas a todos los niveles, Junta Central, Juntas Municipales, Colegios Electorales, por su compromiso de llevar a cabo con éxito este ejercicio comicial. Sin duda su esfuerzo contribuyó, de una manera esencial, para el buen término de las elecciones de 2004,

[...] En general, la organización de las elecciones se llevó a cabo de manera adecuada, lo cual contribuyó en la generación de un clima de mayor confianza entre todos los actores políticos. Desafortunadamente, este desempeño no contribuyó a superar del todo la desconfianza hacia la autoridad electoral, como ya se ha indicado.”

4) ELECCIONES ORDINARIAS GENERALES, CONGRESIONALES Y

¹³⁰³ Informe Final MOE OEA (2002). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

¹³⁰⁴ Informe Final OEA (2004). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

MUNICIPALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA CELEBRADAS EL 16 DE MAYO DE 2006.¹³⁰⁵

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral son las siguientes:

“En síntesis y como conclusión general, la Misión puede constatar que el proceso electoral se desarrolló normalmente. El día de los comicios, en la mayoría de los lugares observados, la votación se efectuó con normalidad y sin mayores complicaciones; los ciudadanos pudieron ejercer su derecho al voto en forma libre y segura; el proceso de identificación, sufragio y cierre fue ordenado y fluido durante todo el día.[...]”

*La Misión considera que **la JCE, por su parte, logró importantes avances en lo relativo a la organización y desarrollo de los comicios, lo cual ha generado mayores seguridades y confianza en el sistema electoral dominicano.** [...]”*

*Otro ejemplo del mejoramiento de la organización electoral es la existencia de un **Padrón Electoral** fácilmente accesible y transparente que brinda amplias garantías al proceso.”*

Asimismo, la Misión destacó la decisión de la Junta Central Electoral (JCE) de firmar por primera vez con una MOE de la OEA un **Acuerdo sobre Procedimientos de Observación Electoral**, así como la excelente predisposición por parte de sus autoridades y funcionarios para colaborar en la tarea de los observadores.

5) ELECCIONES ORDINARIAS GENERALES PRESIDENCIALES CELEBRADAS EL 16 DE MAYO DE 2008.¹³⁰⁶

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

*“La principal conclusión de la Misión de Observación Electoral es que **el proceso electoral se ha realizado de manera exitosa y que la voluntad de los dominicanos, libremente expresada en las urnas, se ha respetado.** La misión entiende que este éxito se le debe reconocer el esfuerzo realizado por todos los actores electorales y, en particular, por la Junta Central Electoral. Si bien la democracia dominicana goza de estabilidad y madurez, los desafíos jurídicos, técnicos y políticos que la Junta tuvo que solventar no fueron menores, pero*

¹³⁰⁵ Informe Final OEA (2006). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

¹³⁰⁶ Informe Final OEA (2008). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

siempre prevaleció la voluntad de resolver los problemas y la confianza en la posibilidad de concluir exitosamente con todo el proceso.”

6) ELECCIONES ORDINARIAS GENERALES CONGRESIONALES Y MUNICIPALES DEL 16 DE MAYO DE 2010.¹³⁰⁷

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La Misión considera que el proceso se ha realizado de manera exitosa y que se ha respetado la voluntad de los dominicanos, libremente expresada en las urnas. La Misión reconoce el esfuerzo realizado por todos los actores electorales y, en particular, por la Junta Central Electoral. Durante el período de observación la MOE/OEA pudo constatar que el organismo electoral gozó de la confianza plena de los actores políticos y sociales para este proceso, hecho que es un logro significativo para la consolidación del sistema electoral y democrático dominicano.”

7) ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 20 DE MAYO DE 2012.¹³⁰⁸

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“la MOE/OEA pudo constatar en terreno una vez más los enormes avances institucionales en materia electoral. [...]

la Misión expresa su satisfacción por el proceso electoral, el cual se llevó adelante con gran profesionalismo por parte de la Junta Central Electoral. Cabe destacar la apertura y buena disposición de las autoridades para responder de manera adecuada a los requerimientos de información por parte de la MOE/OEA. [...]

La alta participación -que rodeó el 70% de los habilitados para votar- demuestra una vez más la gran vocación cívica de los dominicanos.”

13.5.3.2. CONCLUSIONES.

¹³⁰⁷ Informe Final OEA (2010). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

¹³⁰⁸ Informe Final MOE OEA (2012). Sitio web: scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_13/CP31634T04.doc

Como síntesis de lo reseñado en los apartados anteriores, en lo que respecta al ajuste de República Dominicana a las normas internacionales en materia de democracia y derechos políticos, podemos alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) República Dominicana ha ratificado los tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado dominicano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para República Dominicana y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OEA confirman que, desde el año 2000, los procesos electorales celebrados en el país respetaron el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE también revelaron que los procesos electorales se ajustaron mayoritariamente a los estándares internacionales para elecciones democráticas, lo que también parece abundar en la posible concurrencia del elemento material de una costumbre internacional consistente en el derecho a la democracia.

2) Como conclusión, podemos afirmar que en República Dominicana existe un derecho a la democracia creado por vía consuetudinaria, habida cuenta que la práctica electoral seguida por las autoridades dominicanas se han venido ajustando de manera uniforme y constante a los estándares

internacionales de observación de la OEA, tal y como se confirma en los informes finales de esta Organización.

13.5.4. MÉXICO.

13.5.4.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL AJUSTE A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR MÉXICO.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, 1966.¹³⁰⁹

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³¹⁰

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³¹¹

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³¹²

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD).¹³¹³

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969.¹³¹⁴

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.¹³¹⁵

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

¹³⁰⁹ Ratificado en 1981.

¹³¹⁰ Ratificado en 2002.

¹³¹¹ Ratificado en 1981.

¹³¹² Ratificado en 1975.

¹³¹³ Ratificado el 17 de diciembre de 2007.

¹³¹⁴ Ratificado el 3 de febrero de 1981.

¹³¹⁵ Ratificado el 6 de diciembre de 2000.


ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTADOS UNIDOS MÉXICO	CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)	LEY GENERAL SISTEMA MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	
SUFRAGIO UNIVERSAL	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A SER CANDIDATO	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO LIBRE	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO IGUALITARIO	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
VOTO SECRETO	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS	41 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO				
ELECCIONES PERIÓDICAS	41 <input checked="" type="checkbox"/>			
LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD				
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA		4 <input checked="" type="checkbox"/>		
NO DISCRIMINACIÓN				
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	9 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES		6 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO			3 <input checked="" type="checkbox"/>	
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	11 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS	20 <input checked="" type="checkbox"/>			

SEGURIDAD EN LAS PERSONAS			
DERECHO AL VOTO	4	<input checked="" type="checkbox"/>	

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

ESTANDARES OEA	CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTADOS UNIDOS MÉXICO	CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)	LEY GENERAL SISTEMA MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	
VOTO UNIVERSAL Y EQUITATIVO	41 <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
INSCRIPCIÓN/ REGISTRO CIVIL				
REGISTRO ELECTORAL		6, 179 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
ACCESO A CENTRO DE VOTACIÓN		259 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
EMISIÓN DEL VOTO		259 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
INTEGRIDAD PREFERENCIAS DEL VOTANTE				
REGISTRO EXACTO DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE		259 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO POSTULACIÓN CARGOS PÚBLICOS	41 <input checked="" type="checkbox"/>	22, 24, 218 <input checked="" type="checkbox"/>		
IGUALDAD EN SEGURIDAD		286 <input checked="" type="checkbox"/>		
IGUALDAD OPORTUNIDADES		218 <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE PRENSA E INFORMACIÓN	7 <input checked="" type="checkbox"/>			
LIBERTAD ASOCIACIÓN, ASAMBLEA, EXPRESIÓN Y MOVIMIENTO	9, 11 <input checked="" type="checkbox"/>			

FRECUENCIA ELECCIONES REGULARES PARA ALTOS CARGOS NACIONALES		19			
IRREVERSIBILIDAD DE RESULTADOS ELECTORALES					

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE 2 DE JULIO DE 2006. INFORME DE LA MOE UE.¹³¹⁶

Por su parte, el informe final de la MOE UE concluyó que las elecciones de 2 de Julio de 2006:

“cumplieron con los principios para la celebración de elecciones auténticamente democráticas. Fueron, generalmente, competitivas, transparentes, bien administradas, y se celebraron en un ambiente de respeto a las libertades de expresión, reunión y asociación, demostrando el firme compromiso de los ciudadanos mexicanos con el fortalecimiento y consolidación de la democracia. El marco legislativo es propicio para la celebración de elecciones democráticas y se han adoptado numerosas salvaguardas en la última década para garantizar la transparencia del proceso.”¹³¹⁷

2) ELECCIONES FEDERALES DE DIPUTADOS DE 5 DE JULIO DE 2009. INFORME DE LA MOE OEA.¹³¹⁸

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones mexicanas del 5 de julio de 2009 fueron un ejemplo de civilidad y de democracia. En este sentido, se reconoce la vocación democrática del pueblo mexicano y el trabajo de sus autoridades por el despliegue de esfuerzos para alcanzar un clima electoral tranquilo y un desarrollo ejemplar de las elecciones como el que se observó en esta elección. Con todo, el desarrollo de la jornada electoral del 5 de julio debe ser evaluado de manera muy positiva, tanto

¹³¹⁶ INFORME FINAL UE ELECCIONES 2006. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-informe-final-elecciones-presidenciales-y>

¹³¹⁷ INFORME FINAL UE ELECCIONES JULIO 2006- MÉXICO.

¹³¹⁸ INFORME FINAL MOE OEA ELECCIONES 2009.

https://www.oas.org/sap/docs/DECO/publicaciones_misiones/Mexico_Fed_July2009.pdf

desde el punto de vista logístico y despliegue en terreno, como por el nivel de profesionalismo mostrado por los integrantes del IFE en cada una de las etapas del proceso.”

3) ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE 1 DE JULIO DE 2012. INFORME MOE OEA.¹³¹⁹

Las Conclusiones de la MOE OEA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“El trabajo de los organismos electorales en las elecciones generales de 2012, corroboró su calidad técnica y logística en el manejo de uno de los padrones electorales más grandes de las Américas, con un despliegue de más de 140,000 casillas. Los ajustes legales y reglamentarios realizados para mejorar la calidad de la jornada electoral han demostrado su pertinencia y utilidad, mientras que el conjunto de reformas constitucionales de 2007 han contribuido al desarrollo de campañas más equitativas e incluyentes. Ciertamente, se constataron algunas fragilidades y temas en los cuales se requerirán modificaciones adicionales pero no empañan el balance general de las elecciones y constituyen más bien una guía para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

Se valora positivamente que la mayoría de las recomendaciones y sugerencias planteadas por la Misión de la OEA en el 2009 fueron atendidas, en especial aquellas vinculadas con la jornada electoral, contribuyendo a la realización de un proceso electoral más seguro y más sencillo para los votantes.

Finalmente, la MOE/OEA reitera sus felicitaciones a los ciudadanos y ciudadanas mexicanos por su excelente comportamiento cívico, lo que permitió que este Proceso Electoral Federal 2011-2012 se desarrollara en un marco de tranquilidad que muestra nuevamente la madurez de la democracia en los Estados Unidos Mexicanos.”

4) ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE 1 DE JULIO DE 2012. INFORME DE LA MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES DE LA UNIÓN EUROPEA.¹³²⁰

Las Conclusiones de la MEE UE sobre el proceso electoral son las siguientes:

¹³¹⁹ INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2000:

http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Mexico2012.pdf

¹³²⁰ INFORME FINAL DE LA MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES UE ELECCIONES 2012. (http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/more_info/official_final_report_en.pdf)

“El marco legal de México para la celebración de elecciones es altamente especializado y detallado. Las reformas electorales de 2007 y 2008 han mejorado el marco legal y han contribuido a reforzar unas condiciones igualitarias para todos los partidos políticos y la transparencia del proceso electoral. [...]

Algunas reformas legales coincidieron con recomendaciones MOE UE 2006: posibilidad de recontar boletas, renovación escalonada de los consejeros generales del IFE y la reducción del período de campaña electoral. [...]

A pesar de la complejidad del recuento que añadía la elección presidencial, proceso, el IFE administró las elecciones de forma eficiente. [...]

La violencia asociada al crimen organizado no tuvo impacto negativo en la organización y logística de las elecciones. [...]

La normativa que prohíbe que los partidos contraten directamente la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación privados ha mejorado la igualdad de oportunidades.”

13.5.4.2. CONCLUSIONES.

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) México ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado mexicano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para México y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OEA y la UE confirman que, desde el año 2006, los procesos electorales celebrados en el país respetaron el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE también revelaron que los procesos electorales se ajustaron mayoritariamente a los estándares internacionales para elecciones, lo que también parece abundar en la posible concurrencia del elemento material de una costumbre internacional consistente en el derecho a la democracia.

2) Como conclusión, podemos afirmar que en México existe un derecho a la democracia en formación que se está creando por vía consuetudinaria, habida cuenta que la práctica electoral seguida por las autoridades mexicanas se han venido ajustando desde 2006 manera constante y uniforme a los estándares internacionales de observación de la OEA y la UE, tal y como se confirma en los informes finales de esta Organización.

13.5.5. UCRANIA.

13.5.5.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR UCRANIA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³²¹

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³²²

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³²³

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹³²⁴

Convención para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Consejo de Europa).¹³²⁵

¹³²¹ Ratificado en 1981.

¹³²² Ratificado el 12 de marzo de 1981.

¹³²³ Ratificado el 7 de marzo de 1969.

¹³²⁴ Ratificado el 4 de febrero de 2010.

¹³²⁵ Ratificado el 11 de septiembre de 1997.

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE, 1990.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE).

CRITERIOS DOCUMENTO COPENHAGUE 1990	CONSTITUCIÓN DE UCRANIA	LEY SOBRE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DEL PUEBLO	LEY SOBRE LA COMISIÓN ELECTORAL CENTRAL	LEY SOBRE EL REGISTRO DE VOTANTES DEL ESTADO
ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES (7.1)	69 <input checked="" type="checkbox"/>	6 <input checked="" type="checkbox"/>		
ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR (7.2)	71 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS (7.3)	69 <input checked="" type="checkbox"/>	1, 2, 3 <input checked="" type="checkbox"/>		
VOTACIÓN SECRETA Y RECUENTO LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS (7.4)		7 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS (7.5)		9 <input checked="" type="checkbox"/>		

DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES (7.6)		75 y ss <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE (7.7)		68 y ss <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (7.8)		63 y ss <input checked="" type="checkbox"/>		
GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO (7.9)		80 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES (8)		27, 77 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN (9.1)	34 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS (9.2)	39 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO DE ASOCIACIÓN (9.3)	36 <input checked="" type="checkbox"/>			
LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN (9.4)	34 <input checked="" type="checkbox"/>			
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS (9.5)	33			
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (9.6)	41 <input checked="" type="checkbox"/>			

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) Las Elecciones Parlamentarias de 29 de Marzo de 1998.¹³²⁶

Constituyeron las primeras elecciones libres celebradas en Ucrania a la que la OSCE envió una Misión de Observación electoral.

Las **Conclusiones** de la MOE OSCE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones ucranianas fueron desarrollada bajo un marco legal y administrativo adecuado. Sin embargo, la campaña fue perjudicada por incidentes violencia, arrestos y acciones contra candidatos y abuso del poder público, lo que representa una seria deficiencia en el desarrollo de la campaña, y suscita cuestiones acerca de la neutralidad del aparato del Estado en la elección. [...]

En la jornada electoral, el proceso fue conducido de manera generalmente pacífica y de manera ordenada. La complejidad del sistema, sin embargo, ha causado problemas en los colegios electorales visitados.”

2) La 1ª ronda de las elecciones presidenciales de 31 de Octubre de 1.999¹³²⁷, también fracasaron en el cumplimiento de los compromisos de la OSCE.

A pesar de las recientes mejoras en la legislación electoral, el marco legislativo y administrativo no consiguió proporcionar un terreno de juego justo y equilibrado para todos los candidatos. Además, la campaña extendida, sistemática y coordinada por las instituciones del Estado a todos los niveles, para influenciar de forma indebida a los votantes para conseguir el apoyo del Presidente contraviniendo la normativa electoral ucraniana y los estándares de la OSCE fue inaceptable. No existieron dudas de que la coerción de los ciudadanos por parte del Estado en la campaña y en el voto a favor de un candidato no tiene lugar en una sociedad democrática. *Estas deficiencias deben ser corregidas con anterioridad a futuras elecciones.*

¹³²⁶ Informe Final OSCE/ODIHR (1998).

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/15030?download=true>

¹³²⁷ Informe Final OSCE/ODIHR (1999):

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/15000?download=true>

3) Elecciones Parlamentarias 31 de Marzo de 2002.¹³²⁸

Estas elecciones supusieron un importante avance en el cumplimiento de los estándares internacionales en relación a las elecciones de 1.998, aunque persistieron graves deficiencias.

En primer lugar, entre los factores que contribuyeron a la mejora de este proceso electoral, destacan:

1. La nueva Ley Electoral que tuvo en consideración las recomendaciones previas de la OSCE y del Consejo de Europa.
- 2 Una eficiente y ordenada Administración Electoral por la Comisión Electoral Central (CEC).
- 3 Mesas electorales multipartidistas que mejoraron la transparencia del proceso.
- 4 Un racionalizado mecanismo de resolución de conflictos.
- 5 Un amplio espectro de opciones políticas con 33 partidos y bloques.
- 6 Una sociedad civil muy comprometida con el proceso.

4) Elecciones Presidenciales 31 de Octubre de 2004.¹³²⁹

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las Elecciones Presidenciales de 31 Octubre de 2004 no respetaron muchas de los estándares fijados por la OSCE y el Consejo de Europa para las elecciones democráticas. [...] Estas elecciones constituyeron un grave retroceso en el desarrollo democrático de las elecciones en Ucrania.”

Entre las deficiencias de este proceso, el informe de la MOE OSCE destaca:

- La campaña electoral fue rencorosa, polarizada y no permitió condiciones equitativas para todos los candidatos; - La rivalidad entre los dos candidatos principales

¹³²⁸ Informe Final OSCE/ODIHR (2002):

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947?download=true>

¹³²⁹ Informe Final OSCE/ODIHR (2004):

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true>

y sus simpatizantes adquirió una dimensión regional y el tono de la campaña fue incrementando la polarización del discurso político; - El presunto envenenamiento del candidato Yushenko y sus acusaciones de que las autoridades eran las responsables causó una importante polémica antes de las elecciones.

5) La repetición el 26 de Diciembre de 2.004 de la 2ª vuelta de las Elecciones Presidenciales.¹³³⁰

Ante las graves irregularidades y el fraude sistemático detectado en la 2ª vuelta de las elecciones presidenciales celebradas el 21 de Noviembre de 2.004, y en base a la presión política vivida en Ucrania tras dichos comicios gracias a la “Revolución Naranja”, liderada por Viktor Yushenko y Yulia Timoshenko, el Tribunal Supremo de Ucrania –en una decisión clave para asentar los cimientos de la democracia en el país- hubo de solucionar la crisis política con la convocatoria de una nueva cita electoral a fin de repetir la 2ª vuelta de las Elecciones Presidenciales, que enfrentaría a los dos candidatos más votados en la 1ª vuelta, Viktor Yanukovich y Viktor Yushenko.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

El propio Informe Preliminar de la IEOM aseguró que

“la segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebradas en Ucrania el 21 de Noviembre de 2004 no cumplió un considerable número de los compromisos establecidos por la OSCE y el Consejo de Europa, así como otros estándares europeos para unas elecciones democráticas. Al igual que en la primera vuelta, las autoridades del Estado mostraron falta de voluntad para desarrollar un proceso electoral genuinamente democrático”.

En consecuencia, las Elecciones celebradas el 26 de Diciembre de 2004 sí acercaron sustancialmente a Ucrania al cumplimiento de los compromisos de la OSCE y los estándares del Consejo de Europa y otros organismos europeos, y supusieron un gran avance en el desarrollo de los procesos electorales en el país.

¹³³⁰ Informe Final OSCE/ODIHR (2004):

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true>

6) Elecciones Parlamentarias de 26 de Marzo de 2006.¹³³¹

Conclusiones

Cuartas elecciones parlamentarias desde la Independencia, que **consolidaron los avances democráticos que estableció la repetición de la 2ª vuelta de las elecciones de 2004, al ser el cumplimiento de los estándares internacionales de las elecciones democráticas una prioridad de las autoridades.**

El marco legislativo fue modificado sustancialmente debido a un **Acuerdo político alcanzado el 8 de Diciembre de 2.004**, que transfería algunos poderes desde el Presidente al Parlamento, y creaba un nuevo sistema de elección de los miembros del Parlamento.

“Las elecciones parlamentarias de 26 de Marzo fueron desarrolladas ampliamente en línea con los compromisos de la OSCE, Consejo de Europa y otros estándares internacionales para elecciones democráticas. En términos generales, los derechos civiles y políticos fueron respetados, incluyendo las libertades fundamentales de expresión, asociación y reunión. Un proceso de registro de candidatos inclusivo y un contexto vibrante de los medios de comunicación proporcionaban una competición genuina. Esto capacitó a los votantes a tener una opción informada entre las distintas alternativas políticas. Los progresos del proceso electoral, ya evidentes durante las elecciones de 26 de diciembre de 2004 –segunda vuelta repetida de la elección presidencial- fue consolidada.”

7) Elecciones Parlamentarias anticipadas de 30 de Septiembre de 2007.¹³³²

Tras las elecciones de 26 de Marzo de 2006, comenzaron las conversaciones entre el Partido “Nuestra Ucrania” (OU), el Bloque de Yulia Timoshenko (BYuT) y el Partido Socialista de Ucrania (SPU) para la formación de gobierno fracasó después de meses de negociación, y el SPU finalmente sí alcanzó una coalición para formar gobierno en mayoría junto al Partido de las Regiones (PoR) y el Partido Comunista de Ucrania (CPU).

¹³³¹ Informe Final OSCE/ODIHR (2006).

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595?download=true>

¹³³² Informe Final OSCE/ODIHR (2007).

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/29970?download=true>

En Marzo de 2007, se produjo una crisis por el transfuguismo de ciertos diputados de la oposición (de OU y del BYuT) al bando gubernamental. Esto fue considerado inconstitucional por el Presidente, quien dictó un decreto convocando elecciones anticipadas para finales del mes de Mayo. La crisis finalizó el 27 de Mayo, con el acuerdo alcanzado entre el Presidente, el Primer Ministro y el Presidente del Parlamento, con la convocatoria de elecciones para el 30 de septiembre.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La MOE concluyó que las elecciones fueron conducidas mayoritariamente en línea con los compromisos de la OSCE y del Consejo de Europa y otros estándares internacionales para elecciones democráticas, y confirmó un contexto abierto y competitivo para el desarrollo de elecciones. Sin embargo, la MOE también destacó varias áreas de preocupación, incluyendo algunas recientes modificaciones a la ley electoral, la calidad inadecuada de la lista de votantes (VLs), y la posible privación del derecho de voto de los votantes que cruzaron la frontera del país después del 1 de Agosto de 2007. [...]

El marco legal presenta una base adecuada para el desarrollo de unas elecciones democráticas, pero las últimas enmiendas a la Ley de Elecciones Parlamentarias de 2004, que se aprobaron como compromiso para lograr la salida de la crisis política, afectaron negativamente el proceso.”

8) Elecciones Presidenciales de 2010 (1ª vuelta: 17 de Enero; 2ª vuelta: 7 de Febrero de 2010).¹³³³

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

Las dos vueltas de estas elecciones cumplieron adecuadamente la mayoría de los parámetros fijados por la OSCE y el Consejo de Europa. Estas elecciones consolidaron los progresos que vienen lográndose desde las elecciones repetidas de 2004.

“La elección presidencial se ajustó a la mayoría de compromisos de la OSCE y otros estándares internacionales para elecciones democráticas y consolidó los progresos alcanzados desde 2004. El proceso fue transparente y ofreció a los votantes una opción genuina entre los candidatos que representaban visiones políticas diversas. Sin embargo, las infundadas

¹³³³ Informe Final OSCE/ODIHR (2010).

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844?download=true>

alegaciones de fraude electoral masivo afectaron negativamente la atmósfera de la elección y la confianza de los votantes en el proceso. [...]

La ley electoral existente, tras la modificación de 2009, constituye un paso hacia atrás en comparación con legislación previa. El marco legal permanece opaco y en varias ocasiones las leyes se contradecían entre sí.”

9) Elecciones Parlamentarias de 28 de Octubre de 2012.¹³³⁴

Las elecciones parlamentarias celebradas en Ucrania en Octubre de 2012 venían marcadas por el hecho de que la candidata del principal partido de la oposición, Yulia Timoshenko, se encontraba inhabilitada para concurrir a las elecciones por haber sido condenada en 2011 a 7 años de cárcel, por un supuesto delito de abuso de poder en relación a la firma de contratos de gas con Rusia en enero de 2009, que se entendieron desventajosos para Ucrania. Este juicio y la posterior condena fueron y siguen siendo duramente criticados por Organizaciones internacionales, como la Unión Europea, la OSCE o el Consejo de Europa, al interpretarlo como un “juicio político”.¹³³⁵

Además de este hecho, que condicionó la cita electoral y que contravenía los principios y estándares del Documento de Copenhague así como los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los informes preliminares y el informe final emitidos por la Misión de la OSCE/ODIHR desplegada en el país concluyeron que

“aunque los votantes tenían diferentes opciones políticas para elegir y la jornada electoral se desarrolló de forma tranquila y pacífica, diversos aspectos del proceso electoral constituyeron un retroceso en relación a elecciones anteriores. Concretamente, estas elecciones se caracterizaron por falta de competitividad, causada sobre todo por el abuso de recursos administrativos por el partido en el poder, la falta de transparencia en la financiación de la campaña electoral y de los partidos políticos y la ausencia de una cobertura equilibrada de los medios de comunicación. [...]

Mientras que los procesos de votación y recuento en la jornada electoral fueron evaluados en general de forma positiva, la tabulación y agregación de resultados fue calificada de manera ampliamente negativa en casi la mitad de los distritos electorales observados. en la fase postelectoral, la integridad de los resultados en algunos distritos pareció estar cuestionada por casos de manipulación de los resultados y otras irregularidades, que no fueron debidamente resueltas por la Comisión Electoral Central ni por los tribunales.”

¹³³⁴ Informe Final OSCE/ODIHR (2012). <http://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true>

¹³³⁵ http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/11/actualidad/1318317478_423665.html

9) Elecciones presidenciales de 25 de Mayo de 2014.¹³³⁶

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La declaración preliminar emitida por la MOE el 26 de Mayo de 2014 concluyó que la elección “se caracterizaba por la alta participación de los votantes y la clara determinación de las autoridades en celebrar unas elecciones genuinas ampliamente en línea con los compromisos internacionales y con respeto de las libertades fundamentales en la mayor parte del país. Ello a pesar del contexto hostil de inseguridad en las dos regiones del este del país y los crecientes intentos de descarrillar el proceso por grupos armados en estas partes del país.”

10) Elecciones parlamentarias de 26 de octubre de 2014.¹³³⁷

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“La Declaración Preliminar emitida por la MOE el 27 de Octubre de 2014 concluyó que las elecciones “marcaron un importante paso en las aspiraciones de Ucrania a consolidar unas elecciones democráticas en línea con sus compromisos internacionales. Hubo muchos puntos positivos en el proceso, tales como una Comisión Electoral Central imparcial y eficiente, una ampliamente competida elección con opciones reales para los votantes, y el respeto general por las libertades fundamentales. [...]”

Mientras que la votación, y a un menor nivel el recuento, fueron valorados positivamente por la MOE, se produjeron problemas significativos durante el proceso de tabulación en algunos distritos electorales, incluyendo casos de manipulación de resultados.”

13.5.5.2. CONCLUSIONES.

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

¹³³⁶ Informe Final OSCE/ODIHR. <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>

¹³³⁷ Informe Final OSCE/ODIHR.

1) Ucrania ha ratificado los tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado ucraniano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Ucrania y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OSCE nos muestran que, a pesar de que los procesos electorales celebrados tras la independencia adolecieron de graves defectos, sin embargo, a partir del hito clave de la repetición de la 2ª vuelta de las elecciones de 2004, los procesos electorales celebrados en el país se fueron acomodando progresivamente al contenido del derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes. Aún cuando han persistido retrocesos y se han mantenido serios incumplimientos en algunas de estas elecciones (por ejemplo, en 2012), la línea mantenida desde 2004 hasta la actualidad resulta positiva.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, desde la repetición de la 2ª vuelta de las elecciones de 2004, las MOE OSCE también revelaron que los procesos electorales se ajustaron mayoritariamente a los estándares internacionales para elecciones, lo que también podría conducirnos hacia la posible concurrencia del elemento material de una costumbre internacional consistente en el respeto a los principios democráticos. Sin embargo, en el caso ucraniano, el elemento material necesario para la generación de un derecho a la democracia consuetudinario no parece haber sido tan uniforme ni constante como exige el Derecho Internacional Público.

2) Como conclusión, podemos afirmar que en Ucrania no existe un derecho a la democracia consuetudinario, habida cuenta que la práctica electoral

seguida por las autoridades ucranianas, aún con procesos evaluados muy positivamente desde 2004, sin embargo, no ha mantenido una tendencia constante, uniforme y reiterada de ajuste a estos estándares internacionales para elecciones democráticas. Habrá que esperar al resultado de las próximas citas electorales para verificar si se mantiene la línea adecuada para la formación del citado derecho por vía consuetudinaria.

13.5.6. BOSNIA HERZEGOVINA.

13.5.6.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL AJUSTE A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR BOSNIA HERZEGOVINA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³³⁸

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³³⁹

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³⁴⁰

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³⁴¹

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹³⁴²

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE, 1990.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

¹³³⁸ Firmado el 1 de septiembre de 1993.

¹³³⁹ Ratificado el 1 de marzo de 1995.

¹³⁴⁰ Ratificado el 1 de septiembre de 1993.

¹³⁴¹ Ratificado el 16 de Julio de 1973.

¹³⁴² Ratificado el 12 de marzo de 2010.

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE).

CRITERIOS DOCUMENTO COPENHAGUE 1990	CONSTITUCIÓN (IV Anexo Acuerdo Paz Dayton)	LEY ELECTORAL	(Anexo III Acuerdos de Paz Dayton: Elecciones)	LEY SOBRE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS
ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES (7.1)	I.2 <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR (7.2)	IV <input checked="" type="checkbox"/>	1.1, 1.14 y ss <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS (7.3)		<input checked="" type="checkbox"/> 1.3	<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
VOTACIÓN SECRETA Y RECUENTO LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS (7.4)		<input checked="" type="checkbox"/> 1.3	<input checked="" type="checkbox"/> II.1	
DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS (7.5)		4.1 y ss <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> IV.1	
DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES (7.6)		xx		
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE (7.7)		<input checked="" type="checkbox"/> 1.11		
LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (7.8)				

GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO (7.9)		<input checked="" type="checkbox"/> 19, 110		
PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES (8)		<input checked="" type="checkbox"/> 17.1		
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN (9.1)	II.3 <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS (9.2)	II.3 <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> 7.1	<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
DERECHO DE ASOCIACIÓN (9.3)	II.3 <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN (9.4)	II.3 <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS (9.5)	I.4 <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> I.1	
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (9.6)	II.3 <input checked="" type="checkbox"/>			

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) Las **Elecciones Parlamentarias de 14 de Septiembre de 1996**¹³⁴³ constituyeron el primer intento de elecciones democráticas llevadas a cabo en el país, y fueron observadas por un **Coordinador para la Monitorización Internacional (CIM)**, para cuyo puesto se designó al holandés Mr. Eduard van Thijn, asistido de un reducido equipo de observadores de larga y corta duración, con el objeto de verificar si estas elecciones se ajustaban a los compromisos recogidos en el Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 (adjunto en los Acuerdos de Paz de Dayton) y el marco legal y normas establecidas para regular el proceso electoral de conformidad con los Acuerdos

¹³⁴³ Informe Final CIM- OSCE (1996).

de Dayton.

Conclusiones

La Declaración Preliminar del CIM reseñó que *“la jornada electoral transcurrió técnicamente bien, pero que el clima general de las elecciones fue en algunos casos inferior a los estándares mínimos de la OSCE.”*

“El CIM enfatiza que estas elecciones, aunque caracterizadas por sus imperfecciones, se celebró de manera que significó un primer paso en el desarrollo democrático de Bosnia- Herzegovina.

“Estas primeras elecciones, post- conflicto -a juicio del CIM y de la OSCE- no se ajustaron al Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la OSCE (entonces CSCE) de 1990, por la vulneración de algunos de sus compromisos”

“Al CIM le gustaría llamar la atención al artículo 7.9 del Documento de Copenhague que exige que los candidatos que obtengan el necesario número de votos por ley pueden ocupar su puesto debidamente.”

De este modo, “el proceso para establecer la libertad y la democracia en Bosnia y Herzegovina será un largo y duro proceso”.

2) Elecciones Municipales de 13-14 de Septiembre de 1997.¹³⁴⁴

De acuerdo con el artículo III.2 del Anexo 3° del Acuerdo Marco General para la Paz firmado en Dayton, la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (en adelante, ODIHR) estableció una **Misión de Observación Electoral** en Mayo de 1997 para observar, monitorizar y asistir el proceso electoral de las Elecciones Municipales de 13 y 14 de Septiembre de 1997.

Como conclusión, la ODIHR reconoció que

“queda un largo camino para que las elecciones en Bosnia Herzegovina se ajusten a los estándares de la OSCE, pero que estas elecciones municipales representan un logro significativo para el proceso de paz en que está inmerso el país.”

¹³⁴⁴ Informe Final OSCE/ODIHR (1997).

3) Elecciones Parlamentarias a la Asamblea Nacional de la República Sprska de 22-23 de Noviembre de 1997.¹³⁴⁵

La “sui generis” organización territorial, administrativa e institucional de Bosnia Herzegovina en dos entidades federadas: la Federación Bosnia y Herzegovina y la República Sprska conlleva que puedan celebrarse de forma separada elecciones en cada una de esas entidades. Es lo que se produjo en el año 1997, cuando se convocaron elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional de la República Sprska que tuvieron lugar los días 22 y 23 de Noviembre de 1997.

Conclusiones

La **Misión de Observación Electoral (MOE)** creada por la OSCE para estas elecciones concluyó que

“habían supuesto un paso hacia delante en el cumplimiento de los estándares internacionales”.

La MOE consideró que el proceso electoral fue bien administrado y correcto técnicamente, aunque ello estaba condicionado por un contexto político con numerosas deficiencias democráticas. La jornada electoral y la campaña se desarrollaron en un ambiente pacífico y calmado, aunque se produjeron incidentes aislados. El papel de los partidos políticos fue positivo y comprometido con la implementación de los acuerdos de paz, aunque esto se realizó de forma muy lenta.

4) Elecciones Generales de 12-13 de Septiembre de 1998.¹³⁴⁶

Conclusiones

La siguiente cita electoral de ámbito nacional se desarrolló en un entorno pacífico y libre de violencia e intimidación, aún con algunos incidentes aislados. La campaña electoral fue dirigida adecuadamente, y el escenario político fue más competitivo y con un lenguaje más constructivo que en elecciones previas. La cobertura

¹³⁴⁵ Informe Final OSCE/ODIHR (1997): <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14048?download=true>

¹³⁴⁶ Informe Final OSCE/ODIHR (1998): <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14045?download=true>

de los medios de comunicación presentó una ligera mejoría, rebajándose el tono incendiario de algunos candidatos y medios, y fue notablemente más equilibrada que en ocasiones anteriores, lo que representó un avance de considerable importancia para el desarrollo democrático del proceso electoral. Igualmente destacable fue el papel de la Comisión de Expertos de Medios de Comunicación que adoptó un papel muy activo para promover un discurso político equilibrado y más positivo en los medios de comunicación y siguió una actuación contundente para evitar violaciones de las directrices de los medios de comunicación.

De gran importancia resultó la **modificación del sistema de distribución proporcional de votos al pasar a entrar en aplicación el Método Saint Lague**, lo que favoreció la obtención de más escaños a partidos políticos más pequeños en detrimento de otros partidos más grandes. El cambio de sistema se celebró por parte de la ODIHR, pues ha sido una de las recomendaciones más reiteradas por parte del ODIHR a las Autoridades Bosnias a fin de dotar de mayor proporcionalidad y representatividad a las instituciones democráticas del país.

Como colofón, el propio Informe Final de la ODIHR concluye constatando que

“numerosas recomendaciones fundamentales del ODIHR recogidas en anteriores Informes de la OSCE dirigidas a las autoridades bosnias no han sido aplicadas, sobre todo, en materia de medios de comunicación y la calidad de la campaña electoral. [...]

Sin embargo, numerosos problemas han destacado en estas elecciones, tales como la calidad del listado final de votantes y la naturaleza de algunos procedimientos electorales.”

5) Elecciones Generales de 5 de Octubre de 2002.¹³⁴⁷

Conclusiones

“Las Elecciones de 2002 fueron las primeras elecciones administradas por la Autoridades de BiH desde los Acuerdos de Dayton. [...] El desarrollo de estas elecciones fue ampliamente acorde con los estándares internacionales para las elecciones democráticas, teniendo en cuenta el marco legal y

¹³⁴⁷ Informe Final OSCE/ODIHR (2002): <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14001?download=true>

constitucional tan "sui generis" del país. Esta cita marca un progreso trascendental hacia la consolidación de la democracia y el imperio de la Ley bajo control de las autoridades bosnias. “

Pueden calificarse como unas "**elecciones de transición**", pues aunque administradas por la Autoridades de Bosnia Herzegovina, el marco legal todavía reservaba la última decisión a la comunidad internacional, que todavía siguió haciendo uso de sus prerrogativas, lo que para la ODIHR es deseable que cese en las próximas elecciones.

6) Elecciones Municipales de 2 de Octubre de 2004.¹³⁴⁸

Conclusiones

“Las Elecciones Municipales de 2004 fueron administradas en términos generales en línea con los compromisos de la OSCE y otros estándares internacionales para elecciones democráticas, teniendo en cuenta los acuerdos postconflicto "sui generis" que regulan el sistema político del país. El exitoso desarrollo de estas elecciones marcó un progreso importante en el desarrollo democrático de BiH.”

Las elecciones de 2004 fueron las primeras íntegramente administradas y financiadas por las Autoridades del país, y por primera vez los alcaldes eran elegidos de forma directa por los electores. La normativa electoral bosnia proporciona una base firme para el desarrollo de elecciones democráticas. Sin embargo, el sistema electoral siguió siendo inusualmente muy complejo y ha sufrido multitud de modificaciones con anterioridad a estas elecciones.

Los representantes internacionales siguen ejerciendo sus poderes de forma que afectan directamente el marco en el que se desarrollan estas elecciones y no siempre en línea con prácticas democráticas. En esencia, éstas siguen siendo **elecciones de transición**.

7) Elecciones Generales de 1 de Octubre de 2006.¹³⁴⁹

¹³⁴⁸ Informe Final OSCE/ODIHR (2004).

¹³⁴⁹ Informe Final OSCE/ODIHR (2006): <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/23945?download=true>

Conclusiones

“Estas elecciones fueron las primeras íntegramente administradas desde los Acuerdos de Dayton de 1995 de forma exclusiva por las Autoridades de Bosnia Herzegovina.

Esta cita electoral se desarrolló de conformidad con los estándares internacionales para elecciones democráticas, aunque algunas mejoras aún son necesarias sobre todo en relación al recuento de los votos.”

Por tanto, estas elecciones representaron un importante avance en la consolidación de la democracia y el imperio de la Ley. Sin embargo, resulta muy negativo que, debido a las limitaciones constitucionales del derecho a la participación política basadas en cuestiones étnicas, *estas elecciones volvieron nuevamente a infringir el Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos y los compromisos del Consejo de Europa, así como el artículo 7.3 del Documento de Copenhague de la OSCE (1990).*

8) Elecciones Generales de 3 de Octubre de 2010.¹³⁵⁰

Conclusiones

“Las elecciones de Octubre de 2010 fueron las segundas elecciones íntegramente administradas por las Autoridades Bosnias. Fueron desarrolladas en términos generales de acuerdo con los estándares fijados por la OSCE y el Consejo de Europa, aunque ciertas cuestiones clave requieren ser mejorados.”

Estimulado por el deseo de integración en la Unión Europea, Bosnia Herzegovina ha trabajado en estos últimos años para lograr el acercamiento a los estándares europeos y condiciones de gobernanza. En junio de 2008, BiH firmó el **Acuerdo de Asociación u Estabilización con la Unión Europea**, lo que constituye un avance fundamental para el futuro del país. La firma de este Acuerdo constituye un paso fundamental para el proceso de aproximación de Bosnia Herzegovina a las estructuras de la Unión Europea y convierte a Bosnia en un potencial candidato a la adhesión.

Por el contrario, la radicalización política y las rémoras del pasado siguen

¹³⁵⁰ Informe Final OSCE/ODIHR (2010).

enfrentando a la población y dificultando la evolución democrática del país, cuestiones que se vienen traduciendo, por ejemplo, en que la falta de acuerdo en la cuestión central del reparto de competencias entre el Estado y las dos entidades federadas que componen el país imposibilita progresos en materia de reforma constitucional.

13.5.6.2. CONCLUSIONES.

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) Bosnia Herzegovina ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado bosnio pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Bosnia Herzegovina y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OSCE nos muestran que, a pesar de que las dificultades encontradas por el país tras el conflicto bélico, Sarajevo paulatinamente fue dando correcto cumplimiento al derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes. Aún cuando persisten serios problemas (como las limitaciones étnicas en el acceso a los puestos políticos del país), que contravienen normas y estándares internacionales obligatorios, debe afirmarse que el país en términos generales sí cumple con los dictados del derecho a la participación política.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, desde 2002, las MOE OSCE también revelaron que los procesos electorales se ajustaron mayoritariamente a los estándares internacionales de observación electoral, lo que también podría conducirnos hacia la posible concurrencia del elemento material de una costumbre

internacional consistente en el derecho a la democracia. Sin embargo, algunos graves defectos del sistema electoral, como las limitaciones constitucionales del derecho a la participación política basadas en cuestiones étnicas –que vulneran el *Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos y los compromisos del Consejo de Europa y el artículo 7.3 del Documento de Copenhague de la OSCE (1990)* impiden el nacimiento del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

2) Como conclusión, en Bosnia Herzegovina no podemos aún afirmar que exista un derecho consuetudinario la democracia, por las escasas pero graves deficiencias que aún presenta el sistema electoral, pero lo cierto es que si Sarajevo corrigiera entre otras esta específica y delicada cuestión –las restricciones al acceso a cargos públicos basado en limitaciones étnicas en el acceso a los puestos políticos del país- podría empezar a apuntarse la formación de una costumbre sobre el derecho a la democracia.

13.5.7. ESTONIA

13.5.7.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL AJUSTE A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

Entre los textos internacionales que proclaman y otorgan derechos políticos para los ciudadanos, Estonia ha ratificado a día de hoy la gran mayoría de tratados sobre derechos políticos, entre los que destacan los siguientes textos internacionales:

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR ESTONIA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³⁵¹

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³⁵²

¹³⁵¹ Ratificado el 21 de octubre de 1991.

¹³⁵² Ratificado el 21 de octubre de 1991.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³⁵³

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³⁵⁴

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD).¹³⁵⁵





DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Documento de Copenhague de la dimensión humana OSCE, 1990.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE).

CRITERIOS DOCUMENTO COPENHAGUE 1990	LEY ELECTORAL RIIGIKOGU (2002)	CONSTITUCIÓN (1992)	LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS (1994)	LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN (2010)
ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES (7.1)	2 			
ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR (7.2)	1 			
SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS (7.3)	1 			
VOTACIÓN SECRETA Y RECUENTO LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS (7.4)	57 Y SS 			

¹³⁵³ Acceso el 21 de octubre de 1991.

¹³⁵⁴ ratificado el 21 de octubre de 1991.

¹³⁵⁵ ratificado el 30 de mayo de 2012

DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS (7.5)	4 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES (7.6)	26 <input checked="" type="checkbox"/>	45	6 y ss <input checked="" type="checkbox"/>	
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE (7.7)			<input checked="" type="checkbox"/>	
LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (7.8)				13 y ss <input checked="" type="checkbox"/>
GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO (7.9)	57 Y SS. <input checked="" type="checkbox"/>			
PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES (8)		(Comisión Electoral Nacional) - Regulación sobre el estatus de los observadores para las elecciones al Riigikogu		
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN (9.1)		44 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS (9.2)		47 <input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO DE ASOCIACIÓN (9.3)		48 <input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN (9.4)		40 <input checked="" type="checkbox"/>		

LIBERTAD DE MOVIMIENTOS (9.5)		34	<input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (9.6)		32	<input checked="" type="checkbox"/>		

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 7 DE MARZO DE 1.999.¹³⁵⁶

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron siguientes:

“La ODIHR concluye que las elecciones para el Riigikogu fueron celebradas de conformidad con los compromisos asumidos por Estonia como Estado miembro de la OSCE, [...] y que se desarrollaron de acuerdo con la Ley Estonia, de manera transparente, gozando de la máxima confianza por parte de los ciudadanos y los partidos políticos.”

Los medios de comunicación, incluso estatales, habían ofrecido una completa y equilibrada cobertura de la campaña electoral y de todos los partidos políticos. Asimismo, los procedimientos de la jornada electoral habían estado bien organizados, y por su parte la Administración Electoral había actuado con gran transparencia y profesionalidad en los tres niveles.

2) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2 DE MARZO DE 2003.¹³⁵⁷

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

De conformidad con el Informe Final de la ODIHR tras las elecciones de 1999, Estonia procedió a modificar su Ley Electoral, *implementando muchas de las recomendaciones sugeridas*, lo que supuso un significativo y positivo avance en el desarrollo democrático

¹³⁵⁶ Informe Final OSCE (1999): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16156?download=true>

¹³⁵⁷ Informe NAM OSCE (2003): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16152?download=true>

del país. La Ley Electoral proporcionó un marco legal consistente, sólido y exhaustivo para el desarrollo de unas elecciones democráticas.

Sin embargo, a pesar de que subsistían ciertos problemas de calado en el país, sobre todo, en lo concerniente a las minorías nacionales, la NAM enviada al país un mes antes de la jornada electoral decidió que *“el despliegue de una misión electoral a las elecciones parlamentarias de 2 de marzo no estaba justificado”*, ni siquiera el de una reducida misión expertos, en base a la fiabilidad del proceso electoral y a la positiva evolución de Estonia en el desarrollo democrático de sus elecciones.

3) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 4 DE MARZO DE 2007.¹³⁵⁸

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones al Parlamento reflejaron la práctica y tradición democráticas que se ha convertido en característica de las elecciones en Estonia”.

Estas elecciones se desarrollaron de conformidad con los estándares OSCE y la propia Ley Estonia, motivo por el cual la NAM decidió enviar al país únicamente una **Misión de Asistencia Electoral (EAM)**, sin entender necesaria la observación sistemática y exhaustiva de la jornada electoral.

4) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 6 DE MARZO DE 2011.¹³⁵⁹

Las **Conclusiones** de la MOE OSCE sobre el proceso electoral son las siguientes:

“Las elecciones se desarrollaron en un clima caracterizado por el respeto de las libertades y los derechos humanos y el alto grado de confianza en la imparcialidad de la administración electoral. Los actores

¹³⁵⁸ Informe Final OSCE (2007): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true>

¹³⁵⁹ Informe Final OSCE (2011): <http://www.osce.org/odihr/77557?download=true>

electorales expresaron confianza en todo el proceso, incluido el voto por Internet.”

Como conclusión, en línea con la más reciente tradición democrática del país, nuevamente el desarrollo de estas elecciones siguió siendo conforme a los estándares de la OSCE y otros estándares internacionales así como con la legislación estonia.

5) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 1 DE MARZO DE 2015.¹³⁶⁰

Las **Conclusiones** de la MOE EET (Equipo de Expertos Electorales) sobre el proceso electoral han sido las siguientes:

“La EET OSCE/ODIHR evaluó aspectos del proceso electoral relacionados con el voto por internet, partidos políticos y financiación de campañas, y la participación de minorías nacionales. Este informe está por tanto limitado a estos ámbitos y no ofrece una valoración global del proceso electoral.

El voto por internet fue administrado eficientemente y en línea con el marco legal, aunque algunas medidas adicionales pueden ser adoptadas para incrementar la transparencia y precisión del proceso. [...]

Desde las elecciones parlamentarias de 2011, varias modificaciones fueron adoptadas en relación al voto por internet; incluyendo la asunción de varias recomendaciones de previas misiones de la OSCE/ODIHR, sin embargo, algunas de ellas aún permanecen sin resolver.”

Misiones de observación enviadas por la ODIHR al país. Las elecciones en Estonia han seguido una tónica muy positiva, ajustándose mayoritariamente a los parámetros internacionales para el desarrollo de unas elecciones democráticas y conduciendo al país a unas cuotas de profundización democrática muy elevadas. Tanto es así que en las cuatro citas electorales analizadas, sólo se ha acordado por la ODIHR el envío de una Misión completa de Observación Electoral para las primeras elecciones de 1999, sin que se estimara necesario observar la jornada electoral ni en 2003, ni posteriormente en 2007 y 2011. No obstante, la introducción novedosa del sistema de voto por Internet ha motivado que en las elecciones de 2007 y 2011, la ODIHR sí entendiera aconsejable el envío de una Misión reducida de expertos (Misión de

¹³⁶⁰ Informe Final OSCE (2015): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>

Asistencia Electoral, EAM por sus siglas en inglés) para analizar este nuevo sistema de votación.

13.5.7.2. CONCLUSIONES.

Como síntesis de lo reseñado en los apartados anteriores, en lo que respecta al cumplimiento por parte de Estonia de las normas internacionales en materia de democracia y derechos políticos, podemos alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) Estonia ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado estonio pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen la gran mayoría de derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Estonia y la mayor parte de estándares internacionales de observación electoral.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OSCE confirman que, desde el año 1999, los procesos electorales celebrados en el país respetaron el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE también revelaron que los procesos electorales se vienen ajustando mayoritariamente a los estándares internacionales para elecciones, lo que también parece abundar en la posible concurrencia del elemento material de una costumbre internacional consistente en el derecho a la democracia.

2) Como conclusión, podemos afirmar que en Estonia existe un derecho a la democracia creado por vía consuetudinaria, habida cuenta que la práctica electoral seguida por las autoridades de Tallín se ha venido ajustando de manera uniforme y constante a los estándares internacionales de observación de la OSCE, tal y como se confirma en los informes finales de esta Organización.

13.5.8. BIELORRUSIA.

13.5.8.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR BIELORRUSIA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³⁶¹

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³⁶²

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³⁶³

Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre derechos humanos y libertades fundamentales, de 26 de mayo de 1995.

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Documento de Copenhague de la dimensión humana OSCE, 1990.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

¹³⁶¹ Ratificado el 12 de noviembre de 1973.

¹³⁶² Ratificado el 4 de febrero de 1981.

¹³⁶³ Ratificado el 8 de Abril de 1969.

ESTÁNDARES ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE).

CRITERIOS DOCUMENTO COPENHAGUE 1990	CONSTITUCIÓN	CÓDIGO ELECTORAL	LA REGULACIÓN DE LA COMISIÓN ELECTORAL CENTRAL	LEY SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN
ELECCIONES LIBRES A INTERVALOS RAZONABLES (7.1)	<input checked="" type="checkbox"/> 37	<input checked="" type="checkbox"/> 3		
ESCAÑOS DE UNA CÁMARA AL MENOS POR SUFRAGIO POPULAR (7.2)	<input checked="" type="checkbox"/> 65, 90	<input checked="" type="checkbox"/> 3		
SUFRAGIO UNIVERSAL E IGUAL A ADULTOS (7.3)	<input checked="" type="checkbox"/> 38, 65	<input checked="" type="checkbox"/> 3		
VOTACIÓN SECRETA Y RECUENTO LIMPIO Y TRANSPARENTE CON INFORMACIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS (7.4)	<input checked="" type="checkbox"/> 38, 68	<input checked="" type="checkbox"/> 3, 9		
DERECHO DE CIUDADANOS A ASPIRAR A PUESTOS POLÍTICOS (7.5)	<input checked="" type="checkbox"/> 39, 80			
DERECHO DE CREAR PARTIDOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES (7.6)				
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑA ELECTORAL EN ATMÓSFERA IMPARCIAL Y LIBRE (7.7)				
LIBERTAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (7.8)				<input checked="" type="checkbox"/> 3

GARANTÍA DE QUE LOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS OCUPEN SUS PUESTOS Y QUE ESTÉN EN ELLOS HASTA EL FIN DE SU MANDATO (7.9)				
PARTICIPACIÓN Y PRESENCIA DE OBSERVADORES INTERNACIONALES Y NACIONALES (8)				
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE INFORMACIÓN (9.1)				<input checked="" type="checkbox"/> 3
DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PACÍFICAS (9.2)	<input checked="" type="checkbox"/> 35			
DERECHO DE ASOCIACIÓN (9.3)				
LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN (9.4)	<input checked="" type="checkbox"/> 33			
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS (9.5)	<input checked="" type="checkbox"/> 30			
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (9.6)	<input checked="" type="checkbox"/> 13, 44			

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) Las **Elecciones Parlamentarias de 15 y 29 de Octubre de 2000**¹³⁶⁴ fueron las primeras elecciones desde el disputado referéndum de 1996 y la subsiguiente controversia constitucional. Estas elecciones fueron la consecuencia de un año de intensa actividad doméstica e internacional que trató de crear las condiciones para unas elecciones democráticas.

Conclusiones

¹³⁶⁴ Informe Final OSCE/ODIHR (2000): <http://www.osce.org/odihr/elections/14377?download=true>

“Estas elecciones fracasaron en el cumplimiento de los estándares mínimos internacionales fijados por la OSCE para calificarlas de auténticamente democráticas y competitivas, incluyendo los criterios establecidos en el Documento de Copenhague de la OSCE en 1990. En particular, estas elecciones no cumplieron los compromisos mínimos sobre elecciones libres, justas, equitativas y transparentes.”

A pesar de ciertas mejoras en comparación a anteriores elecciones, el proceso presentaba numerosas deficiencias.

2) Las Elecciones Presidenciales de 9 de Septiembre de 2001.¹³⁶⁵

Debido a la tardía invitación al ODIHR por parte de las autoridades bielorrusas para la observación de estas elecciones, la ODIHR limitó su actividad de observación electoral a las tres últimas semanas del proceso electoral. La Misión de la OSCE se estableció en Minsk el 17 de Agosto con 27 expertos y observadores de larga duración. Por este motivo, la Misión desplegada para estas elecciones se denominó **Misión Limitada de Observación Electoral (LEOM, siglas en inglés)**.

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral son las siguientes:

“Estas elecciones fracasaron en el cumplimiento de los compromisos de la OSCE para unas elecciones democráticas formuladas en el Documento de Copenhague de 1990 y los estándares del Consejo de Europa.”

3) Elecciones Parlamentarias de 17 de Octubre de 2004.¹³⁶⁶

Las Elecciones parlamentarias de 2004 se vieron adulteradas por la coincidencia de la celebración de un referéndum que proponía la supresión de la limitación de dos mandatos en la figura del Presidente de la República. La ODIHR finalmente pudo enviar al país por primera vez una Misión de Observación Electoral completa para observar el proceso electoral en toda su integridad. La ODIHR y la Asamblea Parlamentaria de la OSCE desplegaron 270 observadores de 37 países miembros de la

¹³⁶⁵ Informe Final OSCE/ODIHR (2001):

<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/14459?download=true>

¹³⁶⁶ Informe Final OSCE/ODIHR (2004):

<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/38658?download=true>

OSCE para seguir el proceso de voto anticipado y la jornada electoral, en una Misión de Observación Electoral conjunta.

Conclusiones

El referéndum eclipsó ampliamente la campaña electoral de las elecciones y la organización de ambas citas electorales se mezclaron e interrelacionaron.

En línea con las anteriores elecciones,

“Las elecciones parlamentarias de 17 de Octubre en la República de Bielorrusia fracasaron de forma significativa en el cumplimiento de los compromisos OSCE. Principios universales y derechos constitucionalmente garantizados como la libertad de expresión, asociación y reunión fueron seriamente amenazados, poniendo en cuestionamiento la verdadera voluntad de las autoridades bielorrusas de respetar la competencia política y la igualdad de trato.”

Las autoridades bielorrusas fracasaron en crear las condiciones para asegurar que la voluntad del pueblo era la base de la legitimidad del gobierno, un compromiso esencial del Documento de Copenhague de 1990.

4) Elecciones Presidenciales de 19 de Marzo de 2006.¹³⁶⁷

Al igual que en las elecciones de 2004, la ODIHR formó una Misión de Observación Electoral Internacional junto a la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

Conclusiones

*“El 17 de febrero de 2006, cuatro candidatos estaban registrados para concurrir a las elecciones presidenciales: Sergei Gaidukevich (Partido Democrático Liberal), Alexander Kozulin (Partido Social Democrático), actual Presidente Alexander Lukashenko (sin afiliación a ningún partido) y Alexander Milinkevich (sin afiliación a ningún partido). A pesar de que los candidatos ofrecían una genuina posibilidad de decisión para los electores, **las autoridades nuevamente fracasaron a la hora de crear condiciones iguales para el***

¹³⁶⁷ Informe Final OSCE/ODIHR (2006):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/19395?download=true>

desarrollo de una competición electoral verdadera. El trato de los candidatos por parte de las autoridades del Estado reveló un evidente sesgo a favor del actual Presidente Lukashenko, e hizo surgir dudas respecto a la voluntad de las autoridades para tolerar la competición política en base a la igualdad ante la Ley y por las autoridades.

Los derechos civiles y políticos garantizados por la Constitución fueron inobservados, incluyendo las libertades de expresión, asociación y reunión, y el derecho de acceso y difusión de la información.”

En definitiva, termina el informe de la MOE:

“El desarrollo de las elecciones presidenciales de 2006 fracasó en el cumplimiento de los compromisos OSCE para elecciones democráticas. En particular, los apartados 5.4, 7.3, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 10.1 y 10.3 del Documento de Copenhague de 1990 no fueron debidamente respetados, en todo o en parte”.

5) Elecciones Parlamentarias de 28 de Septiembre de 2008.¹³⁶⁸

La ODIHR envió una nueva Misión de Observación Electoral para estas elecciones, junto con la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, para formar la OSCE MOE, que en total incluyó 449 observadores de corta duración provenientes de 43 Estados miembros. Junto a la ODIHR, también se enviaron observadores por parte del Comité Ejecutivo de la Comunidad de Estados Independientes (CIS, 335 observadores), de la Asamblea Parlamentaria de Rusia y Bielorrusia (30 observadores), de la Asamblea Interparlamentaria de la CIS (33 observadores), la Unión Económica Euroasiática (4), y en menor número de otras organizaciones.

Conclusiones

La cooperación de las autoridades con la OSCE mejoró de forma considerable en este proceso electoral. Asimismo, se evidencian **diversas mejoras en puntos sustanciales del proceso** como el ligero aumento de participación de los representantes de la oposición en las Comisiones Electorales de Distrito (DEC), la repetición de los anuncios electorales de los candidatos en la televisión pública en horario de máxima

¹³⁶⁸ Informe Final OSCE/ODIHR (2008):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/35123?download=true>

audiencia y la recomendación de la CEC de sellar las urnas electorales durante la noche de los 5 días de duración del voto anticipado. De igual modo, algunos candidatos de la oposición notaron progresos en su capacidad para desarrollar mítines en lugares autorizados sin ninguna interferencia.

“Aunque hubo algunas mejoras menores, que podrían indicar un cierto avance, la MOE ODIHR destacó qué esfuerzos sustanciales se necesitan si Bielorrusia quiere desarrollar sus elecciones de manera genuina de conformidad con los estándares OSCE”.

6) Elecciones Presidenciales de 19 de Diciembre de 2010.¹³⁶⁹

Conclusiones

Sextas elecciones de la era Lukashenko en Bielorrusia, y pocos cambios iban a producirse en relación a las anteriores elecciones celebradas en el país. **Una vez más, los estándares internacionales del Documento de Copenhague de la OSCE y del Consejo de Europa serían incumplidos e inobservados por las autoridades bielorrusas.**

“La elección presidencial indicó que Bielorrusia tenía un largo camino para acercarse al cumplimiento de los compromisos OSCE para elecciones democráticas”.

h) Las **Elecciones Parlamentarias de 23 de Septiembre de 2012,¹³⁷⁰** como todas las citas electorales precedentes, tampoco se ajustaron a los estándares internacionales sobre elecciones democráticas.

Las elecciones de 2012 se desarrollaron de forma muy similar a todas las elecciones celebradas en el país desde la independencia, con Lukashenko en el poder.

“En las elecciones de 23 de septiembre, muchos compromisos OSCE, incluyendo los derechos de asociación de los ciudadanos, sus derechos de

¹³⁶⁹ Informe Final OSCE/ODIHR (2010): <http://www.osce.org/odihr/elections/75713?download=true>

¹³⁷⁰ Informe Final OSCE/ODIHR (2012): <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

presentarse como candidatos, y de expresarse libremente no fueron respetados, a pesar de algunas mejoras en la ley electoral”.

i) Las **Elecciones Presidenciales de 11 de Octubre de 2015**.¹³⁷¹

Las elecciones presidenciales de 2015 tampoco cumplieron los compromisos del Documento de Copenhague de la OSCE (1990). La Declaración Preliminar de la Misión concluyó que

“Las elecciones de 11 de Octubre una vez más pusieron de manifiesto que Bielorrusia tiene aún un largo camino para acercarse al cumplimiento de los compromisos de la OSCE para elecciones democráticas. [...]

Problemas significativos, particularmente durante el recuento y la tabulación de votos, socavaron la integridad del proceso electoral. [...]

El marco legal permanece sin modificar. Previamente, ya se había indicado que el marco legislativo no era adecuado para garantizar el desarrollo de unas elecciones en línea con el Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 y otras obligaciones y estándares internacionales.”

13.5.8.2. CONCLUSIONES.

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) Bielorrusia ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado bielorruso pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen numerosos derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Bielorrusia.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la OSCE confirman que desde el inicio de las actividades de observación de la

¹³⁷¹ Informe Preliminar OSCE/ODIHR (2015):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/191586?download=true>

Organización en el año 2000, los procesos electorales celebrados en el país no han respetado adecuadamente el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE también revelaron que los procesos electorales no se ajustaron en ningún caso, desde el año 2000 hasta la actualidad, a los estándares internacionales de observación electoral, resulta imposible apuntar a un derecho a la democracia en Bielorrusia.

2) Siendo el derecho a la democracia consuetudinario un efecto directo del respeto del derecho a la participación política convencional, es obvio que el incumplimiento de este último implica la inexistencia del primero.

3) Como conclusión, podemos afirmar que en el caso bielorruso no podemos hablar ni de un cumplimiento adecuado del derecho a la participación política ni mucho menos de la posible existencia –ni siquiera incipiente– de un derecho consuetudinario a la democracia.

13.5.9. AFGANISTÁN.

13.5.9.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR AFGANISTÁN.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³⁷²

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹³⁷³

¹³⁷² Acceso el 24 de enero de 1983.

¹³⁷³ Ratificado el 5 de marzo de 2003.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).¹³⁷⁴

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹³⁷⁵

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN		LEY ELECTORAL		LEY SOBRE LA ESTRUCTURA, DEBERES Y AUTORIDADES DE LA COMISIÓN ELECTORAL INDEPENDIENTE	
SUFRAGIO UNIVERSAL	33	<input checked="" type="checkbox"/>	5	<input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A SER CANDIDATO	33	<input checked="" type="checkbox"/>	13	<input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO LIBRE			5.4, 6.3	<input checked="" type="checkbox"/>		
SUFRAGIO IGUALITARIO			5	<input checked="" type="checkbox"/>		
VOTO SECRETO			20	<input checked="" type="checkbox"/>		
IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS						
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO			53, 57	<input checked="" type="checkbox"/>		
ELECCIONES PERIÓDICAS						

¹³⁷⁴ Acceso el 6 de Julio de 1983.

¹³⁷⁵ Ratificado el 18 de septiembre de 2012.

LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD				
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	5		<input checked="" type="checkbox"/>	
NO DISCRIMINACIÓN	22	<input checked="" type="checkbox"/>		
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	36	<input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES	33	5, 12	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO				
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	39	<input checked="" type="checkbox"/>		
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS				
SEGURIDAD EN LAS PERSONAS	53		<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO AL VOTO	33	5	<input checked="" type="checkbox"/>	

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 9 DE OCTUBRE DE 2004. DEMOCRACY AND ELECTION SUPPORT MISSION (DESM).¹³⁷⁶

La Unión Europea estableció una Misión de Apoyo Electoral y Democracia (DESM, por sus siglas en inglés), la primera misión de este tipo, con ocasión de las elecciones presidenciales. Durante cerca de tres meses, la Misión realizó un análisis global de aspectos claves del proceso electoral y otras cuestiones relativas a la transición democrática de Afganistán.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“El satisfactorio desarrollo de las elecciones presidenciales de 9 de

¹³⁷⁶ Informe Final MOE UE (2004): <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/desmfinalreport.pdf>

octubre fue un logro destacable para el establecimiento de instituciones democráticas en Afganistán. [...]

Importantes problemas logísticos fueron superados para asegurar a los votantes y candidatos participar en el proceso electoral que generalmente cumplió muchos estándares internacionales para elecciones democráticas.

Sin embargo, el proceso electoral presentó significativas deficiencias políticas y técnicas [...]

Estas elecciones constituyeron un punto de inflexión significativo para la transición democrática en Afganistán, en línea con los Acuerdos de Bonn, de Diciembre de 2001”.

2) ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y PROVINCIALES DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2005. EUEOM.¹³⁷⁷

Las elecciones parlamentarias y provinciales celebradas el 18 de septiembre de 2005 constituyeron un paso importante del proceso de transición diseñado para establecer un gobierno representativo y para traer la paz a Afganistán tras un cuarto de siglo de conflicto.

Tras una invitación del Gobierno de Afganistán, la Unión Europea (UE) tomó la decisión de desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE UE) para las elecciones de 18 de septiembre de 2005 a la Cámara Baja de la Asamblea Nacional (*Wolesi Jirga*) y los Consejos Provinciales.

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Debido a los desafíos operativos y a su complejidad, las elecciones constituyen un logro; aunque existieron notables deficiencias que necesitan ser resueltas en el futuro.

Los preparativos preelectorales fueron generalmente buenos y la votación en la jornada electoral fue bastante pacífica. Aunque la participación fue marcadamente más baja que el 2004, millones de votantes afganos y miles de candidatos tomaron parte del proceso en un ambiente de seguridad complejo.

Sin embargo, los pasos posteriores a la jornada de votación revelaron deficiencias significativas en todo el proceso electoral.

¹³⁷⁷ Informe Final MOE UE (2005): http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final_report._10-12-2005.pdf

Las diversas irregularidades y el fraude crearon una sombra sobre la integridad de las elecciones en diversas provincias, un desarrollo preocupante que requiere ser analizado de forma honesta y corregida de forma efectiva en el futuro.”

3) **ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PROVINCIALES DE 20 DE AGOSTO DE 2009. EUEOM.**¹³⁷⁸

Como respuesta a la invitación del Gobierno de la República Islámica de Afganistán y la Comisión Electoral Independiente (IEC, por sus siglas en inglés), la Misión de la Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) estuvo presente en Afganistán desde el 2 de Julio de 2009 al 6 de Noviembre de 2009 al objeto de observar las Elecciones Presidenciales y a los Consejos Provinciales celebradas el 20 de Agosto de 2009.

Las restricciones, junto a las limitaciones generales de seguridad y el incremento de incidentes violentos en la jornada electoral que perjudicaron seriamente el acceso de los observadores de la MOE a los centros de votación, incluyeron la reiterada falta de disposición por parte de interlocutores importantes como la Comisión Electoral Independiente (IEC) y el UNDP ELECT a facilitar el acceso a la información requerida para la observación efectiva.

Las elecciones Presidenciales y a los Consejos Provinciales de 2009 fueron las primeras después de la caída de los talibanes en 2001 en ser organizadas por las instituciones afganas, aunque contaron con una significativa asistencia técnica internacional y un apoyo para el desarrollo de capacidades principalmente por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y a su “UN Development Programme’s Electoral and Legal Capacity for Tomorrow Project” (ELECT).

El resultado de las elecciones se precipitó cuando el candidato Abdullah anunció la retirada de sus candidatura en la segunda ronda de las elecciones

¹³⁷⁸ Informe MOE UE (2009):

http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/2010_election_observation_afghanistan_final_report_0809_en.pdf

presidenciales, lo que condujo a que la IEC emitiera un comunicado el 2 de noviembre anunciando la cancelación de la segunda vuelta y declarando a Hamid Karzai como vencedor de las elecciones presidenciales.

Las Conclusiones de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones presidenciales y provinciales tuvieron lugar en un ambiente excepcionalmente desafiante. Desde las elecciones organizadas internacionalmente en 2004 y 2005, la pérdida de oportunidades para reforzar instituciones claves, fortalecer el imperio de la ley y controlar la corrupción ha contribuido a un grado de impunidad e inseguridad que ha minado severamente la fe en la credibilidad y efectividad de la gobernanza democrática. Además, el conflicto armado en curso se ha extendido a otras partes del país.

El 22 de agosto de 2009, la MOE UE hizo público su Informe Preliminar, el cual detalló los hallazgos de la Misión en relación a sus observaciones en la jornada electoral así como destacaba varios puntos de especial preocupación, que incluía la extensión de la violencia, la falta de independencia de la IEC, la ausencia de un único y preciso registro de votantes, las debilidades en el marco legal y regulador en lo relativo a la retirada de candidatos, la lamentable tardía creación de la ECC y el muy reducido ámbito de participación de las mujeres afganas en el proceso electoral. La MOE UE permaneció en el país para observar y analizar las posteriores etapas del proceso electoral, centrándose en la tabulación de resultados y el mecanismo de reclamación.

Una vez los resultados preliminares se han hecho públicos, la MOE UE desarrolló un análisis que reveló evidencias de fraude.”

4) ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2010. ELECTION ASSESSMENT TEAM (EAT).¹³⁷⁹

La reducida Misión de siete expertos electorales que envió la Unión Europea para observar y analizar el proceso electoral de 2010 emitió un informe final valorando el proceso electoral.

Las Conclusiones de la EAT UE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

¹³⁷⁹ Informe Final MOE UE EAT (2010):
<https://webservices.edcc.eu/attachments/index/0709248/EUEATAFGFinalDraftFR.pdf>

Las Elecciones de 18 de Septiembre de 2010 se celebraron en una atmósfera especialmente compleja afectada por un número de incidentes superior a los detectados en las elecciones de 2009.

Aparte de la grave situación de inseguridad, aún a pesar de algunas mejoras en la administración del proceso a nivel central, la persistente ausencia de un censo de votantes, los informes generalizados sobre el sistemático y extendido fraude a nivel local, y la falta de control del Estado sobre muchas partes del país han perjudicado gravemente el desarrollo y credibilidad del proceso, sugiriéndose que bajo tan difíciles circunstancias, las posibilidades actuales de que se celebren unas elecciones honestas son prácticamente inexistentes.

5) ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 5 DE ABRIL Y 14 DE JUNIO DE 2014. ELECTION ASSESSMENT TEAM (EAT).¹³⁸⁰

Las Conclusiones de la EAT UE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones presidenciales de 2014 cimentaron el camino para el primer traspaso pacífico del poder en el país. Los votantes afganos demostraron un compromiso firme hacia la democracia, no obstaculizado por la violencia y la inseguridad. El proceso se celebró en un contexto de seguridad desafiante y los oficiales electorales, votantes, observadores nacionales y las Fuerzas de Seguridad deben ser elogiadas por sus esfuerzos y su contribución al proceso electoral.

El marco legal y constitucional cumple con las obligaciones internacionales para elecciones democráticas y contiene medidas adecuadas para proteger los derechos civiles y políticos, incluyendo los derechos de sufragio universal, derecho a la participación política, libertad de expresión y asociación”.

13.5.9.2. CONCLUSIONES.

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

¹³⁸⁰ Informe Final MOE UE EAT (2014): http://www.eueom.eu/files/dmfile/FINAL-REPORT-EUEAT-AFGHANISTAN-2014-c_en.pdf

1) Afganistán ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado afgano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen numerosos derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Afganistán.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la UE confirman que desde 2004, año en que empezó la observación electoral de la UE en el país, los procesos electorales celebrados en el país no han respetado adecuadamente el derecho a la participación política recogido en los tratados internacionales vinculantes, pues han sido frecuentes las evidencias de fraude. Es interesante destacar que las diferentes MOEs de la UE desplegadas en el país, salvo en 2014, no realizan una observación con referencia a los estándares internacionales para elecciones. Ello es consecuencia de que las MOEs mantuvieron una postura de apoyo al complejo proceso de transición del país, reforzando los avances y puntos positivos de los procesos electorales, y recomendando mejoras en las deficiencias o aspectos más negativos.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, a pesar de las dificultades de un país en un proceso de frágil reconstrucción, y la positiva disposición de las autoridades de Kabul, las MOE UE también revelaron que, en términos generales, los procesos electorales tampoco se han ajustado en su conjunto a los estándares internacionales de observación electoral, por lo que resulta imposible apuntar a un derecho a la democracia en Afganistán.

2) Siendo el derecho a la democracia consuetudinario un efecto directo del respeto del derecho a la participación política convencional, es obvio que el incumplimiento de este último implica la inexistencia del primero.

3) Como conclusión, podemos afirmar que en el caso afgano no podemos hablar ni de un cumplimiento adecuado del derecho a la participación política ni mucho menos de la posible existencia –ni siquiera incipiente- de un derecho consuetudinario a la democracia. No obstante, un final definitivo del conflicto y la erradicación de la violencia podría sentar las bases para el desarrollo democrático del país, para lo que se requerirá una disposición favorable de las autoridades afganas al cumplimiento adecuado del derecho a la participación política convencional. Por último, en cuanto al derecho a la democracia, éste exigirá aún más tiempo y más reformas legales en el conjunto de las estructuras del país.

13.4.10. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

13.5.10.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

Entre los textos internacionales que proclaman y otorgan derechos políticos para los ciudadanos, la República Democrática del Congo ha ratificado a día de hoy la gran mayoría de tratados sobre derechos políticos, entre los que destacan los siguientes textos internacionales:

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Político, 1966.¹³⁸¹

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³⁸²

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 18 de diciembre de 1979.¹³⁸³

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), de 7 de marzo de 1966.¹³⁸⁴

¹³⁸¹ Firmado el 14 de Junio de 1969, ratificado el 1 de noviembre 1976.

¹³⁸² Ratificado el 1 de noviembre de 1976.

¹³⁸³ Ratificado el 17 de octubre de 1986.

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Declaración sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África, 2002..

b) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA.

ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN DE TRANSICIÓN (2006)	LEY ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (2004)	LEY SOBRE ORGANIZACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA CEI (2004)	LEY ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES LOCALES, PRESIDENCIALES, ETC. (2006)
SUFRAGIO UNIVERSAL				4, PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A SER CANDIDATO	6 <input checked="" type="checkbox"/>	3, 10 <input checked="" type="checkbox"/>		PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
SUFRAGIO LIBRE				4, PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
SUFRAGIO IGUALITARIO				PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
VOTO SECRETO				PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS	6 <input checked="" type="checkbox"/>	3 <input checked="" type="checkbox"/>		PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO				
ELECCIONES PERIÓDICAS	3 <input checked="" type="checkbox"/>			2, PREÁMBULO <input checked="" type="checkbox"/>

¹³⁸⁴ Ratificado el 21 de Abril de 1976.

¹³⁸⁵ Ratificada en 1982.

LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD	5,6		
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	3	<input checked="" type="checkbox"/>	
NO DISCRIMINACIÓN	12, 13, 14	<input checked="" type="checkbox"/>	
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	6	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES	5, 72, 102	<input checked="" type="checkbox"/>	103, 120 <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO			
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	17, 30	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS			
SEGURIDAD EN LAS PERSONAS			
DERECHO AL VOTO	5	<input checked="" type="checkbox"/>	

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

1) REFERENDUM CONSTITUCIONAL 18-19 DE DICIEMBRE DE 2005.¹³⁸⁶

Tras más de 15 años de diferentes períodos de transición y Guerra civil, el referéndum constitucional constituyó la primera ocasión en la que la población pudo expresarse mediante el voto en más de 40 años.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“El referéndum constitucional de 18 y 19 de diciembre de 2005 marca un avance decisivo en el proceso de transición política antes del establecimiento de las instituciones legítimamente elegidas en la República Democrática del Congo.

En el período de una década de guerras devastadoras, los electores congoleños han demostrado su adhesión al proceso electoral acudiendo a las

¹³⁸⁶ INFORME FINAL MOE UE (2005): <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapportfinal.pdf>

urnas en gran número y de forma pacífica. A pesar de los considerables condicionantes logísticos y operativos, el escrutinio ha sido administrado con eficacia por la Comisión Electoral Nacional independiente y ha permitido la expresión libre del sufragio universal.”

2) ELECCIONES PRESIDENCIALES, LEGISLATIVAS Y PROVINCIALES DE 30 DE JULIO DE 2006.¹³⁸⁷

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Las elecciones presidenciales, legislativas y provinciales de 2006 marcan el fin de una larga transición política y el deseo de una estabilización del país gracias al establecimiento de instituciones legítimas. Éstas fueron las primeras elecciones pluralistas en la República Democrática del Congo después de más de cuarenta años. [...]

El marco jurídico de las elecciones presidenciales, legislativas y provinciales de 2006 satisface en su conjunto los principales estándares internacionales en materia de elecciones democráticas, a pesar de importantes lagunas, sobre todo en materia de regulación sobre financiación de las actividades políticas y la reglamentación del contencioso electoral. [...]

La CEI ha proporcionado mejoras sustanciales en su organización, procediendo sobre todo a la descentralización de la compilación de resultados y al reforzamiento de las capacidades de sus Oficinas de enlace.”

3) ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2011.¹³⁸⁸

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

Después del ciclo electoral 2005-2007, las elecciones de 2011 debería ser las de la consolidación de la joven democracia congoleña.

La MOE UE destaca la participación pasiva en las urnas del pueblo congoleño, que ha hecho prueba de su voluntad democrática.

“La MOE UE considera que los resultados publicados por la Comisión Electoral Independiente (CEI) no son creíbles a la luz de las numerosas

¹³⁸⁷ Informe Final MOE UE (2006): <http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/moerdc2006-rapportfinal.pdf>

¹³⁸⁸ INFORME FINAL MOE UE (2011): http://www.eucom.eu/files/pressreleases/english/moeue-rdc2011-rapport-final_fr.pdf

irregularidades y fraudes detectados con ocasión del proceso electoral.

Finalmente, a pesar de las recomendaciones efectuadas de forma unánime por las misiones que han observado las elecciones de 2006, la RDC no se ha dotado antes de estas elecciones de un arsenal legislativo y reglamentario que permita controlar los gastos consagrados a las campañas electorales.”

13.5.10.2. CONCLUSIONES.

Como síntesis de lo reseñado en los apartados anteriores, en lo que respecta al ajuste de la RDC a las normas internacionales en materia de democracia y derechos políticos, podemos alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) República Democrática del Congo ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado congoleño pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen numerosos derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para la RDC. No obstante, aunque hay avances en la adopción de estos estándares internacionales por parte de la normativa interna congoleña, sin embargo, esta recepción de normas es aún muy mejorable.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la UE confirman que los procesos electorales celebrados en 2005, 2006 y 2011 en el país no se ajustaron al contenido del derecho a la participación política lato sensu, por lo que comprobamos que existe un grave incumplimiento de esta obligación convencional.

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Asimismo, las MOE UE revelaron que los procesos electorales celebrados en 2005, 2006 y 2011 en el país tampoco se ajustaron a los estándares internacionales de observación electoral, por lo que resulta imposible apuntar a un derecho a la democracia consuetudinario en la RDC.

2) Siendo el derecho a la democracia consuetudinario un efecto directo del respeto del derecho a la participación política convencional, es obvio que el incumplimiento de este último implica la inexistencia del primero.

3) Como conclusión, podemos afirmar que en el caso congoleño no podemos hablar ni de un cumplimiento adecuado del derecho a la participación política ni mucho menos de la posible existencia –ni siquiera incipiente- de un derecho consuetudinario a la democracia.

13.5.11. REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA.

13.5.11.1. EL ANÁLISIS DEL ELEMENTO MATERIAL DE LA COSTUMBRE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.

a) LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES (VINCULANTES) SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.

Entre los textos internacionales que proclaman y otorgan derechos políticos para los ciudadanos, la República Unida de Tanzania ha ratificado a día de hoy la gran mayoría de tratados sobre derechos políticos, entre los que destacan los siguientes textos internacionales:

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS POLÍTICOS RATIFICADOS POR REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA.

Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, 1966.¹³⁸⁹

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³⁹⁰

¹³⁸⁹ Firmado el 14 de Junio de 1969, ratificado el 1 de noviembre 1976.

¹³⁹⁰ Ratificado el 1 de noviembre de 1976.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 18 de diciembre de 1979.¹³⁹¹

Convención sobre los derechos políticos de la mujer.¹³⁹²

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), de 7 de marzo de 1966.¹³⁹³

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹³⁹⁴

Convención contra la Corrupción.¹³⁹⁵

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.¹³⁹⁶

DECLARACIONES O ACUERDOS QUE INCLUYEN ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES (NO RECOGIDOS EN TRATADOS).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Declaración de la OUA/UA sobre los Principios que gobiernan las elecciones democráticas en África.¹³⁹⁷

b.1) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA. ELECCIONES PARTE CONTINENTAL REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA.

ESTÁNDARES UNIÓN EUROPEA

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN 1977	LEY DE ELECCIONES NACIONALES, 1985 (modificada en 2010)	DE LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, 1992	DE LEY DE GASTOS ELECTORALES, de febrero de 2010.
SUFRAGIO UNIVERSAL	21 <input checked="" type="checkbox"/>			
DERECHO A SER CANDIDATO	21 <input checked="" type="checkbox"/>		7, 8 <input checked="" type="checkbox"/>	
SUFRAGIO LIBRE	21 <input checked="" type="checkbox"/>			
SUFRAGIO IGUALITARIO				
VOTO SECRETO		60 61.3.e) <input checked="" type="checkbox"/>		

¹³⁹¹ Ratificado el 17 de octubre de 1986.

¹³⁹² Ratificado el 19 de Junio de 1975.

¹³⁹³ Ratificado el 21 de Abril de 1976.

¹³⁹⁴ Ratificado el 10 de noviembre de 2009.

¹³⁹⁵ Ratificado el 25 de Mayo de 2015.

¹³⁹⁶ Ratificado el 18 de febrero de 1984.

¹³⁹⁷ Ratificado en 2002.

IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS	53	<input checked="" type="checkbox"/>	14 Y SS	<input checked="" type="checkbox"/>	7 Y SS	<input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO	70ª Y SS	<input checked="" type="checkbox"/>				
ELECCIONES PERIÓDICAS	42	<input checked="" type="checkbox"/>				
LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD						
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	21	<input checked="" type="checkbox"/>				
NO DISCRIMINACIÓN	13	<input checked="" type="checkbox"/>				
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	20	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES	21	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO						
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	17	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS						
SEGURIDAD EN LAS PERSONAS	16	<input checked="" type="checkbox"/>				
DERECHO AL VOTO	21	<input checked="" type="checkbox"/>	11	<input checked="" type="checkbox"/>		

b.2) LA PRÁCTICA LEGISLATIVA. ELECCIONES ZANZÍBAR.

ESTANDARES UE	CONSTITUCIÓN ZANZÍBAR (2006)	LEY ELECTORAL 1984 (modificada en 2004)	LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS (modificada en 2009)	LEY DE REGISTRO DE RESIDENTES EN ZANZÍBAR (modificada en 2002)
SUFRAGIO UNIVERSAL		11	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A SER CANDIDATO			7, 8	<input checked="" type="checkbox"/>

SUFRAGIO LIBRE			
SUFRAGIO IGUALITARIO			
VOTO SECRETO	7	<input checked="" type="checkbox"/>	
IGUALDAD OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS			14 Y SS <input checked="" type="checkbox"/>
DERECHO A UN VOTO DEBIDAMENTE ESCRUTADO			
ELECCIONES PERIÓDICAS			
LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD			
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	7, 21	<input checked="" type="checkbox"/>	
NO DISCRIMINACIÓN	11, 12, 25	<input checked="" type="checkbox"/>	
LIBERTAD DE ASOCIACIÓN	20	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A PRESENTARSE A ELECCIONES	7, 26	<input checked="" type="checkbox"/>	
DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO			
LIBERTAD DE MOVIMIENTOS	14, 16		
DERECHO A SER OÍDO CON GARANTÍAS			
SEGURIDAD EN LAS PERSONAS			
DERECHO AL VOTO	7	<input checked="" type="checkbox"/>	

c) LA PRÁCTICA ELECTORAL.

La República Unida de Tanzania transitó de un sistema de partido único a un sistema multipartidista en 1992. Desde entonces, el país africano ha celebrado cinco

procesos electorales generales, habiendo observado la UE tres de ellos, 2000, 2010 y 2015. Debe tenerse en cuenta que las elecciones de la República Unida de Tanzania se celebran de forma separada, y administradas por organismos electorales independientes (NEC y ZEC), en la parte continental del país y en las islas que componen Zanzíbar, isla que cuenta con un alto autogobierno respecto de la parte continental, así como con un propio Presidente y una Cámara de Representantes autónoma. Veremos que en todos los procesos electorales celebrados en el país desde la apertura al pluripartidismo, las elecciones en Zanzíbar siempre se han desarrollado con un alto grado de conflictividad y polarización entre los dos principales partidos.¹³⁹⁸ Analizamos a continuación las conclusiones emitidas por cada una de estas Misiones:

1) ELECCIONES PRESIDENCIALES, PARLAMENTARIAS Y LOCALES 29 DE OCTUBRE DE 2000.¹³⁹⁹

El 29 de octubre de 2000 se celebraron elecciones generales en Tanzania, con 16 circunscripciones en Zanzíbar votando de nuevo el 5 de noviembre debido a problemas con la distribución del material electoral.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“El resultado es altamente positivo para todas las partes implicadas, pero los aspectos que pueden ser mejorados son los siguientes:

- Educación Cívica y Educación a los votantes;
- Formación y logística de la elección.”

2) ELECCIONES GENERALES DE 31 DE OCTUBRE 2010.¹⁴⁰⁰

El 31 de Octubre de 2010, Tanzania celebró sus cuartas elecciones generales desde la reintroducción del sistema pluripartidista en 1992.

¹³⁹⁸ El Chama Cha Mapinduzi (CCM) en el poder en Zanzíbar desde la independencia del país; y el Civic United Front (CUF), principal partido de la oposición, que de manera reiterada ha manifestado que el fraude en las diversas elecciones celebradas le ha impedido alcanzar el poder.

¹³⁹⁹ Joint Electoral Assistance Secretariat Coordination and Support of international observer delegations Final Report 11 November 2000 (<https://www.google.co.tz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDIQFjADahUKEwjf1JLrm-bIAhUCTRoKHe-fCUI&url=http%3A%2F%2Faceproject.org%2Fero-en%2Fregions%2Fafrica%2FTZ%2Ftanzania-final-report-presidential-parliamentary&usg=AFQjCNFrKy7HyNu5XxRguDg02pxozDVCDA>).

¹⁴⁰⁰ INFORME FINAL DE LA MOE UE TANZANIA 2010. Vid. web http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/tanzania-final-report_en1.pdf.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral son las siguientes:

“La jornada electoral fue pacífica y generalmente ordenada. En general, los procedimientos de los colegios electorales fueron aplicados en todo el país y la votación fue conducida de manera tranquila con sólo algunos escasos incidentes de menor importancia en los 549 colegios observados. Desafortunadamente, el secreto de voto fue comprometido en un 12 por ciento de los colegios observados [...].

Las fases claves del proceso electoral mostraron una jornada electoral bien administrada [...].

El marco legal tanto de las elecciones de la Unión como en Zanzíbar generalmente proporcionó una base razonable para el desarrollo de unas elecciones democráticas en línea con los principios nacionales e internacionales ratificados y acordados por la República Unida de Tanzania. Sin embargo, existen diversas normas que no parecen estar en conformidad con los principios regionales e internacionales, por ejemplo, la exclusión de candidatos independientes, los derechos de voto de prisioneros, y la ausencia del derecho a recurrir los resultados de las elecciones presidenciales así como las decisiones de la Comisión Electoral Nacional (NEC, por sus siglas en inglés) y de la Comisión Electoral de Zanzíbar (ZEC, por sus siglas en inglés).

A pesar de los problemas logísticos debido a la extensión del país y el alto número de votantes registrados, ambas comisiones electorales administraron eficientemente las preparaciones para la lección y garantizaron ampliamente el sufragio universal.”

3) ELECCIONES GENERALES DE 25 DE OCTUBRE DE 2015.¹⁴⁰¹

Este proceso electoral incluyó las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales tanto en la Unión como en Zanzíbar, que cuenta con su propio Presidente, Parlamento y Consejos Locales.

Las **Conclusiones** de la MOE sobre el proceso electoral son las siguientes:

“En las elecciones de la Unión, la votación se ha desarrollado de manera organizada y en una atmósfera de tranquilidad. Los observadores de la UE valoraron el desarrollo de la votación como positiva. [...].

La integridad del proceso de votación fue adecuadamente protegida en

¹⁴⁰¹ Declaración Preliminar de la MOE UE Tanzania 2015:
http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/Prelimstatementfinal_en.pdf (<http://www.eueom.eu/eueom-tanzania-2015/home?LANG=en>).

los colegios electorales observados por la MOE UE.

En Zanzíbar, el desarrollo de la votación se valoró positivamente en los colegios electorales observados.[...]

El marco legal relativo a elecciones tanto en la Unión como en Zanzíbar proporciona una base razonable para el desarrollo de unas elecciones democráticas. Sin embargo, existen diversas limitaciones constitucionales sobre derechos políticos y libertad de asociación -y en Zanzíbar, sobre el derecho a ser registrado como elector- que han permanecido sin corregir desde las elecciones precedentes y que no están de acuerdo con los principios internacionales para elecciones democráticas. Limitaciones entre las que se incluyen la prohibición constitucional para los candidatos independientes de presentarse como candidatos a las elecciones, la incapacidad de recurrir los resultados de la elección presidencial, y la ausencia de provisión legal para formar y registrar coaliciones de partidos políticos.”

La anulación del proceso electoral en Zanzíbar el 28 de Octubre de 2015 por parte de la Comisión Electoral de Zanzíbar, aduciendo presuntas irregularidades de una manera general e inespecífica, ponen en entredicho el correcto cumplimiento por parte de las autoridades de la isla de los estándares internacionales para elecciones democráticas.

13.5.10.2. CONCLUSIONES.

Como síntesis de lo reseñado en los apartados anteriores, en lo que respecta al ajuste de Tanzania a las normas internacionales en materia de democracia y derechos políticos, podemos alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:

i) La existencia de un derecho a la participación política como norma consuetudinaria.

1) La República Unida de Tanzania ha ratificado la mayoría de tratados internacionales vinculantes que recogen derechos políticos, derechos de participación política, y los principios de la democracia representativa.

2) La práctica legislativa del Estado tanzano pone de manifiesto que las principales normas electorales internas se adecuan y recogen numerosos derechos de naturaleza política establecidos en los tratados internacionales obligatorios para Tanzania. No obstante, aunque hay avances en la adopción de

estos estándares internacionales por parte de la normativa interna tanzana, sin embargo, esta recepción de normas es aún muy mejorable.

3) Los Informes de las misiones de observación electoral de la UE confirman que los procesos electorales celebrados en 2000, 2010 y 2015 en el país se ajustaron en términos generales al contenido del derecho a la participación política. Sin embargo, en las elecciones de 2015, aunque en la parte continental del país sí podemos reconocer el cumplimiento del derecho a la participación política, no podemos extender esta afirmación al proceso electoral en la isla de Zanzíbar, cuyo recuento fue anulado sin fundamento ni base consistente tres días después de las elecciones, impidiendo uno de los elementos básicos del derecho a la participación del artículo 25 PIDCP y concordantes, la **libre expresión de la voluntad de los electores.**

ii) La creación del derecho a la democracia por vía consuetudinaria.

1) Aunque las MOE UE afirmaron que el marco legal tanzano y zanzibari ofrecían una base adecuada para el desarrollo de unas elecciones democráticas, sin embargo, los informes de las MOE UE que observaron los procesos electorales celebrados en 2000, 2010 y 2015 en el país pusieron de manifiesto la existencia de diversos defectos e incumplimientos de los estándares internacionales para elecciones democráticas, que no habían sido corregidos por las autoridades del país, a pesar de haber sido apuntados por las Misiones de la UE en elecciones previas, por lo que a fecha de hoy no resulta posible apuntar a un derecho a la democracia consuetudinaria ni en la República Unida de Tanzania ni en Zanzíbar.

2) Siendo el derecho a la democracia consuetudinaria un efecto directo del respeto del derecho a la participación política convencional, es obvio que el incumplimiento de este último en las elecciones de 2015 en Zanzíbar implica la inexistencia del primero.

13.6. La concurrencia del elemento espiritual u “*opinio iuris sive necessitatis*” en la formación de costumbres internacionales electorales.

Analizado el elemento material de las costumbres electorales preconizadas, debemos también detenernos brevemente en el examen del otro elemento necesario para el surgimiento de una costumbre en Derecho Internacional Público, el elemento espiritual u “*opinio iuris sive necessitatis*”.

Aún cuando el rol que puede desempeñar la observación electoral internacional es de menor calado que en la generación del elemento material, sin embargo, veremos que sí que tiene cierta influencia en la formación de la preceptiva “convicción” de los Estados de estar actuando conforme a una norma.

Respecto a este elemento espiritual, hay autores que consideran que la aprobación generalizada de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, en concreto, su artículo 21 revelaría la existencia de una “*opinio iuris*” de alcance universal favorable a la participación política de los ciudadanos, y para otros incluso una “*opinio iuris*” favorable a la existencia de un derecho a la democracia.¹⁴⁰²

Asimismo, la ratificación casi unánime del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 por parte de la gran mayoría de Estados que componen la comunidad internacional y su aceptación generalizada revelarían igualmente esa convicción jurídica de los Estados respecto al derecho a la participación política. El carácter neutro de este derecho, que teóricamente no estaría conectado con el concepto de “democracia”, desembocó en su aprobación mayoritaria por la comunidad internacional, de tal forma que -siguiendo a **Ezetah**- ello reforzaría la existencia del elemento espiritual de una costumbre relativa al derecho a la participación política. Por el contrario, ello no se aplicaría sobre una hipotética costumbre consistente en el derecho a la democracia.

Como ya hemos reseñado, la existencia de una costumbre internacional requiere no sólo de la concurrencia del elemento material sino que exige simultáneamente el **elemento espiritual**, que no es otra cosa que la convicción (“*opinio iuris sive necessitatis*”) de que los sujetos internacionales se encuentran ante una norma

¹⁴⁰² EZETAH, R., “*The right to Democracy: A qualitative inquiry*”, Brooklyn Journal of International Law, 22, pp. 495-534, 1997.

obligatoria jurídicamente;¹⁴⁰³ es decir, como ha afirmado el propio Tribunal Internacional de Justicia, en su sentencia de 20 de febrero de 1969, *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte*:

“los actos considerados no solamente deben suponer una práctica constante sino que también deben tener tal carácter o realizarse de tal forma que demuestren la creencia de que dicha práctica se estima obligatoria en virtud de una norma jurídica que la prescribe”.

Aunque excede de los fines de la presente investigación, por cuanto el estudio de la concurrencia del elemento espiritual exigiría un análisis de casos aún más extenso y multidisciplinar, debemos apuntar que la observación electoral internacional puede ayudar a desentrañar la concurrencia o no de este “elemento espiritual o psicológico” mediante el análisis de las siguientes cuestiones:

A) La voluntad de las autoridades del país de ajustarse a las normas internacionales para la observación de elecciones recogida en los diferentes **Acuerdos entre el Organismo Electoral y la Organización Internacional que desarrolla la observación electoral**. Sirvan como ejemplo los Acuerdos para la observación del proceso electoral que firma la OEA con los Estados anfitriones disponen que:

*“Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA [...]”*¹⁴⁰⁴

B) En segundo término, **de la simple invitación de las autoridades** a la OEA, la OSCE o la UE para la observación de elecciones **ya podría deducirse si el país tenía la intención de cumplir con las normas internacionales de observación electoral**. La invitación de las autoridades a estas organizaciones para observar sus procesos electorales constituye un acto unilateral, discrecional, que reúne los requisitos establecidos por la doctrina iusinternacionalista,¹⁴⁰⁵ y que genera obligaciones para el

¹⁴⁰³ DÍEZ DE VELASCO, M.: *“Instituciones....”*, p. 138.

¹⁴⁰⁴ Acuerdo entre el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos sobre el procedimiento de observación electoral para el proceso legislativo correspondiente a las elecciones legislativa del 4 de diciembre de 2005.

¹⁴⁰⁵ Vid. DÍEZ DE VELASCO, M.: *“Instituciones de...”*, pp.150-151. 1º Manifestación de voluntad emanado de una autoridad con competencia para obligar al Estado; 2º Manifestación efectuada por un

Estado del que emana este acto unilateral; en consecuencia, podemos colegir que la invitación voluntaria y discrecional a estas misiones de observación electoral implican, en mayor medida, una intención por parte de las autoridades de ajustar el desarrollo de sus procesos electorales a los estándares internacionales de observación electoral, establecidos por estas organizaciones.

C) Por último, **las comunicaciones e intervenciones públicas de destacados miembros de los sucesivos gobiernos del país respecto a la limpieza de las elecciones y a su adecuación a los estándares internacionales** también pondrían de manifiesto la voluntad de las autoridades de cumplir los estándares internacionales para elecciones. En este caso, el análisis debería efectuarse sobre la base de las comunicaciones e intervenciones de líderes autorizados del gobierno cuando lo hacen a título de miembros del Poder Ejecutivo, así como también de cargos oficiales del Organismo Electoral en las que pongan de manifiesto su interés en que sus procesos electorales sean observados por misiones de observación electoral.

13.7. La invitación a observar de los Estados OSCE como costumbre internacional regional.

En este último epígrafe, considero importante destacar que la práctica reiterada, uniforme y constante de los Estados que conforman el territorio OSCE, mediante los compromisos asumidos en virtud del Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE de 1990, ha generado una costumbre internacional consistente en invitar a la ODIHR a observar todos los procesos electorales celebrados en los respectivos países.

Aún cuando la invitación a observar a las MOE por parte de los Estados sigue siendo un atributo de la soberanía y constituye un acto unilateral de los Estados,¹⁴⁰⁶ la práctica reiterada de los Estados en esta región, nos lleva a concluir que ha tenido lugar la generación de una costumbre internacional regional en materia de invitación a observar a partir de estos actos unilaterales, que finalmente les obliga jurídicamente.

solo sujeto internacional; 3º La validez del acto no depende *prima facie* de otros actos jurídicos; 4º Producen efectos para el sujeto autor de la declaración de voluntad.

¹⁴⁰⁶ Díez de Velasco define el “acto jurídico unilateral” como una manifestación de voluntad de un solo sujeto de DI, cuya validez no depende *prima facie* de otros actos jurídicos y que tiende a producir efectos para el sujeto que la emite y para terceros en determinadas circunstancias.

Los actos unilaterales han sido objeto de examen por la doctrina internacional desde hace varias décadas.¹⁴⁰⁷ Como doctrina asentada, podemos afirmar que los actos unilaterales pueden agruparse en tres categorías: (1) Actos unilaterales por los que el Estado ejerce el poder general de obligarse, como la promesa, el reconocimiento (o la invitación); (2) los actos mediante los cuales el Estado ejerce el poder de disponer de sus propios derechos, como la renuncia; y (3) los actos por los cuales el Estado intenta impedir que se consolide una pretensión jurídica o una situación a favor de otros Estados, como la protesta o la notificación.¹⁴⁰⁸

El Diccionario de Derecho Internacional define el “acto unilateral” como la acción que un sujeto del Derecho Internacional emprende de forma unilateral y que tiene consecuencia jurídica.¹⁴⁰⁹ En este sentido, varios autores -**González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María**- consideran, partiendo de los elementos aportados por la *Decisión del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto de los Ensayos Nucleares, en 1974*,¹⁴¹⁰ al acto jurídico unilateral como aquella manifestación pública del consentimiento del Estado realizada con la intención de producir efectos jurídicos obligatorios, independientemente de la conducta de otro u otros sujetos frente a tal consentimiento, por una persona facultada para representar al

¹⁴⁰⁷ Entre los estudios más destacados sobre esta cuestión, Vid. PFLUGER, F., *Die einseitigen Rechtsgeschäfte im Völkerrecht*; 1936; VENTURINI G., "La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux en droit international public", *RCADI*, vol. 112, 1964-II, pp. 363-467; BISCOTTINI, G., *Contributo alla Teoria degli Atti Unilaterali nel Diritto Internazionale*, 1951; DEGAN V., "Acte et norme en droit international public", *RCADI*, vol. 227, 1991-II, pp. 357-418; DEGAN V., "Unilateral Acts as Source of Particular International Law", *FYIL*, vol. 5, 1994, pp. 149-266; SUY, E., *Les Actes juridiques unilatéraux en droit international public*, París, LGDJ, 1962, 290 pp.; GUGGENHEIM P., "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", *RCADI*, vol. 74, 1949-1, pp. 191-268; CAHIER P., "Le comportement des États comme source de droits et d'obligations", *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, IUHEI, 1968, pp. 237-265; BARBERIS J., "Los actos jurídicos unilaterales como fuente de derecho internacional público", *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1963, pp. 101-116; VILLAGRAN KRAMER F., "Les Actes unilatéraux dans le cadre de la jurisprudence internationale", *Le Droit International à l'aube du XIXe siècle: Réflexions de codificateurs*, Nueva York, UN, 1997, pp. 137-161; MIAJA DE LA MUELA A., "Los actos unilaterales en las relaciones internacionales", *REDI*, vol. 19, 1967, pp. 429-464.

¹⁴⁰⁸ RODRÍGUEZ CEDEÑO, V., *Introducción a los actos jurídicos y de los comportamientos unilaterales del Estado*, *Revista de Derecho*, 2003.

¹⁴⁰⁹ Diccionario de Derecho Internacional, Editorial Progreso, Moscú, 1988, citado por BARROSO GONZÁLEZ Jorge Luis y GARCÍA BROCHE Ricardo, "Los Actos Unilaterales y su aplicación en Cuba", de publicación digital en <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-unilat.htm>.

¹⁴¹⁰ Caso relativo a los ensayos nucleares (Australia v. Francia; Nueva Zelandia v. Francia), *CIJ Reports* 1974.

Estado, cualquiera que sea su forma, respecto de una situación concreta de hecho o de derecho.¹⁴¹¹

Sentado lo anterior, resulta de especial importancia destacar que, siguiendo a **Díez de Velasco**, los actos jurídicos unilaterales pueden constituirse en fuentes de Derecho Internacional Público si dan origen a una práctica consuetudinaria que termina cristalizando en una norma de Derecho Internacional.¹⁴¹² Una vez creada esta norma consuetudinaria, que tiene como base un acto unilateral, puede surgir la oponibilidad de ese acto unilateral frente a terceros Estados.¹⁴¹³

Con arreglo a ello, como el acto unilateral se basa en la intención inequívoca de un Estado de comprometerse jurídicamente,¹⁴¹⁴ la existencia de una serie de actos unilaterales de contenido idéntico de diversos Estados puede dar lugar a la formación de una costumbre internacional, si concurre la *opinio iuris* necesaria para formarla.¹⁴¹⁵

En consecuencia, podemos afirmar con rotundidad que estamos ante una costumbre internacional, por cuanto que entendemos que concurren los dos elementos necesarios para la formación de una costumbre internacional; no sólo concurre el **elemento material**, por la práctica reiterada, constante y uniforme de la mayor parte, sino la totalidad, de los Estados miembros de la OSCE, sino que también concurre el **elemento espiritual**, la “*opinio iure sive necessitatis*”; y ello, tanto porque los Estados han suscrito diversos acuerdos y documentos de “soft law”, de naturaleza política, por los que se obligan a cursar una invitación a la oficina ODIHR de la OSCE con ocasión de cada proceso electoral, como por el hecho de que estamos ante una práctica uniforme y casi unánime entre los Estados miembros, sino también porque los Estados actúan en este sentido en base a la convicción generalizada de que están dando cumplimiento a una norma que les obliga.

Como ejemplo de este tipo de invitaciones, el gobierno de los Estados Unidos de

¹⁴¹¹ Colectivo de Autores, Curso de Derecho Internacional Público, Vol. 1, Universidad de Oviedo, 1983, p. 77.

¹⁴¹² Vid. DÍEZ DE VELASCO, M.: *op. cit.*, pp.151

¹⁴¹³ *Ibidem*.

¹⁴¹⁴ Sentencia de 22 de diciembre de 1986 “*Caso de la controversia fronteriza Burkina Faso/ Mali*”, fondo, CIJ, Rec. 1986, párs. 39-40.

¹⁴¹⁵ SUY, E., “*Les actes juridiques unilatéraux en Droit International Public*”, París, 1962.

América (país que también es miembro de la OSCE), dirigió una invitación a la OSCE para observar sus elecciones de 6 de noviembre de 2012, que contenía los siguientes términos:

“On behalf of the United States Government, I want to take this opportunity before the Permanent Council to extend an invitation to the OSCE participating States to observe these elections. [...]

The United States values the OSCE’s important work, in particular its election observation efforts, in promoting free and fair elections throughout the OSCE space, from “Vancouver to Vladivostok.” We welcome the presence of OSCE observers as an opportunity to demonstrate the United States’ dedication to fulfilling its OSCE commitments.”¹⁴¹⁶

Esta misma invitación fue remitida a la OSCE para observar los procesos electorales celebrados en los Estados Unidos en 2006, 2008, 2010 y 2014, como puede comprobarse en la propia página web de la Organización.¹⁴¹⁷

En consecuencia con ello, y teniendo en cuenta que el Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 no es un tratado internacional vinculante, sino que se trata de un acuerdo político que forma parte del “soft law” electoral, resulta evidente que no estamos ante una norma obligatoria convencional, sino ante una norma consuetudinaria que se ha convertido en obligatoria para los Estados.

De igual modo, a fin de apoyar nuestra conclusión, debemos añadir que la inobservancia de esta invitación por parte de algún Estado de la Organización va a generar consecuencias y reacciones entre los demás Estados o de la propia Organización, tal y como desarrollamos en el capítulo 14 de esta investigación, lo cual viene a corroborar su creación consuetudinaria y su naturaleza obligatoria para los Estados.

En definitiva, nos encontramos ante una nueva aportación de la observación electoral internacional, restringida al ámbito OSCE, relativa a la creación de costumbres internacionales en el plano electoral.

¹⁴¹⁶ Invitación para observar las Elecciones Generales de los Estados Unidos de América el 6 de Noviembre de 2012, según lo acordado por el Asesor Político Counselor Christopher Robinson al Consejo Permanente de la OSCE en Viena, 16 de febrero de 2012. Acceso web: http://photos.state.gov/libraries/osce/242783/feb2012/FEB_16-12_USElections.pdf

¹⁴¹⁷ [http://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+im_taxonomy_vid_5:\(321\)](http://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+im_taxonomy_vid_5:(321))

Por el contrario, no podremos extender esta costumbre regional a otros ámbitos geográficos, habida cuenta que muchos países invitan observadores internacionales constreñidos por presiones internacionales políticas y/o económicas, y no en base a su voluntad discrecional, lo que nos obliga a asumir que dicho acto carece del elemento espiritual requerido para el nacimiento de una costumbre en Derecho Internacional Público.

13.8. Conclusiones.

- I. El presente capítulo es clave para los fines de esta investigación. Hemos evidenciado que los estándares internacionales para elecciones pueden erigirse, en muchos casos, en la base para la generación de costumbres internacionales del ámbito electoral. Esas costumbres internacionales pueden surgir tanto en relación al derecho a la participación política, como en relación al potencial surgimiento de un derecho a la democracia.
- II. Los estándares internacionales para elecciones democráticas no sólo quedan circunscritos a la función de servir de base para el nacimiento de un derecho consuetudinario a la participación política, sino que su mayor alcance y extensión, les convierte igualmente en base para el surgimiento de un derecho consuetudinario de respeto a los principios y parámetros democráticos.
- III. En este ámbito, es donde se inserta el fundamental papel que desempeñan las misiones de observación electoral intergubernamental como medio de generación del elemento material en la formación de costumbres internacionales electorales. La labor de estas misiones y sus análisis sobre el cumplimiento de estándares internacionales por parte de los Estados implica que la actividad de estas misiones también está contribuyendo a generar el elemento material (la práctica constante y uniforme) tanto del derecho a la participación política como del derecho a la democracia.
- IV. En el estudio de casos que hemos realizado se analizan con detalle la práctica legislativa y electoral de los países para determinar la existencia de dicho elemento material. En ese punto es donde la observación

electoral internacional es pieza fundamental: no es sino la tarea sobre el terreno de las MOEs “integrales” la que coadyuva a producir dicho elemento material (la práctica legislativa y, sobre todo, en la práctica electoral).

- V. Asimismo, los informes que analizamos en este epígrafe nos ofrecen la base material necesaria para poder determinar si existe una norma consuetudinaria a la participación política y/o a la democracia. Es decir, que estas MOEs son medios de prueba de la existencia del elemento material de la costumbre, pues van a servir para verificar si la práctica de los Estados es constante y uniforme o no.
- VI. En el estudio de casos, abordamos casos positivos sobre la creación consuetudinaria del derecho a la participación política y/o sobre el derecho a la democracia (Estonia o República Dominicana), y otros casos no tan positivos o incluso negativos, como Bielorrusia o República Democrática del Congo.
- VII. A continuación, el presente capítulo analiza someramente cómo determinar si en la configuración de la práctica ha concurrido igualmente el elemento espiritual u “opinio iure sive necessitatis”, en cuyo caso, ya podríamos confirmar la existencia de una costumbre internacional. No obstante, no profundizamos en esta cuestión puesto que excede del ámbito de nuestra investigación, y además requiere un enfoque multidisciplinar que sobrepasa un análisis centrado en el Derecho Internacional Público.
- VIII. Finalmente, el capítulo concluye con el apartado titulado: *“La invitación a observar de los Estados OSCE como costumbre internacional regional”*, en el cual se confirma el nacimiento de una costumbre internacional regional consistente en invitar a observar a la OSCE en el territorio europeo en virtud de la práctica reiterada de los Estados y los propios acuerdos internos de los Estados miembros de la Organización; el surgimiento de esta costumbre conduciría a que los Estados OSCE estén obligados a observarla y que su incumplimiento podría ser exigido forzosamente por tratarse de una obligación internacional.

CAPÍTULO 14.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL COMO BASE PARA LA REACCIÓN INSTITUCIONAL EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES ELECTORALES INTERNACIONALES.

14.1. Referencias doctrinales sobre la Reacción institucional como medio de aplicación forzosa de las normas electorales nacionales e internacionales.

14.2. La reacción de las Organizaciones internacionales de observación electoral por incumplimiento de las normas y estándares electorales internacionales.

14.2.1. Introducción.

14.2.2. El paulatino avance hacia las “soft sanctions”.

14.2.3. Reacciones ante incumplimientos de los estándares electorales de la OSCE.

14.2.4. Reacciones ante el incumplimiento de las normas y estándares electorales de la OEA.

14.2.5. Reacciones ante el incumplimiento de normas y estándares electorales de la UE.

14.2.5.1. Aplicación de la cláusula “Derechos humanos y democracia” para la defensa de la democracia y en la observación electoral.

14.2.5.2. Reacciones ante incumplimientos de las normas y estándares electorales de la UE como acciones dentro de la PESC.

14.2.5.2.1. Sanciones adoptadas por la UE en ejecución de un mandato de las Naciones Unidas.

14.2.5.2.2. Sanciones unilaterales de la UE.

14.2.5.3. Valoración de la condicionalidad y la imposición de sanciones por parte de la UE.

14.2.5.4. Impacto de la observación electoral en relación a este tipo de medidas positivas o negativas de promoción de la democracia y los derechos humanos.

14.2.6. La negativa al envío de observadores por parte de las Organizaciones Internacionales como medida de reacción institucional.

14.3. Conclusiones.

CAPÍTULO 14.- LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL COMO BASE PARA LA REACCIÓN INSTITUCIONAL EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y ESTÁNDARES ELECTORALES INTERNACIONALES.

14.1. Referencias doctrinales sobre la Reacción institucional como medio de aplicación forzosa de las normas electorales nacionales e internacionales.

Como ordenamiento jurídico completo y eficaz, el Derecho Internacional Público cuenta con mecanismos de aplicación forzosa de sus normas, de tal forma que existen una serie de medidas de presión que se prevén por el Derecho Internacional en orden a que se cumplan sus reglas de forma efectiva.

La doctrina distingue varios grupos de medidas de aplicación forzosa en función del origen o la fuente de las reglas que las contemplan, de los sujetos habilitados para adoptarlas, o de la naturaleza o la materia de los regímenes jurídicos cuya efectividad tratan de asegurar.¹⁴¹⁸ Estas medidas pueden agruparse en dos tipos: a) Medidas de Observación y b) Medidas de Reacción.

A) La **Observación** cubre tanto el control internacional como las menos exigentes técnicas de seguimiento,¹⁴¹⁹ y que ya hemos analizado en el capítulo 12 de esta obra.

B) La **Reacción** ofrece dos variedades, la **autotutela** y la **reacción institucional**. Con ellas se trata de dar respuesta a la desviación ya consumada, procurando su corrección por parte del sujeto recalcitrante, que va a sufrir daños en su imagen, sus intereses o sus derechos.¹⁴²⁰

B.1) Al no existir en la sociedad internacional de Estados soberanos e iguales un órgano superior que pueda asegurar coactivamente la aplicación del Derecho Internacional, la **autotutela** implica la posibilidad de adoptar medidas coercitivas de carácter individual frente a uno o más Estados; correspondiendo así al Estado que ha sufrido la lesión en sus derechos o intereses aplicar tales medidas. Estas medidas son una manifestación de la “autotutela” o autoprotección por un Estado del propio derecho cuando ha sido lesionado por otro u otros Estados, y constituyen una reacción jurídica

¹⁴¹⁸ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 17ª edición, Tecnos, Madrid, 2009.

¹⁴¹⁹ RESS, G.: “Guarantee”, en Max Planck Institute, “*Encyclopedia of Public International Law*”7, pp. 109.

¹⁴²⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 17ª edición, Tecnos, Madrid, 2009, p. 1014.

legítima frente a la previa vulneración por otro sujeto de Derecho Internacional.¹⁴²¹

Como ejemplo de medidas de autotutela, podemos citar las siguientes:

a) **Ruptura de relaciones diplomáticas.**

b) **Medidas de retorsión**, que consisten en la realización por un Estado de actos perjudiciales e inamistosos, pero lícitos desde el punto de vista del Derecho Internacional para responder frente a actos similares, realizados con anterioridad por otro Estado.

c) La medida de autotutela de mayor gravedad son las **represalias**, que son medidas de coerción tomadas por un Estado que constituyen en sí mismas la violación de una regla de Derecho, pero que están fundadas en la existencia de una violación precedente del Derecho por el Estado contra el que van dirigidas.

d) **Medidas de autotutela de índole económica**, que entrañan una modificación de los intercambios económicos y financieros entre el Estado que las adopta y aquel contra el que se dirigen. Pueden afectar a las mercancías, al prohibirse su exportación al Estado contra el que se dirige la medida de autotutela (**embargo**), así como la importancia de mercancías originarias de dicho país (**boicot**).¹⁴²²

B.2) No obstante, en el ámbito electoral resultan de mayor interés y aplicación las medidas de **reacción institucional**, que consisten en medidas de presión adoptadas por una Organización internacional en el marco de sus competencias con objeto de restaurar el respeto del Derecho o el cumplimiento de reglas no obligatorias emanadas de la propia Organización.

La reacción institucional presenta tres grandes vertientes: - la sanción social, - el poder disciplinario y- el poder de coerción.

B.2.1. El concepto de **sanción social** se debe a **Malintoppi**, la cual entra en juego cuando no se produce el incumplimiento de una obligación jurídica, sino simplemente un hecho que desatiende una recomendación de la

¹⁴²¹ GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., y OTROS: “*Curso de Derecho Internacional Público*”, Civitas Ediciones, S.L., 3ª edición revisada, Madrid, 2003, pp. 364-371.

¹⁴²² GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., y OTROS., Ibidem.

Organización, y se materializa en la censura que las Organizaciones pueden dirigir a uno o varios Estados miembros en tales casos. Se trata en la reacción de los miembros de una Organización Internacional frente a la “conducta asocial” de uno de ellos.¹⁴²³

B.2.2. El **poder disciplinario** de las Organizaciones que se extiende tanto a los funcionarios, como a los Estados miembros, pudiendo llevar a tres tipos de medidas: la revocación de un mandato confiado por la Organización, la suspensión de derechos y la exclusión de la Organización.¹⁴²⁴

B.2.3. Por último, el **poder de coerción** implica la adopción de medidas coactivas por una Organización en defensa del Derecho, que puede revestir diversas modalidades, como el aislamiento del Estado infractor, la imposición de sanciones económicas o de otras medidas necesarias, incluso el recurso al uso de la fuerza. A fecha de hoy, la única Organización que está facultada para la adopción de estas tres medidas coactivas es la Organización de las Naciones Unidas, en base a lo dispuesto en la Carta Constitutiva de la Organización.¹⁴²⁵

El resto de Organizaciones Internacionales, entre las que se encuentran las tres con mayor alcance en el ámbito de la observación electoral internacional, la OSCE, la OEA y la UE, están habilitadas en base a sus propias normas constitutivas y la voluntad de sus miembros para la adopción de medidas de reacción en su vertiente de sanción social, medidas de poder disciplinario así como de algunas de las medidas reseñadas relativas al poder de coerción, como la imposición de sanciones económicas o el aislamiento del Estado infractor, en caso de que exista base jurídica convencional para ello; sino requerirán de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. Finalmente, para recurrir al uso de la fuerza, el Derecho Internacional exige de manera aún más terminante la autorización previa del órgano ejecutivo de las Naciones Unidas.¹⁴²⁶

¹⁴²³ MALINTOPPI, A., *Le raccomandazioni internazionali*, Pubblicazioni dell' Instituto di Diritto Internazionale dell' Università di Roma, Milano, 1958, pp. 99-103 y 332-336.

¹⁴²⁴ RUZIÉ, D., *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, 1971.

¹⁴²⁵ GARZÓN CLARIANA, G. y CARDONA LLORENS, J., en DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, p. 1025.

¹⁴²⁶ Capítulo VII y VIII de la Carta de la ONU.

14.2. La reacción de las Organizaciones internacionales de observación electoral por incumplimiento de las normas y estándares electorales internacionales.

14.2.1. Introducción.

En el Derecho Internacional actual sólo pueden ser consideradas como verdaderas sanciones internacionales las medidas de carácter colectivo que se adoptan en el seno de las Organizaciones internacionales frente al incumplimiento de una obligación internacional grave por uno o más Estados.¹⁴²⁷

Las sanciones que pueden adoptar los órganos de la ONU tienen como finalidad la de asegurar la debida aplicación de los principios y normas de la Carta y, en particular, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales frente a aquellas acciones que la amenacen o quebranten. No obstante, las sanciones económicas han sido las aplicadas con mayor frecuencia por los órganos de Naciones Unidas.¹⁴²⁸

No es sólo por parte de las Naciones Unidas, sino que, entre otras Organizaciones, la Unión Europea también viene imponiendo sanciones internacionales de índole económica, como en el caso de países como Irak con motivo de su invasión de Kuwait o de la República Federal de Yugoslavia, a la que CEE suspendió la aplicación del acuerdo comercial con la Comunidad Europea, adoptando medidas restrictivas del comercio con carácter selectivo (Reglamentos 1432/92/CEE y 990/93/CEE).¹⁴²⁹

La **sanción** como respuesta ante la vulneración de una norma de Derecho internacional es otra prueba más de que la norma vulnerada es una norma de Derecho Internacional Público. Los incumplimientos de compromisos políticos no son -en principio- susceptibles de ser sancionados por el resto de los Estados, pues no son obligaciones vinculantes “ab initio” para los Estados. Sin embargo, la violación de una norma de Derecho Internacional sí suscita la posible respuesta sancionadora, ya por parte de los Estados parte en la norma o Convenio internacional quebrantado, ya de

¹⁴²⁷ GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., y OTROS: “*Curso de Derecho Internacional Público*”, Civitas Ediciones, S.L., 3ª edición revisada, Madrid, 2003, pp. 364-371.

¹⁴²⁸ *Ibidem.*

¹⁴²⁹ *Ibidem.*

parte de otros actores internacionales.

En el terreno electoral, están aumentando los casos de imposición de sanciones institucionales y colectivas por las Organizaciones internacionales que desarrollan actividades de observación electoral o, bien de forma individual por los propios Estados, a aquellos países que se alejan o incumplen flagrantemente los estándares internacionales para elecciones democráticas. **De hecho, la observación internacional de elecciones constituye la base sobre la que se desencadenan sanciones para algunos de los países que no desarrollan sus procesos electorales de acuerdo a los estándares internacionales.**

Las reacciones que contempla el Derecho Electoral Internacional frente a los incumplimientos de sus normas varían dependiendo del ámbito geográfico de actuación de la Organización Internacional que lleva a cabo las misiones de observación electoral. Es decir, hablaremos de una reacción diferente en función de si estamos en presencia de una Misión de Observación Electoral de la OSCE, la Unión Europea o la OEA; esta respuesta será aún más divergente y matizada en el caso de misiones de observación de la Unión Africana o la Organización Internacional de la Francofonía.

Nos centraremos en las que hemos considerado las tres Organizaciones Internacionales de mayor relevancia en el ámbito de la observación electoral internacional, las misiones de “observación integral”: la UE, la OSCE y la OEA, las cuales, además, son las organizaciones más comprometidas en adoptar medidas de reacción frente al incumplimiento de normas y estándares electorales internacionales. Esta voluntad de aplicar forzosamente estas normas y de dotarles de eficacia, asimismo, distingue a estas organizaciones internacionales integrales, exhaustivas y de “observación electoral” strictu sensu, de otras organizaciones de “monitorización de elecciones” de segundo nivel que no están tan implicadas en la aplicación forzosa de estas normas, que no tienen una voluntad clara de adoptar estas medidas forzosas, o bien que carecen de recursos o bien de poder coactivo para conminar a los Estados incumplidores a que se avengan al cumplimiento de la normativa electoral.

14.2.2. El paulatino avance hacia las “soft sanctions”.

Sentada la separación entre el Derecho y el “derecho blando” o “soft law” en anteriores capítulos, según la doctrina clásica, deberíamos de concluir que una diferencia básica que seguiría distinguiendo ambos conceptos estribaría en que en caso de incumplimiento de una norma de DIP, el Derecho Internacional desencadenaría la “responsabilidad internacional” del sujeto infractor y abriría la posibilidad a la imposición de sanciones por otros sujetos; mientras que en caso de incumplimiento de una norma de “soft law”, no existiría tal posibilidad.

Sin embargo, la sociedad internacional también está experimentando un proceso de flexibilización de los conceptos de “responsabilidad internacional” y de la “sanción por incumplimiento”, en el sentido de que es cada vez más habitual que el incumplimiento de los estándares internacionales que integran el “soft law” electoral - aún cuando no sean jurídicamente obligatorios “ab initio”- sí comporten la imposición de sanciones blandas o “soft sanctions” por parte de otros Estados u Organizaciones Internacionales, mediante, por ejemplo -tal y como veremos en el presente capítulo -, la no concesión de préstamos a condiciones muy favorables, el bloqueo de ayudas al desarrollo (Haití, 1991), el embargo de los activos de las autoridades del país que no se ajustan al cumplimiento de estos principios para elecciones democráticas (Bielorrusia).

De hecho, los Estados eligen comprometerse internacionalmente mediante normas de “soft law” por su menor obligatoriedad y porque les otorga una elevada flexibilidad;¹⁴³⁰ dicha flexibilidad que les permite reducir los costes de terminar o abandonar el acuerdo,¹⁴³¹ y les permite también renegociar los términos del mismo de manera más fácil,¹⁴³² pero que -vamos a estudiar a continuación- no les va a evitar ser sancionados internacionalmente en algunos casos.

Entendemos por “**soft sanctions**” aquellas reacciones institucionales adoptadas por parte de Organizaciones Internacionales, ya consistentes en medidas de sanción social, poder disciplinario o poder de coerción, o que tienen un coste reputacional,¹⁴³³ frente al incumplimiento de normas no vinculantes jurídicamente para

¹⁴³⁰ GUZMAN, A.T., “*The design of International Agreements*”, *The European Journal of International Law*, Vol. 16 no.4, EJIL 2005, p. 591.

¹⁴³¹ LIPSON, ‘*Why are Some International Agreements Informal?*’, 45 *Int Org* (1991), p. 518.

¹⁴³² ABBOTT y SNIDAL, ‘*Hard and Soft Law in International Governance*’, 54 *Int Org* (2000), p. 435.

¹⁴³³ GUZMAN, A.T., *op. cit.*, p. 582.

los Estados desde un punto de vista convencional, pero sí exigibles en base al quebrantamiento de principios básicos de la Organización o normas de “soft law” aceptadas por los Estados.

Como apuntamos, respecto a la posibilidad de imponer sanciones incluso por la inobservancia de normas de “soft law”, resulta de gran interés el trabajo de **Malintoppi**, que otorga a la “sanción social” relevancia jurídica en el plano internacional en caso de inobservancia de las recomendaciones internacionales que, a juicio del autor, poseen un “efecto indirecto”, en base a la presión que dicha recomendación puede generar entre el grupo social en cuyo ámbito opera la recomendación, dirigiendo su reprobación al Estado que no actúa de acuerdo a aquella.¹⁴³⁴

En esta línea, también encontramos a **Sloan**, que afirma que la recomendación se deriva del juicio efectuado por un órgano de la comunidad internacional, que es respaldado por muchos de los que apoyan el Derecho Internacional positivo.¹⁴³⁵

Por tanto, la actual evolución del Derecho Internacional por la senda de las “soft sanctions” en base al incumplimiento de las normas de “soft law” conlleva que la vulneración de estas normas también puede implicar la imposición de sanciones;¹⁴³⁶ en este sentido, debemos destacar que la regla de “derecho blando” o “soft law” está recibiendo un nuevo atributo de la norma de Derecho Internacional strictu sensu, la **coercibilidad**; de esta forma, la regla de “soft law” podrá adquirir –por la vía de los hechos- un grado similar de coercibilidad al que poseen las normas de Derecho Internacional strictu sensu. En base a ello, no cabe sino colegir que las diferencias entre ambas siguen acortándose sustancialmente por la vía de la práctica de los Estados.

Analizaremos a continuación en detalle las diferentes reacciones de las Organizaciones Internacionales más relevantes en materia de observación electoral en caso de incumplimiento de los estándares internacionales para elecciones o de observación electoral por parte de algunos Estados.

¹⁴³⁴ MALINTOPPI, A., *Le raccomandazioni internazionali*, Pubblicazioni dell' Instituto di Diritto Internazionale dell' Università di Roma, Milano, 1958.

¹⁴³⁵ SLOAN, F.B., “The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations”, *British Yearbook of International Law*, 1948, vol. XXV. p. 32.

¹⁴³⁶ DAMROSCH, L.F., “Enforcing International Law through Non-Forcible Measures”, *Recueil des cours* N° 269/ *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill, 1997.

14.2.3. Reacciones ante el incumplimiento de los estándares electorales de la OSCE.

Los estándares OSCE para elecciones se plasman en un documento de naturaleza política, el **Documento de Copenhague de la OSCE de 1990**, por lo que la contravención de sus normas no generaría –en principio- una sanción jurídica, sino exclusivamente política.

En el caso de incumplimiento de una norma electoral establecida por la OSCE, las reacciones de los demás miembros de la Organización son en principio de carácter político. **Bielorrusia** constituye un claro ejemplo de incumplimiento sistemático de los estándares del Documento de Copenhague de 1990. Las reacciones antes los incumplimientos del régimen de Lukashenko se limitan a las medidas de retorsión por algunos Estados y en sanciones institucionales por la propia Organización o sus miembros censurando el comportamiento contrario a la legalidad internacional del Estado miembro de la Organización.

No obstante, debemos destacar que progresivamente la reacción de la sociedad internacional frente a la vulneración de los principios para elecciones democráticas por parte del régimen bielorruso está adquiriendo una tonalidad más jurídica; sirva como ejemplo de ello que la comunidad internacional supeditara un préstamo del Fondo Monetario Internacional para Minsk a la mayor apertura y transparencia en la celebración de las elecciones de 2012; mientras tanto, por su parte, la Unión Europea sí que ha venido aplicando diversas sanciones –jurídicas- al régimen de Lukashenko por su sistemática violación de los derechos humanos, el imperio de la Ley y por la falta de avances democráticos.¹⁴³⁷

En el ámbito de lo político, el doble rasero es aún más palpable. A pesar de las evaluaciones negativas de las MOEs de la OSCE en el caso de la **Federación Rusa**, sin embargo, a fecha de hoy todavía no se han impuesto sanciones a Moscú por no ajustarse a los estándares para elecciones democráticas del Documento de Copenhague. Ello se debe, entre otros motivos, a la propia naturaleza política (no jurídica) del Documento de

¹⁴³⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139261.pdf

Copenhague, que no lleva aparejado un sistema sancionador de autotutela colectiva frente al incumplimiento; lo que significa que la imposición de sanciones quedará reservada al margen de actuación de otras Organizaciones como la Unión Europea, o a la propia reacción individual de cada uno de los países que integran la OSCE.

No obstante, la generalización de sanciones a Bielorrusia por parte de algunos países miembros de la OSCE deja entrever que el incumplimiento de estándares internacionales de observación electoral por parte de Minsk sí que conlleva la imposición de “soft sanctions”, lo que revela la cuasi naturaleza legal de los referidos estándares.

14.2.4. Reacciones ante el incumplimiento de las normas y estándares electorales de la OEA.

En su entramado legal y organizativo, la OEA prevé diversas medidas para el caso de incumplimiento de las normas o estándares internacionales para elecciones democráticas.

La **Carta Democrática Interamericana**, de 11 de Septiembre de 2001, que constituye una importante proclamación continental a favor de la democracia representativa y el Estado de Derecho, recoge las siguientes medidas para la preservación de la democracia:

El *artículo 1* proclama:

“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.”

La Carta dedica el Capítulo **IV** al **“Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”**, en el que se crean mecanismos para la defensa del sistema democrático en caso de quiebra de la legalidad democrática, entre los cuales, la posibilidad de suspender al Estado miembro incumplidor del ejercicio de su derecho de participación en la Organización.

“Artículo 17

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme

a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.” (El subrayado es mío).

Asimismo, el **capítulo V** de la Carta, relativo a “**La democracia y las misiones de observación electoral**”, contempla en su **artículo 25**, una garantía de control por parte de la OEA de que en el país a observar se dan unas condiciones democráticas mínimas para el envío de una Misión de Observación Electoral:

“Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.”

De igual modo, resulta importante destacar la **Declaración de Québec de 2001**,

en la **III Cumbre de las Américas**, en la que los Estados miembros de la OEA convinieron que:

“En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.”

En vista de todo lo que antecede, resulta evidente que existe una preocupación manifiesta de los Estados de la OEA de preservar y fortalecer la democracia en la región. Para ello, en caso de alteración del orden constitucional o ruptura del orden democrático, la Organización pone en marcha diversos mecanismos diplomáticos para alcanzar una solución a la crisis.

En las elecciones presidenciales celebradas en **Perú** en 2000, la OEA invalidó el proceso electoral por considerar que las elecciones se habían desarrollado de manera irregular y contrariamente a los estándares internacionales.¹⁴³⁸ El Jefe de la Misión Observadora de la OEA, **Eduardo Stein**, destacó los problemas de cómputo y manejo del voto, los de formación del votante, la necesidad de mejorar la gestión electoral, que ejemplificó con la destrucción de las papeletas tras el escrutinio, haciendo también referencia a la utilización de los recursos públicos para las candidaturas, al hostigamiento y a la falsificación de firmas.

Ante este resultado, la OEA estudió la imposición de sanciones contra el Perú de Alberto Fujimori, y se analizó la posibilidad de invocar el mecanismo establecido por la resolución 1080 de la Carta de la OEA. La **resolución 1080 de la Organización de Estados Americanos (OEA)**, adoptada en Chile en junio de 1991, prevé la adopción de medidas en caso de hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un Gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros.¹⁴³⁹

¹⁴³⁸ <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2000/06/01/54646.shtml>

¹⁴³⁹ AG/RES. 1080 (XXI-O/91), “*Democracia representativa*”, (Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991).

La resolución 1080 fue invocada para condenar o lanzar advertencias a Gobiernos en cuatro ocasiones: Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996), pero nunca condujo a sanciones económicas ni a la exclusión de un Estado miembro.¹⁴⁴⁰

Finalmente, los países de la Organización de Estados Americanos (OEA) acordaron no imponer sanciones contra el régimen de Alberto Fujimori, sobre todo, por la falta de consenso de los Estados miembros, en base al principio de no intervención en asuntos internos y a su defensa de la integridad territorial y la soberanía.¹⁴⁴¹ No obstante, el estudio de sanciones por el Consejo de la OEA sin duda alguna pudo tener un efecto de disuasión en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales peruanas, así como en el posterior devenir del país.

El caso de **Honduras** en 2009 constituye sin duda otro ejemplo de gran interés para los fines aquí analizados. La OEA decidió suspender la participación del Estado de Honduras en el organismo interamericano, como consecuencia del golpe de Estado que tuvo lugar el 28 de Junio de 2009 y que expulsó del poder presidente legítimo Manuel Zelaya. Esta fue la primera vez desde la firma de la Carta Democrática Interamericana en 2001 que los países miembros de la OEA deciden suspender a un Estado miembro,¹⁴⁴² excluyendo a Honduras de la Organización por unanimidad.¹⁴⁴³

De manera paralela, el *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* también se pronunció de manera unánime contra el golpe exigiendo la inmediata e incondicional restitución de Zelaya en el poder, y tanto el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) como el *Banco Mundial* (BM) y el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) anunciaron la congelación de los créditos hacia este país. Igualmente, el *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA) reiteró el inmediato restablecimiento del poder en el país y ordenó al *Banco Centroamericano de Integración Económica* el bloqueo de los desembolsos y créditos hacia Honduras hasta que no se produjese la restitución. En conjunto, todos los países de América Latina reiteraron la condena al golpe y de manera

¹⁴⁴⁰ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1214347>

¹⁴⁴¹ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1214347>

¹⁴⁴² Salvo en el caso de la exclusión de Cuba en 1962.

¹⁴⁴³ <http://www.abc.es/20090705/internacional-iberoamerica/expulsa-honduras-restituir-zelaya-200907050954.html>

general no reconocieron al nuevo gobierno. Por su parte, tanto la *Unión Europea* (UE) como *Estados Unidos* reiteraron su no reconocimiento al gobierno de facto hondureño y cancelaron toda la ayuda oficial destinada al país. Pero además, las negociaciones para firmar un Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la UE quedaron paralizadas hasta que no se restituyera la democracia en Honduras, a la vez que el comercio en la región se vio duramente dañado por el incierto panorama político.¹⁴⁴⁴

En conclusión, podríamos afirmar que sin la presión internacional ejercida por muchos de los gobiernos latinoamericanos y, principalmente, por la OEA, no hubiese sido posible que se dieran las condiciones necesarias para alcanzar una solución al conflicto, que finalmente llegó con un acuerdo que posibilitaba la salida de la crisis, el **Acuerdo Tegucigalpa- San José**.¹⁴⁴⁵ La solución al conflicto iba a llevarse a cabo mediante unas nuevas elecciones, que se celebraron el 29 de noviembre de 2009, en las que resultó vencedor el candidato del tradicional derechista y conservador Partido Nacional Porfirio Lobo. La legitimidad del nuevo Presidente y la validación internacional de los comicios llevaron finalmente a la readmisión de Honduras en la OEA el 1 de junio de 2011.

Por lo tanto, del supuesto analizado, podemos apreciar que la Carta Democrática Interamericana resulta un elemento esencial para la preservación y defensa de la democracia representativa en el continente americano.¹⁴⁴⁶

Siguiendo a **Thompson**,

“Como bien se observa, la Carta Democrática Interamericana provee no solamente fundamento para la observación electoral en el sistema regional, sino que establece procedimientos y condiciones que sintetizan la experiencia propia de la OEA en la materia y que siguen sentando la base de las misiones preparadas en el seno de la Organización”.¹⁴⁴⁷

¹⁴⁴⁴ “La UE prepara sanciones contra miembros del gobierno de facto en Honduras”. Artículo digital aparecido en La Nación, 13 de octubre de 2009, 286 palabras. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/octubre/13/mundo2122221.html.

¹⁴⁴⁵ VÁZQUEZ VICENTE, G.: “Crisis política en Honduras: ¿adolescencia o madurez democrática?”, Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 3, nº 2, 2009.

¹⁴⁴⁶ A pesar de la actualidad de la crisis que se vive en Venezuela, a fecha de hoy todavía no se ha adoptado ninguna medida de reacción de la OEA sobre Caracas por motivos estrictamente electorales.

¹⁴⁴⁷ THOMPSON, J.: “La observación electoral en el Sistema Interamericano”, Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - Nº 4 - Diciembre, 2008.

14.2.5. Reacciones ante el incumplimiento de normas y estándares electorales de la UE.

La práctica sancionadora de la Unión Europea por el incumplimiento de estándares internacionales electorales va a desarrollarse en dos modalidades: 1) Por la aplicación de la cláusula “derechos humanos y democracia” y 2) como reacción en el seno de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

14.2.5.1. Aplicación de la cláusula “Derechos humanos y democracia” para la defensa de la democracia y en la observación electoral.

La Comunidad Europea de 1960 mantenía relaciones con terceros países, concretamente con antiguas colonias europeas, y estaba empezando a cimentar una postura común en las negociaciones comerciales internacionales. A principios del siglo XXI, la UE mantiene relaciones económicas y políticas con casi todos los países de la comunidad internacional; es un actor internacional relevante en las negociaciones comerciales, y actualmente está en proceso de consolidación de una política común de defensa y seguridad.¹⁴⁴⁸

Desde principios de 1990, una “**cláusula de derechos humanos**” se incluye en todos los acuerdos con terceros países como un *elemento esencial* de estos acuerdos, lo que iniciaría la práctica de la “condicionalidad”, es decir, la vigencia de estos acuerdos iba a hacerse depender de una condición, el respeto de esa cláusula de derechos humanos como elemento esencial. Ante las dificultades de aplicación de esta cláusula y guiados también por el de mantener relaciones exteriores no tildadas de injerencistas,¹⁴⁴⁹ este primer período de la condicionalidad se abordaría desde un enfoque eminentemente positivo, aunque también se empezó a valorar la condicionalidad de tipo “reactiva”, según la expresión utilizada por **Marantis**.¹⁴⁵⁰

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, y la

¹⁴⁴⁸ CINI, M.: “*European Union Politics*”, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

¹⁴⁴⁹ Para un análisis detallado de la evolución de esta cláusula, vid. ÚBEDA DE TORRES, A., “*La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea*”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009),

¹⁴⁵⁰ MARANTIS, D.J., “*Human rights, Democracy and Development: The European Community model*”, Harvard Human Rights Journal, vol. 7, verano 1994.

consolidación de la política de cooperación al desarrollo dentro de las políticas comunitarias, la UE cuenta con fundamentos jurídicos específicos, los **artículos 60 y 301 CE**, que van a permitir adoptar sanciones internacionales de manera descentralizada, consagrando la pasarela entre el pilar intergubernamental y el comunitario.

El uso de la condicionalidad en las relaciones exteriores de la UE empezará a sistematizarse a partir de la revisión del Convenio de Lomé IV (el denominado **Convenio de Lomé IV bis**), aprobado en Mauricio en noviembre de 1995, mediante la cual se consagra el respeto a los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho como un elemento *esencial* de las relaciones de la UE con terceros Estados.¹⁴⁵¹

El 23 de junio de 2000, el Convenio Lomé IV bis fue reemplazado por el **Convenio de Cotonou** -entre los países ACP y la UE-, que reafirmaría la importancia de la condicionalidad política¹⁴⁵² y confirió un valor fundamental a la democracia, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos, al reconocer de forma nítida la relación entre desarrollo, democracia y sociedad civil.

Asimismo, los **artículos 9 y 96 del Acuerdo de Cotonou** son dos preceptos clave sobre los que gira la política de condicionalidad de la UE pues establecen los elementos esenciales de los acuerdos de la UE con terceros países: derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho.

En este sentido, el **artículo 9 del Acuerdo de Cotonou** afirma:

“Artículo 9: Elementos esenciales y elemento fundamental.

1. La cooperación irá encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, principal protagonista y beneficiario del desarrollo, y postula el respeto y la defensa del conjunto de los derechos humanos.[...]

El respeto del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la

¹⁴⁵¹ ÚBEDA DE TORRES, A., “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), p. 60.

¹⁴⁵² *Ibíd.*

democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible [...].

2. Las Partes se remiten a sus obligaciones y a sus compromisos internacionales en lo referente al respeto de los derechos humanos. [...]

El respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, en que se fundamenta la asociación ACP-UE, inspirará las políticas internas e internacionales de las Partes y constituirá un elemento esencial del presente Acuerdo¹⁴⁵³ (El uso de la negrita es mío).

De igual manera, en el ámbito de la condicionalidad, por las repercusiones que puede tener para el respeto al sistema democrático y los derechos humanos, resulta fundamental citar el **artículo 96 del Acuerdo de Cotonou**, que determina los elementos esenciales de los acuerdos de la UE con terceros países: derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho, y establece las consecuencias (o “medidas pertinentes”) que pueden derivarse para el país tercero en caso de inobservancia de estos elementos esenciales:

“2 a) Si, a pesar del diálogo político regular entre las Partes, una de ellas considera que la otra Parte no ha cumplido una obligación derivada del respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho citados al apartado 2 del artículo 9, proporcionará a la otra Parte y al Consejo de Ministros, excepto en caso de urgencia particular, los elementos de información pertinentes que sean necesarios para efectuar un examen minucioso de la situación con el fin de buscar una solución aceptable para las Partes. A tal efecto, invitará a la otra Parte a celebrar consultas centradas principalmente en las medidas adoptadas o que se vayan a adoptar por la Parte interesada con el fin de remediar la situación.

Las consultas se efectuarán al nivel y en la forma que se consideren más convenientes para encontrar una solución.

Las consultas comenzarán a más tardar 15 días después de la invitación y continuarán durante un período determinado de común acuerdo, en función de la naturaleza y la gravedad del incumplimiento. Las consultas no durarán en ningún caso más de 60 días.

Si las consultas no conducen a una solución aceptable para ambas Partes, en caso de denegación de consulta o en caso de urgencia particular, podrían adoptarse medidas oportunas. Estas medidas se suprimirán tan pronto como desaparezcan las razones que las justificaron.

¹⁴⁵³ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000.

[...]

c) *Las "medidas pertinentes" a las que se refiere el presente artículo son medidas adoptadas de conformidad con el derecho internacional y proporcionales a la violación. Al elegir tales medidas, se dará prioridad a las medidas que menos perturben la aplicación del presente Acuerdo. Se entiende que la suspensión sería un último recurso.*¹⁴⁵⁴ (El uso de la negrita es mío).

En los años 90, la Comunidad Europea (CE) generalizó la inserción de la **cláusula "Derechos humanos y Democracia" elemento esencial** y de la cláusula suplementaria de suspensión en los nuevos acuerdos exteriores concluidos por la CE, lo que le ha permitido adoptar medidas coercitivas en situaciones de violación grave y persistente a dichos elementos esenciales. La **"cláusula derechos humanos y democracia"** contenida en los reglamentos geográficos financieros ha servido de fundamento para suspender la ayuda comunitaria hasta la restauración de la democracia o la introducción de mejoras en el ámbito de los derechos humanos.¹⁴⁵⁵ Esta cláusula no sólo se insertará en los acuerdos de cooperación para el desarrollo, sino que, al mismo tiempo, se ha extendido a todos los acuerdos celebrados por la UE con terceros Estados (de asociación, económicos, comerciales y financieros), de tal modo que se ha erigido en un elemento imprescindible de la acción de exterior de la Unión en su conjunto.¹⁴⁵⁶

La cláusula, desde el punto de vista procedimental, se limita a aplicar las normas tradicionales del Derecho Internacional de los Tratados, expresadas tanto convencional como consuetudinariamente.¹⁴⁵⁷ El mecanismo de la cláusula derechos humanos se inscribe de lleno en el ámbito comunitario y debe respetar los mecanismos institucionales previstos.¹⁴⁵⁸ Sin embargo, no existe un mandato jurídico directo que haga obligatoria la inserción de este tipo de cláusulas en los acuerdos comerciales de la UE con terceros países.¹⁴⁵⁹

¹⁴⁵⁴ 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 - Protocolos - Acta final - Declaraciones

¹⁴⁵⁵ CANDELA SORIANO, M.: *"Los derechos humanos, la Democracia y el Estado de Derecho en la acción exterior de la Unión Europea"*, Dykinson, 2006.

¹⁴⁵⁶ DÍAZ BARRADO, C.M., *"Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea"*, p. 95, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *"Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo"*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006.

¹⁴⁵⁷ MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., *op. cit.*, p. 225-226.

¹⁴⁵⁸ BARBÉ, E. (coord.): *"Política exterior europea"*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

¹⁴⁵⁹ PAVOT, D., *loc. Cit.*, p. 299 en DELAPLACE, D., *"L'Union Européenne et la conditionalité dans l'aide au développement"*, *Revue Trimestrelle de Droit de l'Homme*, 2001, p. 609-626.

A pesar del desarrollo normativo, la aplicación práctica de esta cláusula fue puesta en entredicho por la titubeante acción exterior de la UE en este ámbito. Mientras que en algunos casos de violación de la cláusula, la UE no adoptaba ningún tipo de medida reactiva, en otros casos, estas medidas podían llevar a la suspensión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el acuerdo, sin invocar la cláusula.¹⁴⁶⁰

Es importante destacar que, en caso de quiebra de la cláusula por algún país, la Unión Europea primero promoverá el diálogo político (se va a privilegiar siempre un enfoque positivo) y, sólo si éste es infructuoso, podrá contemplar la imposición de medidas negativas de severidad creciente que sean plenamente respetuosas con el principio de proporcionalidad.¹⁴⁶¹

La cláusula permite a la Comunidad reducir la ayuda, o suspender o denunciar un acuerdo, si el tercer país ha vulnerado los derechos humanos o los principios democráticos,¹⁴⁶² y ha sido puesta en práctica por la Unión Europea en supuestos de contravención de los estándares internacionales para elecciones o de observación electoral, **tomando en consideración, entre otros elementos, los informes evaluadores que realizan las misiones de observación electoral de la UE**, de ahí la importancia de la observación electoral internacional como base para la reacción institucional en caso de contravención de estas normas y estándares internacionales. Como ejemplos de ello, podemos destacar:

a) **TOGO.**

Togo fue el primer¹⁴⁶³ país en la que se puso en práctica la cláusula del artículo

¹⁴⁶⁰ RIEDEL, E. y WILL, M., *Human Rights clauses in External Agreement of the EC*, en ALSTON, P. (Ed.), *The EU and the human rights*, Oxford University Press, Londres, 1999, p. 740 y ss.

¹⁴⁶¹ CANDELA SORIANO, M., “*L’Union Européenne et la protection des droits de l’homme dans la coopération au développement: le rôle de la conditionnalité politique*”, *Revue trimestrelle de Droit de l’Homme*, 2002, p. 891.

¹⁴⁶² CINI, M.: “*European Union Politics*”, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

¹⁴⁶³ Aunque hubo condenas por rupturas democráticas anteriores, como en Nigeria en 1996, en la que el Consejo decidió suspender su cooperación al desarrollo por 6 meses, sin embargo, no se aplicó la cláusula de la condicionalidad política hasta el golpe de Estado en Togo.

366.a del Convenio de Lomé revisado¹⁴⁶⁴ a raíz del fraude en las elecciones de 1999. Atendiendo a una petición del Gobierno togolés, la UE observó las elecciones presidenciales en Togo, que tuvieron lugar el 21 de junio de 1998. La celebración de elecciones libres e imparciales fue una de las condiciones principales impuestas por la comunidad internacional para la reanudación de la ayuda. La misión de observadores de la UE estimó que las elecciones no fueron libres, transparentes ni imparciales y que los resultados anunciados no reflejaban la voluntad del pueblo togolés.

La UE decidió no reanudar completamente la cooperación al desarrollo con Togo, aunque sí continuaron los proyectos en favor de la población más vulnerable.¹⁴⁶⁵

b) ISLAS COMORES (1999).

En Islas Comores, la UE invocó la cláusula de la condicionalidad tras el golpe militar de mayo de 1999. En este caso, la UE optó por la adopción de medidas graduales, apoyando la celebración de elecciones, tras las cuales, se reanudó la cooperación.¹⁴⁶⁶ Comprobamos como también el informe de la Misión de Observación de la UE fue relevante para la continuación de la colaboración de la UE con el país.

c) COSTA DE MARFIL (1999).

Tras el Golpe de Estado de diciembre de 1999, condenado públicamente por la UE, la Comisión propuso al Consejo iniciar consultas con el fin de examinar a fondo la situación y tratar de encontrar una solución a la misma. En ellas, la Comisión solicitaba a las autoridades militares que establecieran un calendario para la vuelta a la democracia. El Consejo inició consultas el 14 de enero de 2000 y acabaron el 26 de junio de 2000 en virtud de los compromisos asumidos por el gobierno para restaurar el orden democrático y el Estado de Derecho, compromisos referidos a la celebración de elecciones presidenciales, generales y municipales antes de octubre, aumento de

¹⁴⁶⁴ Si una de las partes considera que la otra no ha cumplido con los elementos esenciales a los que se refiere el artículo 5, deberá invitarse a la otra parte a la celebración de consultas previas, excepto en casos de urgencia especial.

¹⁴⁶⁵ Bol. UE 12-1998, Decisión del Consejo de suspender las consultas con Togo en el marco del artículo 366 bis de la Convención de Lomé.

¹⁴⁶⁶ ÚBEDA DE TORRES, A., “*La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea*”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 32, Madrid, enero/abril 2009, p. 73-74.

transparencia en toma de decisiones, independencia del poder judicial, respeto de los derechos humanos, libertad de prensa, de expresión y buena gestión de asuntos públicos. En la propuesta de la Comisión para el cierre de consultas, figuraban como medidas apropiadas “la cooperación de modo gradual y condicional”.¹⁴⁶⁷

d) **ZIMBABUE (2002).**

La oposición del Gobierno a que las elecciones fueran evaluadas por observadores internacionales, entre otros motivos, llevaron a que la UE considerara que Zimbabwe no había cumplido su obligación de “respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho” (artículo 9 del Convenio de Cotonou) y abrió la fase de sanciones.¹⁴⁶⁸

Las sanciones¹⁴⁶⁹ que se adoptaron fueron muy específicas, evitando toda penalización a la población y se dirigían únicamente a constreñir la capacidad operativa del gobierno.¹⁴⁷⁰

e) **ISLAS FIYI (2001).**

Mediante *decisión de 9 de abril de 2001, del Consejo*, se dieron por concluidas las consultas iniciadas con este país sobre la base del artículo 96 del Acuerdo de Cotonou, reconociendo los esfuerzos de las autoridades del país para re-establecer la normalidad democrática; no obstante, se condicionaba la suspensión de las medidas a la celebración de elecciones libres e imparciales.¹⁴⁷¹

¹⁴⁶⁷ *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la finalización del procedimiento de consultas con Costa de Marfil con arreglo a lo dispuesto en el artículo 366 bis del Cuarto Convenio ACP-CE, COM (2000) y Decisión de 16 de Junio de 2000.*

¹⁴⁶⁸ ÚBEDA DE TORRES, A., “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 32, Madrid, enero/abril 2009, p. 74.

¹⁴⁶⁹ El caso de Zimbabwe fue mixto, por cuanto junto a la aplicación de la Cláusula “democracia y derechos humanos” también se adoptaron decisiones en el marco de la PESC, como la Posición Común 2002/145/PESC y Reglamento del Consejo 310/2002/CE (DO L 50, de 21 de febrero de 2002).

¹⁴⁷⁰ PILLITU, P.A., “European sanctions against Zimbabwe’s Head of State and Foreign Minister: a Blow to Personal Immunities of Senior State Officials”, Journal of International Criminal Justice, 2003, volumen 1, nº 2, pp. 453 y ss.

¹⁴⁷¹ CEBADA ROMERO, A., *La cláusula democracia/ derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE*, p. 103, en “La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza”, Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2001.

Los supuestos descritos ponen de manifiesto la importancia de las medidas que puede adoptar la UE en caso de contravención de la “cláusula democracia y derechos humanos”, así como la utilidad de la observación electoral de la UE para la adopción de medidas; en dos casos, de manera directa fueron los informes de observación de las Misiones UE las bases para la adopción de medidas sancionadoras o la reanudación de la ayuda por la UE (Togo e Islas Comores) y los tres casos restantes, en los que la ruptura del orden democrático fue revertida mediante la celebración de elecciones observadas internacionalmente.

14.2.5.2. Reacciones ante incumplimientos de las normas y estándares electorales de la UE como acciones dentro de la PESC.

La puesta en práctica de la acción exterior de la UE sobre derechos humanos y democratización puede realizarse también a través de medidas negativas o sanciones, incluidas dentro de la **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**, aunque también se utilizan con cierta frecuencia medidas positivas con objeto de promocionar o premiar a aquellos Estados más respetuosos con los derechos humanos y los principios y prácticas democráticas.

Las medidas restrictivas o «sanciones» son un instrumento esencial de la política exterior de la UE para alcanzar sus objetivos con arreglo a los principios de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Son **objetivos clave** de la adopción de sanciones los siguientes:

*“proteger los valores, los intereses fundamentales y la seguridad de la UE,
preservar la paz,
consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional,
prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional, etc.”*¹⁴⁷²

¹⁴⁷² <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>

De conformidad con el documento *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones)*, 15 de junio de 2012, la UE puede adoptar dos tipos de medidas:

- a) **Sanciones en sentido amplio**, que incluyen «sanciones diplomáticas», como la interrupción de las relaciones diplomáticas con el país afectado o la llamada coordinada a consultas de los representantes diplomáticos de la UE y sus Estados miembros.
- b) **Sanciones en sentido estricto**, entre las que se prevé el embargo de armas, las restricciones a la admisión de personas incluidas en listas, la inmovilización de bienes pertenecientes a personas o entidades concretas, u otras formas de sanciones económicas (como la prohibición de importar o exportar determinados bienes, prohibición de invertir, prohibición de prestar determinados servicios).

La imposición de este tipo de sanciones “en sentido estricto” exige una base jurídica específica en los Tratados de la UE, y están concebidas para reducir al mínimo las consecuencias adversas para quienes no son responsables de las políticas o de las acciones que han dado lugar a la adopción de sanciones.¹⁴⁷³

Como indica la doctrina, las sanciones internacionales son una categoría de medidas de coerción destinadas a garantizar la aplicación de ciertas disposiciones jurídicas y a condenar y reprimir las violaciones que las generan.¹⁴⁷⁴

El presente epígrafe realizará una visión somera del uso por parte de la Unión Europea de estas medidas negativas en el ámbito de la PESC, con el objetivo de defender la democracia. Serán a su vez de dos tipos: 1) Sanciones adoptadas por la UE en ejecución de un mandato de la ONU, o 2) Sanciones de la UE adoptadas de forma unilateral.

14.2.5.2.1. Sanciones adoptadas por la UE en ejecución de un mandato de las Naciones Unidas.

¹⁴⁷³ <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>

¹⁴⁷⁴ GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P.: “*Curso de Derecho Internacional Público*”, Civitas, 2ª Ed. Revisada, 2002, pp. 364.

En primer lugar, debemos mencionar la **ejecución por la UE de sanciones dimanantes del Consejo de Seguridad** que recae en los Estados miembros de la Organización y que se efectúa a través de las estructuras de cooperación intergubernamental (PESC) y de integración comunitaria.

a) **HAITÍ.**

Haití constituye uno de los más claros ejemplos donde la CE ha impuesto sanciones económicas por las violaciones cometidas a los principios democráticos con ocasión de diversas citas electorales.

Con la destitución del presidente Aristide mediante un golpe de Estado militar el 30 de septiembre de 1991, los Ministros de los Estados miembros de la UE anunciaron la suspensión de la ayuda económica comunitaria y de los Estados miembros. Sin embargo, el embargo contra Haití no fue adoptado por la Comunidad y los Estados miembros hasta que fue declarado obligatorio por la *Resolución 841 (1993), relativa a Haití*, del Consejo de Seguridad de la ONU.

El caso de Haití en 1994 arroja un demoledor ejemplo de cómo la imposición de sanciones por la vulneración de principios democráticos o de violación de derechos humanos nunca debe servir para asfixiar aún más a la población civil; en Haití, la presión y el embargo económico que la sociedad internacional llevó a cabo no sirvió para conseguir un cambio de actitud por parte de los miembros del régimen, pero sin embargo las consecuencias para la población civil fueron terribles. Desde entonces, la práctica sancionadora de la UE se ha centrado en los líderes políticos causantes de esas violaciones de la democracia o los derechos humanos, dejando a salvo lo más posible a la población civil.¹⁴⁷⁵

Por último, en las **elecciones celebradas en 2001**, que dieron la victoria a Aristide, tanto la ONU como la OEA y la UE calificaron las elecciones de fraudulentas, lo que comportó la suspensión de numerosos programas de ayuda y cooperación económica, como es el caso de la suspensión de ayudas directas y fondos por importe de

¹⁴⁷⁵ GIBBONS, ELIZABETH D.: “*Sanctions in Haiti: human Rights and democracy under assault*”, Ed. Praeger, 1999, London (UK).

más de cuatro millones de euros del Fondo Europeo del Desarrollo.¹⁴⁷⁶

En definitiva, el cumplimiento de las sanciones internacionales se lleva a cabo mediante la adopción de una decisión PESC cuya ejecución corresponde a la Comunidad mediante adopción de un reglamento comunitario por mayoría cualificada, o a los Estados miembros, a través de sus respectivos ordenamientos internos, en función de las competencias afectadas.

14.2.5.2.2. Sanciones unilaterales de la UE.

Este apartado se dedica a las sanciones descentralizadas y autónomas adoptadas por la UE, en muchos casos, en aplicación de las cláusulas de derechos humanos y democracia frente a terceros países.

Los Estados miembros de la UE empezaron a concertarse para adoptar sanciones económicas unilaterales contra ciertos terceros Estados que violaban de manera grave y persistente los derechos humanos y/ o los principios democráticos. Entre las sanciones unilaterales más utilizadas destacan la interrupción de las relaciones comerciales y las restricciones o supresión de la ayuda comunitaria.¹⁴⁷⁷

a) BIELORRUSIA.

La Unión Europea aplica diversas sanciones al régimen de Lukashenko por su sistemática violación de los derechos humanos y la falta de avances democráticos. El Consejo de la Unión Europea mantuvo en vigor sanciones contra Bielorrusia hasta el 31 de octubre de 2014. La UE mantiene así sanciones contra más de 200 personas y una treintena de empresas vinculadas al régimen bielorruso, de forma que sus activos en territorio comunitario están bloqueados y se les impide viajar a territorio de los Veintiocho.¹⁴⁷⁸

¹⁴⁷⁶ DO L 48 de 17 de febrero de 2001 y ÚBEDA DE TORRES, A., op. cit., p. 745

¹⁴⁷⁷ DE WILDE D'ESTMAEL, T.: *“La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne- Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère”*, Bruylant, 1998.

¹⁴⁷⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139261.pdf

La imposición de sanciones internacionales de forma unilateral por la UE sin embargo sigue planteando dudas desde el punto de vista del Derecho Internacional. No tanto en lo que respecta a las cláusulas, pues es perfectamente válida la aplicación del principio “pacta sunt servanda”, sino sobre todo por la adopción unilateral de sanciones, puesto que habría que situarse dentro del marco de la responsabilidad internacional. Habría que determinar si el Estado ha cometido algún ilícito internacional que habilite a la UE a adoptar medidas sancionadoras o contramedidas.

Ello avala las voces que cada día más se decantan por una política de derechos humanos en el ámbito exterior centradas en medidas de carácter positivo más que en un enfoque sancionador. De hecho, la práctica comunitaria más reciente, con la adopción de multitud de medidas de promoción y fomento de los derechos humanos y la democracia, así como mecanismos de incentivos comerciales en relación a esta materia y la escasa aplicación de la cláusula de derechos humanos, así parece confirmarlo.¹⁴⁷⁹

b) COSTA DE MARFIL (2010).

En 2010, tras las elecciones presidenciales, observadas por una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, la UE impuso sanciones al régimen del Presidente Laurent Gbagbo, para obligarle a reconocer la victoria electoral del opositor Alassane Ouattara y a abandonar el poder. El veredicto de las urnas favorable a Ouattara fue reconocido por la comunidad internacional, pero el presidente saliente y candidato a su propia sucesión Laurent Gbagbo no estaba dispuesto a dejar su cargo.¹⁴⁸⁰

Los ministros de asuntos exteriores de la Unión Europea, reunidos en Bruselas, han adoptado “*una serie de medidas restrictivas, y con objetivos bien precisos, contra aquellos que obstaculizan el proceso de paz, de reconciliación nacional y amenazan el buen desarrollo del proceso electoral*”. Entre estas medidas figuraba el establecimiento de una lista de personas, desde Laurent Gbagbo a sus más estrechos colaboradores, a los que la Unión Europea negará toda solicitud de visado, así como el bloqueo de bienes o depósitos bancarios.¹⁴⁸¹

¹⁴⁷⁹ BARBÉ, E. (coord.): “*Política exterior europea*”, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

¹⁴⁸⁰ <http://www.espanol.rfi.fr/africa/20101214-sanciones-de-la-union-europea-contra-costa-de-marfil>

¹⁴⁸¹ <http://www.espanol.rfi.fr/africa/20101214-sanciones-de-la-union-europea-contra-costa-de-marfil>

c) **BURUNDI 2015.**

Ante la crisis política desatada por la decisión del presidente, Pierre Nkurunziza, de presentarse a un tercer mandato en las elecciones prevista para los meses de mayo y junio de 2015, la Alta Representante de Política Exterior y Seguridad Común de la UE, Federica Mogherini, amenazó a las autoridades de Burundi con adoptar sanciones en caso de no resolverse esta delicada situación institucional.

Mogherini consideró "insuficientes" los pasos dados por las autoridades para resolver la crisis y señaló que, al desoír las recomendaciones internacionales, el Gobierno de Burundi ha dado la espalda a la celebración de elecciones "creíbles e inclusivas". La Alta Representante dejó claro que "el respeto de los Derechos Humanos, de los principios democráticos y del estado de derecho" son "elementos fundamentales" de cualquier cooperación entre la UE y el país africano.¹⁴⁸²

La amenaza de sanciones por vulneración de los principios y las recomendaciones internacionales puede tener, como exponemos, sustanciales efectos a favor del restablecimiento de la democracia.

Finalmente, en junio de 2015, la UE anunció que se veía "*obligada a retirar definitivamente su misión de observación electoral*" e informó al Gobierno de Burundi de que se exponía "*entre otras, a medidas adicionales en el marco del artículo 96 del acuerdo de Cotonou*" que permite adoptar medidas en caso de incumplimiento del mismo e incluso llegar a suspenderlo.¹⁴⁸³

d) **ZANZÍBAR (TANZANIA) 2015.**

La decisión de la Comisión Electoral de Zanzíbar de suspender el 28 de octubre -tres días después de la jornada electoral- el proceso de recuento de votos, en base a la afirmación genérica de que se habían detectado "irregularidades y violaciones de la ley

¹⁴⁸² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-amenaza-sanciones-contra-burundi-crisis-electoral-20150723214328.html>

¹⁴⁸³ http://www.teinteresa.es/mundo/UE-elecciones-exacerbaran-mision-electoral_0_1384661964.html

electoral” motivó una reacción negativa de la MOE de la UE, como de la propia Unión Europea.

La respuesta de la UE se basó en los informes de los observadores internacionales que la UE -y también otras organizaciones- habían desplegado en las dos islas que componen Zanzíbar, Unguja y Pemba, los cuales habían validado la limpieza y credibilidad del proceso electoral y no habían detectado ningún tipo de irregularidad que justificara la anulación del proceso electoral.

Frente a la infundada decisión de la Comisión Electoral de Zanzíbar, la MOE UE y otras misiones internacionales de observación electoral desplegadas en la isla emitieron un comunicado conjunto¹⁴⁸⁴ en el que exigían a las autoridades electorales de la isla que prosiguieran con el recuento de los votos sin más demora y que especificaran los colegios electorales en los que se produjeron las presuntas irregularidades aducidas.

A fecha de hoy, Zanzíbar sigue envuelta en una grave crisis institucional, mientras que la UE y la mayor parte de gobiernos de la comunidad internacional continúan exigiendo al gobierno zanzibari en funciones una solución pacífica y pactada, que respete los principios democráticos y la voluntad libremente expresada por los ciudadanos en las elecciones de 25 de octubre.

14.2.5.3. La condicionalidad y la imposición de sanciones por parte de la UE.¹⁴⁸⁵

De acuerdo con **Mangas Martín** y **Liñán Nogueras**, no podemos sino afirmar que la Unión Europea sigue a día de hoy sin tener una política exterior fuerte que le confiera una auténtica consistencia a su uso de la condicionalidad.¹⁴⁸⁶

En este sentido, a pesar de comprometerse con la aplicación de medidas coercitivas, ante todo dentro del marco de la “cláusula de democracia y derechos humanos” de 1995, Bruselas ha evitado utilizar en muchas ocasiones estos instrumentos

¹⁴⁸⁴ http://www.eucom.eu/files/pressreleases/english/internationalobservermissionsjointstatement_en.pdf

¹⁴⁸⁵ Un estudio más profundo de la política de condicionalidad de la Unión Europea está desarrollado en el capítulo 8 de esta investigación.

¹⁴⁸⁶ MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, *op. cit.*, P. 580.

de penalización para avanzar en la difusión de la democracia. Estas medidas sólo han sido aplicadas en casos especialmente graves de violaciones de los derechos humanos como, por ejemplo, frente a Libia, Irak, Afganistán o Yugoslavia. En cualquier caso, las estructuras democráticas representaron siempre una precondition para la mejora de las relaciones, pero raramente han sido un requisito determinante.

Incluso en los países integrados en la Convención de Lomé, las penalizaciones sólo se aplicaron en caso de abusos de los derechos humanos o cuando el proceso de democratización había sido interrumpido bruscamente. De este modo, la Comisión nunca aplicó el condicionamiento democrático de forma coherente y sistemática. Si se estudian los casos de penalización en otras regiones que no sea la de África subsahariana, el número de ejemplos de penalizaciones es muy inferior. Un ejemplo de estas penalizaciones derivadas de la condicionalidad sería la suspensión de las ayudas para Perú después del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori en 1992.¹⁴⁸⁷

La UE es criticada frecuentemente por la contradicción de la aplicación de la condicionalidad, especialmente, respecto de la adopción de medidas negativas. Los países pobres y marginales (a menudo en África) de pequeña importancia para la UE suelen ser objeto de medidas negativas, y en particular, de la suspensión o reducción de la ayuda. Rusia, por ejemplo, con su guerra en Chechenia, con terribles consecuencias para la población civil, sólo sufrió una pequeña reprimenda: una demora de 6 meses en la conclusión del acuerdo comercial en 1995 y una redirección de proyectos de asistencia técnica en derechos humanos y democracia de 6 meses de duración. Sin embargo, son muchos los casos de países que por su relevancia política, estratégica, o por los intereses económicos que implican no sufren sanción alguna por parte de la UE aún cuando sean responsables de graves violaciones de derechos humanos o de los principios democráticos. Basta por ejemplo citar a China, Indonesia, o los mismos Estados Unidos.

La falta de coherencia de la política de condicionalidad de la UE resulta indiscutible: la anulación de la segunda vuelta de las elecciones en Argelia¹⁴⁸⁸ únicamente suscitó un simple comunicado de condena; en Egipto, el primer presidente

¹⁴⁸⁷ JERCH, M.: *“Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo...”*, UAM Ediciones, Madrid, 2007.

¹⁴⁸⁸ Vid. MARANTIS, D.J., *op. cit.*, pp. 24 y ss.

elegido democráticamente en la historia del país en 2012, Mohamed Morsi, fue depuesto por un golpe de Estado en julio de 2013 al que siguieron elecciones presidenciales en 2014, que fueron observadas y respaldadas internacionalmente por la UE.¹⁴⁸⁹ Asimismo, su falta de reacción ante la situación de Ruanda o ante la política de Indonesia en Timor Oriental, ponen en evidencia su falta de congruencia y su indefinición.

Como constata **Crawford**, las suspensiones de la ayuda tienen una aplastante extensión en el África subsahariana, donde los Estados miembros de la UE tienen poco que perder, mientras que las preocupaciones por el comercio y la inversión han primado en las relaciones de la UE con otras regiones en expansión económica, especialmente el sudeste asiático.¹⁴⁹⁰ También es indicativo del hecho que la condicionalidad puede resultar más efectiva en los países más dependientes de la ayuda al desarrollo, es decir, los más pobres, mientras que los países con otros recursos pueden permitirse en mayor medida ignorar las condiciones políticas que se les exigen.¹⁴⁹¹

Son tres las razones que pueden explicar estas incoherencias: (i) el temor a que puedan ser dañados sus intereses comerciales y económicos; (ii) algunos Estados miembros pueden bloquear la adopción de medidas negativas respecto de algún Estado concreto por sus especiales lazos políticos o estratégicos; (c) o bien pueden existir dudas de que estas sanciones puedan afectar negativamente a la población civil.

Finalmente, **Roldán** destaca el “pobre balance” que es “expresivo de la cautela que conduce a la Unión Europea en este ámbito”.¹⁴⁹² No obstante, la relevancia que se otorga al derecho de participación política y a la democracia en los acuerdos con terceros Estados es digna de mención.¹⁴⁹³

A pesar de estas acertadas críticas, es sin embargo necesario valorar positivamente, en su conjunto, los efectos que la condicionalidad y el ejercicio

¹⁴⁸⁹ Vid. Informes MOE UE Egipto 2014

(http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2014/egypt/index_en.htm)

¹⁴⁹⁰ CRAWFORD, G.: “*Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario*”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 1997, nº 1, pp. 63-101.

¹⁴⁹¹ BARBÉ, E. (coord.): “*Política exterior europea*”, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

¹⁴⁹² Vid. ROLDÁN BARBERO, J., “*Democracia y derecho internacional: algunos datos y reflexiones nuevas*”, cit., p. 23.

¹⁴⁹³ Vid. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 294

sancionador de la Unión Europea están generando en la promoción de la democracia y los derechos humanos en la sociedad internacional actual.

En este sentido, como señala **Liñán Nogueras**,

*“La cooperación al desarrollo, en general, se considera una manifestación esencial de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, y convierte a éstas en uno de los actores principales en el ámbito de la ayuda y la cooperación al desarrollo”*¹⁴⁹⁴

Y añadido:

‘también en el ámbito de la promoción de la democracia y los derechos humanos’.

14.2.5.4. Impacto de la observación electoral en relación a este tipo de medidas positivas o negativas de promoción de la democracia y los derechos humanos.

Como hemos podido observar en los anteriores epígrafes, las misiones de observación electoral de la UE, ya dentro de la PESC o dentro de la política de cooperación al desarrollo, poseen un gran potencial para promover los derechos humanos y la democracia en terceros países.

Los acuerdos comerciales suscritos con terceros países constituyen una buena moneda de cambio para forzar a los gobiernos de dichos países a respetar los derechos humanos y los principios democráticos. La condicionalidad que lleva implícita la firma de estos acuerdos constituye una herramienta muy útil para promover la democracia más allá del continente europeo.

Hay que aceptar y asumir las críticas relativas a la falta de coherencia y a la prevalencia de intereses económicos y políticos en algunos casos, pero es incuestionable que no existe otra política exterior tan preocupada y comprometida con la defensa y promoción de la democracia –también de los derechos humanos– como la de la Unión Europea.

¹⁴⁹⁴ LIÑAN NOGUERAS, D.J., “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (II), op. cit., p. 352.

Respecto a las contramedidas o sanciones adoptadas, ha quedado demostrado que la valoración que efectúan las Misiones de observación electoral de la UE sobre los procesos electorales observados constituyen instrumentos que definen, en muchos casos, la posterior actuación de la Unión. Y esto tanto en su vertiente negativa como en la positiva; es decir, una clara inobservancia de los principios básicos para el desarrollo de unas elecciones democráticas por un Estado con acuerdo suscrito con la UE, puede llevar a la suspensión de la ayuda prevista o a la ruptura de relaciones; pero, igualmente, un Estado especialmente comprometido con la cláusula democrática y derechos humanos, también puede recibir como compensación una mayor cantidad de ayuda y beneficios comerciales.

14.2.6. La negativa al envío de observadores por parte de las Organizaciones Internacionales como medida de reacción institucional.

Otro ejemplo de “soft sanctions” en el plano electoral lo conforman las decisiones de estas Organizaciones Internacionales de observación electoral “integral” de no enviar observadores a determinados procesos electorales cuando estos no aseguran el cumplimiento de unas garantías mínimas para el desarrollo de un proceso electoral acorde a los estándares democráticos. En estos casos, la Organización Internacional, a pesar de recibir del país que celebra elecciones la preceptiva invitación para observar su proceso electoral, sin embargo, opta por declinar la invitación.

Este tipo de medidas pueden venir motivadas por la falta de unas mínimas condiciones de seguridad en el país para el despliegue de observadores, o bien por la ausencia de una mínima competencia en la contienda electoral, por el descarado abuso de posición dominante del partido que gobierna o por la vulneración de un mínimo de libertades y derechos para el desarrollo de las actividades de campaña electoral por los partidos políticos de la oposición.

Como variante a esta declinación de la invitación, algunas Organizaciones – especialmente, la OSCE- opta por observar “de forma limitada” el proceso electoral, decisión adoptada regularmente por la ODIHR/OSCE, por ejemplo, en relación a Uzbekistán. A este país, la ODIHR acepta el envío de una **Misión de Observación**

Electoral Limitada (LEOM) debido al carácter restringido de la competición electoral, lo que implica que estará únicamente compuesta por un reducido grupo de expertos electorales, y no incluirá observadores de corta ni de larga duración.

En el plano electoral, la declinación de una invitación a observar de un país o el envío de una Misión Limitada tiene un gran significado y proporciona valiosa información sobre la falta de ajuste del proceso electoral de un país determinado a los estándares internacionales de observación electoral y, en definitiva, a los derechos políticos obligatorios recogidos en tratados internacionales.

Esta decisión de no observar un proceso electoral, por falta de garantías, también resulta de aplicación en relación a la observación electoral de la Unión Europea. La decisión de enviar una Misión o no así como el formato de la misma por parte de la UE viene determinada por las conclusiones del informe de la **Misión Exploratoria (Exploratory Mission)**.¹⁴⁹⁵ La Misión Exploratoria evalúa con antelación a la jornada electoral si el despliegue de una Misión de Observación Electoral es aconsejable, útil y viable (“advisable, useful and feasible”).¹⁴⁹⁶ Para ello, la Misión Exploratoria analiza la situación de seguridad, logística y el marco legislativo del país que celebra elecciones, adoptando una decisión final sobre el envío o no de una Misión así como el formato de la misma.

En términos similares, pero en este caso, por el deterioro sobrevenido de las condiciones para la celebración de elecciones, la UE decidió la retirada definitiva de la MOE para las elecciones de mayo-junio de 2015 en Burundi, porque el proceso electoral que deseaba celebrar el gobierno, sin establecer las condiciones mínimas para garantizar su credibilidad, transparencia e inclusividad, sólo iban a conseguir exacerbar la crisis profunda en que se hallaba sumido el país africano.

Finalmente, aunque de manera excepcional, también podemos encontrar algunos casos en los que la Organización de Estados Americanos ha declinado una invitación a observar un proceso electoral; ejemplo de ello lo encontramos en las elecciones hondureñas de noviembre de 2009 celebradas en un país sumido en una grave crisis

¹⁴⁹⁵ Vid. Capítulo 8.

¹⁴⁹⁶ *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Comisión Europea, 2008.

institucional tras el golpe de Estado así como por el fracaso de un acuerdo entre el presidente de facto Roberto Micheletti y el depuesto Manuel Zelaya.

Por tanto, aún cuando no siempre tienen un claro componente punitivo, estas decisiones forman parte del concepto manejado de “sanciones blandas” o “soft sanctions”, que engloban la “sanción social”, con la reprobación del resto de Estados miembros de la Organización, con una naturaleza más política que jurídica, pero con efectos directos y significativos en el contexto de los procesos electorales, que conminan al sujeto incumplidor a “reconducir” sus acciones y encauzarlas por la senda del adecuado cumplimiento de las normas y compromisos electorales.

14.3. Conclusiones.

- I. En el presente capítulo, hemos examinado cómo las misiones de observación electoral integral y más profesionalizadas (UE, OSCE y OEA) utilizan los informes de sus misiones sobre el terreno para la adopción de medidas de reacción institucional para velar por la aplicación forzosa de normas y estándares de Derecho Internacional.
- II. Hemos podido comprobar que la reacción institucional se produce en el ámbito de estas Organizaciones Internacionales tanto en el caso de normas de Derecho Internacional Público strictu sensu (UE y OEA) como en el caso de estándares electorales de “soft law” (Ámbito OSCE).
- III. Como se ha estudiado en el capítulo, la práctica internacional electoral está avanzando en la generación progresiva de “soft sanctions” en los supuestos de vulneración de normas de “soft law”. Ello nos lleva a colegir que la diferenciación entre normas de Derecho Internacional y normas o estándares que no son vinculantes “ab initio”, en el ámbito electoral, están difuminándose y aproximándose por el hecho de que la reacción institucional es similar en el caso de quebrantamiento de unas y de otras.
- IV. En el capítulo se han analizado mecanismos y ejemplos de reacción institucional en el ámbito OSCE, OEA y, con mayor profusión, en lo relativo a la Unión Europea. La Unión Europea ha adquirido gran relevancia en materia de reacción institucional por cuanto cuenta con

mecanismos específicos, como la cláusula “derechos humanos y democracia”, que se establece en una gran parte de sus relaciones exteriores bilaterales con terceros países. Su política adolece de coherencia y sistematicidad, pero es necesario tener en cuenta que la endeble política exterior de la Unión representa los intereses de sus 28 Estados miembros, lo que hace muy compleja la toma de decisiones y la congruencia de éstas.

CAPÍTULO 15.- DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA AL DERECHO A LA DEMOCRACIA POR VÍA CONSUECUDINARIA.

15.1. Introducción.

15.2. La naturaleza jurídica de la democracia en el ordenamiento internacional.

15.3. La democracia como valor universal y como principio estructural del Derecho Internacional Público contemporáneo.

15.4. La Democracia en el ámbito de las Naciones Unidas y en otras Organizaciones Internacionales.

15.4.1. El apoyo de las Naciones Unidas a la idea de “democracia”.

15.4.2. La aportación de otras Organizaciones Internacionales al desarrollo democrático: el requisito democrático para obtener la condición de miembro en determinadas Organizaciones Internacionales.

15.5. Del derecho a la participación política al derecho a la democracia por vía consuetudinaria a través del principio de elecciones auténticas y periódicas. La contribución de la observación electoral internacional.

15.6. La configuración del derecho a la democracia en Derecho Internacional Público.

15.6.1. Como derecho colectivo.

15.6.2. Como derecho individual.

15.7. El derecho a la participación política y el derecho a la democracia desde un enfoque regional.

15.8. Conclusiones.

CAPÍTULO 15.- DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA AL DERECHO A LA DEMOCRACIA POR VÍA CONSUECUDINARIA.

15.1. La naturaleza jurídica de la democracia en el ordenamiento internacional.

El punto de partida de nuestro análisis radica en que para la doctrina mayoritaria en el estado actual del Derecho Internacional Público no existe el derecho a la

democracia ni como derecho colectivo de los pueblos ni como derecho individual de las personas.

Según esta visión, aunque en el seno de Naciones Unidas se promueva el concepto de democracia, y aunque la Comisión de Derechos Humanos (hoy, Consejo) se refiera incluso expresamente al “derecho a la democracia”,¹⁴⁹⁷ **no existe base normativa suficiente para asegurar que existe una obligación jurídica para que los Estados establezcan la democracia como forma de gobierno.**

Lo cierto es que en el plano universal aún no se ha producido un proceso de codificación a partir del cual la democracia quede configurada dentro de un marco convencional de derecho positivo que genere obligaciones para los Estados parte.¹⁴⁹⁸

Los principios de “igualdad soberana de los Estados” y de “libre determinación de su condición política”¹⁴⁹⁹ permiten la adopción de sistemas políticos muy diversos,¹⁵⁰⁰ es decir, sin que exista la obligación de adoptar un régimen democrático.

No obstante, como hemos analizado anteriormente sí existen abundantes actuaciones dentro de la Organización de las Naciones Unidas que, en el plano de las posiciones políticas, sitúan a la democracia en un lugar privilegiado, que demuestran la *tendencia mayoritaria de los Estados hacia un mayor reconocimiento de la democracia como forma de gobierno deseable para los Estados*. Es decir que, a pesar de esta carencia de una sólida base jurídica convencional, es innegable la existencia de una tendencia mayoritaria hacia un mayor reconocimiento de la democracia como modelo político ideal.

¹⁴⁹⁷ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57, E/CN.4/RES/1999/57, *Promoción del derecho a la democracia*, de 27 de abril de 1999.

¹⁴⁹⁸ THIERR, H.: “*L'état et l'organisation de la société internationale*”, en AA.VV: “*L'état souverain à l'aube du XXI siècle*”..

¹⁴⁹⁹ De acuerdo a la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960, que incluye Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. De igual forma, las diferentes resoluciones sobre “Fortalecimiento del principio de elecciones auténticas y periódicas” insisten reiteradamente en que “no hay un sistema político o método electoral que sea igualmente adecuado para todas las naciones y sus pueblos”, no debiendo poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado de elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales económicos y culturales.

¹⁵⁰⁰ Vid. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 435.

Así, **Wheatley** considera que, aunque no existe una práctica uniforme de democracia, sin embargo, la comunidad internacional evidencia un fuerte compromiso normativo con el gobierno democrático en una gran parte de los sistemas políticos nacionales.¹⁵⁰¹

En definitiva, según este enfoque, en el proceso de valoración de la fuerza normativa de la democracia dentro del Derecho Internacional, puede concluirse que no existe una obligación convencional para los Estados de adoptar la democracia como forma de gobierno en asuntos internos; lo cual no implica que haya de negar la universalidad de los valores que fundamentan la democracia como forma de organización política. Sin embargo, nuestra investigación nos conducirá a la existencia de una obligación democrática por otros cauces, tal y como expondremos en los siguientes expositivos.

15.2. La democracia como valor universal y como principio estructural del Derecho Internacional Público contemporáneo.

El proceso de humanización que ha experimentado el Derecho Internacional Público tras la tragedia sufrida en la Segunda Guerra Mundial motivó la necesidad de reubicar al ser humano en el centro del sistema de normas del Derecho Internacional Público.

Aunque el DIP históricamente ha sido y sigue siendo un Derecho entre Estados, sin embargo, este proceso de humanización llevó aparejada la aprobación de numerosos tratados internacionales obligatorios para los Estados en materia de protección de los derechos humanos. En línea con **Díez de Velasco**, junto a las reglas de protección de los intereses de los Estados, el DIP

“protegerá intereses colectivos esenciales para la comunidad internacional en su conjunto, que pretenden la realización solidaria de un cierto orden público internacional basado en la adhesión a un mismo código de valores mínimo”.¹⁵⁰²

¹⁵⁰¹ WHEATLEY, S.: *“The democratic legitimacy of International Law”*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010.

¹⁵⁰² DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. 13, p. 93.

La comunidad internacional de la postguerra, guiada por el anhelo imperioso de que no se repitiesen los desastres humanos acaecidos en la segunda gran deflagración, comenzó a aprobar normas internacionales para proteger los derechos de todos los seres humanos. Este nuevo ámbito de actuación del DIP se traduciría en la aprobación del documento clave de todo el desarrollo posterior en materia de derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, a la que seguirían, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), a la que se añadirían posteriormente y hasta la fecha de hoy, numerosos textos internacionales que proclaman y protegen de manera integral los derechos humanos de las personas, creando y perfilando lo que se conoce como Derecho Internacional de los Derechos Humanos.¹⁵⁰³

Entre los derechos proclamados, destacan en el ámbito de los derechos políticos, el derecho a la participación política, proclamado por el PIDCP en su artículo 25, que contempla el derecho de todo ciudadano a participar políticamente en los asuntos públicos de su país, al sufragio activo y pasivo, etc.

En este contexto,¹⁵⁰⁴ empezaría a surgir organizaciones internacionales de ámbito regional para la defensa de valores comunes como los derechos humanos y la democracia, particularmente, en Europa y en América Latina. En el continente europeo, cuatro años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, diez países de Europa Occidental decidieron el 5 de mayo de 1949, en Estrasburgo (Francia), unirse en el seno de una nueva institución, el Consejo de Europa.¹⁵⁰⁵

Este rápido proceso de desarrollo de los derechos humanos se explica por la superación del viejo principio de competencia exclusiva del Estado a favor de una nueva concepción que define a los derechos humanos como materia de interés internacional.¹⁵⁰⁶

¹⁵⁰³ Vid. Capítulo 1 y 2 de esta investigación para un estudio en profundidad de estas normas internacionales.

¹⁵⁰⁴ Resulta especialmente relevante el discurso pronunciado en 1946, en la Universidad de Zúrich, por el primer ministro británico, Winston Churchill, mediante el cual propugnó la creación de los «Estados Unidos de Europa» e instó a los europeos a dejar atrás los horrores del pasado y mirar al futuro, convirtiéndose en uno de los primeros impulsores de la integración europea a fin de evitar que se repitiesen las atrocidades de las dos guerras mundiales.

¹⁵⁰⁵ Vid. Capítulo 5 de esta investigación para un estudio en profundidad de estas normas internacionales.

¹⁵⁰⁶ DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. 13, p. 663.

Desde entonces y hasta 1990, la sociedad internacional caminó con dos grandes bloques políticos y económicos duramente enfrentados: el bloque comunista, comandado por Rusia, y el bloque capitalista, liderado por EEUU, mientras que se desarrollaba y se profundizaba progresivamente el cumplimiento del derecho a la participación política del artículo 25 PIDCP.

La caída del bloque comunista evidenció la victoria del modelo capitalista en el plano económico y la democracia liberal en el plano político, lo que condujo a algunos autores a hablar del “fin de la historia”.¹⁵⁰⁷ Nada más lejos de la realidad. La Historia no sólo no iba a finalizar, sino que parecía adentrarse en una nueva y apasionante etapa en la que el sistema político democrático iba a afianzarse como el sistema imperante y el modelo a seguir por muchos países.

La expansión de la democracia fue un hecho no sólo en Europa sino en África y en el continente americano, al no existir ya modelos alternativos “viables”, lo que fue acompañado por la proliferación de organizaciones internacionales que promovían la democracia, y de la propia eclosión de las actividades de promoción y observación electoral por parte de estas mismas organizaciones. En las últimas décadas la proporción de estados con sistemas democráticos, aún débiles o provisionales, se ha incrementado exponencialmente; el proceso iniciado en Europa del Sur, se extendió a América y Europa Central, las antiguas repúblicas soviéticas, África, e incluso, el Sudeste Asiático.¹⁵⁰⁸

Con estos cambios políticos, se ha producido un reforzamiento del concepto de “**democracia**” como valor, incluso un valor dominante, en el ámbito nacional e internacional.¹⁵⁰⁹

En este sentido, **Garzón y Cardona** consideran la democracia como uno de los

¹⁵⁰⁷ FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Penguin, Londres, 1992.

¹⁵⁰⁸ Hay numerosa literatura sobre este desarrollo, entre otros, O'DONNELL y SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Md. The Johns Hopkins University Press, 1986; PRZEWORSKI, A., *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, etc.

¹⁵⁰⁹ Vid. entre otros trabajos, HELD, D., *Models of democracy*, Cambridge, Mass., Polity Press, 1987; DUNCAN, G., *Democracy and the capitalist state*, Cambridge University Press, 1989, etc.

“valores moduladores de los principios de las Naciones Unidas”,¹⁵¹⁰ es decir, conceptualizan la “democracia” como valor, pero, a la vez, destacan la importancia que ha adquirido la democracia por vía convencional en algunos espacios regionales.

La propia Organización de las Naciones Unidas comenzó a hacer un uso frecuente del término “democracia” en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, su Secretario General, y el resto de sus organismos especializados.

Si bien es cierto que no se ha aprobado ningún tratado internacional vinculante que establezca un derecho a la democracia, ni individual de los ciudadanos, ni colectivo de los pueblos, lo cierto es que las actuaciones de estas Organizaciones internacionales y, en especial, de la ONU se han impregnado de un espíritu democrático y un impulso democratizador. Hoy no puede negarse que la ONU tiene como desiderátum de sus acciones, entre otros, la promoción de la democracia en el plano internacional. Lo mismo ocurre con una gran parte de las Organizaciones Internacionales activas en el plano universal y regional, que promueven la democracia entre sus miembros, e incluso les imponen el requisito “democrático” para poder acceder a su membresía, como veremos en los siguientes párrafos.

A mayor abundamiento, otro elemento que evidencia que **la “democracia” constituye un principio estructural de la comunidad internacional** contemporánea lo encontramos en los numerosos procesos electorales que se celebran en los diferentes países que integran la sociedad internacional. La celebración de elecciones es un acontecimiento constante y repetido en la mayoría de los Estados. En línea con ello, los propios mandatarios a menudo preconizan el carácter democrático de sus elecciones, incluso aunque luego no sean tal y adolezcan de múltiples deficiencias. Además, hemos asistido y seguimos asistiendo en el plano internacional a multitud de reivindicaciones por parte de individuos, organizaciones, asociaciones y Estados en pro de la instauración del sistema democrático en sus respectivos países -como en los últimos años ha tenido lugar en el Norte de África, con la denominada “Primavera Árabe”-¹⁵¹¹ o

¹⁵¹⁰ GARZÓN CLARIANA, G. y CARDONA LLORENS, J.: “Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas”, en DIEZ DE VELASCO, M.: “Las organizaciones internacionales”, p. 186.

¹⁵¹¹ Túnez, Egipto o Libia son ejemplos de este intento pese a los retrocesos recientes.

en una mayor profundización de la democracia en sistemas previamente considerados como democráticos.¹⁵¹²

Esta expansión de la democracia también ha venido apoyada por la **generalización y aceptación casi unánime del derecho a la participación política, nacido convencionalmente, que ha servido a la democracia como rampa de lanzamiento**; principio democrático que, a su vez, debe de cohonstar con otros principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional, como la soberanía de los Estados, la libertad de estos para elegir su modelo político y el principio de no intervención en asuntos internos, lo que obviamente limita su alcance y su capacidad de desarrollo y expansión, pero que lo mantiene dentro de los márgenes establecidos por la doctrina iusinternacionalista.

De hecho, en los últimos años, el consenso ha ido creciendo entre los Estados y se ha producido una creciente convergencia de los ordenamientos jurídicos nacionales hacia los estándares democráticos recogidos en los instrumentos jurídicos internacionales.¹⁵¹³ Prueba de ello fue la Cumbre Mundial de 2005, en la que todos los gobiernos del mundo reafirmaron que *la democracia era un valor universal, reconocieron su interdependencia con el respeto a los derechos humanos, y renovaron su compromiso de apoyar la democracia fortaleciendo la capacidad de los países para aplicar los principios y las prácticas democráticos*.¹⁵¹⁴ De igual manera, las abrumadoras mayorías en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la aprobación de las resoluciones relativas al “fortalecimiento del principio de elecciones auténticas y periódicas” -como hemos analizado en el capítulo 2 de esta investigación- corroboran este apoyo unánime a un principio que sustenta y antecede al derecho a la democracia.

Como afirma la profesora **Mangas Martín** en su Discurso de Recepción como Académica de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,¹⁵¹⁵

¹⁵¹² Sirva como ejemplo el movimiento 15-M en España o el Yosoy132 en México.

¹⁵¹³ JARILLO ALDÉNUEVA, A.: *op. cit.*, pp. 742 y ss.

¹⁵¹⁴ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, cit. A/RES/60/1, párr. 135-136.

¹⁵¹⁵ MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Discurso de Recepción de la Académica de Número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 8 de abril de 2014, Madrid, p. 32.

“El Derecho Internacional del último cuarto de siglo proclama la democracia y el estado de derecho como el caldo de cultivo en el que es posible realizar los derechos humanos y, al fin, la paz”

De este modo, concluye:

“Está comprobado que sin un sistema democrático no es posible asegurar de forma efectiva los derechos humanos. [...]”

Por lo tanto,

“Derechos humanos, democracia y Estado de derecho son nuevos valores instrumentales al servicio de valores meta en el Derecho Internacional contemporáneo: paz, igualdad y desarrollo”.

Consecuencia de ello, resulta factible que actualmente podamos hablar de la **“democracia” como principio estructural del DIP**, así como de la **“democracia” como valor universal**. En esta visión de la democracia como valor universal de la sociedad internacional actual, resulta fundamental traer a colación el trabajo de **Ali Khan** en el que destaca que en los últimos años, la democracia electoral ha emergido como un valor universal en virtud del cual los pueblos del mundo aspiran a que sus gobiernos sean responsables y sustituibles.¹⁵¹⁶

La democracia como valor universal tiene como base el *estado de consenso* generado con la aprobación de manera casi unánime por parte de los Estados que conforman la sociedad internacional de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966,¹⁵¹⁷ cuya aceptación generalizada implica que los derechos contenidos en dichos textos deben ser considerados universales en su naturaleza y alcance. Esto no implica que queden erradicados totalmente los incumplimientos de estos derechos; la violación de un valor universal no debe confundirse con su inexistencia. De hecho, su vulneración no debilita su vigencia, sino todo lo contrario.¹⁵¹⁸

¹⁵¹⁶ ALI KAHN, L., *A theory of Universal Democracy*, Developments in International Law, V.44, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

¹⁵¹⁷ Vid. *Ibidem*, p. 2.

¹⁵¹⁸ Vid. *Ibidem*, p. 86.

Con la Declaración Universal y el Pacto Internacional se sentaban las bases no tanto del derecho humano a la democracia, como del reconocimiento por los Estados de que se trata de un *valor universal*, asumido por aquellos como una *obligación internacional* para con el principio democrático; es decir, se estaba fraguando una norma de derecho protegible internacionalmente.¹⁵¹⁹

En definitiva, y como colofón de lo expuesto, compartimos con **Mangas Martín** la dificultad de negar el “*ecumenismo del modelo democrático como norma de derecho y como obligación internacional de los Estados*”.¹⁵²⁰

Pues, como prosigue,¹⁵²¹

“Si bien el concreto sistema democrático es variable, y no hay una definición o un modelo único, por el contrario, los estándares de libertad, igualdad, derechos humanos, pluralismo político y sindical, elecciones libres y sometimiento a la ley y al poder judicial son su “ADN” universal”.

15.3. La Democracia en el ámbito de las Naciones Unidas y en otras Organizaciones Internacionales.

15.3.1. El apoyo de las Naciones Unidas a la idea de “democracia”.

La Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna referencia expresa al término *democracia*,¹⁵²² lo cual ya nos proporciona una idea de la dificultad de universalizar un concepto con ciertas connotaciones occidentales.

No obstante, algunos autores han encontrado en la Carta diversas remisiones implícitas al concepto de democracia que se encuentran principalmente en la dimensión interna de la autodeterminación y en la interacción entre democracia y otros ámbitos,

¹⁵¹⁹ MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 101.

¹⁵²⁰ MANGAS MARTÍN, A., *Ibidem*, p. 109.

¹⁵²¹ MANGAS MARTÍN, A., *Ibidem*, p. 110.

¹⁵²² Vid. RICCI, J-C., en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, colloque des 14 et 15 décembre 2011, Editeur : Pedone, Collection : Rencontres internationales d'Aix-en-Provence.

como los derechos humanos, el desarrollo y la paz y seguridad internacionales.¹⁵²³ Para **Franck**,

“La sociedad internacional está avanzando hacia un decidido derecho a la democracia. Los gobiernos nacionales serían legitimados por estándares internacionales y sujetos a una monitorización sistemática de su cumplimiento”.¹⁵²⁴

En el marco de las Naciones Unidas, la positivación del valor de la democracia se recoge por primera vez en la **Resolución 2625 (1970), que contiene la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional**, a la que se ha reconocido cierto valor de derecho positivo como Derecho Internacional General, y en la que se asimila la democracia al principio de la libre determinación de los pueblos. En este sentido, **Mangas Martín** sostiene que

“la dimensión interna del principio de libre determinación se identifica con el contenido mismo de la idea democrática”.¹⁵²⁵

En la práctica, hubo que esperar hasta la distensión de la guerra fría para encontrar las iniciativas más importantes que se referían de forma general a la **democracia** como concepto.¹⁵²⁶ Desde 1989, la Organización de las Naciones Unidas experimentó un **impulso democrático** de gran calado, y se posicionó a favor de la **democracia** como forma de gobierno. Desde entonces, todos los órganos de las Naciones Unidas se han impregnado de este impulso democratizador.

En esta línea, mediante la **Resolución 44/146, de 15 de diciembre de 1989, “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”**, la Asamblea General destacó la importancia de las elecciones para proteger los derechos de los ciudadanos, en particular, los derechos humanos; de igual modo, declaraba la importancia del **“principio de la celebración de elecciones**

¹⁵²³ Vid. SICILIANOS, L-A., “Les Nations Unies et la démocratisation de l’État: nouvelles tendances”, en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’État*, Ed. A. Pedone, Paris, 2000, pp. 25 y ss.

¹⁵²⁴ FRANCK, T.M.: “The emerging right to Democratic Governance”, en AJIL, nº 1, 1992, vol. 46, 91.

¹⁵²⁵ MANGAS MARTÍN, A., op. cit., p. 102.

¹⁵²⁶ Vid. MARÍÑO, M. y FERNÁNDEZ LIESA, C., VVAA., *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

auténticas”,¹⁵²⁷ para determinar la verdadera voluntad del pueblo.

Por su parte, la Secretaría General destacó que el impulso a favor de la democracia también se produjo a partir de 1989, cuando se inició una nueva era en las actividades relacionadas con los procesos electorales de los Estados que habían accedido a la independencia.¹⁵²⁸ Durante la década de los noventa, el Secretario General fue retomando en sus informes periódicos las principales prioridades de la Organización en las llamadas *misiones electorales* reflejando así la nueva tendencia de la Organización que implicó un mayor despliegue operacional en el terreno.

En 1993 tendría lugar el gran impulso que vinculó definitivamente los derechos humanos con la democracia gracias a la celebración de la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. La Declaración Final y el Programa de Acción de Viena*¹⁵²⁹ confirmaron, en primer lugar, el derecho de libre determinación de los pueblos, la interdependencia de los derechos humanos y, por ende, el documento declaró la vinculación existente entre “*la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*”. La inclusión de esta afirmación suponía la apertura de un nuevo enfoque en las actividades de la organización relacionadas con los regímenes de gobierno de los Estados miembros.

En esta línea tendente a fomentar los procesos de democratización,¹⁵³⁰ el Secretario General de la ONU se posicionó a su favor motivo por el cual en su **Informe del año 2000** previo a la Cumbre del Milenio afirmaba:

*“No escatimaremos esfuerzo alguno en promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.”*¹⁵³¹

En el ámbito de Naciones Unidas, la democracia y la observación de elecciones

¹⁵²⁷ Vid. Capítulo 4 de esta investigación para un análisis más exhaustivo de este Principio.

¹⁵²⁸ BEIGDEBER, Y.: “*International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*”, Nijhoff, Dordrecht, 1994, pp. 148 y ss.

¹⁵²⁹ Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

¹⁵³⁰ Informe del Secretario General de la ONU, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, A/54/2000.

¹⁵³¹ *Ibíd.*

también han estado vinculadas al mandato de la Organización de mantener la paz y seguridad internacionales; desde un primer momento se entendió que la estabilidad política de los Estados era un factor determinante para evitar crisis y salvaguardar la paz y la seguridad.

En este contexto, diversos informes del Secretario General y, en especial, el Informe elaborado por **Butros- Ghali** en 1996 bajo el título “*Una agenda para la democratización*”¹⁵³² constituyen documentos de gran relevancia para la distinción de los conceptos *democracia* y *democratización*. Entiende por *democratización*:

“Un proceso en virtud del cual una sociedad autoritaria adquiere un carácter cada vez más participativo mediante mecanismos tales como las elecciones periódicas de los órganos representativos, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, una administración pública transparente, un poder judicial independiente y una prensa libre”.¹⁵³³

Un año más tarde, también, el propio Secretario General aportaría una interesante y concreta definición de *democracia*:

“Democracy is a system of government which embodies, in a variety of institutions and mechanisms, the ideal of political power based in the will of the people”.¹⁵³⁴

Posteriormente, han sido numerosas las resoluciones de la Asamblea General de la ONU, como la conocida como *Declaración del Milenio*,¹⁵³⁵ que han reafirmado que un gobierno democrático y participativo basado en la voluntad popular constituye el sistema político idóneo para garantizar los derechos humanos.

En esta línea, posteriores resoluciones han establecido como valor meta la “democracia”, entre las que sobresalen las *Resoluciones 62/7, de 8 de noviembre de 2007, y 64/12, de 9 de noviembre de 2009, sobre “Apoyo al sistema de las Naciones*

¹⁵³² Informe del Secretario General, *An agenda for democratisation*, Supplement to reports A/50/332 and A/51/572, de 17 de diciembre de 1996.

¹⁵³³ *Ibidem*.

¹⁵³⁴ *Ibidem*.

¹⁵³⁵ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2000, adoptada por los Jefes de Estado.

Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas”, en las que la Asamblea General reafirma que

*“los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia están relacionados entre sí, se refuerzan mutuamente y se cuentan entre los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas.”*¹⁵³⁶

Este avance hacia la consolidación de la democracia como fin del orden internacional actual debe también su desarrollo a la labor de la **Comisión (hoy, Consejo) de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**, cuya actividad se ha enfocado de forma decidida a favor de la democratización y los derechos humanos.

En 1995, en una de sus primeras resoluciones sobre la promoción y consolidación de la democracia, la Comisión reconoció que *“la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”*,¹⁵³⁷ y que, en la medida en que la democracia *“es el mejor método para facilitar la expresión individual y colectiva de la libertad de expresión ..., debe promoverse la más amplia participación posible en el diálogo democrático de todos los sectores y actores de la sociedad a fin de llegar a acuerdos sobre la forma apropiada de resolver los problemas sociales, económicos y culturales de una sociedad”*.

En esta conexión entre democracia y derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos aprobó en 1999 la **Resolución 1999/57 titulada “Promoción del Derecho a la democracia”**,¹⁵³⁸ resolución en la que Comisión proclamaba ya directamente, sin ambages ni eufemismos, el derecho a la democracia para la protección y promoción de los derechos humanos. Esta importante resolución de la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo) establecía que:

¹⁵³⁶ Resoluciones 62/7, de 8 de noviembre de 2007, y 64/12, de 9 de noviembre de 2009, sobre *“Apoyo al sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas”*

¹⁵³⁷ Resolución 1995/60 de la Comisión de Derechos Humanos, «Medios de superar los obstáculos al establecimiento de una sociedad democrática y condiciones para el mantenimiento de la democracia», aprobada sin votación el 7 de marzo de 1995

¹⁵³⁸ Promoción del derecho a la democracia, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57, 57ª sesión, 27 de abril de 1999.

“la democracia promueve la plena realización de todos los derechos humanos, y viceversa;

2. *Afirma también que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:*

- a) El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas;*
- b) El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión;*
- c) El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del poder judicial;*
- d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres;*
- e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos;*
- f) Instituciones de gobierno transparentes y responsables;*
- g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos;*
- h) El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.”*

En apoyo de este planteamiento, en 2000 la Comisión recomendó una serie de importantes medidas legislativas, institucionales y prácticas para consolidar la democracia (**Resolución 2000/47**); y en 2002, la Comisión declaró lo siguiente como **elementos esenciales de la democracia**.¹⁵³⁹

“

Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales
Libertad de asociación
Libertad de expresión y de opinión
Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley
La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población
Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas
La separación de poderes
La independencia del poder judicial
La transparencia y la responsabilidad en la administración pública
*Medios de información libres, independientes y pluralistas.”*¹⁵⁴⁰

Sirva como ejemplo del impulso de Naciones a la democratización de la sociedad internacional, las declaraciones del ex secretario general de Naciones Unidas, **Boutros- Ghali**, en las que, aunque reconocía que el **principio de soberanía** -y no la “democracia”- había sido el principio guía del sistema de Derecho Internacional,

¹⁵³⁹ Comisión de Derechos Humanos, resolución 2002/46

¹⁵⁴⁰ http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml

concluía que:

“Un concepto fundamental de transformación estaba en marcha: la democratización del sistema internacional”.¹⁵⁴¹

En último término, debemos apuntar que la extensa tarea de las Naciones Unidas en la promoción de la democracia se ha concretado en el apoyo a los procesos de democratización nacional, la promoción de la gobernanza democrática, el apoyo a democracias en transición, y en la orientación de los esfuerzos nacionales y regionales para consolidar la democracia y mantener el imperio de la ley.¹⁵⁴²

15.3.2. La aportación de otras Organizaciones Internacional al desarrollo democrático: el requisito democrático para obtener la condición de miembro en determinadas Organizaciones Internacionales.

Como prueba del compromiso democrático presente en la sociedad internacional actual, es relevante destacar la proliferación de Organizaciones Internacionales regionales que vienen exigiendo el respeto y mantenimiento de principios e instituciones democráticos para poder acceder a la condición de miembros de dicha Organización.

Salvo en el caso de Naciones Unidas, en el que no se exige a los Estados miembros reunir la condición de estado democrático, una gran parte de las Organizaciones Internacionales más influyentes en el plano internacional sí exigen este compromiso con la democracia. Citamos algunas de ellas.

1) La **Commonwealth británica**,¹⁵⁴³ de variadas formas, ha tomado la iniciativa. En 1971, la *Declaración de Singapur* expresó la creencia en el inalienable derecho de los ciudadanos a participar mediante procesos políticos libres y democráticos en los asuntos públicos de sus países. Posteriormente, la *Declaración de Harare* de 1991, aprobada por los Jefes de Estado, expandió estos principios centrándose en la necesidad

¹⁵⁴¹ BOUTROS BOUTROS- GHALI, *Democracy: a newly recognized imperative*, 1995, 1 Global Governance, 3, 9.

¹⁵⁴² http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml

¹⁵⁴³ Vid. Capítulo 10 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

de que los gobiernos obtengan mandatos democráticos.¹⁵⁴⁴ Asimismo, la Organización creó mecanismos para apoyar y reforzar los principios democráticos en caso de “derrocamiento inconstitucional de un gobierno elegido democráticamente”. Diversos Estados han sido suspendidos de la Organización por actos antidemocráticos, como Nigeria (1995-1999), Fiji (2000-2001), Pakistán (1994-2000) y Zimbabwe (2002-2003).¹⁵⁴⁵

2) El artículo 50 de la **Unión Africana**¹⁵⁴⁶ declara que uno de los objetivos de la Unión es promover “*los principios e instituciones democráticas, la participación de la población y la buena gobernanza*”.¹⁵⁴⁷ En consonancia con ello, el artículo 30 del Acta de Constitución de la UA afirma que

“los gobiernos que llegaran al poder mediante medios inconstitucionales no estará autorizado a participar en las actividades de la UA”.

Como prueba de ello, Mauritania y Guinea fueron suspendidos a consecuencia de los golpes de Estado de 2008.

Por otro lado, en 2007, la UA adoptó la **Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza**,¹⁵⁴⁸ de acuerdo a la cual los Estados partes se comprometen a promover la democracia, el imperio de la Ley y los derechos humanos, así como a reconocer que la participación política mediante sufragio universal es un derecho inalienable de la población.¹⁵⁴⁹ En consecuencia, los Estados reafirmaron su compromiso de celebrar “*elecciones justas, libres y transparentes*” y de invitar a la Comisión de la AU para el envío de misiones de observación electoral.

3) **Organización de Estados Americanos (OEA)**.¹⁵⁵⁰ La **Resolución 1080, de 1991**, estableció que uno de los objetivos de la Organización era la promoción y consolidación de la democracia representativa en el continente. La Asamblea General de

¹⁵⁴⁴ WHEATLEY, S.: “*The democratic legitimacy of International Law*”, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 224-225.

¹⁵⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁶ Vid. Capítulo 9 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

¹⁵⁴⁷ Acta Constitutiva de la Unión Africana 2158 UNTS.

¹⁵⁴⁸ Entró en vigor en 2012.

¹⁵⁴⁹ WHEATLEY, S. *op. cit.*, pp. 225.

¹⁵⁵⁰ Vid. Capítulo 6 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

la OEA acordó tomar medidas en caso de “*repentina o irregular interrupción del proceso político democrático o del legítimo ejercicio de poder por el gobierno democráticamente elegido en cualquier de los Estados miembros de la Organización*”. Posteriormente, el **Protocolo de Washington**, de 1992, recogió la suspensión de cualquier Estado miembro de la Organización “*que, habiendo elegido democráticamente a su gobierno, hubiera sido depuesto por la fuerza*”.

Posteriormente, en 2001, la OEA adoptó la **Carta Democrática Interamericana** que, entre otras cosas, declara:

“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos tienen la obligaciones de promoverla y defenderla”

A raíz de ello, dicha suspensión fue puesta de manifiesto en la práctica de los Estados, por ejemplo, tras la expulsión del Presidente de Honduras, José Manuel Zelaya Rosales. Consiguientemente, la Asamblea General de la OEA adoptó una resolución por la que se suspendió a Honduras de la condición de miembros, de acuerdo a la Carta Democrática Interamericana (2009).¹⁵⁵¹

4) **Unión Europea.**¹⁵⁵² El *Tratado de la Unión Europea* también fijó sanciones en caso de incumplimiento de los principios democráticos por un Estado miembro. Para la UE, la democracia es una condición previa para la incorporación del Estado a la entidad supranacional,¹⁵⁵³ y además se trata de un principio fundamental de la política exterior de la UE (PESC).¹⁵⁵⁴

5) **El Consejo de Europa.**¹⁵⁵⁵ El Consejo de Europa fue creado en 1949 con el fin de promover un espacio político y jurídico común en el continente europeo, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho e integra en su seno a todos los Estados europeos, con la salvedad de

¹⁵⁵¹ WHEATLEY, S.: *op. cit.*, pp. 225-226.

¹⁵⁵² Vid. Capítulo 8 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

¹⁵⁵³ El acceso de España a las Comunidades Europeas fue vetado por las instituciones comunitarias hasta que existió un compromiso firme del Gobierno de Adolfo Suárez de liderar un proceso de transición democrática. El 26 de julio de 1977, en plena transición democrática, se inició formalmente el proceso que finalizaría con la adhesión de España a la CEE.

¹⁵⁵⁴ WHEATLEY, S.: *op. cit.*, pp. 226-227.

¹⁵⁵⁵ Vid. Capítulo 5 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

Bielorrusia,¹⁵⁵⁶excluido por razón de su régimen político autoritario incompatible con los principios que sustentan la pertenencia a esta Organización.

6) **La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).**¹⁵⁵⁷La **democracia** constituye también una condición para adquirir el estatus de miembros de la Alianza. Los Estados candidatos deben demostrar que “*representan un sistema político democrático basado en la democracia de mercado*”.¹⁵⁵⁸

7) **La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.**¹⁵⁵⁹La **democracia** es también el elemento central para el sistema de la OSCE, en el cual los Estados participantes se ponen de acuerdo para consolidar y reforzar la democracia como “*el único sistema de gobierno de nuestras naciones*”.¹⁵⁶⁰

Por lo expuesto, podemos colegir que el concepto de “**democracia**” se ha erigido en un elemento clave de la sociedad internacional actual. La contribución de las Organizaciones citadas y de aquellas otras que siguen exigiendo el respeto a los principios e instituciones democráticas para la incorporación de nuevos miembros conforma un claro ejemplo del compromiso de estas entidades supranacionales en difundir los ideales e instituciones democráticos, lo que llevan a cabo tanto internamente entre los Estados miembros y potenciales miembros, como hacia el exterior.

Este tipo de “requisitos democráticos” poseen gran trascendencia para promover la democracia entre los Estados que desean incorporarse a una estructura supranacional. Basta con remitirnos a los avances democráticos actuales para verificar que la contribución democrática de estas Organizaciones resulta crucial para entender la sociedad internacional tal y como la conocemos hoy día.

15.4. Del derecho a la participación política al derecho a la democracia por vía consuetudinaria a través del principio de elecciones auténticas y periódicas. La contribución de la observación electoral internacional.

¹⁵⁵⁶ <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

¹⁵⁵⁷ Vid. Capítulo 10 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

¹⁵⁵⁸ www.nato.int/enlargement/practice.html

¹⁵⁵⁹ Vid. Capítulo 7 de esta investigación para un estudio más detallado de esta Organización.

¹⁵⁶⁰ *Carta de París para una Nueva Europa* (19-21 de noviembre de 1990).

De acuerdo a lo analizado, comprobamos que el camino hacia la “democratización” de la sociedad internacional tuvo como primer antecedente el **derecho a la libre determinación de los pueblos** proclamado en la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Diversos autores remarcan al carácter consuetudinario de este derecho de autodeterminación, lo que condicionará como veremos a continuación el carácter también consuetudinario del derecho a la democracia que preconizamos. Para **Pastor Ridruejo**, el derecho de autodeterminación de los pueblos es

“una costumbre internacional formada a ritmo rápido y conforme a las exigencias de democratización y socialización de la sociedad internacional de nuestra época [...] siendo, pues, indiscutible la existencia de una norma consuetudinaria de origen institucional que consagra el derecho de los pueblos a su libre determinación. Norma que tiene indudable carácter de ‘ius cogens’.”¹⁵⁶¹

Este derecho colectivo a la autodeterminación de los pueblos sentó los cimientos para el desarrollo de un **derecho colectivo e individual a la participación política** en los asuntos públicos de los Estados, que quedó recogido convencionalmente en los artículos 21 de la DUDH y 25 del PIDCP. Este carácter procedimental y neutro del derecho a la participación política ha conllevado que la inmensa mayoría de los Estados de la comunidad internacional actual celebren elecciones para elegir a sus representantes, inclusive hasta los países con regímenes autoritarios o semi-autoritarios.

Sin embargo, este derecho convencional a la participación política, de carácter neutro e imparcial, podía quedar reducido a que los ciudadanos tuvieran cauces de participación en los asuntos públicos, sin profundizar en las condiciones y requisitos de cómo debían realizarse esas elecciones. Este artículo 25 fue enriquecido e impulsado por el Comentario General 25 del Comité de Derechos Humanos, en 1996, que le dotaría de varios elementos y caracteres, que le iban a hacer evolucionar hacia un derecho a la participación política democrático.

Simultáneamente, el artículo 25 del PIDCP también se vería complementado por el paradigmático artículo 21 de la Declaración Universal que prescribía que para que la

¹⁵⁶¹ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 260-261.

voluntad del pueblo fuera la base de la autoridad del poder público, dicha voluntad había de expresarse mediante *elecciones auténticas y periódicas*.

A consecuencia de ello, las Naciones Unidas iban a desarrollar con bastante profusión el **principio de “elecciones auténticas y periódicas”** en muchas de las resoluciones de la Asamblea General,¹⁵⁶² de tal forma que este principio iba a quedar configurado como un nuevo **principio general del Derecho Internacional Público**, “reconocido por las naciones civilizadas”,¹⁵⁶³ con virtualidad y capacidad a la hora de informar la práctica de los Estados.

Tal y como analizamos en el capítulo 2 de esta obra, este principio general implica que las elecciones son un criterio legitimador del poder público,¹⁵⁶⁴ que las elecciones deben ser calificadas como libres, justas, periódicas y auténticas, y que la legislación nacional de los países debe ajustarse a estos criterios.

La trascendencia de este principio de “elecciones auténticas y periódicas” ha sido tal que una gran parte de la doctrina ha defendido la obligatoriedad del derecho a elecciones libres y justas dentro del ordenamiento jurídico internacional. En 1992, **Franck** -con un artículo “*The emerging right to democratic governance*”- ya concluía que el sistema internacional estaba moviéndose hacia un derecho específico a la democracia.

*“El sistema internacional se está moviendo hacia un derecho democrático claramente definido, en el que los gobiernos nacionales están siendo legitimados por el cumplimiento de los estándares internacionales y una monitorización sistemática de su cumplimiento”.*¹⁵⁶⁵

Es decir, que el artículo 25 -de naturaleza convencional-, a partir del cual se había desarrollado el derecho a la celebración de elecciones libres y justas, iba a consolidarse gracias a la práctica generalizada y constante de los Estados, así como por

¹⁵⁶² Vid. Capítulo 2 de esta obra.

¹⁵⁶³ Art. 38 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Si nos atenemos estrictamente a la expresión “reconocido por las naciones civilizadas”, o más desarrolladas, o del área occidental, podría concluirse con certeza que este principio de elecciones auténticas y periódicas es un incontestable principio general del Derecho Internacional Público contemporáneo.

¹⁵⁶⁴ Vid. BADÍA, A.: *op. cit.*, p. 34.

¹⁵⁶⁵ FRANCK, T.: “*The emerging right to democratic governance*”; en *The American Journal of International Law*, vol. 86, nº 1, 1992, pp. 46-91.

la “opinio iuris” existente acerca de su obligatoriedad¹⁵⁶⁶, por lo que podía dar lugar a normas obligatorias para los Estados basadas en la repetición de tales prácticas.

Esta evolución del derecho a la participación política y el surgimiento de este principio informador de la práctica de los Estados iba a exigir un mecanismo internacional que efectuara una labor continua de control y asistencia a los Estados para lograr que éstos adecuaran su práctica electoral al derecho convencional y al principio general del Derecho. **Este contexto fue el propicio para la expansión de la observación electoral internacional.**

En primer lugar, el carácter procedimental del derecho a la participación política iba a reforzarse mediante la tarea de control del grado de cumplimiento y ajuste de los procesos electorales a las normas internacionales relativas al derecho a la participación política, lo que llevan a cabo las Misiones de Observación Electoral en los términos analizados en el capítulo 12 de esta investigación.

A mayor abundamiento, *la observación electoral se ha centrado en el apoyo a los Estados en sus esfuerzos democratizadores, prestándoles asistencia y observando sus procesos electorales para concluir sobre su validez y legitimidad, así como dirigiendo a sus autoridades valiosas recomendaciones encaminadas a la mejora del sistema electoral del país observado.*

Por último, *dado que –como hemos ya analizado– los estándares internacionales para elecciones también actúan como parámetros para medir el cumplimiento de los procesos electorales a los principios democráticos, la observación electoral internacional se convertiría en un actor esencial para la formación del elemento material de un derecho a la democracia por vía consuetudinaria.*

¹⁵⁶⁶ Vid. JARILLO, A.: *op. cit.* p. 445.

El relevante rol que viene desempeñando la observación electoral internacional ya fue destacado adecuadamente por **Crawford**,¹⁵⁶⁷ al señalar que el Derecho Internacional está desarrollándose en una dirección pro democracia, gracias a (1) **la observación electoral desarrollada por las organizaciones internacionales, como la ONU o la OEA, así como de organizaciones no gubernamentales**; (2) los procesos de institucionalización de estas prácticas de observación electoral, así como (3) la existencia de diversos tribunales y comités de protección de los derechos humanos en el plano político.

Consecuencia de lo cual, resulta incontestable que **la observación electoral internacional viene desempeñando un rol esencial e insustituible para transformar el derecho de participación política, inicialmente neutro y aséptico, en un nuevo derecho a la democracia por la vía consuetudinaria, mediante la práctica de los Estados.**

Este carácter consuetudinario ha sido también destacado por **Ezetah**, para el que el derecho a la democracia como un aspecto interno del derecho a la autodeterminación de los pueblos puede clasificarse como una norma predominantemente consuetudinaria en Derecho Internacional.¹⁵⁶⁸

En definitiva, **en la actualidad, este derecho a la democracia ya existe para el Derecho Internacional Público.** Sin embargo, debemos ser conscientes de que se trata de una costumbre con diversos niveles de desarrollo en función del continente o ámbito regional que estudiemos. Así pues, tendremos regiones con un derecho a la democracia consuetudinario perfectamente consolidado, otras, con un derecho incipiente o en fase de formación, así como otras en las que se negará este derecho a la democracia consuetudinario, porque ni siquiera se da adecuado cumplimiento al derecho convencional del artículo 25 PIDCP.

15.5. La configuración del derecho a la democracia en Derecho Internacional Público.

¹⁵⁶⁷ CRAWFORD, J., *Democracy and the body of international law*, in FOX, G.H. y ROTH, B. eds., *Democratic governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 103-113.

¹⁵⁶⁸ EZETAH, R., "The right to democracy: a qualitative inquiry", *Brooklyn Journal of International Law* número 495, 1997.

Llegado a este punto de la investigación, debemos analizar jurídicamente la naturaleza y configuración de este derecho a la democracia que preconizamos y que ha surgido a la escena del Derecho Internacional Pública por la práctica de los Estados.

Debemos por tanto analizar si este derecho a la democracia es un derecho colectivo de los pueblos o si se trata de un derecho individual de las personas, o estamos ante un derecho que posee una doble vertiente: individual y colectiva.

En primer lugar, (1) para determinar si es viable hablar de derecho a la democracia como derecho subjetivo del individuo o colectivo de los pueblos, resulta esencial analizar en primer lugar su **origen**, concretamente, si este derecho se encuentra recogido en algún instrumento normativo vinculante o si se ha conformado por vía consuetudinaria. Como ya hemos reiterado, estamos ante un derecho de creación consuetudinaria, en el que concurren tanto el elemento material como el espiritual. Derecho que se ha creado teniendo como precedente un derecho colectivo, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero que luego ha adquirido caracteres subjetivos, con el derecho de participación política.

(2) Segundo, debemos examinar igualmente si este derecho a la democracia cuenta con algún **mecanismo de control** en Derecho Internacional; como hemos comprobado en el capítulo 12, el derecho convencional a la participación política posee un mecanismo de control convencional, el del Comité de Derechos Civiles y Políticos, así como el control ejercido por las Misiones de Observación Electoral (MOEs); por su parte, el derecho a la democracia cuenta únicamente con estas MOEs como mecanismos de control internacional.

(3) El tercer parámetro a examinar es si la vulneración de este derecho implica algún tipo de **reacción por parte de la comunidad internacional**, si el Estado que infringe este derecho puede ser objeto de la imposición de sanciones, bien sean sanciones sociales o medidas coercitivas. El capítulo 14 de esta obra ha revelado que la comunidad internacional sí reacciona frente a infracciones del derecho de participación política como ante quebrantamientos de este derecho a la democracia. Se trata de

respuestas “sui generis”, pero que conminan al infractor a cumplir con este derecho. Tanto la OEA como la OSCE cuentan con mecanismos de reacción institucional colectiva ante las vulneraciones tanto del derecho a la participación política como del derecho a la democracia; además los propios informes de observación de estas misiones son instrumentos básicos y esenciales para la toma de decisiones sobre la validez de unos comicios o la ilegitimidad de un gobierno, lo que puede conducir al no reconocimiento de ese nuevo gobierno, o bien a la imposición de sanciones institucionales y colectivas, o bien unilaterales.

(4) En cuarto lugar, una nota que caracteriza la existencia de un derecho es la **obligatoriedad / coercibilidad**. Se plantea la duda de si el derecho a la democracia puede ser una norma vinculante para los Estados. Sin ninguna duda, el derecho de participación política del artículo 25 del PIDCP es obligatorio para los Estados; en cuanto al derecho a la democracia, el examen de su carácter obligatorio es más complejo. De acuerdo a la fuerza vinculante de la costumbre internacional, desde el momento en que concluimos que existe un derecho a la democracia vinculante para uno o varios Estados, es evidente que esa norma consuetudinaria de Derecho Internacional es obligatoria a todos los efectos; sin embargo, ello no obsta a que si un Estado opta por alejarse de este ideal democrático, lo puede hacer de acuerdo a la doctrina iusinternacionalista clásica mediante el ejercicio de la “objeción persistente”.¹⁵⁶⁹

En lo que respecta a la coercibilidad, hemos comprobado en el capítulo 14 que el incumplimiento de los estándares democráticos internacionales controlados por las MOEs puede acarrear en numerosos casos reacciones institucionalizadas o individuales de otros Estados u Organizaciones Internacionales para conminar al Estado infractor a que se adecue a estos estándares. Por tanto, el incumplimiento del principio democrático, y del derecho a la democracia consuetudinario en aquellos países o regiones en los que se haya generado, conllevará respuestas y sanciones internacionales,

¹⁵⁶⁹ Regla de la objeción persistente: Las Costumbres internacionales obligan en principio a los Estados, salvo que se hayan opuesto a la misma en su período de formación de manera inequívoca y expresa. Por tanto, el litigante que se oponga a que le sea aplicada una costumbre general habrá de probar que la ha rechazado en el período de formación, recayendo sobre él la carga de la prueba. Vid. Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia “Caso anglo-noruego de las Pesquerías”, Reino Unido frente a Noruega, de 18 de diciembre de 1951. (CIJ, Rec. 1951:131).

que ponen de manifiesto la presión y reacción colectiva de la comunidad internacional a fin de preservar y promover los principios democráticos.

(5) Por último, la existencia de un derecho normalmente exige que ese derecho pueda ser exigible ante órganos jurisdiccionales; es decir, el **control judicial** suele ser un atributo de todo derecho subjetivo o colectivo. Aún cuando parece complejo defender que un ciudadano individualmente pudiera reclamar judicialmente su derecho a la democracia, es necesario constatar que en algunos ámbitos regionales, el desarrollo del derecho de participación política y de su derivación, el derecho a la democracia, sí pueden ser exigidos –con matices- ante tribunales de justicia regionales o domésticos. Nos referimos tanto a la Europa comunitaria como la comprendida dentro del ámbito del Consejo de Europa, que cuenta con la brillante actividad jurisprudencial del Tribunal de Derechos Humanos, de Estrasburgo, como del continente americano, ámbito en el que opera la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José (Costa Rica).

En ambas regiones, podemos afirmar sin ambigüedades que existe un derecho subjetivo a la participación política y a la democracia. Las diferencias entre estos dos derechos se ciñen a los parámetros y elementos que configuran ambos derechos, y que hemos abordado en el capítulo 12 y 13 de la investigación. Desde el punto de vista subjetivo, estos dos son los únicos ámbitos geográficos en los que el derecho a la democracia es exigible desde el punto de vista individual, pues aunque pudieran existir algunos casos aislados de países en otros ámbitos regionales, no constituyen tendencias regionales.

Asimismo, debe constatar que el derecho de participación política también es exigible convencionalmente, desde un punto de vista subjetivo o individual- ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas por los ciudadanos de todos aquellos países que hayan ratificado el PIDCP y el Primer Protocolo al PIDCP, que incluye un mecanismo convencional de denuncias y comunicaciones a los Estados incumplidores, y que como sabemos extiende su aplicación a la gran mayoría de Estados que conforman la comunidad internacional actual.

Por ello, podemos afirmar que sí existe un derecho subjetivo a la participación política, exigible por los individuos, más reforzado gracias al control judicial existente en Europa y América; pero también reclamable por vía convencional para los países del resto de regiones ante el Comité de Naciones Unidas.

Sin embargo, **¿qué ocurre con el derecho a la democracia?**. Hemos mantenido anteriormente que también existe un derecho a la democracia subjetivo en los países europeos del Consejo de Europa, y en el continente americano, en los países que aceptan la jurisdicción de la Corte Interamericana. ¿Qué ocurre con los ciudadanos de los países del resto de regiones y continentes? ¿No pueden exigir su derecho a la democracia?.

En este punto es cuando debemos de trascender de la vertiente subjetiva del derecho a la democracia para consolidar la **vertiente colectiva de este derecho**. Es obvio que en Túnez no existía en 2010 un derecho subjetivo a la democracia, pero **¿puede negarse que no existía un derecho colectivo a la democracia del pueblo tunecino?**. Las reivindicaciones de los ciudadanos tunecinos a favor de una verdadera democracia fueron apoyadas por la mayor parte de países de la comunidad internacional y de las organizaciones internacionales universales y regionales, como las Naciones Unidas o la Unión Europea.

Por tanto, ello parece apuntar la **existencia de un derecho colectivo a la democracia**. Un derecho colectivo derivado del derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero que se ha enriquecido, completado y reforzado gracias al carácter vinculante del artículo 25 del PIDCP y del resto de preceptos que integran el derecho de participación política, así como gracias al principio de “elecciones auténticas y periódicas, principio informador internacional que orienta la práctica de los Estados. Con estas bases, la observación electoral internacional ha añadido su constante y reiterado seguimiento a los procesos electorales, su labor de asistencia electoral y de mejoramiento de los procesos y sistemas electorales, y su **apoyo a la generación del elemento material de una costumbre mayoritaria “in statu nascendi” sobre el derecho a la democracia**, para concluir que **ese colectivo derecho a la autodeterminación se ha transformado en nuestros días en un derecho colectivo a la democracia**.

Aún cuando no existan medios de exigibilidad subjetiva de este derecho, entendemos que sí existen medios para fortalecer y hacer cumplir este derecho a la democracia a los Estados que lo vulneran. Por ejemplo, las revueltas que se produjeron en 2014 en **Burkina Faso** reclamando más democracia suscitaron todo tipo de reacciones y presiones por parte de la comunidad internacional para que el país africano se comprometiera a celebrar elecciones auténticas en un corto lapso de tiempo a fin de reestablecer el orden democrático con un gobierno legítimo como resultado de esas elecciones. En este caso, la reivindicación y exigibilidad del derecho a la democracia se efectuó colectivamente y su ejercicio fue efectivo. El derecho colectivo a la democracia no puede ser impuesto de forma obligatoria a los Estados, por cuanto el principio de la igualdad soberana de los Estados -sabemos que- es una de las piedras angulares en las que se basa el Derecho Internacional Público; sin embargo, este derecho a la democracia sí puede ser promocionado, protegido y defendido por aquellos sujetos de Derecho Internacional que han optado por su vigencia.

De hecho, como hemos visto, en la comunidad internacional actual **el principio democrático se está erigiendo en un principio informador básico de la doctrina internacionalista, un valor universal y un derecho colectivo exigible de forma colectiva por los pueblos**. De ahí que el modelo democrático siga expandiéndose entre los Estados de la sociedad internacional de nuestros días, con avances y retrocesos, pero con un hecho irrefutable: cada vez son más los países que celebran elecciones para elegir a sus representantes.

En consonancia con ello, podemos afirmar que existen dos grados de exigibilidad:

- la **subjetiva**, más propia del carácter garantista del derecho para los individuos;
- la **colectiva**, guiada por el carácter estructural del concepto de “democracia” en Derecho Internacional Público, también por el carácter informador del principio de “elecciones auténticas y periódicas” y, por último, por el carácter consuetudinario de un derecho –según los países- existente o en fase de formación.

Estamos entonces ante un derecho a la democracia exigible desde el punto de vista colectivo. Es decir, que al igual que en su día el derecho a la autodeterminación de los pueblos se erigió en un derecho colectivo obligatorio en Derecho Internacional Público, con eficacia “erga omnes”, y que finalmente logró convertirse en una norma de derecho imperativo, una norma de “ius cogens”, que no admitía acuerdo en contrario,¹⁵⁷⁰ un efecto similar podría estar produciéndose con este derecho colectivo a la democracia.

Del mismo modo que la proclamación de este derecho a la autodeterminación de los pueblos se hizo efectiva en un documento básico de las Naciones Unidas, la Declaración Universal, que fue recogido en un tratado internacional vinculante, como el PIDCP, y desarrollado por diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de gran alcance y eco, si hacemos el paralelismo, podemos confirmar que **el derecho a la democracia ha seguido una evolución, sino idéntica, muy parecida a la del derecho a la libre determinación de los pueblos, encontrándose recogido en numerosos instrumentos cuasinormativos del Derecho Internacional Público, y que está siendo igualmente desarrollado y consolidado por la vía consuetudinaria gracias a la práctica constante, uniforme y reiterada de los Estados.**

Por todo lo cual, podríamos entender que nos encontramos ante un nuevo proceso muy parecido al proceso descolonizador comenzado en los años 60 del siglo XX, en el cual los países no luchan como entonces por su independencia política y el fin de su yugo colonial, sino que ahora son los pueblos los que reivindican y exigen un proceso democratizador y su participación en las instituciones.

En suma, una vez confirmada la existencia de un derecho a la democracia por la vía consuetudinaria, con dos vertientes: una, como derecho subjetivo; y dos, como derecho colectivo de los pueblos, debemos preguntarnos si acaso este derecho a la democracia no podría convertirse –al igual que hizo el derecho de autodeterminación de los pueblos- en una norma de “ius cogens” del Derecho Internacional Público.

¹⁵⁷⁰ Artículo 53 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

En mi modesta opinión, ello sería muy deseable, y convertiría sin ningún género de dudas, el concepto de “democracia” en el ideal político a seguir por todos los Estados de la comunidad internacional. De hecho, afortunadamente, este fenómeno parece empezar ya a producirse de manera incipiente en la sociedad internacional actual. **La democracia es un valor internacional, un principio informador de la práctica de los Estados, un deseo de los individuos, y una obligación progresiva para los Estados.**

A continuación, realizamos este análisis sobre la existencia del derecho a la democracia desde un punto de vista regional.

15.6. El derecho a la participación política y el derecho a la democracia desde un enfoque regional.

Compartimos con **Dupuy** que resulta necesario efectuar el análisis del pretendido “derecho a la democracia” desde un enfoque regional.¹⁵⁷¹ La conveniencia de este análisis regional viene motivada por las diferencias que existen respecto del grado de obligatoriedad y cumplimiento tanto del derecho a la participación política (ex artículo 25 PIDCP), como del preconizado derecho a la democracia por vía consuetudinaria que la presente investigación viene a sostener. No obstante, las tendencias regionales generales que vamos a exponer deben ser matizadas por cuanto ello no obsta para que existan casos individuales que se aparten de la tendencia mayoritaria.

1º **En el continente europeo**, podemos afirmar que existen:

1) Normas vinculantes desde su origen (Convención Europea Derechos Humanos) en materia de participación política y derecho a la democracia; 2) Normativa internacional no vinculante que deviene vinculante por la práctica de los Estados de forma mayoritaria (véase Documento de Copenhague de la OSCE); 3) Existe un órgano jurisdiccional (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos); y 4) La convicción democrática de los Estados europeos es casi plena, unánime si atendemos a los países miembros de la Unión Europea.

¹⁵⁷¹ DUPUY, R-J., “Les droits de l’homme, valeur européenne ou valeur universelle”, en AAVV., “Pensamiento jurídico y Sociedad internacional. Libro homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra”.

En el capítulo 13 de esta obra analizamos en detalle y confirman nuestra tesis los casos de Estonia, Bosnia Herzegovina y, en menor medida, Ucrania. No obstante, la gran mayoría de los países del territorio OSCE mantienen un firme compromiso democrático y un elevado cumplimiento de los estándares internacionales de observación electoral, lo que incluso comporta que en muchos de los países la observación electoral de la ODIHR se realice en formatos reducidos y sin cuestionar en modo alguno la validez o legitimidad de los comicios, aunque siempre con la finalidad de mejorar apartados concretos del sistema electoral y, por extensión, de sus modelos de democracia. Sirvan como muestra los procesos electorales en España 2011, Francia en 2012, Alemania en 2013 o Suiza en 2015.¹⁵⁷²

Por lo tanto, podemos concluir que entre los países miembros de la Unión Europea, y en gran parte, entre los países que conforman el Consejo de Europa, **existe – en términos generales- un elevado cumplimiento del derecho convencional a la participación política, que ha sido absorbido por la fuerza vinculante de un Derecho a la Democracia garantizado para los ciudadanos y plenamente exigible.**

De acuerdo con Dupuy,

*“La situación es distinta en los espacios regionales de la Unión Europea y del Consejo de Europa, donde la democracia ha sido reconocida como verdadero principio jurídico y como parte del patrimonio constitucional común de los Estados”.*¹⁵⁷³

En consecuencia, siguiendo a este autor sí podríamos afirmar que **en Europa sí existe un derecho a la democracia con fuerza normativa vinculante.** En el espacio europeo, los Estados sí están vinculados por la pluralidad de compromisos regionales adquiridos durante los últimos años que han conformado el patrimonio común europeo, **y la democracia ha adquirido plena significación como principio jurídico que informa todas las actividades del Estado.**¹⁵⁷⁴ Como analizaremos en los próximos párrafos, podríamos alcanzar la misma conclusión en relación al continente americano. Sin embargo, ello no es posible en el resto de continentes, aún con matices y excepciones, habida cuenta su inferior grado de evolución democrática.

¹⁵⁷² Vid. sitio web de la OSCE/ODIHR: <http://www.osce.org/odhr/elections>

¹⁵⁷³ DUPUY, R-J., *op. cit.*

¹⁵⁷⁴ JARILLO ALDENUÉVA, A.: “*El derecho a la participación política*”, *op. cit.* p. 748.

B) En el resto de países de Europa Oriental y antiguas repúblicas ex soviéticas, encontramos:

1) Normas vinculantes desde su origen (Convención Europea Derechos Humanos/ Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre derechos humanos y libertades fundamentales), en materia de participación política, acordes con los estándares internacionales para elecciones democráticas; 2) Normativa internacional no vinculante que deviene vinculante por la práctica de los Estados (también resulta de aplicación en algunos países el Documento de Copenhague de la Dimensión Humana de la OSCE); 3) Sin embargo, no existe un órgano jurisdiccional (salvo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para los Estados signatarios del Convenios Europeo de Derechos Humanos); y 4) No existe una convicción democrática generalizada por parte de los Estados de Europa Oriental, ni existe un cumplimiento generalizado de las normas vinculantes existentes.

A este respecto, en el capítulo 13 de esta obra, analizamos en detalle el caso de Bielorrusia, que apoya las conclusiones realizadas.

En consecuencia, aunque es innegable la existencia de un derecho convencional a la participación política, por la mayoritaria ratificación de los tratados internacionales, y la continua celebración de elecciones, sin embargo, no podemos decir lo mismo del derecho consuetudinario a la democracia. En la mayoría de repúblicas ex soviéticas y del Cáucaso, las normas electorales regionales (de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), aparentemente vinculantes sobre el papel, son eludidas en la práctica por la mayoría de países, lo cual viene a significar que el incumplimiento se enmascara y se encubre bajo un manto de aparente legalidad.

C) En América Latina, sí podemos hablar de derecho a la participación política y de derecho a la democracia, pues se constata la existencia de:

1) Normas vinculantes desde su origen (Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Carta Democrática Interamericana) en materia de participación política y derecho a la

democracia; 2) Normativa internacional no vinculante que deviene vinculante por la práctica de los Estados; 3) Existe un órgano jurisdiccional (la Corte Interamericana de Derechos Humanos); y 4) La convicción democrática de los Estados americanos, así como el compromiso con la democracia y con el desarrollo adecuado de los procesos electorales es muy elevado.

En el capítulo 13 de esta obra analizamos en detalle y confirman nuestra tesis los casos de México, República Dominicana y, en menor medida, Venezuela. El cumplimiento de los estándares de observación electoral goza de una alta efectividad en el continente americano, pero sin duda es el compromiso democrático de la OEA y su actuación para frenar las quiebras del orden constitucional de estos países, lo que nos lleva a concluir que el continente americano está experimentando un fase de aceptación generalizada de la democracia representativa y de otras variantes democráticas. Sin embargo, el desarrollo democrático es más frágil en América Latina (véase entre otros el ejemplo de Honduras en 2009 o la crisis venezolana de 2014-2015), lo que obliga a la OEA a permanecer en estado vigilante y a mantener una política coherente en defensa de los principios democráticos.

D) En África, sin embargo, podemos confirmar la existencia de un derecho generalizado a la participación política, pero no podemos afirmar que exista a día de hoy un derecho a la democracia consuetudinario.

1) Normas vinculante desde su origen (la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos) en materia de participación política; 2) Normativa internacional no vinculante que no siempre deviene vinculante por la práctica de los Estados (normas y declaraciones de “soft law”); 3) Existen dos órganos jurisdiccionales que protegen a nivel continental y regional los derechos humanos -también, los derechos políticos- de los ciudadanos, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,¹⁵⁷⁵ y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de Estados del África

¹⁵⁷⁵ En 2004 entró en vigor el Protocolo de la Carta Africana para la creación de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Corte Africana es “*competente para conocer todos los casos y todas las desavenencias de interpretación concernientes a la Carta y todo instrumento pertinente relativo a los derechos humanos y ratificados por los Estados concernientes*”. Las únicas instancias que tienen derecho a presentar casos individuales ante la Corte son la Comisión Africana, el Estado defensor y el Estado del cual la víctima sea nacional

Occidental (CEDEAO).¹⁵⁷⁶La importancia del *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*¹⁵⁷⁷ se fundamenta en la afirmación de que los derechos humanos ahora serán amparados por decisiones jurídicamente vinculantes,¹⁵⁷⁸ no obstante, queda aún mucho para poder afirmar que esta Corte lleva a cabo una labor efectiva y relevante de protección de los derechos humanos en el continente; y 4) En términos generales, tampoco existe una clara convicción democrática de los Estados africanos en el cumplimiento de los estándares internacionales de observación americanos; por el contrario, existen Estados comprometidos con el desarrollo democrático de los estándares internacionales, y otros Estados que rechazan estos principios internacionales, hasta el punto de que no aceptan la presencia de misiones extranjeras de observación electoral.

En el capítulo 13 de esta obra analizamos la evolución electoral más reciente de un país tan relevante y crítico como la República Democrática del Congo, que viene a corroborar la tesis aquí expuesta. Utilizamos este ejemplo como muestra de una tendencia general en el continente; no obstante lo anterior, África sí está caminando, aún con retrocesos y obstáculos, por la senda de la democracia; países como Ghana, Sudáfrica o Senegal constituyen modelos positivos e inspiradores para el resto de Estados del continente. Los acontecimientos sucedidos en Burkina Faso en 2014 y 2015 pueden suponer una transición pacífica hacia un verdadero sistema democrático, gracias a la movilización popular que reclamaba cambios estructurales en el país.

Sin embargo, en similares términos que en el caso analizado de Europa Oriental,

¹⁵⁷⁶ El marco de referencia del Tribunal de justicia de la Comunidad es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), así como otros instrumentos universales para la protección de los derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas. Se encuentra regulado en el Protocolo A/P.I/7/91 sobre el Tribunal de Justicia de la Comunidad, revisado por el Protocolo Adicional A/SP.I/01/05:

El Protocolo establece el Tribunal de Justicia de la Comunidad con “*las competencias que le confieren sobre todo las disposiciones de este Protocolo*”.

El artículo 9, modificado por el Protocolo Adicional A/SP.I/01/05, afirma: “*El Tribunal tiene competencias para ver causas de violación de derechos humanos que ocurran en cualquier Estado miembro.*”

¹⁵⁷⁷ Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, promulgada el 10 de junio de 1998, que entró en vigor el 25 de enero de 2004.

¹⁵⁷⁸ NALDI, G. J. y MAGLIVERAS, K., “*Reinforcing the African System of Human Rights: The Protocol on the Establishment of a Regional Court of Human and Peoples’ Rights*”, en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, no.4, 1998, p. 456.

el hecho de que estos estándares no se cumplan de un modo mayoritario no significa que los Estados no se consideren vinculados por estos estándares, pues contrariamente a ello la propia negativa a cumplirlos podría entenderse como una aceptación tácita.

E) En lo que concierne a Asia, podemos sólo hablar del respeto al derecho a la participación política entre aquellos Estados que lo han ratificado, pero no es a día de hoy factible aducir siquiera un derecho a la democracia en fase de formación.

1) No existen normas vinculantes desde su origen, salvo el PIDCP para aquellos países que lo han ratificado; 2) La normativa internacional no vinculante (normas y declaraciones de “soft law”) no deviene en obligatoria por la escasa e irregular práctica de los Estados; 3) No existe un órgano jurisdiccional que proteja a nivel continental los derechos políticos de los ciudadanos; y 4) En términos generales, tampoco existe una clara convicción democrática de los Estados asiáticos.

En el capítulo 13 de esta obra realizamos un análisis electoral pormenorizado de Afganistán, que viene a corroborar la tesis aquí expuesta. Asia aún tiene que desarrollar modelos de integración supranacional, que puedan promover los principios y modelos democráticos. El continente asiático se mantiene muy fragmentado y los Estados que lo conforman se encuentran en fases de desarrollo institucional muy diversos; desde países avanzados y en fase de consolidación democrática e institucional, como Corea del Sur o la India, hasta auténticos sistemas autoritarios, como China o Corea del Norte. Esta heterogeneidad y variedad impide el surgimiento de organizaciones internacionales supranacionales que extiendan los valores y principios democráticos, de tal manera que el apoyo a fenómenos democráticos se materializa en contadas ocasiones y su éxito depende de la voluntad de las autoridades del país y su verdadero compromiso democrático.

De igual modo, el mayor desarrollo económico de la mayoría de estos países, en contraste con lo sucedido en África, les hace menos permeables a la labor de asistencia y promoción electoral de organizaciones regionales como la Unión Europea, que -como vimos en el capítulo 8- promueve la democratización y los derechos humanos como parte de su política de cooperación al desarrollo.

F) En Oceanía, salvo en los casos de Australia y Nueva Zelanda, que están impregnados de los valores y principios democráticos anglosajones, y algún otro caso aislado como Timor Oriental, podemos sólo hablar del respeto al derecho a la participación política entre aquellos Estados que lo han ratificado, pero no es posible aducir siquiera un derecho a la democracia en fase de formación.

1) No existen normas vinculantes desde su origen, salvo el PIDCP para aquellos países que lo han ratificado; 2) La normativa internacional no vinculante (normas y declaraciones de “soft law”) no deviene en vinculante por la escasa e irregular práctica de los Estados; sí existe en el caso de Australia y Nueva Zelanda, más raramente en otros países; 3) No existe un órgano jurisdiccional que proteja a nivel continental los derechos políticos de los ciudadanos; y 4) En términos generales, salvo las excepciones de Australia y Nueva Zelanda, tampoco existe una clara convicción democrática de los Estados oceánicos.

No obstante lo anterior, desde una perspectiva iusinternacionalista, la obligación de proteger y promover el derecho de participación política de los ciudadanos ex artículo 25 PIDCP, así como el desarrollo de este derecho mediante “elecciones auténticas” adquiere pleno valor jurídico para todos los Estados firmantes. Se trata de una obligación convencional cuyo incumplimiento queda sometido al Derecho de los Tratados y a las normas generales de responsabilidad del Derecho Internacional.¹⁵⁷⁹

En resumen, la conclusión a la pregunta planteada en este epígrafe debe ser positiva, pero con matices. Podemos afirmar que existe un derecho a la participación política convencional en la mayor parte de los países de la comunidad internacional, pero sin embargo existen diferencias muy marcadas en el desarrollo consuetudinario a la democracia según las regiones: *Consolidado en Europa Occidental y el continente americano; en fase de formación, con matices y retrocesos, en Europa Oriental y África; de manera excepcional en Oceanía, por los casos de Australia y Nueva Zelanda; por último, podemos confirmar que no existe siquiera en fase incipiente en el continente asiático, salvo en algunos países, como Corea del Sur o Japón, aunque*

¹⁵⁷⁹ Vid. JARILLO ALDENUEVA, A: *op. cit.* p. 169.

de manera no uniforme, ni constante. No obstante, el análisis más adecuado y preciso para determinar si existe un derecho consuetudinario a la democracia sigue siendo, en mi opinión, el examen individualizado país por país, tal y como hemos llevado a cabo parcialmente en el capítulo 13 de este trabajo.

15.7. Conclusiones.

- I. Aunque los textos internacionales no recogen la “democracia” como un derecho ni de los pueblos ni de los ciudadanos, sí que va conformándose una “*opinio iuris*” en relación a la expansión del valor de la democracia en el plano internacional; las sucesivas olas democratizadoras, los propios documentos elaborados en el seno de Naciones Unidas en apoyo de la democratización de la sociedad internacional, y la propia actuación cotidiana de la Organización abocan irreversiblemente a la proclamación de la “democracia” como uno de los fines y objetivos de las Naciones Unidas y, por ende, de los Estados que integran la comunidad internacional.
- II. La democracia se ha erigido en el Derecho Internacional actual en un valor superior del ordenamiento jurídico internacional y en un principio general del Derecho Internacional Público contemporáneo, habida cuenta que constituye una meta, un objetivo de la mayoría de Estados y Organizaciones Internacionales de la comunidad internacional.
- III. Se trata de un derecho de evolución variable, que ha surgido a la escena internacional con el apoyo de las misiones de observación electoral integral y de su capacidad para generar el elemento material necesario para la generación de costumbres internacionales. El grado de desarrollo democrático tiene mucho que ver con el compromiso de estos países con los estándares y las actividades de estas Organizaciones internacionales de observación electoral.
- IV. Asimismo, hemos comprobado que este derecho a la democracia está en estadios de desarrollo diferenciados en función del área regional al que nos refiramos; existen divergencias en el desarrollo de este derecho entre los países de Europa Occidental y Oriental, América, Asia, África y Oceanía. Sin embargo, ello no obsta para declarar su existencia real y

efectiva, y para evidenciar que existen tendencias a favor del desarrollo de este derecho a la democracia en aquellas regiones donde hasta la fecha su progresión ha sido menor.

- V. Este derecho a la democracia tiene una doble configuración, como derecho individual y como derecho colectivo de los pueblos; y es concretamente en este segundo plano, el colectivo, en el que encontramos gran similitud en el proceso de formación de este derecho a la democracia con el derecho a la autodeterminación de los pueblos forjado en los años 60 del siglo XX, y que se convirtió en derecho “erga omnes” y en norma de “ius cogens” del Derecho Internacional. Por tal motivo, esta analogía nos induce a considerar la posibilidad de que este derecho a la democracia que está materializándose en la sociedad internacional actual pueda asimismo convertirse en norma de “ius cogens” o en un derecho “erga omnes”.
- VI. En definitiva, este derecho se está consolidando -entre otros motivos- por el constante papel de seguimiento, control, asesoramiento y asistencia que realizan estas MOEs en los países favorables a esta observación electoral. Este trabajo ha querido poner de relieve el esencial rol de estas misiones, concretamente, de las misiones “integrales” de observación electoral, no sólo en la estabilidad democrática e institucional, no sólo en la prevención de conflictos y la búsqueda de vías de diálogo entre contendientes electorales, sino también en la mejora de los procesos electorales, de las normas electorales nacionales y sobre todo del ajuste de tales elecciones a las normas y estándares internacionales de observación electoral.
- VII. Finalizamos con la afirmación de que, a nuestro juicio, y por los argumentos expresados, en el estado actual del Derecho Internacional Público existe un derecho a la democracia de origen y formación consuetudinaria.

PARTE IV.

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 16. CONCLUSIONES FINALES.

I. Los estándares internacionales para elecciones democráticas, también denominados, de observación electoral, tienen como fundamento las doctrinas teóricas de los grandes filósofos y pensadores políticos y sociales desde la antigua Grecia hasta las más recientes construcciones doctrinales sobre la idea de “democracia”. Especialmente, estos estándares presentan relevantes similitudes y analogías en particular con las siguientes doctrinas: (1) Con las *reglas para un gobierno representativo* de Stuart Mill, (2) los *aspectos esenciales para la democracia* de Schmitter y Karl, (3) las *condiciones mínimas* de Anthony Downs, (4) los *elementos básicos para la democracia* de Samuel Huntington o (5) las *condiciones* de Wright Mills, aunque especialmente estos estándares internacionales guardan una correlación directa con una construcción teórica trascendental para el concepto de “democracia”, **los 8 parámetros esenciales de la poliarquía de Robert Dahl**. Todas estas teorías proporcionan a la observación electoral internacional la necesaria fundamentación doctrinal y su justificación ideológica.

II. La evolución de la observación electoral internacional ha venido marcada por el propio devenir de la sociedad internacional y de los principios generales y normas del Derecho Internacional Público aplicables. Principios clásicos y vigentes del Derecho Internacional Clásico, como la “igualdad soberana de los Estados” y el “principio de no intervención en asuntos internos” -entre otros- han ido moderando el desarrollo de otros derechos subjetivos y colectivos, plasmados en textos internacionales claves del Derecho Internacional Contemporáneo, como el “derecho a la participación política” y el de “autodeterminación de los pueblos”, en su vertiente externa e interna. La conjunción de estos principios y derechos ha conducido, gracias a la labor de promoción de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a la consolidación del “Principio de elecciones libres y periódicas”, principio que se ha visto reforzado como consecuencia del proceso de “humanización” del Derecho Internacional contemporáneo, la voluntad de promover y proteger los derechos humanos y la expansión de la democracia como valor universal.

La evolución y el desarrollo de la observación electoral internacional gubernamental desde el siglo XIX hasta la actualidad viene condicionada por las

interrelaciones producidas entre los principios generales del Derecho Internacional Público y los derechos políticos reseñados, habida cuenta que determinan en cada momento histórico el alcance, la extensión y el ámbito de actuación de esta actividad internacional de monitorización de procesos electorales.

III. La consolidación de estos principios y bases en tratados internacionales o otras normas de Derecho Internacional ha desembocado en la formación de un “corpus iuris” de normas de derecho internacional, que se conoce con el nombre de **“estándares internacionales para elecciones o de observación electoral”**, que establecen obligaciones legales y compromisos políticos en relación al modo en que deben celebrarse las elecciones. Estos estándares internacionales para elecciones derivan tanto de derechos políticos y libertades fundamentales establecidas por tratados internacionales universales y regionales, como de acuerdos de naturaleza política y otros instrumentos normativos, para-normativos o de “soft law”, como las buenas prácticas electorales, que también se generan en el ámbito del Derecho Internacional Público.

Los estándares universales se han creado en el seno de las Naciones Unidas, mediante la aprobación de tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en especial, sobre derechos políticos, que proclaman el derecho a la participación política de todos los ciudadanos, sin restricciones indebidas. Los estándares regionales derivan de los estándares universales y se adaptan al ámbito geográfico regional correspondiente, y en algunos casos pueden ser incluso más avanzados y exhaustivos que los estándares universales.

IV. Los estándares internacionales para elecciones (o de observación electoral) constituyen el instrumento básico para el desarrollo de actividades de observación electoral por parte de numerosas Organizaciones Internacionales y constituyen la base jurídica específica de la operativa y análisis que llevan a cabo las misiones de observación electoral, las cuales evalúan el cumplimiento de los referidos estándares por parte de los Estados observados para concluir si las elecciones deben ser consideradas “democráticas”, “auténticas y periódicas”, “genuinas” o “libres y transparentes”, calificativos que dependerán de la Organización que observe y de la metodología utilizada; no obstante, el examen más detallado del cumplimiento de estos estándares en los procesos electorales será realizado especialmente por las

misiones internacionales más profesionalizadas y exhaustivas en el desarrollo de su actividad observadora, es decir, aquellas que calificamos como “integrales”.

V. Las organizaciones internacionales universales y/o regionales que realizan actualmente actividades de monitorización de elecciones son muy numerosas. Como respuesta a la proliferación de Organizaciones internacionales de observación electoral, la **Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones** (2005), aprobada por una gran parte de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan actividades de monitorización de elecciones, estableció una definición mayoritariamente aceptada del concepto “**observación electoral internacional**” y recogió el conjunto de principios y criterios básicos mínimos al que deben ajustarse todas aquellas organizaciones que pretendan desarrollar actividades de observación internacional de elecciones “strictu sensu”. En consecuencia, consideramos que la monitorización de elecciones que no se ajuste en el desarrollo de sus actividades a la meritada Declaración de Principios no debería ser considerada “misión de observación electoral”, sino que habría de quedar relegada a la categoría de “acompañamiento” o al concepto general de “monitorización”.

VI. Al objeto de diferenciar las diversas Organizaciones Internacionales que desarrollan actividades de monitorización de elecciones, así como el impacto de sus actividades y los efectos que pueden tener sus informes y recomendaciones, se propone en la presente investigación una clasificación comprehensiva de las organizaciones internacionales gubernamentales con mayor relevancia en el ámbito electoral, en base a su grado de especialización y profesionalización, su nivel de independencia en el ejercicio de sus actividades durante su tarea observadora, la exhaustividad y alcance de su monitorización en todas o sólo algunas de las fases o aspectos de los procesos electorales, la dimensión y la capacidad de despliegue de sus misiones sobre el terreno, la sujeción o no a estándares internacionales y su capacidad para desarrollar misiones de observación o acompañamiento de manera autónoma o su nivel de dependencia de otras misiones más extensas para el desarrollo de sus actividades.

VII. Las Misiones de Observación Electoral Internacional constituyen mecanismos de control del cumplimiento de las normas y estándares internacionales

electorales, dado que realizan una labor fundamental de verificación y control sobre el cumplimiento de estas normas y estándares internacionales para elecciones por parte de los Estados observados. Este control se ejerce por las Misiones de Observación Electoral tanto sobre el cumplimiento de normas de Derecho Internacional Público “strictu sensu” como respecto de aquellas normas que integran el “soft law” electoral, entre las cuales destacamos los acuerdos de naturaleza política, otros instrumentos normativos, para-normativos o las buenas prácticas electorales, que se generan asimismo en el seno del Derecho Internacional Público formando parte todos ellos de los estándares internacionales para elecciones.

VIII. La virtualidad de las normas que integran el “soft law” para servir de base para la generación de una costumbre internacional vinculante para los Estados viene motivada por el hecho de que las resoluciones, declaraciones, acuerdos y compromisos políticos que conforman el “soft law”, que nacen como “No Derecho”, pueden adquirir las notas de juridicidad y vinculatoriedad –propias de las normas del Derecho Internacional Público- si se transforman en normas de Derecho Internacional Público por vía consuetudinaria, es decir, si se convierten en costumbres internacionales. Por tanto, estos compromisos y acuerdos que no son vinculantes inicialmente pueden convertirse en obligatorios y vinculantes jurídicamente para los Estados posteriormente, si se convierten en costumbres internacionales, por la práctica reiterada, uniforme y constante de los Estados (elemento material) y por la concurrencia del elemento espiritual.

IX. Las misiones de observación electoral intergubernamental son un mecanismo de generación del elemento material en la formación de costumbres internacionales electorales. La labor de estas misiones y sus análisis sobre el cumplimiento de estándares internacionales por parte de los Estados está contribuyendo a generar el elemento material necesario (la práctica constante y uniforme) para la creación consuetudinaria del derecho a la participación política y de un derecho a la democracia, con intensidad y efectividad variables en función de los Estados y los ámbitos regionales. Estas misiones de observación electoral –sobre todo, aquellas que hemos calificado de “integrales” por desarrollar actividades de observación electoral en toda su dimensión y en todas las etapas y aspectos de los procesos electorales, que actúan de manera independiente, imparcial, técnica y objetiva- están fomentando que

los procesos electorales en el plano internacional se celebren con la finalidad de cumplir con los estándares y normas internacionales para elecciones, a la vez que están extendiendo el cumplimiento de estas normas y estándares internacionales mediante la promoción de prácticas legislativas y, sobre todo, de prácticas electorales, acordes a estas normas.

X. Los informes emitidos por las misiones de observación electoral “integral” en relación a los procesos electorales que observan nos ofrecen además la base material necesaria para poder determinar si existe una norma consuetudinaria creadora de un derecho a la participación política y/o de un derecho a la democracia. Estos informes se erigen en medios de prueba esenciales para verificar si la práctica de los Estados es constante y uniforme o no, es decir, para determinar si concurre el elemento material necesario para la generación de una costumbre internacional.

XI. Las organizaciones internacionales que desarrollan una observación electoral “integral”, la UE, la OSCE y la OEA, utilizan los informes de sus misiones de observación sobre el terreno para la adopción de medidas de reacción institucional con objeto de velar y promover la aplicación forzosa de las normas y estándares electorales internacionales; estas medidas pueden consistir en medidas de fuerza, expulsión de una Organización, suspensión de derechos, suspensión de acuerdos comerciales, congelación de activos, reducción de fondos de cooperación, etc. La reacción institucional se produce en el ámbito de estas Organizaciones Internacionales tanto en el caso de vulneración de normas de Derecho Internacional Público “strictu sensu” (como en el caso de la UE y la OEA, cuyos estándares de observación derivan directamente de tratados internacionales) como en el caso de incumplimiento de estándares electorales de “soft law” (como ocurre en el ámbito OSCE, cuyo documento de referencia para la observación de elecciones, el Documento de Copenhague, es un acuerdo de naturaleza política, no jurídica).

La irregular e inconsistente práctica de las Organizaciones en la imposición de sanciones ante incumplimientos de estos estándares internacionales para elecciones hace difícil establecer normas generales, por lo que su análisis debe acometerse de manera individualizada y casuística. No obstante, existe una creciente respuesta reactiva -aún con diferentes modalidades- por parte de estas Organizaciones

Internacionales en el caso de quiebra o incumplimiento de los estándares y normas internacionales para elecciones.

XII. Los estándares internacionales para elecciones que utilizan las MOEs “integrales” tienen un alcance mayor que el de los estándares estrictamente necesarios para evaluar el cumplimiento del derecho a la participación política por parte de los Estados observados, dado que no sólo valoran el cumplimiento de ese derecho a la participación política sino que contienen parámetros y elementos que exceden de los requisitos de aquel y que valoran el grado de cumplimiento de los principios democráticos en el proceso electoral; por este motivo, estos estándares de observación de las MOEs “integrales” van a servir también para evaluar el grado de democracia de un país.

Como consecuencia de ello, los Estados que ajusten el desarrollo de sus procesos electorales a estos estándares internacionales para elecciones democráticas que emplean las MOEs “integrales” podrán generar una práctica constante, uniforme y reiterada sobre el cumplimiento de estos parámetros democráticos, es decir, podrán contribuir a la formación del elemento material de una costumbre internacional consistente en el derecho a la democracia, o más específicamente, de respeto a los principios y parámetros democráticos.

XIII. Como conclusión final de nuestra investigación, debemos afirmar que en el estado actual del Derecho Internacional Público existe un derecho a la democracia en el ámbito electoral, de origen y formación consuetudinaria; este derecho se está desarrollando en cada espacio regional y en cada Estado de manera variable y a distintas velocidades, en función -entre otros motivos- de la voluntad política de los gobiernos de estos países.

XIV. Este derecho a la democracia se está consolidando -entre otros motivos- por el constante papel de seguimiento, control, asesoramiento y asistencia que realizan las Misiones de Observación Electoral en los países más favorables a aceptar la observación de sus procesos electorales por estas misiones; asimismo, en la consolidación de este derecho a la democracia es fundamental destacar el papel de promoción y apoyo a la democracia de las Naciones Unidas y, sobre todo, el ascenso

de la “democracia” como valor universal y como principio estructural del Derecho Internacional actual.

XV. Por último, resulta fundamental enfatizar que la configuración del **derecho a la democracia de formación consuetudinaria** tiene una doble vertiente: (1) como derecho individual o subjetivo, que implica la posibilidad para los individuos de actuar ante órganos de control o jurisdiccionales para exigir sus derechos directamente vinculados con este derecho a la democracia; y (2), como derecho colectivo, de aplicación “erga omnes”, por cuanto que la democracia se está erigiendo en el ámbito internacional en un derecho colectivo de los pueblos, lo que supone que cualquier contravención de estos principios democráticos puede ser contestada y reprobada no sólo por los ciudadanos, sino también por otros sujetos de Derecho Internacional Público, especialmente, por los Estados y las Organizaciones Internacionales.

Por lo tanto, aún cuando un análisis óptimo de esta cuestión debe continuar siendo enfocado de manera individualizada, país por país -como hemos efectuado en esta investigación-, podemos afirmar que –en términos generales- existe un derecho a la democracia en su vertiente subjetiva en dos ámbitos regionales, el continente americano y los países que componen el Consejo de Europa; mientras tanto, en el resto de ámbitos regionales, podrá existir o no el derecho a la participación política, pero sin embargo, aún no es plausible hablar de derecho a la democracia. Por el contrario, el derecho “colectivo” a la democracia -que apuntamos- no se encuentra limitado territorialmente ni es específico de determinadas áreas geográficas; es un derecho con efectos “erga omnes” que está al alcance de todos los pueblos. En este sentido, podemos asegurar que toda lucha de los pueblos y los países por la democracia recibirá las simpatías, el apoyo y/o el respaldo de un sector mayoritario de los actores que forman parte de la sociedad internacional actual.

ANEXOS.

ANEXO A:

- ✧ ***INFORME MISION OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA - ELECCIONES PRESIDENCIALES MÉXICO julio 2012.***
- ✧ ***INFORME MISION OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OSCE - ELECCIONES PRESIDENCIALES UCRANIA octubre 2014.***
- ✧ ***INFORME MISION OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE - ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS noviembre 2011.***
- ✧ ***INFORME MISION OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA SADC - ELECCIONES PARLAMENTARIAS febrero 2015.***
- ✧ ***EXTRACTOS DE INFORMES DE OTRAS MISIONES DE MONITORIZACIÓN/ OBSERVACIÓN DE ELECCIONES.***



CP/doc.4939/13
26 septiembre 2013
TEXTUAL

INFORME FINAL DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS SOBRE
EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011- 2012
DEL 1 DE JULIO DE 2012
CELEBRADO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

<http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP31635S.pdf>



**Organización de los
Estados Americanos**

DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
SOBRE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011- 2012
DEL 1 DE JULIO DE 2012
CELEBRADO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Organización de los Estados Americanos
Secretaría de Asuntos Políticos
Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

SIGLAS

Organización de los Estados Americanos	OEA
Misión de Observación Electoral	MOE
Secretaría de Asuntos Políticos	SAP
Departamento para la Cooperación y Observación Electoral	DECO
Instituto Federal Electoral	IFE
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	TEPJF
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	FEPADE
Centros de Acopio y Transmisión de Datos	CEDAT
Programa de Resultados Electorales Preliminares	PREP
Unidad de Servicios de Informática	UNICOM
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	COFIPE
Actas de Escrutinio y Cómputo	AEC
Centros de Acopio y Transmisión de Datos	CEDAT
Centros Nacionales de Recepción de Resultados Electorales Preliminares	CENARREP
Comité Técnico Asesor PREP	COTAPREP
Comité Técnico Asesor para el Conteo Rápido	COTECORA
Capacitadores Asistentes Electorales	CAES

RESUMEN EJECUTIVO	4
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	
A. Las Misiones de Observación de la Organización De Los Estados Americanos (MOE/OEA)	5
B. Organización y Distribución Territorial de la MOE	5
CAPITULO II. SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL	
A. Organización Política	7
B. Marco Jurídico	9
C. Los Órganos Electorales y la Jurisdicción Electoral	10
CAPÍTULO III. ACTIVIDADES Y OBSERVACIONES DE LA MISIÓN	
A. Etapa Pre-Electoral	12
Financiamiento	13
Género	14
B. El Día de las Elecciones	20
C. Etapa Post-Electoral	26
D. Denuncias	35
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
	37
ANEXOS	42

RESUMEN EJECUTIVO

A. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA MISIÓN

El 1 de julio de 2012, las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos acudieron a las urnas para elegir al Presidente de la República, 128 senadores, 500 diputados federales (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional), 579 diputados locales (347 de mayoría relativa y 232 de representación proporcional), 873 alcaldes y 16 jefes de delegaciones. Adicionalmente, eligieron al jefe de gobierno del Distrito Federal y los gobernadores en seis Estados: Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán.¹

La Organización de los Estados Americanos (OEA), respondiendo a una invitación formulada por el Instituto Federal Electoral de México (IFE) al Secretario General, desplegó una Misión de Observación Electoral (MOE/OEA) para acompañar el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

¹ “Calendario Electoral”, IFE, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Calendario_Electoral/

La MOE/OEA estuvo compuesta por 101 integrantes pertenecientes a 18 países de las Américas (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y de países observadores permanentes (Alemania, Corea, España, Francia, Suiza y Australia). En relación al género, la Misión contó con un 51% de hombres y 49% de mujeres.

B. RESULTADOS ELECTORALES

Tal como lo establece la ley, el domingo 8 de julio el Consejo General del Instituto Federal Electoral dio a conocer los resultados finales de la elección los cuales dieron como ganador de las elecciones presidenciales al candidato Enrique Peña Nieto del PRI, con 19.226.784 votos (el 38.21%). Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento Progresista obtuvo 15.896.999 sufragios (31.59%). La candidata Josefina Vázquez Mota, del PAN 12.786.647 (25.41%) mientras que el candidato Gabriel Quadri, de Nueva Alianza, 1.150.662 (2.29 %).

La Misión destaca que los resultados obtenidos y comunicados una vez concluido el cómputo de la elección presidencial, coincidieron con las cifras preliminares ofrecidas por el IFE desde la noche misma de la Jornada Electoral, a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares y el conteo rápido.

C. AGRADECIMIENTO

La Misión desea agradecer a los gobiernos de Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos, Perú y Suiza, por el apoyo financiero que permitió la presencia de la Misión en todo el territorio nacional.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

A. LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MOE/OEA)

Las Misiones de Observación Electoral (MOEs) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) son un instrumento esencial para el fortalecimiento y defensa de la democracia en las Américas, promoviendo el reconocimiento positivo de los derechos políticos, en especial el de sufragio, siendo éste la expresión legítima de los ciudadanos y las ciudadanas para elegir y ser electo (a) de manera libre, incluyente y transparente, y que la voluntad popular expresada por la ciudadanía en las urnas se respete.

La presencia de una MOE/OEA representa además, el respaldo y apoyo de la Comunidad Interamericana a los esfuerzos que las instituciones democráticas de los Estados, emprenden en la organización y administración de sus propios procesos electorales.

A solicitud de sus Estados miembros, desde 1962 la OEA ha observado más de 195 procesos electorales -la mayor parte de ellos durante los últimos 15 años- incluyendo elecciones generales, presidenciales, parlamentarias, municipales, consultas populares, referéndums, procesos de recolección y validación de firmas así como, elecciones primarias e internas de partidos políticos.

La observación del Proceso Electoral Federal 2011-2012 se constituye como la segunda oportunidad en que la OEA observa elecciones en México. Tras desplegar una misión durante las elecciones federales del año 2009, esta es la primera ocasión en la que se observa una elección presidencial en el país.

El 24 de agosto de 2011, el Instituto Federal Electoral (IFE) de los Estados Unidos Mexicanos invitó a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos a observar las Elecciones para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales a celebrarse el 1 de julio de 2012 en México². El Secretario General respondió afirmativamente a esta invitación, designando al ex Presidente de Colombia y ex Secretario General de la Organización, Doctor César Gaviria Trujillo como Jefe de la Misión y a la Doctora Betilde Muñoz-Pogossian, del Departamento para la Cooperación Electoral, como Subjefa de Misión.

B. ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA MOE/OEA

legitimidad y transparencia establecidos en la Carta Democrática Interamericana para garantizar “procesos electorales libres y justos”, así como, con las leyes y reglamentaciones nacionales. Lo anterior además, con el fin de poder formular recomendaciones, dirigidas a contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

CAPÍTULO II. SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

A. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

México es una república representativa, democrática y federal. Se divide administrativamente en 31 estados y el Distrito Federal. Los estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cada estado es considerado constitucionalmente autónomo, teniendo su propio gobierno encabezado por un gobernador elegido de manera representativa cada seis años. Además, los estados se dividen en municipios, existiendo un total de 2,440 en el país.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tras el censo de 2010, la población de México es de 112.336.538, del cuál un 50% es menor de 25 años. La población es considerada principalmente urbana y se concentra mayormente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca. La población se compone de un 60-80% mestiza, 12% indígena y 7-10% europea.

A mayo de 2012, el Instituto Federal Electoral estableció en 79.454.813 el número de electores.

1. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo de la Federación tiene carácter unitario, se deposita en el Presidente, quien además de ser el responsable de la formación y conducción del gobierno, es el Jefe de Estado y las Fuerzas Armadas. Es elegido por votación directa, sufragio universal y el principio de mayoría relativa o simple por un periodo de seis años. La Constitución prohíbe expresamente la reelección al cargo para quien lo haya ejercido bajo cualquier modalidad.

En el caso que un Presidente de la República no pueda concluir su mandato, la presidencia interina queda en manos de la persona electa por el Congreso, o en su caso, por la Comisión Permanente.

2. Poder Legislativo

El Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 representantes (300 de mayoría, en distritos electorales uninominales, y 200 de representación proporcional), los cuales son elegidos por un periodo de tres años sin posibilidad de reelección para un período consecutivo. La Cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros (tres por entidad federativa y más 32 de representación proporcional), los que son elegidos para un período de seis años y, tal como en el caso de los Diputados, sólo pueden reelegirse después de un periodo intermedio. Cada estado es representado en la Cámara de Diputados por un mínimo de cuatro legisladores. Quienes optaron por un cargo de elección popular, no pueden renunciar a dicho mandato popular, pero en caso necesario pueden solicitar licencia para separarse de su puesto.

3. Poder Judicial

El Poder Judicial recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en un conjunto de tribunales inferiores y especializados. La Suprema Corte está formada por 11 ministros elegidos por el Congreso de la Unión. La duración del cargo de ministro de la Suprema Corte es de 15 años.








Desde el punto de vista electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el órgano especializado de carácter permanente encargado de resolver en definitiva y de manera inapelable todas las controversias.

Asimismo, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de atender lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal.

4. Organizaciones políticas

En lo que respecta a la elección federal, se presentaron dos coaliciones (una parcial y otra total) y dos partidos con sus respectivos candidatos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde de México (PVEM) formaron la coalición parcial denominada “Compromiso por México”. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) (anteriormente conocido como Convergencia), se presentaron bajo la coalición total denominada “Movimiento Progresista”. Por su parte, el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Nueva Alianza (PANAL) compitieron electoralmente de manera independiente.

a. Partidos políticos y candidatos presidenciales

Logo	Nombre del Partido	Sitio web
	(PAN)	www.pan.org.mx
	Institucional (PRI)	www.pri.org.mx
	Democrática (PRD)	www.prd.org.mx
		www.partidodeltrabajo.org.mx
	México (PVEM)	www.partidoverde.org.mx
		www.movimientociudadano.org.mx
		www.nueva-alianza.org.mx

B. MARCO JURÍDICO

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos y obligaciones del sufragio, dispone la organización de los partidos políticos y crea los organismos públicos que se encargarán de llevar a cabo elecciones y solucionar impugnaciones del proceso electoral.

Dando seguimiento a las disposiciones constitucionales, la ley fundamental que rige las elecciones en México es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, el Código). Principalmente, el Código reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas, así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión. Entre sus disposiciones el Código regula el financiamiento de campañas, el acceso a la radio y televisión, la organización del padrón electoral, el ciclo electoral completo, y la adjudicación de sanciones relacionadas a violaciones de la ley electoral.

El Código organiza y establece las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE), y coordina las responsabilidades de este, con las responsabilidades del Tribunal Electoral del Poder Judicial. El IFE es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica que tiene a su cargo la organización de las elecciones federales. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como parte del Poder Judicial, es responsable por resolver en forma definitiva e inapelable, impugnaciones sobre el ejercicio del poder electoral.

Además de la Constitución Política y el Código, hay otras leyes importantes que forman parte del marco legal electoral mexicano. Éstos incluyen la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Radio y Televisión, y el Código Penal Federal.

En términos generales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con los Artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política, señala como medios de impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, el recurso de revisión y apelación; también crea el sistema de impugnaciones y de juicios electoral. La Ley Federal de Radio y Televisión define los alcances del IFE en relación a la programación y utilización de medios masivos durante elecciones federales. El Código Penal Federal describe y sanciona las conductas que lesionan o ponen en peligro la función electoral, las instituciones democráticas y el sufragio.

Adicionalmente, las actas, acuerdos, resoluciones y otros pronunciamientos del IFE son de gran importancia, toda vez que se establecen los procedimientos y reglamentación del proceso electoral, se aprueba la coalición de partidos políticos, se regula el período de precampaña, se establecen los procedimientos de registro de candidatos presidenciales, entre otros³.

³ Por ejemplo, a través de un Acta del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 7 de octubre del 2011, sesión en la cual estaba presente un representante de la OEA, se inició formalmente el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Esta Acta del 7 de octubre de 2011 fue firmada a conformidad con el Artículo 210 del Código.

C. LOS ÓRGANOS ELECTORALES Y LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

La reforma constitucional de 1990 estableció que el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) -entidad que posteriormente pasó a ser el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)- serían los órganos encargados respectivamente de la organización y contenciosos en materia electoral. Asimismo, el TEPFJ como parte del Poder Judicial, es el tribunal de última instancia en materia de calificación, controversias o impugnación de los comicios estatales.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por su parte, tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad, así como establecer el sistema de medios de impugnación, incluyendo los recursos disponibles.

1. El Instituto Federal Electoral (IFE)

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público, autónomo e independiente en su funcionamiento, responsable de ejecutar de forma directa la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales.

Dentro de su estructura, el IFE cuenta con tres tipos de órganos⁴: 1) directivos, que son las instancias de deliberación y decisión responsable de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales de materia; 2) técnico-ejecutivo, constituidas bajo la figura de juntas ejecutivas y responsable de llevar a cabo todas las tareas técnicas y administrativas; 3) de vigilancia, integrados bajo la figura de comisiones y con atribuciones exclusivamente en el ámbito de registro de electores.

Asimismo, el IFE está compuesto por un órgano superior de dirección, que es el Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. El Consejo General está integrado por nueve miembros con derecho a voz y voto, así como un número variable de miembros sólo con derecho a voz. Los nueve miembros incluyen al Consejero Presidente y sus ocho Consejeros Electorales, quienes son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. El Consejero Presidente es elegido por un período de seis años con la posibilidad de ser reelegido. Los Consejeros Electorales son elegidos por nueve años, sin posibilidad de reelección.

Los integrantes sólo con derecho a voz son consejeros del Poder Legislativo (actualmente hay ocho por cada grupo parlamentario); los representantes de los partidos políticos nacionales que cuentan con registro (ocho también en este momento) y el secretario ejecutivo del Instituto.

Al momento de la elección el Consejo General estaba compuesto por el Consejero Presidente del IFE, Dr. Leonardo Valdés Zurita; el Lic. Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo; los Consejeros Electorales: Mtro. Marco Antonio Baños Martínez,

⁴ Ver http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/

Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Dra. María Macarita Elizondo Gasperín, Mtro. Alfredo Figueroa Fernández, Dr. Sergio García Ramírez, Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre, Dra. María Marván Laborde, y el Dr. Benito Nacif Hernández.

La sede central del IFE está ubicada en el Distrito Federal y ejerce sus atribuciones por todo el país a través de una red de representación en las capitales de los 31 estados federativos y en los 300 distritos electorales de México.

2. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

El propósito fundamental del TEPJF deriva de su mandato constitucional: "Actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, que garantiza los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales"⁵.

De esta forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recibe las controversias relativas a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y resuelve las impugnaciones a las elecciones de: Presidente de la República, gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

El Tribunal también es responsable de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al Presidente electo.

Siete son los magistrados de la Sala Superior y entre ellos eligen a su Presidente, el que también actuará como tal del Tribunal por un período de cuatro años. Al momento de la elección el Magistrado Presidente era José Luna Ramos. Los magistrados que completan el TEPJF eran el Dr. Constancio Carrasco Daza, la Dra. María del Carmen Alanís, el Dr. Flavio Galván Rivera, el Dr. Manuel González Oropeza, el Dr. Salvador Nava Gomar, y el Dr. Pedro Penagos López.

⁵ <http://portal.te.gob.mx/acercate/quienes-somos-y-que-hacemos>

CAPÍTULO III. ACTIVIDADES Y OBSERVACIONES DE LA MISIÓN

A. ETAPA PRE-ELECTORAL

1. CAMPAÑA

El periodo de campaña se inició el 30 de marzo y finalizó el miércoles 27 de junio de 2012.

a. Debates entre los candidatos presidenciales

Durante el período de campaña, el IFE, de acuerdo al artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, organizó dos debates entre los candidatos presidenciales. El primero tuvo lugar el domingo 6 de mayo en las instalaciones del World Trade Center en la Ciudad de México, DF. El segundo debate se organizó el domingo 10 de junio de 2012 en Guadalajara, Jalisco.

b. Compromiso de civilidad

El 13 de junio, los cuatro candidatos a la Presidencia de la República firmaron el pacto “Compromiso de Civilidad”, propuesto por el Consejo Coordinador Empresarial. El objetivo fue comprometer públicamente a los candidatos a respetar el resultado que las urnas arrojaran el 1 de julio. Al encuentro acudieron Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional; Enrique Peña Nieto por la coalición “Compromiso por México”; Andrés Manuel López Obrador de la coalición “Movimiento Progresista” y Gabriel Quadri de la Torre por Nueva Alianza. También estuvieron presentes los coordinadores de campaña y los siete presidentes de los partidos políticos que estaban compitiendo en la elección presidencial.

2. PROTAGONISMO DE LAS ENCUESTAS

Durante el proceso electoral, las encuestas de opinión pública e intención de voto cobraron protagonismo a raíz de las diferencias que éstas mostraban en relación a los posibles resultados.

La regulación de las encuestas a nivel federal comenzó en 1994 cuando se establecieron los criterios técnicos y metodológicos básicos que deben tener las empresas u organismos públicos y privados para realizar sondeos de opinión antes de los comicios y durante la jornada electoral. La regulación de las encuestas está establecida en el Artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). De acuerdo a la ley, el IFE no está facultado para certificar ni calificar la calidad ni rigurosidad metodológica de las encuestas, ni tampoco para censurar los resultados. Su rol es facilitar las condiciones y posibilidades para que los ciudadanos, partidos, candidatos, medios de comunicación y autoridades puedan acceder a los datos, constatar y comparar resultados y métodos utilizados.

3. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En los últimos años, México ha reduciendo y simplificando el monto destinado para el financiamiento público a los partidos. En esta materia, se han introducido reglas que establecen:

- x Monto global según cantidad de inscritos en el padrón multiplicado por 65% del salario mínimo diario vigente en la capital.
- x Monto no depende de la cantidad de partidos registrados.
- x Distribución: 30% por equidad y 70% por fuerza electoral.
- x Partidos sólo pueden usar tiempos gratuitos en televisión asignados por el Estado a través del IFE, de acuerdo a fórmula 30% (paridad) - 70% (fuerza).
- x No existe la posibilidad de contratar espacios de difusión en los medios con recursos privados, ni de manera directa ni a través de terceros.

1. Equidad en el financiamiento

De acuerdo con el Dictamen Consolidado del Instituto Federal Electoral (IFE) para las elecciones de 2006, los dos partidos políticos que más votos obtuvieron reportaron que en promedio el costo de la radio y televisión fue equivalente al 54% del gasto total de campaña⁶.

La reforma del Código Electoral, llevada a cabo en el 2007, estableció el financiamiento público indirecto o subsidio en los medios de comunicación radiales y televisivos, así como la prohibición de contrataciones directas en estos rubros (Art. 58 y 78, IFE, 2008). La consecuencia fue un aumento aproximado del 50% del financiamiento público total para las campañas, pues el dinero que los partidos gastaron para las elecciones del 2006 en radio y televisión, quedó “liberado” para las elecciones del 2012.

2. Transparencia en el financiamiento

El Código Electoral establece un conjunto de normas sobre la rendición de cuentas y el control de sistema de financiamiento político-electoral. En complemento el Reglamento de Fiscalización desarrolla las normas aludidas profusamente (IFE, 2011). Los aspectos más relevantes en la materia son la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFPP) con amplias competencias y el establecimiento de un sistema de registro de las operaciones contables y de presentación de informes por parte de los partidos políticos (Art, 79 y 83, IFE, 2008).

No obstante, desde una perspectiva integral de transparencia, el sistema de financiamiento mexicano tiene aspectos por mejorar. Primero, a pesar que los partidos presentan un reporte de precampaña (antes del 15 de marzo), otro preliminar de campaña (antes del 15 de junio) y están sometidos a diversos mecanismos de fiscalización a cargo de la UFRPP, según la normativa, los informes finales de campañas consolidados son entregados solo hasta el 8 de octubre del año electoral (IFE, 2012). Por tanto, la información necesaria para determinar si las normas sobre financiamiento de campañas se cumplen a cabalidad y emitir un dictamen, es recibida por el Consejo General de IFE mucho después del día de la elección.

⁶ El calculo fue elaborado tomando únicamente los gastos reportados por el PAN y la Coalición por el Bien de Todos (liderada por el PRD). IFE, 2007.

Por otro lado, el sistema de sanciones incluye como sujetos de responsabilidad a los partidos, a los aspirantes, precandidatos y candidatos. Empero, las infracciones sobre el financiamiento de campañas que aplican a los partidos son más amplias que aquellas que afectan a las personas individuales (aspirantes, precandidatos y candidatos). En lo que respecta a las sanciones, sólo aplican las amonestaciones públicas y las multas en el caso de los candidatos, mientras que los precandidatos pueden perder el derecho a registrarse en caso de ganar (Art. 342, 2444 y 354, IFE, 2008). En resumen, las infracciones y sanciones como aparecen en la norma dificultan imputar a personas individuales.

4. GÉNERO

Los avances en la legislación se han reflejado en un incremento importante en las candidaturas y la elección de mujeres en los últimos 20 años. Las estadísticas oficiales confirman que el porcentaje de diputadas federales ha crecido desde un 8.8% en 1991 a un 28.4% antes del proceso electoral de 2012. Sin embargo, el porcentaje de candidatas nunca había alcanzado la cuota.

El código electoral contemplaba antes del 2011 una excepción a la cuota del 40% para las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrática, lo cual permitía a los partidos evadirla y por lo tanto limitaba su eficacia. Una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los meses anteriores a las elecciones federales del 2012, contribuyó en forma significativa a fortalecer las medidas legales para promover la participación de las mujeres en la contienda electoral.

En ese caso, diez ciudadanas presentaron impugnaciones a un acuerdo del Consejo General del IFE emitido en Octubre del 2011, que estipuló que los candidatos titulares debían tener candidatos suplentes del mismo género, con el fin de evitar que se repitiera el caso de “las Juanitas” ocurrido en 2009, en el que ocho diputadas electas fueron reemplazadas con sus suplentes hombres. A pesar de la buena intención de esta política de suplencia por género, los demandantes alegaron que de cumplirse con este reglamento las mujeres perderían la posibilidad de ser postuladas como candidatas suplentes en todas las fórmulas en las que el propietario fuera un hombre. El TEPJF estuvo de acuerdo con las demandantes y sostuvo que el requerimiento de integrar las listas por fórmulas conformadas por titular y suplente de un mismo género representaba “una restricción indebida a la participación y representación de las mujeres, contraria al espíritu impulsor de las acciones afirmativas.”¹⁰ Por lo tanto, la sentencia del TEPJF estableció que en los casos que un hombre sea el titular, su suplente debe ser mujer, mientras que la situación opuesta (mujer titular con hombre suplente) seguía ilegal a fin de prevenir situaciones de acoso político contra las mujeres.

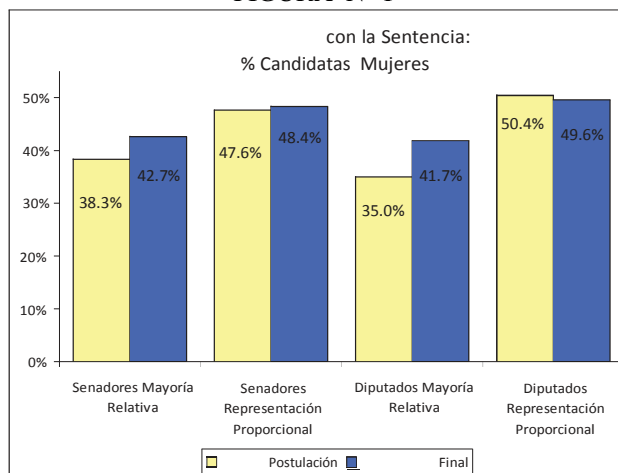
Esta sentencia, aprobada por la Sala Superior del Tribunal en Noviembre del 2011, también analizó la legalidad de la excepción de la regla de género para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso interno partidario de elección democrática.

La sentencia del TEPJF provocó que el IFE verificara que todas las listas de candidaturas presentadas por partidos y coaliciones cumplieran con la cuota de al menos 40%. Esta nueva jurisprudencia no solamente protege en forma decisiva el derecho de las mujeres a la plena igualdad en materia de participación política, sino que contribuyó inmediatamente a incrementar la cantidad de mujeres candidatas en la contienda electoral de 2012¹¹. Por primera vez el porcentaje de candidaturas legislativas femeninas alcanzó la cuota, representando un 45.70% del total de las candidaturas para diputados y senadores. A partir de esta sentencia, el país ha alcanzado la mayor proporción de mujeres candidatas al Congreso Nacional en toda su historia.

¹⁰ TEPJF. Sentencia del TEPJF sobre cuotas de Género: UN aporte Jurisdiccional al Fortalecimiento de la participación política de las Mujeres”. Documento interno.

¹¹ Según estadísticas oficiales, después de la sentencia el porcentaje de candidatas mujeres para diputaciones por sistema de representación proporcional bajó desde un 50.4% a un 49.6%, a partir de los cambios realizados por los partidos para cumplir con la cuota. Sin embargo, el porcentaje total de mujeres candidatas se incrementó en forma decisiva.

FIGURA N° 1¹²



Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF.

En la reforma del artículo 28 obliga a los partidos políticos a destinar anualmente el 2% del financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La meta de esa herramienta era garantizar la participación efectiva de mujeres dentro de los partidos. La falta de recursos económicos para la formación de las mujeres, también representa un obstáculo para su participación, dado que las mujeres en general cuentan con menos apoyo que los hombres para buscar un cargo de elección. Si bien este instrumento se ha convertido en un medio fundamental para promover programas a favor del avance de las mujeres, existe consenso en que es necesario fortalecer esta medida para que realmente constituya a hacer posible el acceso real de las mujeres al poder.

5. TECNOLOGÍA ELECTORAL

a. Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

a.1 Concepto y marco legal¹³

El objetivo general del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) es informar oportunamente al Consejo General del IFE, los partidos políticos y coaliciones, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, los resultados preliminares de las elecciones federales, mediante la captura y publicación de los datos asentados en las Actas de Escrutinio y Cómputo (AEC) que se reciban en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT), ubicados en cada una de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del país.

Los objetivos particulares del PREP son:

- x Garantizar la seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad de la información en todas sus fases.

¹² Primera Postulación: Lista enviada antes de la sentencia SUP-JDC-12624/2011.

Postulación Final: Listas corregidas después de la sentencia con una cuota mínima del 40%.

¹³ <http://www.ife.org.mx/informacion-relevante.html>

- x Difundir, desde el mismo día de la Jornada Electoral, resultados fehacientes y oportunos al Consejo General, a los Consejos Locales y Distritales y a la ciudadanía mediante los difusores en Internet, a partir de las 20:00 horas -tiempo del centro- del 1 de julio de 2012.

El PREP es implementado por la Secretaría Ejecutiva mediante la Unidad de Servicios de Informática (UNICOM), de acuerdo con el artículo 125, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Acuerdo del Consejo General para la creación de la UNICOM el 30 de junio de 1998.

Para este Proceso Electoral Federal 2011-2012, se incorporó la divulgación de la imagen digitalizada de cada una de las AEC para las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, mediante un moderno sistema informático iniciando tal divulgación a partir de las 20:00 horas del día de la elección, el 1 de julio.

Los resultados que reporta el PREP son preliminares, tienen un carácter informativo y no son definitivos, por tanto no tienen efectos jurídicos. El PREP no sustituyó a los cómputos distritales, los cuales iniciaron el miércoles siguiente al día de la jornada electoral (4 de julio de 2012), y determinaron los resultados electorales en cada uno de los 300 distritos (art. 294, 295 y 296 del COFIPE).

El PREP fue asesorado por el Comité Técnico Asesor (COTAPREP), órgano conformado por un conjunto interdisciplinario de expertos externos al IFE, que tiene como función el acompañamiento al proceso de planificación y gestión del PREP, brindando asesoría en materia logística y operativa. Los miembros del COTAPREP participan y desarrollan análisis y entregan propuestas desde sus respectivas experiencias puesto que provienen de criterios interdisciplinarios, como por ejemplo redes de comunicación, seguridad informática, programación, sociología y física, entre otros. Para superar los retos del sistema experimentado el 2006, las principales mejoras implementadas para este proceso electoral fueron:

- x Captura digital de las imágenes de las actas de Escrutinio y Cómputo
- x Reloj controlado para la llegada de las actas sincronizado con la hora del centro del país
- x Aplicación móvil para diseminar los resultados el día de la Jornada Electoral
- x Trabajo en conjunto con Telmex¹⁴ para la seguridad informática
- x Definición de un procedimiento formal a seguir en los casos en que el Acta PREP no llegara junto con el paquete electoral estableciendo que se deberá recoger de la segunda copia del Acta.

a.2 UNAM y auditoría al PREP

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó una auditoría la cual concluyó que el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) no posee algoritmo o posibilidad alguna de que un mecanismo cibernético, electrónico u otro modificara la voluntad expresada en las urnas y que se encontraba técnicamente listo para difundir las cifras inmediatas para el primero de julio¹⁵.

¹⁴ Empresa de telecomunicaciones mexicana

¹⁵ En enero de 2012 la UNAM e IFE firmaron un convenio para auditar el programa de Resultados Electorales Preliminares. El objetivo del acuerdo fue dar mayor seguridad y credibilidad al sistema.

a.3. Descripción

Tras el cierre de las casillas el 1 de julio, se procedió al conteo de votos y se elaboraron las actas de escrutinio.

FIGURA N° 3
Esquema Operativo PREP



A lo largo de la operativa del PREP, el IFE planificó e implementó medidas de contingencia relacionadas con los operadores y a la infraestructura. En términos de suministro eléctrico, los CEDAT contaban con el apoyo del Centro Nacional de Energía en cada uno de ellos, aparte de contar con UPS y supresores de picos en los equipos. Del mismo modo se instaló un call center o centro de llamadas para entregar soporte y ser contingencia a los CEDAT, a fin de asistirlos en aquellos casos donde éstos no pudieran transmitir a través de la red de comunicaciones. Así mismo, en el CENARREP se implementaron servidores redundantes previendo casos de falla.

TABLA N°2

DATOS GENERALES PREP
Los simulacros se realizaron a nivel nacional
El universo de actas consideradas fue de 150,000 actas (entre las 3 elecciones)
Hubo 300 Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT), uno por cada Distrito Electoral
4,705 personas participaron a nivel nacional en el PREP
Se generaron códigos de seguridad para proteger (criptografía) la información que se transmite remotamente desde los Distritos al centro de cómputo

Fuente: Tabla elaborada para este informe con datos del Instituto Federal Electoral, IFE.

b. Conteo Rápido

b.1 Concepto y marco legal¹⁶

Con fecha 14 de marzo del 2012, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG149/2012¹⁷ por el cual, “se determina la realización de un procedimiento muestral (“Conteo Rápido”), con el propósito de obtener una estimación preliminar de la votación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día de la jornada electoral del próximo 1 de julio de 2012, y se aprueba la creación de un comité técnico asesor en la materia.” Cabe destacar que es atribución del Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenar la realización de un estudio o procedimiento (“Conteo Rápido”), con el objeto de conocer las tendencias electorales el día de la Jornada Electoral (Art. 119, inciso I).

El Conteo Rápido es un ejercicio estadístico que realizó el IFE para pronosticar tendencias en los resultados de la elección presidencial la noche de la elección, seleccionando una muestra representativa de todas las casillas instaladas el día de la jornada electoral.

Los criterios científicos que norman el diseño y la selección de la muestra necesarios para la realización del Conteo Rápido están a cargo del Comité Técnico Asesor para el Conteo Rápido (COTECORA). El inciso sexto del Acuerdo CG149/2012 designó a los cinco miembros de este comité, que cumplen con los siguientes requisitos: i) ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ii) no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular durante los tres años anteriores a su designación, iii) contar con reconocida capacidad en métodos estadísticos y diseño muestral y iv) no ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de partido político alguno en los últimos tres años. Son catedráticos expertos en el área de matemáticas y estadística, muy reconocidos en instituciones de educación terciaria e investigación.

	Lista Nominal	Participación	%
2012	79.454.802	50.323.153	63,34
2006	71.374.373	41.791.322	58,55
2000	58.782.737	37.601.268	63,97
1994	45.729.053	35.285.291	77,16

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

a. Casillas de votación

El domingo 1 de julio se instalaron prácticamente la totalidad de las casillas en el país²³ y en general la mayoría de las casillas abrió sin inconvenientes. Se pudo constatar que el 97% de las casillas observadas por la MOE/OEA contó con el material electoral indispensable y el 56% de éstas fueron integradas con todos los miembros titulares. Además, se observó una alta presencia de mujeres presidiendo las casillas de votación (57%), así como una alta a participación de mujeres como titulares (61%) y suplentes

²¹ Fuente: IFE

²² Ibid.

²³ Entre 1994 y 2006, el número de casillas que no llegó a instalarse osciló entre 121 (1997) y 21 (2006), en general por problemas sociopolíticos o adversidades climáticas.

(65%). La votación se recibió en 143,456 casillas electorales con un total de 79.454.802 ciudadanos habilitados.

La hora promedio de apertura de las casillas observadas fue a las 8:54, lo que equivalió a 45 minutos más tarde de lo previsto. Lo anterior provocó que se formaran largas filas en las inmediaciones de los centros de votación.

En ese sentido, la MOE/OEA recomienda para futuros procesos electorales, se informe con claridad si las 8 AM corresponde al momento en el cual los integrantes de las respectivas casillas empiezan a instalarse o es el momento en el que ya debieran estar en condiciones de recibir los primeros sufragios.

El 97% de las casillas observadas recibieron el material electoral indispensable para cumplir sus tareas sin inconvenientes y en buen estado.

El inconveniente mayor se situó en los espacios de votación. En particular, la Misión tomó nota de que las casillas de votación operaban en los pasillos de las escuelas y no en los salones de clase, lo que hubiera permitido una mejor organización en la ubicación de casillas. Se considera que casi un tercio de los lugares observados por la misión no cumplieron con las condiciones adecuadas (un 25% en 2009) para facilitar el trabajo de los miembros de casillas, los delegados partidarios y los electores.

Vinculado a la logística electoral, la desconcentración del voto es sin lugar a dudas una decisión adecuada que acerca la urna al votante y le facilita el sufragio. Sin embargo, el hecho que un recinto electoral corresponda exclusivamente a una casilla lleva a la multiplicación de recintos, que a veces terminan instalados en lugares poco pertinentes, incluso en hogares privados, como constató la misión de la OEA. Adicionalmente, a menudo a distancias muy próximas se tenían dos casillas funcionando en condiciones muy disímiles: una en los pasillos de una casa, otra en un colegio. Sin afectar el principio de la proximidad, se tendría que analizar la posibilidad de instalar en los colegios más de una casilla, con ventajas evidentes para miembros de casilla, electores y representantes de partidarios.

Asimismo, la Misión tomó nota del uso de las casillas especiales²⁴. Si bien su instalación constituyó un mecanismo útil para facilitar el voto de las personas en tránsito y reducir las posibilidades de traslado de votantes con fines fraudulentos, la misión observó algunos inconvenientes, principalmente derivados de la alta demanda por votar en estas casillas desorganización y protestas de los ciudadanos al agotarse las 750 boletas disponibles como máximo para cada una de estas casillas. Cabe destacar que ante la molestia de los votantes, la MOE/OEA no observó actos de violencia, coacción o violación al voto secreto.

b. Delegados de partidos políticos

El trabajo de los delegados partidarios –en su mayoría mujeres-, de los observadores locales y de los observadores extranjeros no tuvo complicaciones. Se destaca la masiva presencia de representantes partidarios presentes en las casillas observadas. A lo largo de la jornada, el PAN tuvo delegados en más de 70% de las casillas, el PRI en alrededor de

²⁴ Artículo 270, COFIPE.

90%, el PRD y el PT en alrededor del 50%, el Movimiento Ciudadano en aproximadamente 45%, la Nueva Alianza en cerca de 47% y el Partido Verde en casi un tercio de las casillas observadas. En todas las mesas fue posible observar la presencia de al menos un delegado de partido quienes en su mayoría fueron mujeres (alrededor de 60%). La presencia de observadores nacionales fue menor, oscilando entre 9% y 19% a lo largo del día.

TABLA N°4

	Porcentaje de delegados en las casillas a nivel nacional
PAN	70%
PRI	90%
PRD y PT	50%
Movimiento Ciudadano	45%
Nueva Alianza	47%

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

c. Cierre de casillas de votación

El cierre de las casillas, que enfrentó varios problemas administrativos u organizativos en el proceso de 2009, mejoró gracias a las disposiciones asumidas por el órgano electoral: una capacitación más efectiva para el recuento de votos por coaliciones e instrumentos que facilitaron esa tarea así como, una gran plantilla para ordenar los votos según todos los casos que pudiesen presentarse y un diseño más simplificado del acta. El escrutinio se realizó de acuerdo a los procedimientos legales en el 89% de las mesas. El proceso de escrutinio fue lento –en promedio más de 3 horas- por la necesidad de computar los votos de tres ánforas distintas.

Concluida esa fase, el Programa de Transmisión de Resultados Preliminares (PREP) funcionó de manera satisfactoria: a las 8 de la noche comenzaron a enviarse los datos desde los distintos Estados del país lográndose a las pocas horas un alto porcentaje de actas incorporadas. Poco después de las 11 de la noche, el consejero presidente del IFE informó sobre los datos del conteo rápido, cuyo proceso de elaboración, tal como se ha mencionado anteriormente, también se ciñó a estrictos protocolos de seguridad y confianza. El buen funcionamiento del PREP y del conteo rápido contribuyó a generar un ambiente de serenidad en la ciudadanía y en los actores políticos.

La hora promedio del cierre de las mesas de sufragio observadas fue a las 6:08 pm, terminando el proceso de escrutinio aproximadamente tres horas más tarde (en promedio a las 9:14 pm).

d. Programa de Transmisión de Resultados (PREP)

El Programa de Transmisión de Resultados Preliminares (PREP) funcionó sin inconvenientes. Tal como lo había planificado el IFE, a las 20:00 horas se comenzaron a dar los datos preliminares de la elección y al término de este ejercicio, la imagen digital de las actas se puso a disposición del público a través de la página del órgano electoral. La Misión pudo constatar el importante esfuerzo realizado por el personal de los

Consejos Distritales, así como del personal laboral contratado para la realización de esta actividad de transmisión de datos preliminares.

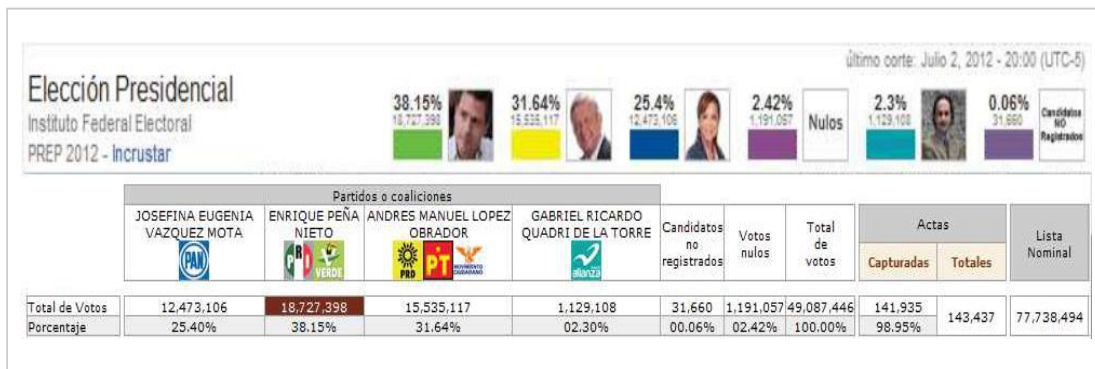
El día de las elecciones, la Sala de Monitoreo de transmisión de los CEDAT se instaló en el Edificio Zaphiro del IFE, siendo esta área en la que se mantuvo contacto con cada CEDAT. Se contó con coordinadores sectorizados por distritos, con el propósito de monitorear el envío de actas de cada CEDAT. También se instalaron alrededor de 100 computadoras y pantallas gigantes para mostrar el avance de las actas transmitidas, observadas y digitalizadas.

La MOE/OEA constató también que en las oficinas centrales del IFE se instaló una Oficina de Prensa o Macrosala, la cual permitió a los representantes de los medios de comunicación dar cobertura a la evolución de la jornada electoral y en especial a las innovaciones del PREP.

A través de dos mega pantallas, se mostró información agregada a nivel nacional, 32 pantallas laterales, una para cada entidad, en las que se pudo dar seguimiento a la evolución de las cifras²⁵ por estado de la República y en el Distrito Federal, más de 200 computadoras conectadas a Internet, 19 casetas telefónicas y dos sets para transmisión de televisión, un espacio para los invitados extranjeros y un módulo de asesoría para facilitar las consultas al PREP.

La evolución y presentación de resultados del PREP se fue dando a partir de las 8 pm. Se podía observar por medio del Internet mediante los llamados Difusores que en su mayoría fueron medios de comunicación y en las pantallas de la Macro Sala de Prensa.

FIGURA N°4



Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

Tras la divulgación de los resultados del TREP, el candidato del partido por el PRD, Andrés Manuel López Obrador solicitó el recuento de la totalidad de los votos de las casillas electorales legando difusión de encuestas manipuladas, compra de votos y violación de los topes de campaña. El Presidente del IFE, señor Leonardo Valdés Zurita, hizo un llamado a los partidos políticos, a sus candidatos y a sus simpatizantes a apearse a la ley y esperar los resultados definitivos que emitiesen los Consejos Distritales y, eventualmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

²⁵ Ver Anexo VIII, Flujo de levantamiento de información.

d. Conteo Rápido

La Misión constató que en lo que respecta al conteo rápido, tal y como se comprometió la autoridad electoral, el Consejero Presidente del IFE presentó los resultados de este ejercicio la noche del 1° de julio. Los resultados fueron transmitidos en cadena nacional por el señor Leonardo Valdés Zurita a las 23:15 del 1 de julio.

Previamente y durante el transcurso del proceso, se habilitó un área restringida de la dependencia de organización electoral en la que se le notificó a los Capacitadores Asistentes Electorales (CAES) de las casillas afectadas de la muestra. De esta forma, se le dio a conocer a cada Director de los 300 distritos la porción de la muestra que le correspondía recolectar una vez cerradas las casillas.

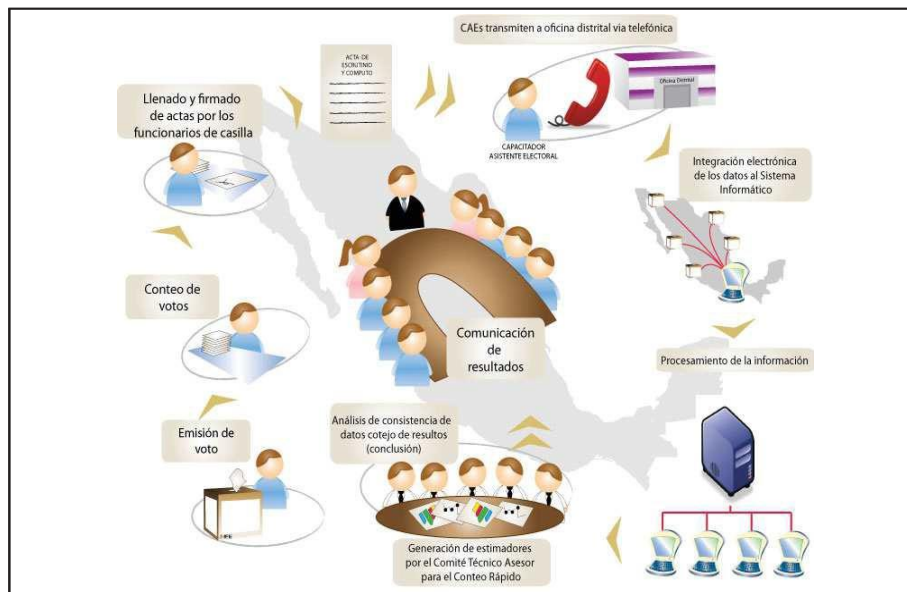
<http://www.ife.org.mx/docs/InformeCotecora1julio2012.pdf>

La muestra de casillas seleccionada para el Conteo Rápido así como la última remesa recibida por el COTECORA en base a la cual se realizaron las estimaciones de los resultados de la votación en el ejercicio del Conteo Rápido están disponibles en <http://www.ife.org.mx/conteo-rapido.html>

TABLA N°5

FIGURA N°5

Esquema Operativo Conteo Rápido



e. Divulgación de resultados

Debido a que en el territorio mexicano rigen tres husos horarios diferentes, se presenta la situación que cuando son las 18hrs en el Distrito Federal, las casillas electorales ubicadas en el extremo poniente del país aún permanecen abiertas. Por esta razón, la autoridad electoral estipula que la divulgación de resultados a través de la prensa e Internet debe comenzar a partir de las 20hrs del día de la elección, momento en que todas las casillas de votación ya cerraron. Esto se realizó de dos maneras:

- x Divulgación Interna, a través de la RedIFE: A través de una red Privada Virtual denominada RedIFE, se difundió la información de los resultados al Consejo General, Sala de Prensa (Macrosala), Oficinas Centrales y Órganos Desconcentrados.
- x Divulgación Externa, a través de Internet: El IFE utilizó una estrategia descentralizada para entregar la información de los resultados a través de Internet mediante los Difusores, con lo cual evitó posibles ataques informáticos. Esto debido a que para evitar la divulgación, los 29 servidores donde estaban alojados los sitios web de cada uno de los divulgadores debían recibir un ataque simultáneo. Utilizando una comunicación privada y segura, estos difusores recibían las actualizaciones desde los mismos servidores del IFE Central de manera periódica, cada 10 minutos.

C. ETAPA POST-ELECTORAL

a. Recuento de votos, cómputo definitivo y proclamación de resultados

La Misión brindó acompañamiento a la etapa post-electoral observando el proceso de recuento total y divulgación oficial de los resultados presidenciales de un total de 9 de los distritos en los que hubo recuento en diferentes Estados del país. De acuerdo a la ley²⁹, existe la posibilidad de realizar un nuevo escrutinio y cómputo - voto por voto y casilla por casilla- a nivel distrital de actas específicas de casilla en la votación para diputados si:

- a) Existen errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse.³⁰
- b) Si los votos nulos son más que la diferencia entre los candidatos ubicados en el primer y segundo lugar (alrededor de 8% en 2006 y casi 20% en 2009 por la duplicación de los sufragios nulos);
- c) Si todos los votos corresponden a un solo partido (situación marginal).
- d) Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos señalados (situación que se presentó en casi 20 distritos en 2009).

De acuerdo a lo establecido en la legislación el acta elaborada por los integrantes de la casilla no es un documento final o definitivo del proceso electoral. Esto puede garantizar una mayor corrección y exactitud al proceso y, a su vez, transfiere la última palabra del trabajo ciudadano a la decisión del órgano electoral en coordinación con los partidos (consejos distritales).

En segundo orden, esa reforma acarrea consecuencias prácticas: en 2012, prácticamente 58% de las casillas (más de 78.000) fueron reabiertas. Existían interrogantes si en los breves plazos previstos y según el contexto político se podría cumplir con este trabajo. La respuesta fue positiva y el IFE logró cumplir con esa labor en los plazos de ley.

A partir de las 08:00 horas del día miércoles 4 de julio siguiente al día de la elección, se dio comienzo en todo el país al proceso de cómputos distritales de las elecciones para Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores. Para ello, se instalaron en sesión permanente los Consejos Distritales del IFE contando con la presencia de los representantes de todos los partidos políticos.

La MOE/OEA permaneció en el país durante este proceso post electoral y pudo constatar que tanto los recuentos parciales, así como el cómputo de los resultados finales se realizaron bajo un ambiente de calma y transparencia siguiendo los lineamientos dispuestos en la Ley. Se observó la presencia de representantes de los principales partidos a las sesiones de los Consejos y los recuentos así como de observadores nacionales.

²⁹ Art 295 COFIPE

³⁰ A diferencia de 2006 cuando, según estimaciones del IFE un 60% de las actas tuvieron errores, se realizó un esfuerzo por parte de la autoridad electoral para simplificarlas en el proceso de 2012 y así disminuir su cantidad.

b. Resultados del Proceso Federal 2011-2012

b.1 Elección Presidencial

Los resultados electorales preliminares comenzaron a difundirse el día domingo 1 de julio a partir de las 20.00 hrs. El Programa Preliminar de Resultados Electorales (PREP) fue actualizando los datos de manera constante durante las 24 hrs posteriores a su inicio. La última actualización de resultados fue entregada el lunes 2 de julio a las 20.00 hrs.

Hasta ese momento, con el 98,95% de las actas capturadas, es decir, 141.935 de un total de 143.437 actas, el candidato de la coalición “Compromiso por México”, Enrique Peña Nieto se imponía con el 38,15% de los votos.

TABLA N°6

	PAN/JVM	PRI PVEM/EPN	PRD PT Mov.Ciud./AMLO	PANAL/GQ	Candidatos no registrados	Votos nulos
Total de Votos	12.473.106	18.727.398	15.535.117	1.129.108	31.660	1.191.057
Porcentaje	25,40%	38,15%	31,64%	2,30%	2,3%	2,42%

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

Tras conocerse los primeros resultados del PREP, cerca de las 21:00 hrs, desde la sede nacional del PAN, Josefina Vásquez Mota reconoció públicamente que aceptaría el resultados final de la elección. Poco después, cerca de las 21.30 hrs, Gabriel Quadri también admitió el triunfo de Enrique Peña Nieto, reconoció la actitud adoptada por Josefina Vásquez Mota y llamó a Andrés Manuel López Obrador a que asumiera una posición similar.

Los resultados del conteo rápido también fueron presentados por el Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita el domingo 1 de julio a las 23:15.

TABLA N°7

	25,10% \square 26,03%
Coalición PRI PVEM	37,93% \square 38,55%
Coalición PRD PT Movimiento Ciudadano	30,90% \square 31,86%
PANAL	2,27% \square 2,57%

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

El resultado del conteo rápido se obtuvo a partir del cómputo de los resultados registrados en actas de escrutinio tomadas a partir de una muestra de 7 mil 597 casillas, seleccionadas por el Comité Técnico Asesor de entre las 143 mil 153 instaladas. Por tratarse de una muestra los resultados de la votación se presentan en forma de intervalo.

A los pocos minutos de anunciados los resultados del conteo rápido, el Presidente Felipe Calderón ofreció un mensaje en cadena nacional por medio del cual, reconoció el triunfo

del candidato de la coalición “Compromiso por México”, Enrique Peña Nieto. Y se comprometió a colaborar con el equipo del Presidente elector en el proceso de transición.

Luego de este pronunciamiento, Enrique Peña Nieto pronunció un discurso asumiendo su potencial triunfo, desde el auditorio “Plutarco Elías Calles” en la sede nacional del PRI.

Por su parte, Andrés Manuel López Obrador dio una conferencia de prensa desde el hotel del Centro Histórico en la que declaró que fijarían una postura tras conocer los resultados finales y definitivos que se obtendrían a partir del cómputo distrital.

b.1.1 Proclamación de resultados de la elección Presidencial

En sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el domingo 8 de julio luego del recuento de votos en algunos distritos del país y tal como lo establece la ley, se dieron a conocer los resultados finales de la elección. Los resultados obtenidos una vez concluido el cómputo de la elección presidencial coincidieron con los resultados preliminares ofrecidos por el IFE desde la noche misma de la Jornada Electoral, a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares y el conteo rápido.

Los resultados dieron como ganador de las elecciones presidenciales al candidato Enrique Peña Nieto del PRI, con 19 millones 226 mil 784 votos (el 38.21%). Andrés Manuel López Obrador, del Movimiento Progresista obtuvo 15.896.999 sufragios (31.59 %), la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, 12.786.647 con el (25.41%) y al candidato Gabriel Quadri, de Nueva Alianza, con un 1.150.662 (2.29%).

TABLA N°8

Resultados de la Elección Presidencial por candidato, según Conteo Rápido, PREP y Cómputo Distrital

La Misión destaca que los resultados del PREP y cómputo distrital estuvieron dentro del rango del conteo rápido, y que el Computo Distrital varió en décimas con relación al PREP que aumentó para los casos del PAN y PRI y disminuyó para el PRD y ALIANZA.

En términos de votos, la coalición PRI-PVEM obtuvo 19.226.784 votos; la coalición Movimiento Progresista, 15.896.999; el PAN, 12.786.647, y PANAL, 1.150.662. El total de votos nulos fue de 2,47%, correspondiente a 1.241.154 electores.

b.1.2 Impugnación de resultados de la elección Presidencial

El lunes 9 de julio a las 08:00 hrs., Andrés Manuel López Obrador realizó una conferencia de prensa en la que manifestó su rechazo al proceso y los resultados electorales. Argumentó que ambos habrían estado viciados por las siguientes prácticas:

- x Difusión de encuestas manipuladas
- x Compra de votos
- x La operación electoral llevada a cabo por gobernadores priistas para conseguir votos a favor de Enrique Peña Nieto
- x Violación de los topes de campaña

El jueves 12 de julio, Andrés Manuel López Obrador presentó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un paquete de pruebas para impugnar e invalidar la elección presidencial.

Tras la presentación de antecedentes, el TEPJF tuvo hasta el 6 de septiembre para pronunciarse y dar a conocer su fallo sobre la calificación de los resultados de la elección presidencial. El TEPJF recibió 349 juicios y fueron anuladas en total 524 casillas (corresponden a un 0.38% del total). De acuerdo a los plazos establecidos, el 31 de agosto finalizó el período establecido para resolver las impugnaciones.

Mediante sentencia SUP-JIN-359/2012³¹ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación a la denuncia presentada por la coalición “Movimiento Progresista” sobre este tema, se determinó que prevalecieron las condiciones necesarias para que los electores emitieran su voto de manera libre y razonada el día de la jornada electoral, y por ende, “el respeto a los principios imperantes en toda sociedad democrática: elecciones y voto libre”.

b.2 Elección Congreso de la Unión

f Cámara de Senadores

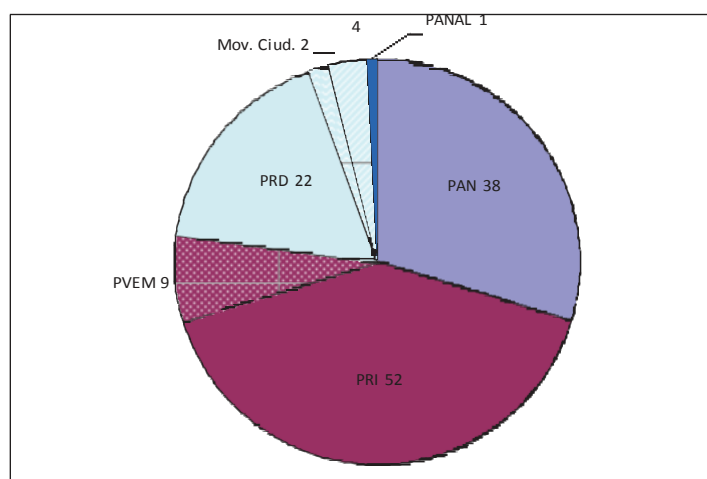
Tras la elección del 1 de julio de 2012, la distribución de bancas al interior del Senado favorece al PRI, partido que pasó de 38 Senadores a controlar una bancada de 52. La coalición “Movimiento Progresista” alcanzó un total de 28 Senadores. Cada uno de los tres partidos que la integran experimentó una leve reducción del tamaño de sus respectivas bancadas. El PAN también experimentó una reducción de su bancada, pasando de 50 Senadores a un total de 38. Sin embargo, se posiciona como la segunda fuerza al interior de la Cámara. PANAL logró una bancada unipersonal.

³¹ http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf

TABLA N°9
Distribución de bancas del Senado por partido para el periodo 2012-2018

	Senadores		
Partido Acción Nacional (PAN)	29	9	38
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	41	11	52
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	7	2	9
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	16	6	22
Movimiento Ciudadano (MC)	1	1	2
Partido del Trabajo (PT)	2	2	4
Partido Nueva Alianza (PANAL)	0	1	1
Total de Senadores			128

FIGURA N°7
Distribución de bancas del Senado por partido para el periodo 2012-2018



Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

f Cámara de Diputados

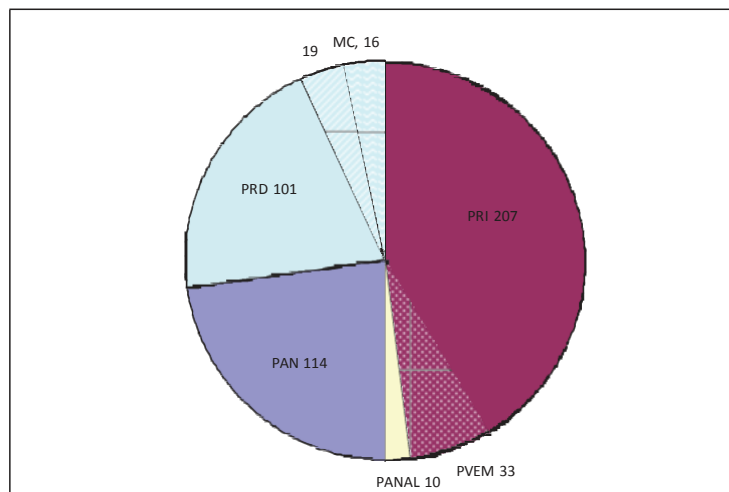
El PRI evidenció una baja en el total de bancas, de 242 el tamaño de la bancada se redujo a 207. Sin embargo, su partido aliado, el PVEM registró un aumento de 10 bancas, pasando de 22 a 33. En total, entre ambos, suman 240 votos y se convierten en la primera fuerza al interior de la Cámara pero sin alcanzar una mayoría.

Los partidos de la coalición “Movimiento Progresista” experimentaron un aumento del tamaño de sus respectivas bancadas. El PRD pasó de 63 a 101; el PT de 14 a 19 y Movimiento Ciudadano de 6 a 16. Entre los tres, suman 136 bancas y se posicionan como la segunda fuerza al interior de la Cámara de Diputados. Durante los próximos tres años a partir del 1ro de septiembre (día en el que se integra la nueva legislatura), el PAN contará con una bancada de 114 habiendo sufrido una reducción de 28 bancas. PANAL amplió su bancada de 8 a 10.

TABLA N°14
Distribución de bancas Cámara de Diputados para el periodo 2012-2015

	Diputados		
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	157	50	207
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	19	14	33
Partido Nueva Alianza (PANAL) Partido Acción Nacional (PAN)	0	10	10
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	52	62	114
Partido del Trabajo (PT)	57	44	101
Movimiento Ciudadano (MC)	8	11	19
	7	9	16
Total de Diputados			500

FIGURA N°10
Distribución de bancas Cámara de Diputados para el periodo 2012-2015



Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE

f Mujeres en puestos electos

De las 868 candidatas que compitieron para puestos legislativos, 229 ganaron. En la cámara baja, 187 de unas 677 candidatas se desempeñarán como diputadas federales. En cuanto al Senado, de las 191 candidatas que compitieron para 128 puestos, unas 42 fueron electas como senadoras. Esta legislatura contará con el mayor número de mujeres que antes se haya tenido, reflejando el crecimiento de las mujeres en puestos electos en los últimos años.

FIGURA N° 11
Porcentajes de Diputadas Federales y Senadoras

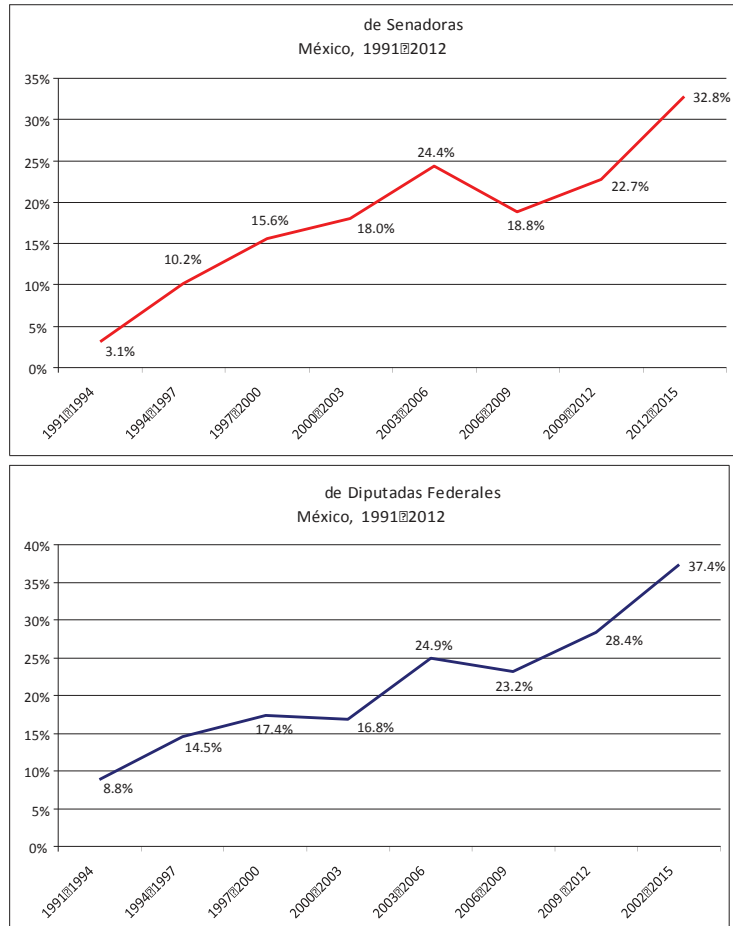


TABLA N° 13
Distribución de bancas por género para el periodo 2006-2012

Distribución de bancas por género para el periodo 2006-2012	
	72,20%
Mujeres	27,80%

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

c. Temas Legales del Proceso Electoral Federal 2011-2012

c1. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del 31 de Agosto de 2012

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, cumpliendo con su carga constitucional³², sentenció sobre el cómputo final de la elección federal y la validez de la elección. Al emitir su sentencia del 31 de agosto de 2012³³ sobre cómputo y validez de las elecciones presidenciales, el TSPJF destacó que de los 300 cómputos distritales, 296 fueron impugnados.

Como consecuencia de las 296 impugnaciones, 368 demandas de juicios de inconformidad fueron presentadas, según informó el TSPJF mediante su sentencia del 31 de agosto. Entre las demandas de juicios de inconformidad, se encuentra la demanda presentada el 12 de julio de 2012 por el Movimiento Progresista, la coalición política del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador. La demanda del 12 de julio de 2012 impugnó la elección.

En la resolución de estas demandas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial dio a entender que los demandantes pidieron esencialmente dos remedios: nuevo escrutinio y cómputo en 70,341 casillas, y la nulidad de los votos emitidos en 104,006 casillas de votación.

Con relación a las solicitudes de nuevo escrutinios y cómputos para 70,341 casillas, el TSPJF decidió que 1,125 casillas merecían nuevos escrutinios y cómputos. La revisión resultó en la reserva de 356 votos.

Con relación al pedido de anulación de 104,006 casillas, el TSPJF declaró parcialmente fundadas las alegaciones de irregularidad electoral, y consecuentemente ordenó la anulación de 0.37% del voto total, y 225 sentencias en donde el Tribunal ordenó la modificación de las actas de cómputo distrital.

Al hacer su análisis, el Tribunal Electoral del Poder Judicial caracterizó las demandas de la siguiente manera:

“No apertura de paquetes electorales en la respectiva sesión de cómputo distrital. Irregularidades graves acontecidas durante el procedimiento electoral, entre las que se puede señalar: a) Rebase de topes de gastos de campaña; b) Compra de voto; c) Coacción en el electorado, y d) Uso de recursos públicos. Causales de nulidad previstas en el artículo 75, párrafo 1, incisos a) y c) al k) de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.”

Con relación de la demanda de incumplimiento del Artículo 75, párrafo 1, inciso f) de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual sanciona con anulación cuando media dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, el TSPJF respondió a los argumentos presentados señalando, en resumen, lo siguiente:

³² Artículo 99 fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política.

³³ www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf

“Los números de los folios de las boletas asentados en las actas de jornada electoral no coinciden con el total de boletas recibidas. Las boletas recibidas en el acta de jornada electoral menos boletas sobrantes, no coincide con el total de boletas sacadas de la urna (votos). Es mayor el número de votos nulos que la diferencia entre primero y segundo lugar. El total de ciudadanos que votaron es distinto al número de boletas sacadas de la urna (votos).”

Al analizar los argumentos presentados en las demandas, en términos generales el TSPJF determinó que en cada fase del proceso se cumplió con los requisitos de las leyes electorales. El Tribunal expresamente señaló:

“En este contexto, es evidente que se cumplieron a cabalidad las etapas de procedimiento electoral y se realizaron los actos de cada una de ellas en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que los hechos motivo de denuncia fueron objeto de conocimiento y resolución por la autoridad administrativa electoral y, en su caso, por este Tribunal Electoral.”

Asimismo, de forma puntal con respecto de las denuncias sobre compra de votos, el TSPJF señaló lo siguiente:

“En efecto, por lo que hace a la supuesta compra y coacción del voto con la entrega de tarjetas de una tienda de autoservicio, no se demostró que hubieran sido entregadas para coaccionar a los electores, de ahí que no es posible sostener que la voluntad de los electores fue sustituida por una presunta compra y coacción del voto.”

Finalmente, el Tribunal encontró que no tenían fundamento aquellas alegaciones sobre irregularidades en las encuestas difundidas por los medios masivos, el uso de recursos de procedencia indebida, y esquemas de financiamiento ilegales. El Tribunal Electoral concluyó que “prevalcieron los principios y valores constitucionales en materia electoral....”.

11	1-Jul	Daniela Paulina Arenas Echeveste	IFE	Falta de boletas en Casilla Especial	DF
12	1-Jul	Raúl Orlando Núñez valenci		Mala organización y Falta de boletas e	DF
13	1-Jul	José Leyva Flores	IFE	encuentra en la lista nominal de electores	DF
14	1-Jul	Margarita Méndez	PAN	Se encuentra propaganda del PAN adentro de la Casilla	DF
15	1-Jul	Patricia Pérez Hernández	IFE	Desarrollando voto familiar en la Casilla con aval de IFE	DF
16	1-Jul	José * Liliana Guzmán y	IFE	Personal incapacitado manejando el equipo e	Sonora
17	1-Jul	Irma Del Valle Acosta (PRI)	PRD	Intento de inducir votar por regalar unos lapiceros	Tabasco
18	1-Jul	Patricia Ruz	PRI	Intento de convencer a votar por el PRI el día de las elecciones	Tabasco
19	1-Jul	Patricia Aguilar Albores	PRI/PANAL/PVM	Recibió propaganda electoral por SMS el día de las elecciones	Morelos
20	1-Jul	Patricia Aguilar Albores	Partido Verde	Recibió propaganda electoral por SMS el día de las elecciones	Morelos
21	1-Jul	Guadalupe Rodríguez/Julio Xuluc	PRI	Recibió propaganda electoral por SMS el día de las elecciones. Gente de PRI verificando credenciales a la entrada de la casill	
22	1-Jul	Martín Ávila Hernández	IFE	Se escuchó propaganda de "un partido determinado" fuera de la Casilla	DF
23	1-Jul		IFE	tinta en su dedo índice	DF
24	1-Jul	Sergio Flores Padillo	IFE	votado	DF
25	1-Jul	Rodrigo Patrón Flores	IFE	otros procesos/tramites con IFE	DF
26	1-Jul	José Daniella Barocio	IFE	otros procesos/tramites con IFE	DF
27	1-Jul	Pedro Sala Garcí		Un periodista recibió de una mujer no conocida un sobre con instrucciones de cómo cometer un fraude electoral para favorecer al PRI.	Tabasco. Ya se había entregado a la Procuraduría por el Denunciante aprox el 20 de junio
28	1-Jul	Iván Bravo Olivas	Ing. Héctor Vel Educación Pública del Estado / Gobierno de Durango / PRI	Se alegó que el Secretario estaba violando l coaccionar o inducir a los ciudadanos para votar a favor de PRI. La alegación se refiere a la entrega de uniformes escolares.	Durango. Aparentemente ya se había entregado al IFE aprox el 23 de junio
29	1-Jul	José Luis López Ibáñez	PRI	Había un torneo de fútbol semi-profesional ilegal a favor de candidatos de PRI e	Durango. Aparentemente ya se había entregado al IFE aprox el 11 de junio
30	1-Jul	PAN / Eduardo Arturo Espinoza Ramírez	PRI	Se alegó que el PRI estaban utilizando u Guadalupe Victoria, Durango, para repartir SAGADER y SEDESOE.	Durango. Aparentemente ya se había entregado al IFE aprox el 23 de junio
31	1-Jul	Alma Delia Carrera Silv		Informe que el PRI estaba repartiendo cemento a personas a cambio de su apoyo en la elección. El cemento era parte de u Estado. No es permitido utilizar los recursos del gobierno para hacer proselitismo a favo	Durango. Aparentemente ya se había entregado al IFE aprox el 23 de junio
32	1-Jul	José Luis López Ibáñez	PRI	Utilización ilegal de servicios del Gobierno de Estado de Durango por parte de PRI, específicamente el uso de un jet privado, el transporte del aeropuerto, un hangar y espacio en el Aeropuerto de Durango.	Durango. Aparentemente ya se había entregado al IFE aprox el 21 de mayo.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

El trabajo de los organismos electorales en las elecciones generales de 2012, corroboró su calidad técnica y logística en el manejo de uno de los padrones electorales más grandes de las Américas, con un despliegue de más de 140,000 casillas. Los ajustes legales y reglamentarios realizados para mejorar la calidad de la jornada electoral han demostrado su pertinencia y utilidad, mientras que el conjunto de reformas constitucionales de 2007 han contribuido al desarrollo de campañas más equitativas e incluyentes. Ciertamente, se constataron algunas fragilidades y temas en los cuales se requerirán modificaciones adicionales pero no empañan el balance general de las elecciones y constituyen más bien una guía para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

La MOE/OEA destaca el eficiente proceso de distribución de material electoral, el que funcionó convenientemente a pesar de la magnitud del país y una geografía extensa y compleja. Hubo una elaboración confiable del listado nominal de electores, con posibilidad para el ciudadano de consultar con facilidad su registro en un portal informático y con la posibilidad de recurrir al Tribunal en caso que el ciudadano considere indebida su exclusión del listado. La capacitación de los integrantes de casilla fue solvente y se constataron mejoras sobre todo en el manejo de la fase del escrutinio y cómputo, donde en la legislativa de 2009 se encontraron debilidades. Sin embargo, los problemas presentados con las casillas especiales deben llevar a analizar un mecanismo efectivo para respetar el derecho a voto de los ciudadanos en tránsito.

Respecto del conteo rápido, la Misión destaca que los simulacros realizados cumplieron con las expectativas de las pruebas para realizar los ajustes necesarios y servir de práctica para todas las personas involucradas. A través de estos simulacros, se pudo observar que se tomaron las medidas necesarias para asegurar la transparencia con relación a la experiencia del PREP en la elección presidencial del 2006, principalmente entregando más información a los actores políticos, y publicando todas las actas, incluyendo las que tenían inconsistencias. No obstante, se considera que debiera realizarse simulacros de contingencia también, lo que no ocurrió en esta oportunidad.

De esta forma, tanto el conteo rápido como el PREP, entregaron garantías de transparencia en mayor grado, lo que incluyó también el compromiso por parte de la autoridad electoral de divulgar los resultados sin importar la diferencia entre el primero y segundo candidato o candidata más votada.

Respecto al sistema de financiamiento político, la MOE/OEA detectó algunas debilidades que podría significar riesgos de inequidad en la competencia electoral. Por un lado, la observación confirmó que la reforma que estableció el subsidio en la radio y la televisión para las campañas de los partidos significó en la práctica un aumento relevante del financiamiento electoral de origen público. Por otro lado, se constató que existen normas que distinguen el financiamiento público electoral del permanente, pero resulta difícil separar los usos de ambos fondos en la práctica. La utilización de los recursos permanentes con fines electorales es posible, pues algunos rubros pueden servir a ambos propósitos (por ejemplo, alquiler de inmuebles), posibilidad que crece en un contexto de competencia. El resultado de los aspectos señalados es el incremento significativo de la disponibilidad financiera de los partidos para sus campañas electorales. El riesgo es que

el aumento de la disponibilidad se traduzca en gastos de campaña ilegítimos o ilegales que generen escenarios de competencia desleal, y por ende, de inequidad.

A la hora de evaluar la transparencia en el financiamiento, la MOE/OEA pudo observar que la recepción tardía de la información consolidada producida por los sistemas de rendición de cuentas y control, así como un sistema de sanciones orientado a imputar y perseguir más a los partidos que a las personas individuales, genera riesgos de impunidad que dificultan la verificación del estricto cumplimiento de las reglas sobre el financiamiento de campañas.

En materia de género, la Misión tomó nota de que en años recientes se han dado importantes avances en la legislación mexicana en materia de promoción de la participación política de las mujeres. En particular, la introducción de una cuota de 40% con importantes fortalezas como la alternancia y la sanción de no inscripción por incumplimiento ha tenido un alto impacto en el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados. Un avance importante fue la introducción de la obligación del Estado de dirigir el 2% del financiamiento público ordinario a actividades de capacitación y liderazgo de mujeres. Sin embargo, se puede clarificar aún más su alcance y fortalecer su impacto.

Vale destacar la sentencia histórica emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los meses anteriores a las elecciones federales del 2012, que eliminó la excepción de la regla de género para las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, la cual permitía a los partidos evadir la cuota. Esta nueva jurisprudencia no solamente protege en forma decisiva el derecho de las mujeres a la plena igualdad en materia de participación política, sino que, contribuyó inmediatamente a incrementar la cantidad de mujeres candidatas en la contienda electoral de 2012. Estas fortalezas legales contribuyeron al hecho de que por primera vez el porcentaje de candidaturas legislativas femeninas alcanzó la cuota, representando un 45.70% del total de las candidaturas.

Una de las reformas más importantes se fundamenta en el recuento de votos, cómputo definitivo, y proclamación de resultados la cual se enfocó en la posibilidad de realizar un nuevo escrutinio y cómputo a nivel distrital de actas específicas de casilla en la votación para diputados.

En el marco de lo ocurrido en 2006, y las reformas descritas, la Misión de la OEA se enfocó en observar este proceso electoral poniendo énfasis en cómo se implementaron estas reformas en la práctica, y específicamente, en observar las medidas tomadas por el IFE para mejorar su sistema de transmisión de resultados, y conteo rápido.

Se valora positivamente que la mayoría de las recomendaciones y sugerencias planteadas por la Misión de la OEA en el 2009 fueron atendidas, en especial aquellas vinculadas con la jornada electoral, contribuyendo a la realización de un proceso electoral más seguro y más sencillo para los votantes.

B. RECOMENDACIONES

De acuerdo a las observaciones acumuladas a lo largo del proceso electoral y a fin de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales de los Estados Unidos Mexicanos, la MOE/OEA hace las siguientes recomendaciones:

1. Organización Electoral

- f* Aumentar el número de casillas de votación así como, readecuar su ubicación a fin de que sean instaladas en lugares con mejores niveles de acceso. Se recomienda evaluar la posibilidad de hacer uso de espacios como aulas de recintos escolares para tal fin.
- f* Las “casillas especiales” constituyen un interesante mecanismo del sistema mexicano para facilitar el voto de personas en tránsito o que se encuentran muy lejanos de sus centros de votación. Sin embargo, esa iniciativa termina empañada por la escasez de boletas (no más de 750 por casilla) y la extrema lentitud de atención a los electores, que provocó fuerte malestar en los ciudadanos y llamó la atención de los medios. Se recomienda aumentar la cantidad de casillas especiales en cada distrito sobre todo en el Distrito Federal, y buscar mecanismos para una revisión más expedita de la documentación de los ciudadanos que se presentan a sufragar.
- f* La Misión destaca el proceso seguro de elaboración e impresión de papeletas y la capacidad del IFE de identificar y corregir oportunamente las fallas (aunque las detectadas fueron menores). Se recomienda que el color del reverso de la papeleta sea más fuerte y distinguible: en varias casillas se constató que los ciudadanos se confundieron a la hora de depositar las papeletas en las ánforas.
- f* La MOE/OEA recomienda la utilización de candados o lacres de seguridad enumerados con el propósito de resguardar el material electoral dentro del maletín electoral y evitar en lo posible, el uso indebido del mismo y de las papeletas de votación.
- f* Se recomienda que el IFE informe con claridad si las 8:00 AM de la jornada electoral corresponde al momento en el cual los integrantes de la casilla empiezan a instalarse o es el momento en el cual ya debieran estar en condiciones de recibir los primeros sufragios.
- f* Se recomienda que se prohíba el ingreso de electores con aparatos telefónicos con cámara fotográfica para ayudar a garantizar mejor el secreto del voto.
- f* Se recomienda que durante el escrutinio y cómputo, en vez de cerrar los espacios donde trabajan las casillas, sería útil que esta etapa fuera también abierta y accesible a cualquier ciudadano que lo desee, como forma de reforzar la credibilidad del sistema en su conjunto.
- f* Sería aconsejable que el cómputo en los Consejos Distritales del IFE comenzara el día lunes, dado que su inicio el miércoles parece tardío además de generar una innecesaria prolongación de la incertidumbre electoral y política. La experiencia comparada muestra que el comienzo del cómputo el domingo mismo de la elección o el lunes, ofrece resultados satisfactorios y no plantea complicaciones especiales para los organismos electorales.

2. Financiamiento de campañas

- f* En materia de equidad, se recomienda evitar escenarios donde la disponibilidad financiera represente riesgos de gastos de campaña ilegítimos o ilegales, mediante el fortalecimiento de las estructuras partidarias permanentes y la revisión del mecanismo de cálculo del financiamiento ordinario y de campaña en los años electorales.
- f* Para reforzar la transparencia, se recomienda crear mecanismos eficaces y eficientes que permitan al Consejo General del IFE contar con información para

dictaminar de forma pertinente en materia de financiamiento electoral, así como, establecer infracciones y sanciones personalizadas, que permitan la imputación y persecución de candidatos, secretarios generales y encargados de finanzas de los partidos políticos.

3. PREP y conteo rápido

- f* Incorporar al proceso de Protocolo de Generación de Muestra del Conteo Rápido, la impresión del código fuente del programa que genera la muestra y los insumos (marco muestral, parámetros de selección) y aplicar una firma digital al programa y archivos de configuración que el programa utiliza (semilla y estratos), y hacerlos de conocimiento público.
- f* Incorporar al proceso de Protocolo de Generación de Muestra del Conteo Rápido la demostración que no existen archivos ocultos en las carpetas utilizadas para alojar los programas fuentes y muestras.
- f* Implementar un protocolo de inicialización o puesta en cero de la base de datos del PREP antes de recibir los resultados.
- f* Incorporar en los protocolos de simulacros las medidas disponibles en caso de contingencias, y entrenar al recurso humano a cargo de estos procesos sobre las mismas.
- f* Automatizar lo más posible el envío al Consejo Distrital del IFE de la porción de la muestra que le corresponda, mediante programas que procesen el nombre de los archivos y las cuentas de correo electrónico asociadas a cada distrito. Generar archivos históricos del envío y apertura, a fin de obtener un seguimiento de toda la cadena de información.
- f* Imprimir en las Actas de Escrutinio y de Cómputo (AEC) la dirección electoral de las casillas de votación y el código de barras QR correspondiente. Se pudiera incorporar mecanismos de seguridad en el contenido de los códigos Q para ofrecer más candados al sistema. Al mismo tiempo, ello elimina el paso manual de etiquetado de actas que se realiza en los CEDAT, con los posibles errores humanos que ese paso conlleva.

4. Género

- f* Promover la armonización legal para que el Código Electoral refleje la decisión del TEPJF que elimina la excepción de la cuota para las candidaturas que sean resultado de un proceso interno de elección democrática.
- f* Considerar reformas de ley para garantizar a las mujeres un piso parejo en los procesos partidistas de nominación de candidaturas o en los órganos de dirección dentro de los partidos.
- f* La MOE/OEA alienta a los partidos políticos a cumplir con sus estatutos y aplicar las cuotas o paridad en sus dirigencias nacionales.
- f* Definir más claramente la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Deben establecer claros parámetros sobre en qué debe gastarse ese porcentaje de fondos y cómo se debe acreditar que se ha cumplido.
- f* Establecer multas más fuertes a los partidos políticos que no eroguen el 2% para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Las sanciones económicas tienen que ser más grandes que el monto recibido por partido, para ser un desincentivo real.

- f* Aumentar condiciones para el acceso de la justicia, y mejorar las maneras en que las mujeres militantes pueden presentar impugnaciones a los partidos políticos que no cumplan con las medidas de acción afirmativa que están en la ley.
- f* Para evitar la situación del proceso electoral de 2012, donde se resolvieron las listas de candidaturas y el cumplimiento de la cuota unos días antes de la elección, se recomienda establecer un tiempo límite para finalizar las listas, con mucha anticipación a las elecciones.

La Misión de Observación Electoral en México de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) agradece al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la colaboración brindada para el buen desarrollo de su labor. Asimismo, se agradece una vez más el aporte financiero de Bolivia, Canadá, España, Estados Unidos, Perú y Suiza -los países donantes- sin el cual esta Misión no hubiera sido posible. Finalmente, la MOE/OEA reitera sus felicitaciones a los ciudadanos y ciudadanas mexicanos por su excelente comportamiento cívico, lo que permitió que este Proceso Electoral Federal 2011-2012 se desarrollara en un marco de tranquilidad que muestra nuevamente la madurez de la democracia en los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL
PC/138/11

México, D.F., 24 de agosto de 2011

DR. JOSÉ MIGUEL INSULZA
Secretario General de la
Organización de los Estados Americanos
Presente

Distinguido doctor Insulza:

Como lo prevé nuestra legislación, la primera semana de octubre próximo se iniciará formalmente el Proceso Electoral Federal 2011-2012, que culminará con la renovación del Presidente y de los Integrantes de las dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión en México y cuya jornada comicial tendrá verificativo el domingo 1 de julio del próximo año.

En su oportunidad el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobará el acuerdo mediante el cual se fijarán las bases y criterios para acreditar a los ciudadanos extranjeros interesados en conocer el desarrollo del referido proceso electoral en sus diferentes etapas, con lo que se definirán las condiciones necesarias para emitir la convocatoria y formular las invitaciones correspondientes.

En este contexto y considerando, por una parte, el compromiso y el prestigio que tiene la Organización de los Estados Americanos en tareas vinculadas a la promoción y el fortalecimiento de la democracia y, por otra, el compromiso que tiene el IFE por someter sus actividades al más riguroso escrutinio, me permito someter a su elevada consideración la posibilidad de que, tal como ocurrió en ocasión del proceso electoral federal de 2008-2009, la OEA despliegue una misión de observación de la que derive un testimonio serio, riguroso y fundado sobre los atributos de la organización y de la competencia electoral en México.

Reitero a usted la seguridad de mi consideración distinguida.

Atentamente,

Dr. Leonardo Valdés Zurita
Consejero Presidente

ANEXO IV. ACUERDO DE PROCEDIMIENTOS DE OBSERVACIÓN



MrsJ6N PIRMANIINTP. Ilc Mtrco

OEA01912

Washington, DC, 28 de junio de 2012

Señor Secretario General:

Tengo el honor de referirme a su nota del 26 de junio de 2012, en el que solicitó la formalización de los privilegios e inmunidades que se reconocerán a la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, con motivo del proceso electoral federal que culminará en la elección del próximo 1° de julio.

Sobre el particular, me es grato confirmar que el Gobierno de México hace extensivos y aplicables tanto a la Misión como a sus integrantes acreditados ante el Instituto Federal Electoral de México, los privilegios e inmunidades contemplados en la Carta de la OEA, en el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General de la OEA para el establecimiento de la sede de su oficina en la Ciudad de México y en la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas de 113 de febrero de 1946; así como las garantías de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

El Representante Permanente

Joel Hernández G.
Embajador

S. E. José Miguel Insulza
Secretario General
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

ANEXO V. LISTADO DE OBSERVADORES



Organización de los
Estados Americanos

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012
MEXICO
1 DE JULIO DE 2012

DE VISITANTES EXTRANJEROS

1	César Gaviria	Colombia	M
2	Kevin Casas	Costa Rica	M
3	Pablo Gutiérrez	Chile	M
	Muñoz	Venezuela	F
5	Marcela Garzón	Colombia	F
6	Ulrike Puccio	Chile	F
7	Claudia Montecinos	Chile	F
8	Karen Bozikovich	Argentina	F
9	Tyler Finn	USA	M
10	Salvador Romero	Bolivia	M
11	Kenneth Frankel	Canada	M
12	Victor Contreras	Perú	M
13	Adriana Parcerisa	Paraguay	F
14	Gustavo Aldana	Guatemala	M
15	Daniela Zacharias	Argentina	F
16	Pedro Verges	Colombia	M
17	Adriana Rojas	Colombia	F
18	Sara Mía Noguera	Venezuela	F
19	Alejandro Urizar	Guatemala	M
20	Alvaro Acosta	Colombia	M
21	Tito Antonio Bazán	El Salvador	M
22	Oscar Asturias	Guatemala	M
23	Carlos Troya	Ecuador	M
24	Marcelo Carvallo	Chile	M
25	Jana Nelson	USA	F
26	Ana Borges	Brasil	F
27	Clarissa Martinez	Panamá	F
28	Maruxa Fogel	Paraguay	F
29	Lynda Francisque	Martinique	F
30	Selma Tijerino	Nicaragua	F
31	Cecilia Rodas	El Salvador	F
32	Maria Cecilia Caceres	Chile	F
33	Juan Raul Ferreira	Uruguay	M
34	Diego Preciado	USA	M
35	Ignacio Alvarez	Uruguay	M
36	Oliver Wack	Alemania	M
37	Ana María Cáceres	Paraguay	F
38	Macarena Muñoz	Argentina	F
39	Charles André Goulet	Canada	M
40	Mical Rodriguez	Paraguay	F
41	Jairo Carrillo	Colombia	M
42	Alejandro Santo	Uruguay	M
43	Yerko Ilijic	Bolivia	M
44	Yamileth Bermúdez	Costa Rica	F
45	Adonai Jimenez	Nicaragua	M
46	Ivan Acuña	Costa Rica	M

Comunicado de Prensa



Organización de los
Estados Americanos

Departamento de Prensa | 17th & Constitution Ave. NW, Washington, D.C. 20006 | T. (202) 458-6824 | Fx. (202) 458-6421 | www.oea.org

Ciudad de México, 1 de julio de 2012

DECLARACIÓN DEL JEFE DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) desea reconocer la amplia participación del pueblo de México en la jornada electoral de hoy, así como la tranquilidad, respeto y orden que la han caracterizado. Este proceso ha tenido éxito, al que han contribuido de manera protagónica el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los cientos de miles de ciudadanos miembros de casillas de votación, escogidos de manera aleatoria y evidentemente bien capacitados.

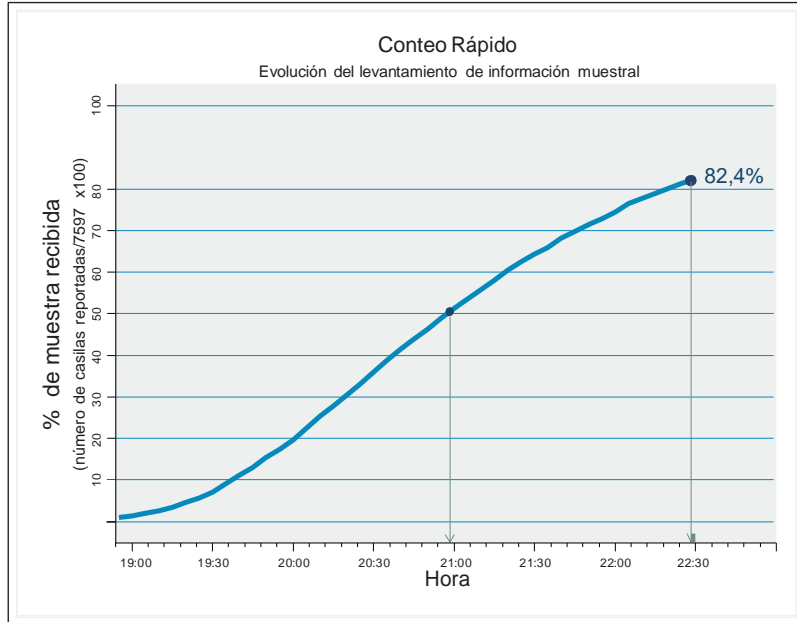
resultado manifiestas las mejoras realizadas al Programa de Resultados Preliminares (PREP), caracterizado hoy por adecuadas medidas de seguridad y rapidez en la transmisión y sustentado en una infraestructura tecnológica considerable. La Misión observó que el conteo rápido fue realizado de manera profesional conforme al programa técnico establecido y divulgado por el IFE en la oportunidad establecida por la ley.

tiene hoy un sistema electoral robusto y confiable, dotado de una importante cantidad de controles que, una vez transcurrido el escrutinio físico de las actas, deben permitir demostrar la confiabilidad del sistema electoral surgido tras las reformas realizadas a partir de la elección del 2006.

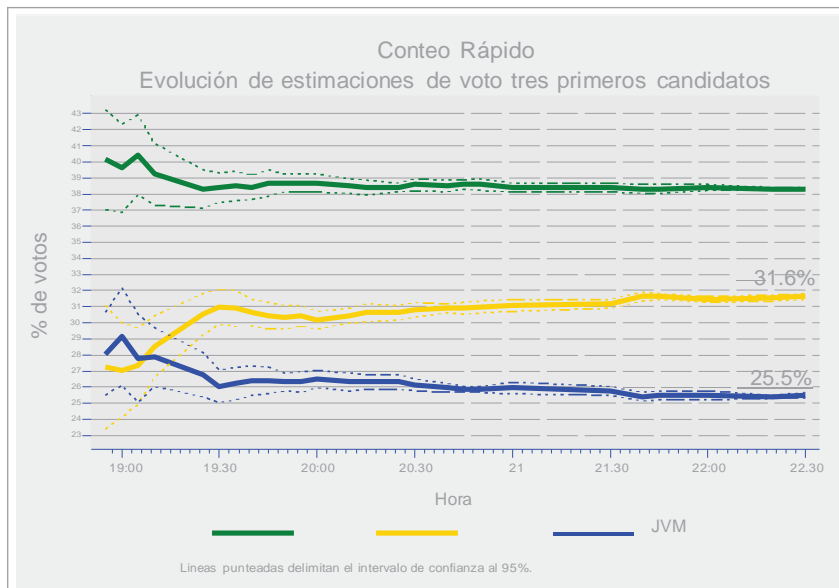
Misión permanecerá en territorio de los Estados Unidos Mexicanos hasta la publicación total de los resultados y hasta el final del recuento de los votos, sobre la base de las actas físicas. En tal momento haremos una evaluación completa del proceso.

ANEXO VII. FLUJO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

CONTEO RÁPIDO

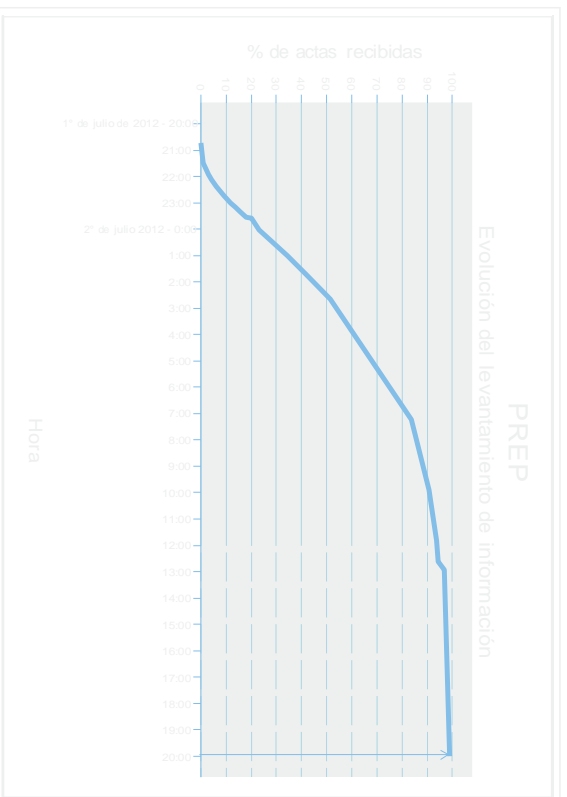


Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

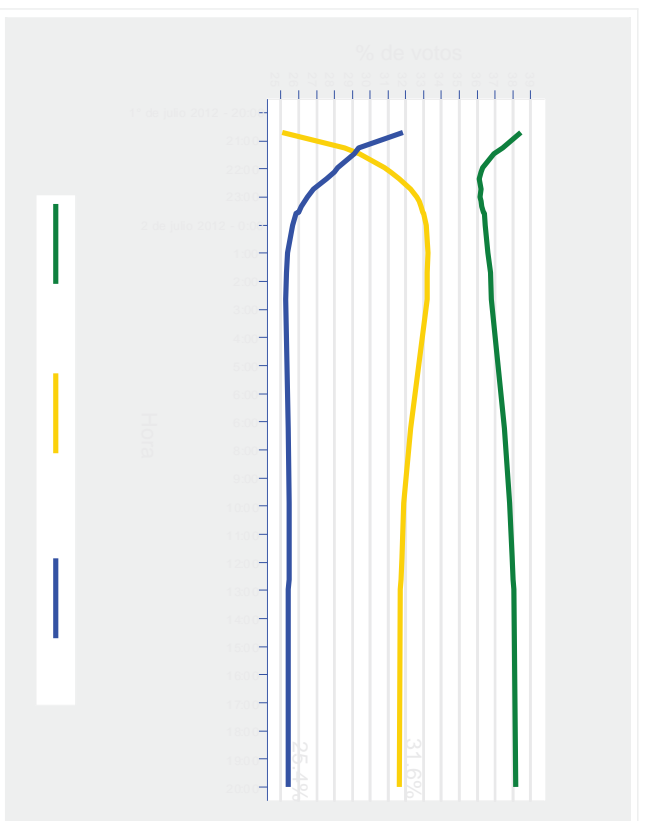


Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.

PREP



Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.



Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE.



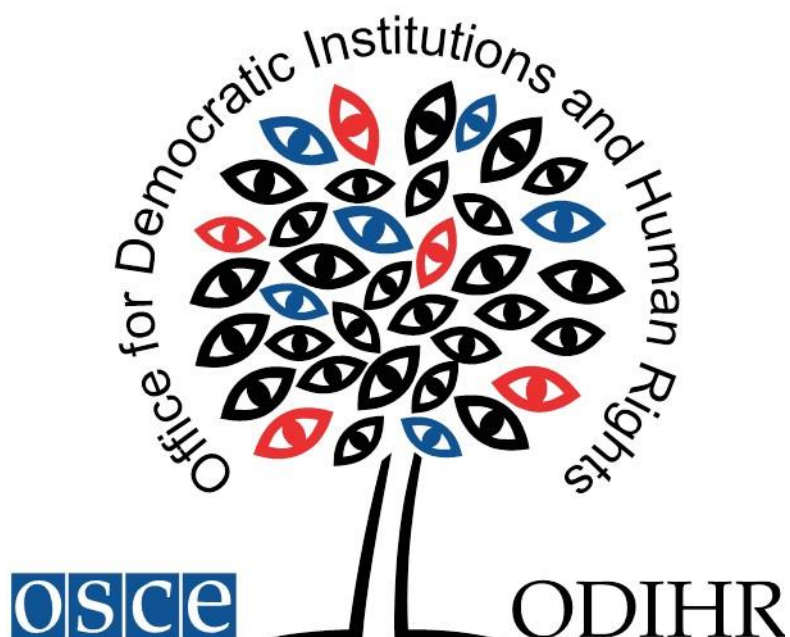
Office for Democratic Institutions and Human Rights

UKRAINE

EARLY PRESIDENTIAL ELECTION

25 May 2014

OSCE/ODIHR Election Observation Mission
Final Report



Warsaw
30 June 2014

TABLE OF CONTENTS

I.	EXECUTIVE SUMMARY	1
II.	INTRODUCTION AND ACKNOWLEDGMENTS	4
III.	BACKGROUND AND POLITICAL CONTEXT	5
IV.	THE ELECTION SYSTEM AND LEGAL FRAMEWORK	6
V.	THE ELECTION ADMINISTRATION	8
A.	THE CENTRAL ELECTION COMMISSION.....	9
B.	DISTRICT ELECTION COMMISSIONS.....	10
C.	PRECINCT ELECTION COMMISSIONS.....	12
VI.	VOTER REGISTRATION	13
VII.	CANDIDATE REGISTRATION	15
VIII.	THE CAMPAIGN ENVIRONMENT AND CAMPAIGN FINANCE	16
A.	CAMPAIGN FINANCE.....	18
IX.	THE MEDIA	18
A.	MEDIA ENVIRONMENT.....	18
B.	THE LEGAL FRAMEWORK	19
C.	OSCE/ODIHR EOM MEDIA MONITORING	20
X.	PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES	21
XI.	CITIZEN AND INTERNATIONAL OBSERVERS	22
XII.	COMPLAINTS AND APPEALS	23
XIII.	ELECTION DAY	25
A.	OPENING AND VOTING	26
B.	COUNTING.....	27
C.	TABULATION AT DECS	27
D.	ANNOUNCEMENT OF RESULTS.....	29
XIV.	POST-ELECTION DAY DEVELOPMENTS	30
XV.	RECOMMENDATIONS	30
A.	PRIORITY RECOMMENDATIONS	30
B.	OTHER RECOMMENDATIONS	31
	ANNEX – ELECTION RESULTS.....	34
	ABOUT THE OSCE/ODIHR.....	36

UKRAINE
EARLY PRESIDENTIAL ELECTION
25 May 2014

OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report

I. EXECUTIVE SUMMARY

Following an invitation from the acting foreign minister of Ukraine, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) established an Election Observation Mission (EOM) on 20 March 2014 for the 25 May 2014 early presidential election in Ukraine. The election was called after former president Viktor Yanukovich was voted out of office by the parliament having ceased performing his duties, following the Maidan events that started in November 2013 and which escalated into violence in February 2014. The OSCE/ODIHR EOM assessed compliance of the election process with OSCE commitments and other obligations for democratic elections, and domestic legislation. For election day, the OSCE/ODIHR EOM joined forces with delegations from the OSCE Parliamentary Assembly, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the European Parliament and the NATO Parliamentary Assembly to form an International Election Observation Mission (IEOM).

The Statement of Preliminary Findings and Conclusions issued by the IEOM on 26 May 2014 concluded that the election “was characterized by high voter turnout and the clear resolve of the authorities to hold what was a genuine election largely in line with international commitments and with a respect for fundamental freedoms in the vast majority of the country. This was despite the hostile security environment in two eastern regions and the increasing attempts to derail the process by armed groups in these parts of the country.”

In its statement of preliminary conclusions and findings, the IEOM noted that the election “took place in a challenging political, economic and in particular security environment. Genuine efforts were made by the electoral authorities to conduct voting throughout the country, despite continued unrest and violence in the east of Ukraine, where anti-government forces control some areas, and the acting government is conducting counter-insurgency operations. This seriously impacted the election environment and affected the general human-rights situation there, also obstructing meaningful observation. The election did not take place on the Crimean peninsula, as it is not under the control of the Ukrainian authorities, and citizens residing there faced serious difficulties to participate in the election.”

The legislative framework is generally adequate for the conduct of democratic elections, although further efforts are required to ensure stability in the election legislation and further harmonization. The entire legal framework for the election underwent several substantial changes in the three months before election day, with the last of six amendments to the presidential election law adopted in 2014 being passed just days before election day. The amendments were introduced partly in an effort to address the rapidly changing political-security environment and ensure voting for those from the affected regions, and partly as a further step in the electoral reform process. While the changes resulted in a significantly different legal framework than the one in place when the election was called, most of the recent amendments were seen as necessary by most election stakeholders.

The Central Election Commission (CEC) operated independently, impartially, collegially, and generally efficiently, and met all legal deadlines, despite the challenging environment, the limited lead time and the changeable legal framework. It also operated transparently overall, although a number of issues arose close to election day when it held unannounced sessions and stopped posting its decisions on its website. The CEC did not adequately regulate a few aspects of the election, which lessened uniformity in some parts of the election process.

The system under which members of District Election Commission (DEC) and Precinct Election Commission (PEC) are nominated by candidates, who may and did replace their nominees at will and in high numbers, affected the stability and efficiency of the election administration. However, most DEC and PECs, other than in Donetsk and Luhansk oblasts (regions), were able to manage the frequent changes in their composition, time constraints due to shortened deadlines for this election, and, on occasion, resource problems.

The situation in most parts of Donetsk and Luhansk oblasts significantly and adversely affected electoral preparations there. Serious problems in these oblasts included intrusion into and forced eviction and closure of DEC by illegal armed groups, intimidation of election officials, including abductions, death threats, forced entry into private homes, seizure of equipment and election materials, and the shooting of a candidate proxy. These illegal actions constituted attempts to prevent the election and deny citizens the fundamental right to freely participate and elect their chosen representative. Despite the enormous challenges they faced, election officials in these two oblasts made commendable efforts to continue with their work. Ultimately and despite these efforts, polling did not take place in large parts of Luhansk and Donetsk oblasts.

OSCE/ODIHR EOM interlocutors voiced general confidence in the accuracy of the centralized State Voter Register (SVR), which included some 34.2 million voters (without the 1.8 million voters from the Crimean peninsula). Voter lists were generally available for public scrutiny within the legal deadline. The law allows voters to temporarily transfer their voting address without changing their residence. Requests had to be justified, except for voters from the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol. The OSCE/ODIHR EOM observed a differing and inconsistent application of the provisions for temporary transfers of voting address. Only some 6,000 voters from the Crimean peninsula applied for temporary transfers of their voting addresses to other parts of Ukraine. In parts of Donetsk and Luhansk oblasts, the CEC temporarily closed access to the SVR to prevent abuse, due to the so-called 11 May 'referenda' on independence. Voter lists were produced with delays, or not at all, in those two regions.

Candidate registration was largely inclusive. However, the existing ten-year residency requirement appears at odds with international obligations. The CEC received 46 applications and registered 23 candidates, two of whom subsequently withdrew within the legal deadline. The rejections were due to material errors in nominees' applications, and – in all but one case – failure to pay the required electoral deposit. The field of 21 candidates offered voters a wide choice among candidates representing diverse political views.

The election campaign was subdued and overshadowed by political and security developments. It started late and intensified only in the last two weeks in most of the regions of the country. Most candidates acknowledged that they were able to campaign freely and without restrictions, except in the two eastern regions. However, only nine candidates conducted a visible campaign throughout most regions, and only the campaign events of two candidates drew larger crowds. The OSCE/ODIHR EOM noted a number of campaign-related incidents, including cases of intimidation and attacks on party and campaign offices, as well as instances where candidates were obstructed in their campaign. Some breaches of the campaign-silence provisions were also noted. Unlike in previous elections, the OSCE/ODIHR EOM observed no cases of misuse of administrative resources, and interlocutors did not raise it as an issue of concern.

The election law does not provide adequate regulations for campaign financing, despite repeated recommendations by the OSCE/ODIHR and the Council of Europe's Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Transparency of campaign funding, spending and reporting should be strengthened to provide greater oversight. There are currently no limits to candidates' campaign

expenditures, or to the funds nominating parties can contribute to their campaigns. Furthermore, there is no requirement for candidates to report on campaign finances prior to election day. Moreover, the law continues to give an advantage to candidates nominated by political parties.

The media landscape is diverse and comprises a large number of outlets. However, the lack of autonomy of the media from political or corporate interests often affects their editorial independence. The adoption of a law transforming state television and radio into a public-service broadcaster, a long-standing OSCE/ODIHR recommendation, is a welcome development. Freedom of the media was severely undermined in the east, and to a lesser extent the south, where journalists and media outlets faced threats and harassment throughout the campaign period. The election law obliges state and private broadcasters to provide balanced coverage of all candidates, and state media to provide free airtime and space to contestants. The law does not clearly stipulate the body responsible for overseeing the media during an election.

OSCE/ODIHR EOM media monitoring showed that the overall political discourse in the broadcast media during the campaign period was dominated by the crisis in the southern and eastern regions. Editorial coverage of candidates was limited and focused on a few contestants. While the broadcast media's coverage of the candidates was generally neutral, in a few cases the amount of time devoted to certain candidates appeared biased. In a welcome initiative, state television organized and broadcast debates among all candidates, despite not being obliged to do so. In line with the law, state media provided all candidates with free airtime and space. Only a few candidates invested in paid advertising for their campaign.

Most national-minority communities participated freely in the election process and reported no obstacles. A major exception was the Roma community, who informed that at least half of their community was excluded from the election process, mainly due to lack of identity and registration documents. The Crimean Tatar community faced problems to participate in the election due to the occupation of the Crimean peninsula, despite steps by the Ukrainian authorities to facilitate the participation of voters from Crimea. The OSCE/ODIHR EOM noted some incidents of violence and vandalism, unrelated to the election, against certain communities. While the debate about language policy was characterized by more flexible positions than in past elections, most candidates clearly disagreed on the issue of Russian as a second state language. Unrest in parts of the country severely impacted the political participation of large numbers of the Crimean Tatar and Russian-speaking communities, who live in areas where the election could not be organized.

The legislation provides equality between women and men in public and political life. There were 2 women among the 21 presidential candidates. Five of the 15 CEC members are women; they were almost equally represented on DEC's and PEC's. In polling stations observed by the IEOM, 66 per cent of PEC chairpersons were women.

The election law provides sufficient opportunities for an effective remedy of electoral disputes. However, it sets out strict requirements for filing complaints and requires the rejection of complaints for minor deficiencies in format. The CEC received a limited number of complaints, both before and after election day. It did not consider any of these on their merits, due to formal deficiencies. The courts considered election-related complaints and appeals brought before them promptly and thoroughly and offered complainants sufficient opportunity to state their claim. Recent legislative changes regarding the judiciary and the call for judicial lustration impacted the work of the courts during the election period, with some judges expressing hesitation to adjudicate election-related disputes and freedom of assembly cases for fear of future repercussions. The Prosecutor General's office reported that 125 criminal investigations were opened regarding election-related incidents, including 28 that occurred on election day.

The registration and accreditation of citizen and international observers by the CEC was in general inclusive, with the Ukrainian authorities welcoming observers from all OSCE participating States and other countries. Following recent amendments, Ukrainian citizen organizations may observe presidential elections, and all observers are now entitled to receive copies of results protocols at all levels of the election administration, as previously recommended by OSCE/ODIHR and an important element for increasing the transparency of the process. However, deadlines and procedures for registration and accreditation of citizen observers to an extent limit their ability to effectively observe all stages of the election process. Two of the 10 civic organizations registered to accredit observers, OPORA and the Committee of Voters of Ukraine, accredited significant numbers of observers and conducted long-term and short-term observation.

In most of the country, election day took place peacefully. According to the CEC, 59.9 per cent of the voters registered in precincts where the election took place turned out to vote. Despite efforts of the election administration to ensure voting throughout the country, polling did not take place in large parts of Luhansk and Donetsk oblasts, due to systematic disruption by illegal armed groups before and on election day which deprived the majority of Ukrainian citizens residing there of their right to vote.

IEOM observers assessed opening procedures positively in the large majority of polling stations where they were observed, although some minor procedural problems and short delays in opening were noted. Voting was assessed positively in 98 per cent of polling stations observed, with a somewhat less positive assessment in Kyiv and other places where local elections were held on the same day. Voting was orderly and well organized in most polling stations observed and procedures were generally followed, although some procedural problems were noted, in particular regarding the secrecy of the vote. However, the high number of voters frequently resulted in overcrowding and at times delayed the start of the count, especially where local elections were held simultaneously. The vote count was assessed positively in 94 per cent of polling stations where it was observed, despite some procedural errors, including with regard to control checks intended as a safeguard against irregularities. A significant minority of PECs had problems completing the results protocol.

The tabulation process was assessed more negatively, partly because the communications network linking the DEC to the CEC's informatics system Vybory not working due to a network failure, and partly due to severe congestion at DEC premises caused by inadequate premises, a large number of PECs arriving at DEC simultaneously, inefficient legal and organizational arrangements to receive materials and process results, tension, and tiredness of election commissioners. IEOM observers noted some procedural problems during tabulation, in particular with PEC results protocols that frequently did not reconcile.

The problems with the Vybory system caused a major disruption to the receipt and processing of election material, prevented many DEC from transmitting election results to the CEC, and delayed the CEC's announcement of preliminary results. Nonetheless, the CEC started posting detailed preliminary results by polling stations on its website late on election night. All DEC submitted their tabulation protocols to the CEC within the five-day deadline, and the CEC adopted the final results protocol on 2 June. Petro Poroshenko was declared the elected president with 54.7 per cent.

II. INTRODUCTION AND ACKNOWLEDGMENTS

The Verkhovna Rada (parliament) of Ukraine on 22 February 2014 voted to call an early presidential election for 25 May. Following an invitation from the acting foreign minister of Ukraine, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) established an Election Observation Mission (EOM) on 20 March 2014. The OSCE/ODIHR EOM was headed by Tana de Zulueta and consisted of 24 experts and 100 long-term observers (LTOs), who were based in 26

locations throughout the country. On election day, 1,025 long-term and short-term observers were deployed by the OSCE/ODIHR. Members of the OSCE/ODIHR EOM were drawn from 46 OSCE participating States and 1 Partner for Co-operation country.

For election day, the OSCE/ODIHR EOM joined forces with delegations from the OSCE Parliamentary Assembly, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the European Parliament and the NATO Parliamentary Assembly to form an International Election Observation Mission (IEOM). In total, over 1,200 observers from 49 OSCE participating States were deployed by the IEOM.

The OSCE/ODIHR EOM assessed compliance of the election process with OSCE commitments and other obligations for democratic elections, and domestic legislation. This final report follows a Statement of Preliminary Findings and Conclusions, which was released at a press conference on 26 May 2014.¹

The OSCE/ODIHR EOM wishes to thank the former acting foreign minister of Ukraine for the invitation to observe the elections, the Central Election Commission (CEC) for its co-operation and for providing accreditation documents, and the Ministry of Foreign Affairs for its co-operation and assistance. The OSCE/ODIHR EOM also wishes to express its appreciation to other national and local state institutions, election authorities, candidates, political parties and civil society organizations for their co-operation, and to the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, the Special Monitoring Mission to Ukraine, embassies of OSCE participating States and Partners for Co-operation, and international organizations accredited in Ukraine for their co-operation and support.

III. BACKGROUND AND POLITICAL CONTEXT

The early presidential election was called after former president Viktor Yanukovich was voted out of office by parliament, following the Maidan events that started in November 2013 and which escalated into violence in February 2014. Further events unfolded after the ouster of Mr. Yanukovich, including a so-called ‘referendum’ on the Crimean peninsula² and its eventual annexation by the Russian Federation,³ as well as continued unrest and violence in the east of the country, so-called ‘referenda’ in Donetsk and Luhansk oblasts and counter-insurgency operations launched by the government. This challenging political and particularly security environment seriously impacted the legal framework,

¹ All OSCE/ODIHR election observation mission reports on Ukraine are available on the OSCE/ODIHR website at: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

² On 6 March, the parliament of the Autonomous Republic of Crimea voted in favor of joining the Russian Federation and called a so-called ‘referendum’, which was held on 16 March. The Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) opined that the ‘referendum’ was not in line with the Ukrainian Constitution and international standards. See Venice Commission Opinion No. 762/2014, adopted on 21 March 2014. The opinion is available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

³ The ‘referendum’ on the Crimean peninsula was followed by decisions in the two chambers of the Russian parliament to include Crimea and city of Sevastopol as federal subjects of the Russian Federation. The United Nations General Assembly on 27 March adopted a resolution on the territorial integrity of Ukraine, which was supported by 45 OSCE participating States, while 3 voted against. See the resolution and voting results available at: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 and <https://papersmart.unmeetings.org/media2/2498292/voting-record.pdf>. See also the Council of Europe Committee of Ministers’ decision of 3 April: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2014\)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2014)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe’s resolution 1988(2014): <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20873&lang=EN>.

preparations for the election, and the campaigns of candidates. It also rendered the holding of the election impossible on the Crimean peninsula and in large parts of Donetsk and Luhansk oblasts.

Despite the challenges posed, genuine efforts were made by the electoral authorities to conduct voting throughout the country. However, governmental structures and security forces were unable to ensure the safety of election officials, election materials and voters in the parts of the country affected by unrest and violence, despite several legislative acts being adopted to address this specific situation.

This presidential election was seen by a majority of national and international actors as an important first step in the de-escalation of a tense situation. At the same time, while the election featured in the political discourse, it was eclipsed by events in the east and the role of the Russian Federation in that part of the country.

Together with the early presidential election, over 300 local elections (for mayors and/or councils) took place, including for Kyiv city mayor and council. The OSCE/ODIHR EOM only observed the local elections to the extent that they had an impact on the presidential election.

IV. THE ELECTION SYSTEM AND LEGAL FRAMEWORK

The president of Ukraine is elected by popular vote for a five-year term. The same person may not serve as president for more than two consecutive terms. In case no candidate wins more than 50 per cent of the votes cast in the first round, a second round takes place three weeks after the first round between the two candidates who won the most votes. On 16 May, the Constitutional Court issued a clarification that the presidential term for the 25 May early presidential election is five years. The clarification was issued upon a request submitted by 101 members of parliament seeking clarification on two contradicting provisions in the Constitution: Article 103 which states that the presidential term is five years, and the transitional provisions that say the next regularly scheduled presidential election will be in March 2015.

On 21 February, parliament passed a law on restoring provisions of the Constitution that were initially introduced in amendments made in 2004 and were found to be unconstitutional on procedural grounds by the Constitutional Court in 2010.⁴ Immediately following the adoption of that law, parliament passed a resolution on the legal force of the Constitution with the 2004 amendments, with the stated aim of restoring the legitimacy of the constitutional order and setting aside the 2010 Constitutional Court decision. Neither the law nor the resolution was considered by parliament as amendments to the Constitution and therefore the special procedures for amending the Constitution were not followed. Appeals to the Constitutional Court on the constitutionality of laws adopted by the parliament can be made by the Supreme Court, a group of at least 45 members of the parliament, the ombudsman or the president. To date, the recent changes to the Constitution have not been appealed.

During the campaign period, parliament took multiple steps to continue discussions of constitutional reform. In March a special commission was appointed to draft amendments to the Constitution and in April, there was a parliamentary hearing to discuss key constitutional issues. The work of the special commission continues and proposed draft amendments, including changes to presidential powers, are widely expected.

The entire legal framework for the presidential election underwent several substantive changes in the three months prior to election day, with the last change coming just days before election day. The primary legal framework is comprised of the Constitution and the Law on Election of the President of

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 20-rp/2010, dated 30 September 2010 (case No. 1–45/2010).

Ukraine (hereinafter, the election law), the Law on the CEC and the Law on the State Voter Register, all of which have been recently amended.⁵ There have also been changes to the broader legal framework, including amendments to the Code of Administrative Proceedings and the Criminal Code.

The election law alone was amended six times in 2014.⁶ Some of the amendments were to make the early election on 25 May feasible, facilitate concurrent local elections, and to react to the needs of the current context.⁷ While the CEC has some regulatory authority over the election process, its authority was not sufficient to act in reaction to the changing environment in the absence of certain amendments to law.

The March amendments, the most extensive ones adopted in 2014, were part of larger efforts for electoral reform aimed at harmonizing the law with the recently amended parliamentary election law and addressing outstanding recommendations previously made by the OSCE/ODIHR and the Council of Europe's Commission for Democracy through Law (Venice Commission). These amendments were passed in an abbreviated time frame, according to special provisions for urgent legislation. Legal and civil-society experts acknowledged the need to reflect the reform already undertaken in other election legislation and therefore considered the March amendments acceptable, even though they were adopted in such a short time frame, during an election period and with little public discussion.⁸

The resulting legal framework is generally adequate for the conduct of democratic elections. While the changes in legislation were widely accepted as necessary and welcomed by most election stakeholders, they resulted in a significantly different legal framework than the one in place when the election was called.⁹ Further, the harmonization of election legislation remains an issue and can only be properly addressed once there is stability in all related election legislation.

In order to ensure stability in the election legislation and further harmonization, efforts should be made to finalize electoral reform well in advance of next elections and to build in safeguards against changing legislation prior to an election. Consideration could also be given to further delegating regulatory authority to the CEC so that, as the principal body responsible for the implementation of the election law, it has the flexibility to promptly react to any changes in the political-security environment in order to ensure uniformity in how emergency situations are addressed.

Throughout the pre-election period, numerous proposals for additional legislation to address the conduct of the election in the changing political-security environment and to facilitate access to the polls for citizens from the Crimean peninsula were considered by parliament. On 15 April, parliament

⁵ The primary legislation is supplemented by the Law on Political Parties, some provisions of the Code of Administrative Proceedings, Code of Administrative Offenses and the Criminal Code, as well as regulations adopted by the CEC.

⁶ The election law was amended on 28 February, 13 March, 8 April, 6 May, 15 May, and 20 May 2014.

⁷ The 6 May amendments reduced the minimum number of Precinct Election Commission (PEC) members from 12 to 9, to address a shortfall in nominations by presidential candidates. These amendments were submitted and adopted immediately prior to the deadline for PEC formation. Amendments on 15 May addressed the role of executive bodies in ensuring the organization and security of the election and permit the relocation of District Election Commissions (DECs) in emergency situations. Finally, 20 May amendments prescribed the destruction of undeliverable ballots and permitted the addition of military personnel serving in Donetsk and Luhansk oblast to the voter list on election day.

⁸ The 2013 amendments to the law on parliamentary elections were the result of multiple roundtable discussions with legal and civil-society experts and with the involvement of the Ministry of Justice, the OSCE/ODIHR and the Venice Commission.

⁹ Previous OSCE/ODIHR reports on elections in Ukraine have criticized changes in election legislation shortly prior to an election as contrary to international good practice and potentially confusing for participants. The Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters recommends not modifying key aspects of the electoral legislation within a year prior to an election (point II.2.65). The Code is available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e).

passed the Law on Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Order on the Temporary Occupied Territory of Ukraine. In addition to addressing many key legal questions, the law also stated that voting would not take place on the Crimean peninsula and relaxed procedures for citizens residing in those territories to temporarily register to vote in other parts of Ukraine. Even though procedures allowing voters from the Crimean peninsula to vote elsewhere were relaxed, they remained onerous in practice.¹⁰

As part of the broader electoral reform in Ukraine, the Ministry of Interior proposed amendments to the Criminal Code in relation to election-related criminal offenses. During the campaign period, there were two unsuccessful attempts in parliament to get the amendments on the agenda and then passed. The proposed amendments would increase criminal liability for election-related offenses, broaden the scope of those who can be held liable, and further define electoral offenses.

Prior to the next election, parliament should return to the consideration of amendments to the Criminal Code recently put forward by the Ministry of Interior which would increase liability for and further define election offenses, including addressing vote buying.

The Constitution provides for equality between women and men in public and political life. In addition, the Law on Equal Opportunities for Women and Men specifically provides for equal rights and opportunities in the election process.¹¹ In practice, however, the participation of women in political life remains low.¹²

V. THE ELECTION ADMINISTRATION

The election administration has three tiers, comprising the CEC, DEC's and PEC's. While the territory of Ukraine is divided into 225 election districts, for the 2014 early presidential elections only 213 DEC's were formed. This was because of the impossibility of holding elections in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol due to the political situation that developed shortly after the early presidential election was called.¹³

For the early presidential election, 32,236 polling stations were established. Due to the insecurity that developed during the pre-election period in Donetsk and Luhansk oblasts, many DEC's there had difficulty in forming PEC's, and the number that was actually established is not known. Ultimately, on election day only 179 out of 213 DEC's functioned and results were received from 29,213 PEC's.

¹⁰ In order for citizens from the Crimean peninsula to request a temporary change of voting address, they were required to apply in person at a Register Maintenance Body in another part of Ukraine no later than five days before election day. This meant that they either had to already be living outside the occupied territories or travel out to request the temporary change of address and then again to vote.

¹¹ In 2013, the OSCE/ODIHR reviewed draft amendments to the Law on Equal Opportunities that aimed to introduce general measures to ensure gender balance in political appointments. See at: <http://www.legislationline.org/topics/country/52/topic/7>.

¹² The issue of low participation of women in political life has been raised by some non-governmental organizations, including the fact that the Ministry for Social Policy has for some time now had no one heading its Department of Family, Gender Policy and Fight against Trafficking in Human Beings, which in the view of interlocutors limits governmental activities in this regard. Parliament is working through the Equal Opportunity Caucus on measures that would increase participation of women in politics.

¹³ On 13 April, the CEC adopted Resolution No. 265 on the impossibility to form DEC's in the 12 election districts located on the Crimean peninsula due to: the non-submission of DEC nominees by the candidates; the non-response of local government bodies established under Ukrainian law to letters sent by the CEC on resourcing DEC's and proposing candidates to DEC's (of 24 March and 10 April, respectively), and the social and political situation in these territories which made it impossible to uphold fundamental principles for a popular vote.

Five of the 15 CEC members are women, including one deputy chairperson and the secretary. Men and women were almost equally represented on DEC, including as chairpersons. OSCE/ODIHR EOM observers reported a higher proportion of women serving as DEC secretaries (some 68 per cent). In polling stations observed by IEOM observers, 66 per cent of PEC chairpersons were women; overall, women accounted for 71 per cent of PEC members in these polling stations.

A. THE CENTRAL ELECTION COMMISSION

The CEC is a permanent, independent state institution that should, among other requirements, operate on the basis of legality, collegiality, professionalism and openness. Its 15 members are appointed for a seven-year term by parliament, on the basis of presidential nominations. According to Article 6 of the Law on the CEC, the presidential nominations should “take into account the suggestions of the parliamentary factions and groups”. On 23 March, the Law on the CEC was amended to enable the CEC members who were appointed on 1 June 2007 to continue to fulfill their functions after the seventh year of their appointment, thereby avoiding a situation where the CEC’s mandate would end in the middle of the electoral process. On 1 April, parliament accepted the resignation, for personal reasons, of two CEC members and appointed two new commissioners.

The law on the CEC should include ‘impartiality’ as one of the CEC’s guiding principles.¹⁴ It should also elaborate the role of parliamentary factions in the selection of CEC members, so as to ensure balance and pluralism in the CEC’s composition.

Despite the challenging political environment, limited lead-time, and changeable legal framework, the CEC operated independently, impartially and collegially. While the CEC has the responsibility, among other things, to ensure the implementation and protection of citizens’ electoral rights, in practice this can only be achieved with the full co-operation of other state institutions at all levels. During April and May, the security situation in Donetsk and Luhansk oblasts sharply deteriorated, thereby jeopardizing the holding of elections in many election districts in these two oblasts.¹⁵

In May, the CEC issued two resolutions highlighting obstruction in the work of DEC, PEC and Register Maintenance Bodies (RMBs) in the two easternmost oblasts, as well as other actions by illegal armed groups which endangered “the life and health of the members of ... election commissions” and the continuous interference in their work and appealed to the state authorities to “take urgent measures to ensure the implementation of electoral and other constitutional rights and freedoms of the citizens residing in Donetsk and Luhansk oblasts.”¹⁶ However, in Resolution No. 617, the CEC cited “inaction by certain internal affairs bodies and the Security Service” to ensure the security of election commission and RMB premises.

While it is hoped that future elections in Ukraine take place in a secure environment, the government could consider establishing an operations group that brings together the electoral, security and law enforcement bodies and which functions under the coordination of the executive.

In general, the CEC was efficient and met all legal deadlines. Between the announcement of the election on 25 February and the announcement of the final election results on 2 June, the CEC adopted 739 resolutions on a wide variety of issues related to the presidential election, as well as on local

¹⁴ In accordance with paragraph 20 of General Comment 25 on Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) adopted by the UN Human Rights Committee, 12 July 1996.

¹⁵ The ability of OSCE/ODIHR EOM observers to directly observe the pre-election situation became increasingly restricted due to the security situation in these oblasts.

¹⁶ CEC Resolution 505 of 7 May and Resolution 617 of 16 May.

elections and a parliamentary by-election, which were also held on 25 May.¹⁷ Almost all CEC resolutions were adopted unanimously. However, a few aspects of the election were not adequately regulated by law or by the CEC. This reduced uniformity in the administration of the process.¹⁸ Some DEC members reported a lack of responsiveness from the CEC to their issues and queries. This may have been due to the high workload of CEC members due to their extensive responsibilities.

The CEC conducted its work in a largely transparent manner. In general, its sessions were open to candidates and their representatives, who were able to address the commission, as well as to media and accredited observers. However, late on 24 May and on election day, the CEC held some sessions without informing those with the right to attend, including the OSCE/ODIHR EOM. Some of the resolutions adopted at these sessions concerned ‘non-standard’ procedures to respond to the situation in Donetsk and Luhansk oblasts. While these resolutions demonstrated the CEC’s commitment to enabling citizens there to vote, some arrangements may not have been in full conformity with legal provisions.¹⁹ The CEC published all its resolutions and a wide variety of other information on its website and made a significant effort to publish thousands of DEC decisions. However, beginning on 21 May, the CEC stopped posting the text of its resolutions on its website due to technical problems (see Section XIII, Election Day).

As in previous elections, the CEC held unannounced ‘preparatory’ meetings prior to sessions. On 11 April, the CEC amended its Rules of Procedures, defining these meetings as an organizational form of its activity, and including provisions enabling invited persons to attend.²⁰

B. DISTRICT ELECTION COMMISSIONS

DECs and PECs are temporary bodies whose members are nominated by the candidates.²¹ DECs are appointed by the CEC and PECs are appointed by DECs. DECs must have a minimum of 12 members. By 9 April, the legal deadline, 21 of the 23 candidates had nominated 4,164 DEC members – a number sufficient to form the commissions without requiring the CEC to nominate members.²² DEC chairpersons, deputy chairpersons and secretaries (executives) were assigned in proportion to the number of nominations, using a formula established by the CEC. This ensured an even distribution of these positions among candidates. According to data issued by the CEC, some 71 per cent of these appointees had prior election commission experience – less than in previous elections.²³

The 2014 amendments to the election law shortened the timeframe for many actions, including DEC and PEC nomination and appointment, and the lead-time for DECs to start operations.²⁴ OSCE/ODIHR EOM observers reported that 74 of the 213 DECs expressed concern at the limited time available to organize the election after their appointment. A significant minority of DECs had difficulty in achieving the quorum required for their inaugural meetings, largely due to non-attendance.²⁵ 22 DECs

¹⁷ Local elections were held in seven oblast capitals and various other towns and villages. The by-election was held in Ivano Frankivsk.

¹⁸ For example, the CEC did not regulate the mechanism to redistribute DEC executives among the candidates after a candidate withdrawal; the methods for DECs to allocate executive positions in the PECs among nominees, and how appointees are identified where candidates (combined) nominate less than the legal minimum number of members on DECs and PECs.

¹⁹ For example, Resolution 740 allowed PECs to produce result protocols (according to the CEC standard form) by their own means and stated that these would be considered as valid even if they did not bear the PEC stamp.

²⁰ CEC Resolution 260 of 11 April 2014.

²¹ In March 2014, the number of DEC and PEC each candidate could nominate was reduced from two to one.

²² At the time of their initial appointment, DECs had between 16 and 21 members.

²³ OSCE/ODIHR EOM observers reported that 52 per cent of DEC chairpersons had previously served on a DEC.

²⁴ For example, amendments to the election law changed the deadline for forming DECs in early elections from 70 days before election day to 40 days.

²⁵ A high proportion of the initially appointed DEC members resided far from the district of their appointment, e.g. members of DECs in Donetsk, Lviv and Odessa oblasts resided in Kyiv.

were unable to convene by 16 April, the legal deadline, and a few only managed to convene several days later. A small number of DEC members continued to have problems achieving a quorum during the pre-electoral period.

The law allows candidates to replace DEC and PEC members that they nominated at any time prior to election day and without the need for justification. By 23 May, some 43 per cent of DEC members had been withdrawn or replaced, some on multiple occasions. OSCE/ODIHR observers frequently reported delays in making reappointments, and in the week before the election some DEC members still had vacant DEC executive positions.²⁶ The withdrawal of candidates Nataliya Korolevska and Oleh Tsaryov necessitated the reallocation of 56 DEC executive positions among nominees of other candidates. The CEC decided to prioritize electoral experience, and consequently some candidates had a slightly higher proportion of DEC executives than others.²⁷ Close to election day, representatives of Petro Symonenko sought to withdraw all DEC and PEC nominees in a number of election districts. The frequent changes to DEC and PEC composition increased the already heavy workload and negatively affected the efficacy of the election administration. While training of DEC and PEC members did occur, which OSCE/ODIHR observers assessed as being of good quality, the high turnover of members meant that some of the replacements were not trained.

Serious consideration should be given to revising the method of appointing DEC members to better ensure professionalism and stability in their work. This should enable training to be more effective and the institutional capacity to become more developed.

At the start of their work, a significant minority of DEC members lacked sufficient operational resources, although the situation improved over time.²⁸ A high number of DEC members expressed concern at the limited size of their financial allocation and the late transfers of funds.²⁹ In general, DEC members managed to overcome the challenges they faced and in most districts organized the process efficiently.³⁰ Seventeen DEC members, mostly in rural locations, were required to appoint and supervise over 250 PEC members each.³¹ This number of PEC members presented an additional challenge to their work and on occasions caused congestion and delays during the processing of election results. The generally high number of voters per polling station is also challenging – particularly if different elections are held simultaneously.

The number of commission members appointed at each level should correspond to the actual needs of the electoral administration rather than be the result of the unpredictable number of candidate nominations received. Consideration could be given to increasing the number of DEC members or providing that where a DEC has to manage a high number of PEC members, it may establish operation centres at district (rayon) level. Consideration could also be given to setting a reasonable maximum number of voters per polling station.

OSCE/ODIHR EOM observers reported that nearly all DEC members functioned independently, collegially,

²⁶ For example, DEC members 32, 35, 83, 85, 86, 119 and 142.

²⁷ Notably Zoryan Shkiriyak, Yulia Tymoshenko, Mykhaylo Dobkin, and Petro Poroshenko, whose representation among the executives rose by between 16 to 30 per cent. Anatoliy Hrytsenko challenged the CEC's reallocation of DEC executive positions. The CEC decision was upheld; however, the courts noted that the legal obligation to ensure proportional allocation applies when filling vacated posts and not only upon formation of the DEC.

²⁸ On 18 April, OSCE/ODIHR EOM observers found problems with the resourcing of some 30 per cent of DEC members. By 7 May, some 10 per cent of DEC members still had resourcing issues. By 20 May, resourcing problems remained in election districts 131, 134, 138, 181 and 183.

²⁹ A few OSCE/ODIHR EOM observers reported that some DEC members were initially funding their operations from their private funds.

³⁰ The pre-election preparations/DEC members' organization of the process was assessed as poor in election districts 39, 80, 125, 181 and 183.

³¹ In election districts 14, 15, 20, 23, 65, 66, 67, 123, 124, 126, 128, 156, 166, 167, 168, 191 and 192.

transparently and impartially.³² Nevertheless, a general perception remains that DEC and PEC members nominated by the candidates serve these candidates' interests, and some OSCE/ODIHR EOM interlocutors commented that in practice candidates are expected to make payments to the election commissioners that they nominated.

To enhance the perception of impartiality of DECs and PECs, the law should prohibit payments from candidates to DEC and PEC members. As for the CEC, the election law should require DECs and PECs to undertake their work impartially.

Shortly after their appointment, some DECs in parts of Donetsk and Luhansk oblasts were targeted by illegal armed groups. Serious issues that occurred prior to the staging of so-called local 'referenda' on 11 May included the unauthorized occupation of³³ or intrusion into³⁴ election commission premises by illegal armed groups and other forms of intimidation of DEC members.³⁵ Many DECs in Donetsk and Luhansk oblasts were unable to form PECs at all, and where they did manage to do so, many of the appointed members resigned due to fear of serving on a PEC.

After 11 May, the frequency and intensity of incidents in which DECs and PECs were targeted increased dramatically, particularly the week before the election. Some DECs and PECs which had been functioning up to that point – albeit under difficult conditions – were prevented from continuing with their work due to eviction and closure of DECs by illegal armed groups and the seizure or destruction of equipment and/or election materials. Direct intimidation of DEC and PEC members also rose sharply and included threats to their person or their family members if they persisted in organizing the election,³⁶ the abduction of commission members,³⁷ and forced entry into a DEC chairperson's private home. Other serious incidents included the shooting of a candidate proxy.³⁸

In the run-up to the election, the CEC took various actions to try to enable polling to take place in Donetsk and Luhansk oblasts, including by relocating DECs.³⁹ OSCE/ODIHR EOM observers also stressed the determination of many DEC members in these oblasts to overcome the assaults and threats, e.g. by holding secret meetings at undisclosed locations. However, ultimately, the attacks on the election administration, general lawlessness, and the impossibility to distribute ballots and to open polling stations made the holding of the election in most election districts in Donetsk and Luhansk oblasts impossible. While polling did take place in some districts in these oblasts, some 4.09 million citizens were not able to vote.⁴⁰

C. PRECINCT ELECTION COMMISSIONS

Many of the candidates did not submit PEC nominations by the legal deadline, and OSCE/ODIHR EOM observers reported that over half of DECs faced difficulties in forming PECs with the legal

³² Although issues with respect for one or more of these principles were reported in election districts: 25, 31, 32, 144, 145, 181 and 222.

³³ For example, premises initially assigned to DECs 47, 51, 53 and 57 were illegally occupied.

³⁴ For example in DECs 42, 44, 58, 108, and 110.

³⁵ For example, on 29 April some 100 people demanding the DEC halt preparations for the early presidential election attempted to intrude into the premises of DEC 116 (Luhansk oblast). DECs 108 and 110 (also Luhansk oblast) were subject to intimidation on 7 May, which in the former included the demand for the members to resign their posts, and in the latter illegal armed people assaulting PEC members gathered for a training.

³⁶ For example, the DEC secretary in election district 44 was threatened with being shot, and PEC members in election districts 54 and 55 endured threats that their family members would be harmed.

³⁷ The DEC chairpersons of election districts 44 and 48 were abducted; the latter on two occasions.

³⁸ The incident took place on 16 May, in election district 56. The OSCE/ODIHR EOM observers were informed by the candidate's head of campaign.

³⁹ On 6 May, the CEC relocated DEC 47 from Slovyansk to Olexandrovka, an adjacent and more secure location, and on 23 May adopted a resolution to relocate DECs in Donetsk city to the airport.

⁴⁰ Some 972,000 voters had the opportunity to vote in Donetsk and Luhansk oblasts.

minimum of 12 members. DEC members employed various solutions to make up the shortfall, including asking local self-government bodies to suggest experienced polling staff and asking DEC members or candidate proxies for proposals. This may have influenced the pluralism of some PECs.⁴¹ Due to a lack of guidance in the law and by the CEC, DEC members used a variety of methods to allocate PEC executive positions, including lotteries; despite this lack of guidance, they achieved a proportional allocation in almost all districts.⁴² OSCE/ODIHR EOM observers reported PEC membership changes in the majority of election districts, causing DEC members and PECs additional operational difficulties.⁴³

On 6 May, the legal deadline for forming PECs, parliament amended the election law by reducing their minimum size from 12 to 9 members.⁴⁴ Subsequently, concerns were raised that the number of appointed PEC members may not be sufficient to conduct polling efficiently, and on 21 May the election law was again amended to allow DEC members to appoint additional members, up to a maximum of 18 persons. While this could have alleviated the problem of limited capacity at polling stations, the change came very late in the process and some DEC members could not respond in time.

VI. VOTER REGISTRATION

Voter registration is passive and continuous and is based on the centralized State Voter Register (SVR). The CEC oversees the SVR, which is updated monthly and maintained continuously by 27 Registration Administration Bodies (RABs) and 756 RMBs. Since 2013, voters can check their records online, thereby enhancing transparency.⁴⁵ According to the official CEC final results protocol, 34,214,652 voters were registered to vote, of whom approximately 55 per cent were women.⁴⁶ Some 666,990 homebound voters were registered to vote at their place of stay, and 472,058 voters were registered to vote at Ukrainian diplomatic and consular offices abroad. Under the amendments to the election law adopted in March 2014, voters abroad could only vote with international, diplomatic or service passports.⁴⁷

OSCE/ODIHR EOM interlocutors voiced general confidence in the accuracy of the voter register. Preliminary voter lists, invitation cards and final voter lists for each regular polling station and special stations at penitentiary institutions were extracted from the SVR and compiled separately by RMBs.⁴⁸ According to the election law, RMBs were to transfer preliminary voter lists and voter invitation cards to the respective PECs no later than 16 days before election day. This deadline was shortened to 8 days shortly prior to election day. OSCE/ODIHR EOM observers reported that almost all PECs for which handover was observed received the preliminary voter lists within or shortly after the deadline.⁴⁹ PECs made voter lists available for public scrutiny the day after they received them, in order to allow voters to verify their records and request amendments if necessary.

⁴¹ OSCE/ODIHR EOM observers reported political imbalance in PECs in districts 78, 87, 125, 127 and 210.

⁴² OSCE/ODIHR EOM observers reported a lack of proportionality in only three districts: 19, 122 and 209.

⁴³ This caused difficulties in 65 per cent of DEC members and 49 per cent of PECs.

⁴⁴ The change only became law when it was published on 7 May.

⁴⁵ Some 108,000 voters used this facility from 25 February to May 20. Voters could check their records in the SVR on the CEC's webpage.

⁴⁶ On 21 May, after the compilation of the final voter lists, the SVR office reported a total of 35,906,852 registered voters. The difference of 1,692,200 was explained by the SVR office by the deduction of the number of voters registered on the Crimean peninsula and the addition of voters who entered medical institutions after the printing of the final voter lists and thus were added to final lists by the PECs themselves, as per Articles 36.2 and 36.6 of the election law. Furthermore, after the 20 May amendments of the election law, military servicemen deployed to Donetsk and Luhansk oblasts were able to register and vote on election day.

⁴⁷ Previously, voters residing abroad could also vote with their national ID (passport of citizen of Ukraine).

⁴⁸ Voter lists for other special polling stations were prepared by the respective PECs, based on the list of voters submitted to them by the heads of the respective institutions.

⁴⁹ OSCE/ODIHR EOM LTOs observed the handover of voter lists to PECs at 109 RMBs.

Shortened deadlines for printing preliminary voter lists could be reconsidered to allow enough time for voters to review the voter lists and request necessary changes.

Candidates are entitled to a protected electronic copy of the voter register, which cannot be copied or printed. This raises the issue of the practicality of using the electronic register to verify millions of voter records. By 14 April, electronic copies were issued to seven candidates who had requested them.

Consideration could be given to introducing downloadable and printable voter lists for political parties, candidates and civil society to conduct a meaningful scrutiny of the voter lists and thereby enhance transparency.

Due to the situation in eastern Ukraine, in early May the CEC temporarily closed access to the SVR database for some 40 RMBs in Donetsk and Luhansk oblasts, to prevent abuse.⁵⁰ Consequently, the preliminary voter lists of some 1,500 PECs (out of 3,907 in these oblasts) were not printed and distributed within the legal deadline then in effect. Access to the SVR for all but 13 of these RMBs was restored by election day.⁵¹ According to the SVR office, lists were seized from two RMBs in the two easternmost oblasts.⁵² In Donetsk and Luhansk oblasts, the handover of voter lists could not be observed by OSCE/ODIHR EOM observers due to the security situation. Despite the challenging security situation in these oblasts, RMBs nevertheless managed to prepare and print voter lists for the respective PECs. The CEC reported that in Donetsk and Luhansk oblasts, only 32 and 25 per cent of PECs, respectively, were able to receive voter lists.

Following the March amendments to the election law, voters can no longer register on election day. The CEC sought to raise awareness of legal provisions that allow all Ukrainian voters, including those residing on the Crimean peninsula, to change their voting location on a temporary basis without changing their residence.⁵³ Requests for temporary changes of voting address had to be justified,⁵⁴ with the exception of voters whose voting address is on the Crimean peninsula, who did not need any justification apart from their ID. In practice, however, the OSCE/ODIHR observed differing and inconsistent application of this provision, as well as a late surge in the number of voters who requested temporary changes, thereby overloading the capacity of RMBs. In general, voter education appeared to be insufficient.

Since a presidential election is conducted within a single nationwide constituency, consideration could be given to waiving requirements for voters to justify their request for temporary change of their voting address and to enable them to request such changes based only on their IDs.

According to OSCE/ODIHR EOM observers, very few voters requested a temporary change of their voting address in the five RMBs adjacent to the Crimean peninsula. By the deadline of 20 May, some 171,000 voters requested to temporarily change their voting address, including some 6,000 residents of the Crimean peninsula.⁵⁵ While the approximately 1.8 million eligible voters resident in the

⁵⁰ The actual number of RMBs whose access was blocked varied from day to day.

⁵¹ Access to the SVR for these RMBs remained blocked as their premises remain occupied. These RMBs were responsible for the records of some 913,633 voters.

⁵² On 15 May, voter lists were seized by illegal armed people from Kyivski district RMB in Donetsk city and Zhovtnevyi district RMB in Luhansk city.

⁵³ According to Article 7.3 of the Law on the State Voter Register, requests for temporary changes of voting address had to be filed no later than 5 days before election day. Information was posted on the websites of the CEC http://www.cvk.gov.ua/vp_2014/zmina_adresy/ and the SVR https://www.dr.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=108&pmm_id=98.

⁵⁴ However, the law does not specify what is considered a justification.

⁵⁵ On 29 April, the CEC adopted Resolution No. 415 that allows 725 RMBs in the rest of the country to enter changes to the voter registration records of residents of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, where RMBs are not functioning, thus enabling these citizens to temporarily change their voting address.

Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol were permitted to register to vote at locations outside the Crimean peninsula, they faced serious difficulties caused by de facto obstacles, as well as cumbersome legal requirements.⁵⁶

The Ukrainian authorities should consider revising the legal arrangements related to the electoral participation of citizens resident in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, with the objective of enhancing opportunities for their participation. In this respect, procedures regarding their registration and voting should be simplified to the maximum extent possible. The electoral and governmental authorities should intensify their efforts to inform residents in these territories of the means by which they can vote.

VII. CANDIDATE REGISTRATION

A Ukrainian citizen is eligible for the presidency if he or she is older than 35, has the right to vote, has resided in Ukraine for at least 10 years prior to election day, and has command of the state language.⁵⁷ The residency requirement appears at odds with international standards.⁵⁸ A provision that a presidential candidate must not have been convicted of an intentional crime has been removed from the law, in line with previous OSCE/ODIHR and Venice Commission recommendations.⁵⁹ Candidates can be nominated by a political party or through self-nomination.

Consideration should be given to removing the residency requirement for candidates, in order to bring the legislation in line with international obligations and good practice.

In order to be registered, each prospective candidate had to submit a comprehensive set of documents, together with a document certifying that a deposit of UAH 2.5 million (around EUR 178,000 at the time of registration) had been paid into a special CEC bank account. This sum is only returned to rejected nominees and the two candidates who qualify for a second round.⁶⁰ The law is silent on the return of deposits if an election is decided in the first round.

Consideration could be given to introducing a threshold of votes for a refund of the financial deposit. Furthermore, the law should be amended to explicitly state the conditions for a refund in a one-round election.

The CEC registered candidates in accordance with legal provisions and in a largely inclusive manner. It received 46 candidate applications by the legal deadline, registering 23 candidates – of whom 7 were

⁵⁶ In order to vote, residents of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol had to first register with an RMB outside these territories, no later than 5 days before election day. Thus, exercising the right to vote may have necessitated two trips and expenses involved with travel and possible overnight accommodation. Moreover, Crimean residents may also have faced delays involved in crossing the administrative border.

⁵⁷ The legislation does not elaborate how, if at all, a candidate's command of the state language is assessed.

⁵⁸ "Persons who are otherwise eligible to stand for election should not be excluded by unreasonable or discriminatory requirements such as education, residence or descent, or by reason of political affiliation". See Paragraph 14 of General Comment No. 25 (1996) to Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) by the UN Human Rights Committee. In addition, the Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters, point I 1.1 c iii-iv: iii. states that "a length of residence requirement may be imposed on nationals solely for local or regional elections; iv. the requisite period of residence should not exceed six months; a longer period may be required only to protect national minorities." See also OSCE/ODIHR and Venice Commission Joint Opinion CDL-AD(2009)040.

⁵⁹ See also judgments of the European Court of Human Rights in *Scoppola v. Italy* (No.3), 22 May 2012 and *Hirst v. the United Kingdom* (No. 2), 6 October 2005.

⁶⁰ The OSCE/ODIHR in its Final Report on the 2010 presidential election recommended: "Reducing of the financial deposit required for a candidate to register and the threshold of votes needed for a refund of that deposit should be considered."

nominated by political parties – and rejecting 23 applicants. All of the rejected candidates had material errors in their applications.⁶¹ Twenty-two had failed to pay the deposit, while the CEC decided that the other nominee's application had not complied with the documentation requirements and other provisions of the law.⁶²

Eleven of the 23 rejected registration applications were appealed to the Kyiv Administrative Court of Appeals. The Kyiv Court of Appeal and the High Administrative Court upon second-instance review upheld all CEC decisions to reject registration based on the absence of proof of deposit and deficiencies in the documentation submitted.⁶³ In the one case where the rejected applicant had paid the deposit, the appeal was withdrawn at the request of the appellant. One rejected candidate unsuccessfully challenged the CEC decision on Mr. Poroshenko's registration in court.

Two candidates withdrew from the election by the legal deadline. The 21-candidate field⁶⁴ which included two women,⁶⁵ offered voters a wide choice among candidates representing diverse political views.

VIII. THE CAMPAIGN ENVIRONMENT AND CAMPAIGN FINANCE

Under the election law, a candidate may start campaigning the day after he or she is registered. The campaign period ends at midnight of the Friday before election day (for this election, 23 May). The campaign started late, and only intensified in most of the regions in the last two weeks prior to election day. Overall, the campaign remained subdued. Ongoing political and security developments overshadowed the campaign environment and affected the election.

Candidates were able to campaign freely and without undue restrictions, except in Donetsk and Luhansk oblasts, as acknowledged by most candidates.⁶⁶ However, the OSCE/ODIHR EOM observed a number of campaign-related incidents across the country. In particular, campaign billboards and some candidates' posters were damaged in different regions, including one case of systematic destruction of campaign materials.⁶⁷ In addition, campaign activities of three candidates were obstructed,⁶⁸ and numerous cases of attack and threats on political party offices and campaign staff were reported by

⁶¹ In line with previous OSCE/ODIHR and Venice Commission recommendations, the amended law provides nominees with the opportunity to correct technical errors and inaccuracies in submitted documents. Ibid. CDL-AD(2013)006, para 60.

⁶² The CEC closely scrutinized the application of nominee Darth O. Vader. It decided that his supporting documents and his electoral programme did not comply with the legal requirements and referred the matter to the prosecutor regarding potentially falsified documents.

⁶³ Two cases were partially satisfied by the Kyiv Court of Appeals regarding deficiencies in the documents, but upon further review, the High Administrative Court upheld the original CEC decisions in their entirety.

⁶⁴ Olha Bohomolets, Yuriy Boyko, Andriy Hrynenko, Anatoliy Hrytsenko, Mykhailo Dobkin, Oleksandr Klymenko, Valery Konovalyuk, Renat Kuzmin, Vasil Kuybida, Oleh Lyashko, Mykola Malomuzh, Petro Poroshenko, Vadym Rabynovich, Volodymyr Saranov, Petro Symonenko, Yulia Tymoshenko, Serhiy Tihipko, Oleh Tyahnybok, Vasil Tsushko, Zoryan Shkiryak and Dmitro Yarosh.

⁶⁵ The third female candidate, Nataliya Korolevska, decided to withdraw from the presidential election to focus on her social assistance activities.

⁶⁶ Sixteen of 21 candidates noted that the security situation in Donetsk, Luhansk and Kharkiv oblasts had a negative impact on their ability to campaign.

⁶⁷ The OSCE/ODIHR EOM noted systematic destruction of Mykhailo Dobkin's posters and billboards in Kyiv, Mykolaiv, Odessa, Ternopil and Sumy. It also observed that Petro Poroshenko's posters were destroyed in Ivano-Frankivsk and Anatoliy Hrytsenko's posters were destroyed in Lutsk.

⁶⁸ Mr. Dobkin in Dnipropetrovsk, Kyiv and Kherson oblasts; Mr. Hrytsenko in Poltava oblast; Mr. Tihipko in Luhansk oblast. Mr. Dobkin's proxy informed the OSCE/ODIHR EOM that two appeals had been submitted to the Prosecutor General over several such cases.

OSCE/ODIHR EOM observers.⁶⁹ Three candidates' tents and staff were attacked in Luhansk oblast.⁷⁰ One case of distribution of military uniforms by a Svoboda party representative was observed in Rivne oblast.⁷¹ Some breaches of the campaign-silence provisions were observed, including campaign leaflets from Ms. Tymoshenko being received by mail on the day before election day, and posters of several candidates not being removed.⁷² In contrast with previous elections, the OSCE/ODIHR EOM observed no cases of misuse of administrative resources, and interlocutors did not raise it as an issue of concern, with some isolated exceptions in the west.

Consideration should be given to amending the election law to provide effective, proportionate and dissuasive sanctions for violations of campaign rules, as the existing legislation does not include an effective enforcement mechanism to address such violations. Consideration could for instance be given to shortening the timeline for deciding on campaign violations.

Only nine candidates conducted a visible campaign throughout most regions. Campaign methods included media advertising, use of billboards, posters, tents, leaflets and newspapers, and to a lesser extent rallies, door-to-door canvassing and the use of social media. Candidates campaigned at oblast center and city levels, with only a few candidates being active themselves in rural areas. In total, the OSCE/ODIHR EOM observed 114 rallies of different scale, mainly in the west and center of the country; 100 of these rallies were held by five candidates. All rallies observed were organized in a peaceful and orderly manner. Only two prominent candidates, Petro Poroshenko and Yulia Tymoshenko, were able to hold rallies that drew several thousand people. Some candidates stated that they were conducting less prominent campaigns due to the economic situation and limited financial means. Four candidates who had limited or no campaign activities announced in the media, after the legal deadline for candidate withdrawal, that they were pulling out of the election.⁷³

The main political and security issues facing the country were reflected in candidates' campaign messages: their programmes included security, stability and unity of the country, decentralization, constitutional reform, language policy, reform of the armed forces, the fight against corruption and oligarchy, as well as relations with the European Union, NATO and the Russian Federation.

Freedom of assembly is guaranteed in the Constitution, although reasonable and sufficient notice must be given in order for local authorities to make necessary preparations.⁷⁴ According to the Constitution, any procedures for organizing public gatherings must be set out in law, and to prohibit a gathering, local authorities must seek a court order. Some local and city councils still have and are enforcing old local regulations for requesting gatherings, while others have sought court orders to prevent public gatherings due to public order concerns. OSCE/ODIHR EOM observers noted, however, that this did not directly affect the organization of any campaign events in practice during the campaign period.

Relevant authorities should ensure compliance with the constitutional requirement that the exercise of the right to assembly be governed by law and eliminate all local regulations for organizing public

⁶⁹ A disproportionately high number of Communist Party offices: in Kyiv, Rivne, Zakarpattia, Vinnytsia, Dnipropetrovsk and Ternopil oblasts; Party of Regions offices in Chernivtsi and Chernihiv oblasts. Batkivshchyna reported attacks or threats in Kyiv, Lviv and Odessa oblasts; campaign offices of Petro Poroshenko were attacked in Donetsk and Cherkassy oblasts.

⁷⁰ Mr. Hrytsenko, Mr. Poroshenko, and Ms. Tymoshenko, according to reports by OSCE/ODIHR EOM observers.

⁷¹ According to OSCE/ODIHR EOM observers, on 19 May, Svoboda member of parliament Oleh Osukhovskyy, donated 300 military uniforms to conscripts in the Rivne Regional Military Commissariat.

⁷² Letters of Ms. Tymoshenko in Chernihiv and Mykolaiv; posters of Mr. Poroshenko and Mr. Tyahnybok. Local government authorities are required to remove posters at the start of the campaign silence period.

⁷³ Zoryan Shkiryak, Petro Symonenko, Vasyl Tsusko and Oleksandr Klymenko; the latter announced that he was withdrawing in favour of Mr. Poroshenko. However, these candidates remained on the ballot paper.

⁷⁴ Article 39 of the Constitution and its interpretation from Constitutional Court of Ukraine Decision No. 4-rp/2001, dated 19 April 2001 (Case No. 1-30/2001).

gatherings that are not based on national legislation.

A. CAMPAIGN FINANCE

The election law does not provide adequate regulations for campaign financing. Recent amendments to the election law did not introduce any measures to ensure transparency of campaign funding, spending and reporting, as previously recommended by the OSCE/ODIHR.⁷⁵ Moreover, provisions in the law continue to give an advantage to candidates nominated by political parties.⁷⁶

The election law should be amended to provide equal opportunities for self-nominated and party candidates with regard to campaign finance regulations.

A campaign can be financed from candidates' private funds, individual donations, and funds from the nominating party. There is no limit to the amount a party can contribute to its candidate's campaign. Individuals can donate up to 400 minimum salaries (some UAH 490,000, around EUR 32,000) to a candidate. Donations from foreign citizens, anonymous sources and legal entities are prohibited. The election law stipulates that a presidential candidate must create two designated campaign bank accounts, for funds and expenses. There are no limits to campaign spending, and there is no requirement for candidates to report on their campaign finances prior to election day. In a welcome development, six candidates signed up to an initiative by the Chesno Civil Movement to disclose their campaign funds during the campaign period.⁷⁷

The election law requires that all expenditures must be made by bank transfer from the expense account. As required by law, the candidates submitted financial reports to the CEC within 15 days after election day, and the CEC published these reports in the state newspapers *Holos Ukrainy* and *Uryadovyi Kurier* on 12 June. However, the law does not provide detailed requirements regarding the financial reports published by the CEC.

Provisions regulating campaign financing should be strengthened to enhance the transparency of campaign funds. Funding and expenditure records could be made public in a timely manner before and after election day. The legal framework should provide for independent oversight and monitoring of campaign financing, including the possibility of effective, proportionate and dissuasive sanctions for violations of campaign-finance regulations.

IX. THE MEDIA

A. MEDIA ENVIRONMENT

The media landscape is diverse and comprises a large number of state and private broadcast, print and online outlets. However, the lack of autonomy of the media from political or corporate interests often affects their editorial independence. Furthermore, poor professional standards leave room for a blurring between journalism and paid-for coverage.

⁷⁵ See OSCE/ODIHR EOM Final Reports on the 2004 and 2010 presidential elections, as well as Joint Opinions provided by the OSCE/ODIHR and the Venice Commission.

⁷⁶ This is not in line with the Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters, I.2.3, available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e). Ibid. CDL-AD(2009)040, paras. 48–53.

⁷⁷ See: <http://chesno.org/>.

The primary source of public information in Ukraine is television, while Internet is increasing its role and importance as a source of information by offering a wide range of views.⁷⁸ The state-owned broadcast media, which includes national, regional and municipal channels, will be transformed into a public-service broadcaster by the Law on Public Television and Radio Broadcasting of Ukraine.⁷⁹ The introduction of this law was a long-standing OSCE/ODIHR recommendation. Currently, the state-owned national television First Channel simultaneously broadcasts different content at certain times, depending on the network used – cable or free digital terrestrial network – and does not have editorial control of externally produced content which it broadcasts. This raises questions regarding its capacity to provide a consistent public service to the citizens and to duly comply with legal provisions, especially on campaign coverage.⁸⁰

B. THE LEGAL FRAMEWORK

The Constitution guarantees freedom of speech and prohibits censorship, and the media legal framework generally provides for media freedom. In a positive development, parliament adopted amendments to a set of laws to reinforce effective access to public information.⁸¹

OSCE/ODIHR EOM media interlocutors in most parts of the country reported that media outlets' and journalists' freedom slowly grew over the pre-election period. By contrast, freedom of the media was a major concern in the east of Ukraine, and to a lesser extent in the south: journalists and media operating there faced constant and severe threats and harassment, including kidnapping and short detentions of journalists and seizure of media outlets.⁸² The Kyiv District Administrative Court, upon a request of the National Television and Radio Broadcasting Council (NTRBC), imposed a temporary ban on four Russian television (TV) channels for alleged propaganda against the Ukrainian authorities.⁸³ De facto, however, the ruling was not respected by several regional cable operators in Donetsk and Luhansk oblasts. In addition, on several occasions, the signal of some national and regional Ukrainian broadcasters was taken off the air and replaced by Russians TV channels by anti-governments forces in these two oblasts.

The competent authorities should take all necessary measures to protect journalists and media outlets from attacks and to ensure that all infringements of the freedom of the media are duly investigated and addressed.

The conduct of the media during the election campaign is regulated by the election law, which stipulates that both state and private media shall offer balanced coverage of the candidates. The law also requires state national media to offer free airtime and space to all contestants. The election law strictly regulates the format of TV debates among candidates, both in state and private media,

⁷⁸ According to a survey of 19 February 2013, conducted by Internews, television is the most popular source of information for 87 per cent of Ukrainians. Internet is an additional source for 42 per cent, and print media for 40 per cent. See: <http://www.umedia.kiev.ua/english/media-research/444-internews-survey-reveals-the-internet-is-a-key-source-of-news-for-nearly-half-of-ukrainians.html#.Uy6kUvmSyut>.

⁷⁹ The law was adopted by parliament on 17 April and signed by the acting president on 13 May. However, due to transitory provisions, the law is not likely to be effectively enforced until 2015.

⁸⁰ First Channel broadcasts an externally produced daily talk show, "Shuster Live", and at certain times of the day rebroadcasts the online TV channel Hromadkse.tv, without exercising editorial control over the content of either.

⁸¹ The laws amending the Laws of Ukraine on Information and on Access to Public Information, which were adopted by parliament on 27 March and signed by the acting president on 17 April, included amendments to several existing legislative acts.

⁸² The OSCE Representative on Freedom of the Media closely followed the deterioration of the media's capacity to freely operate in the country and issued several statements calling for a restoration of the freedom of the media. See: <http://www.osce.org/fom/118990>.

⁸³ The temporary ban was imposed on 25 March by Decision No. 824/3456/14 of the Kyiv District Administrative Court and will be in force until a final ruling of the court on the merits.

potentially limiting the scope for a lively public debate.⁸⁴ Paid campaign advertising is allowed on state and private media, without limitations on the amount of paid advertising, but media outlets have to provide contestants with equal conditions and publish their fees.

The election law does not clearly stipulate the body responsible for overseeing broadcast and print media during an election. While the NTRBC, nevertheless, supervised broadcast media's compliance with existing laws during the election campaign,⁸⁵ its capacity to fully ensure compliance of the media with the law is limited by an unclear system of sanctions.⁸⁶

The election law should define a clear system of sanctions related to violations of its media-related provisions and indicate the competent body to address them. Furthermore, consideration should be given to reinforce the NTRBC as an independent regulatory body and to increase its capacity to oversee and fully ensure the broadcast media's compliance with the legislation, as well as address media-related complaints and impose sanctions for possible violations during the election campaign. Decisions of the independent regulatory body should be taken in a timely manner and made public.

C. OSCE/ODIHR EOM MEDIA MONITORING

OSCE/ODIHR EOM media monitoring showed that during the election-campaign period, the overall political discourse in the media was dominated by the crisis in the southern and eastern regions, including when candidates were directly covered.⁸⁷ Broadcast media covered the campaign in a variety of formats such as news, current affairs programmes, talk shows, debates, interviews, and paid advertising, but focused their editorial coverage on a limited number of contestants.⁸⁸ State national television and radio duly complied with their obligation by offering free airtime to all contestants, who largely availed themselves of this opportunity.⁸⁹

First Channel, in a positive initiative, organized and broadcast "National Debates" with the participation of all candidates.⁹⁰ In the context of a subdued campaign, this initiative constituted an important contribution to enable citizens to make an informed choice. In state TV's news coverage, however, the campaign was very limited. First Channel devoted only 11 per cent of its airtime to the candidates and 59 per cent to covering the work of state institutions. Nevertheless, state institutions refrained from actively participating in the campaign and supporting any candidate. The most popular talk show on First Channel, "Shuster Live", provided Ms. Tymoshenko with 29 per cent of its coverage.⁹¹ Mr. Poroshenko was invited to participate in debates with Ms. Tymoshenko on this talk show, but he declined.

⁸⁴ Article 62 of the election law stipulates that only two candidates may participate in a televised debate and that each candidate can participate only in one debate per channel during the election campaign.

⁸⁵ According to Article 13 of the Law on the National Television and Radio Broadcasting Council.

⁸⁶ The NTRBC's election-related activities included a media-monitoring component. The NTRBC informed the OSCE/ODIHR EOM that its capacity is currently limited to issuing warnings, which it does by notifying broadcasting companies and the CEC about detected violations. A public report was published on 11 June.

⁸⁷ The OSCE/ODIHR EOM on 1 April commenced its media monitoring of seven TV channels (state-owned First Channel and private channels Inter, 5 Channel, ICTV, 1+1, TVi, TRK Ukraina), and of 2 newspapers (state-owned Holos Ukrainy and private Fakty i Kommentarii). See detailed results in the Annexes.

⁸⁸ Mr. Poroshenko and Ms. Tymoshenko each obtained 20 per cent of the overall coverage given to candidates, Mr. Dobkin 9 per cent, Mr. Tihipko 9 per cent, and Mr. Lyashko 8 per cent.

⁸⁹ Candidates were granted two slots of 15 minutes each on prime time between 22 April and 22 May on First Channel, and from 7 to 23 May on Ukrainian Radio 1.

⁹⁰ These debates on First Channel did not respect the provisions of the election law for candidate debates. Instead, the broadcaster produced its own format, with three candidates in each of the seven debates.

⁹¹ "Shuster Live" accounted for 70 per cent of all political coverage on First Channel, outside of free airtime and the "National Debates".

The tone of coverage on private broadcasters was generally neutral, but in a few cases the amount of airtime allocated appeared biased. For instance, 5 Channel gave 60 per cent of its editorial coverage to Mr. Poroshenko.⁹² Only a few candidates invested in paid advertising for their campaign. Four candidates purchased 82 per cent of all paid advertising in the TV channels monitored, with Mr. Poroshenko alone having purchased 33 per cent, Ms. Tymoshenko 20 per cent, Mr. Dobkin 15 per cent and Mr. Tihipko 14 per cent.

In line with the law, the state newspapers *Holos Ukrainy* and *Uryadovyi Kurier* on 30 April published special editions offering free space for the presentation of the candidates' platforms. State and private print media offered limited coverage of the campaign. Instances of articles with features of paid material not clearly marked as such were noted; such articles potentially mislead voters about the source of election-related material.

The election law should clearly define how print media should mark paid election-related material. In addition, self-regulatory bodies such as the Journalist Ethics Commission could consider reinforcing professional standards and media literacy through training programmes for journalists.

Voter education spots and messages from the CEC were broadcast by state and private TV channels only during the last two weeks of the campaign and in a limited number.

X. PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES

According to the latest census, 77.8 per cent of citizens of Ukraine are ethnic Ukrainians, 17.3 per cent are ethnic Russians, and the remaining 5 per cent comprise Belarusians, Bulgarians, Crimean Tatars, Jews, Hungarians, Moldovans, Poles, Roma, Romanians, and other small minority groups. Twenty-nine per cent said that they consider Russian as their native language, and nearly half of this Russian-speaking population is comprised of other ethnic groups, including Ukrainians.⁹³

Generally, national-minority communities participated freely in the election process and reported no obstacles as voters or candidates.⁹⁴ Even though Ukrainian legislation specifies that official election materials must be produced in Ukrainian only,⁹⁵ most communities did not report that any language barrier compromised their understanding of ballot papers, other election materials, or even televised debates. OSCE/ODIHR EOM observers also did not hear reports of exclusion of national minority representatives from DEC or PECs, and observed minority representation on election commissions in compact settlement areas of national minorities.

A major exception to these observations, however, was the Roma community, who informed of the exclusion of at least half of their community from the voting process due to the lack of identity and registration documents and, in some areas, a language barrier.⁹⁶ OSCE/ODIHR EOM interlocutors noted that Roma continue to face excessive and contradictory bureaucracy when attempting to obtain identity documents, due to legal and procedural deficiencies, and that responsible agencies often do not implement court judgments.

⁹² 5 Channel is owned by Mr. Poroshenko.

⁹³ The census was conducted in 2001; the next census originally scheduled for 2011, was postponed to 2016.

⁹⁴ The OSCE/ODIHR EOM interviewed 81 representatives from 17 ethnic minority groups and 7 religious communities across the country, as well as 5 consultative bodies representing minorities.

⁹⁵ Article 12 of the Law on the Foundation of State Language Policy (language law).

⁹⁶ The 2001 census reflects a population of 47,600 Roma countrywide, but the World Romani Union and local Roma organizations estimate that up to 400,000 Roma live in Ukraine.

As previously recommended in the OSCE/ODIHR final report on the 2010 presidential election, comprehensive measures should be adopted to effectively address the lack of identification and other relevant documents among Roma people. A review of relevant national legislation and local practice, specifically at regional administrative offices responsible for issuing identity documents, should be considered.

Unrest in parts of the country severely impacted the political participation of large numbers of certain communities, specifically Crimean Tatars in Crimea and the Russian-speaking community in eastern oblasts, who live in areas where the election could not be organized.⁹⁷ Isolated incidents of violence, vandalism and hate speech against some communities, including Jewish and Roma, also may have dampened their participation. Intolerant speech during campaigning was not observed.

Political instability in the predominantly Russian-speaking east also influenced the language debate, with some candidates shifting previous positions and expressing support for the 2012 language law or a greater status for the Russian language during the campaign, but still disagreeing on the issue of Russian as a second state language. Most candidates did not reach out to the minority vote in particular,⁹⁸ and some representatives of the Russian community informed the OSCE/ODIHR EOM that they lacked interest in the campaign due to the absence of a major candidate representing their interests.

XI. CITIZEN AND INTERNATIONAL OBSERVERS

The amended election law provides for observation of the election process by international and citizen observers, including national civic organizations. The law requires that in order to be eligible to observe the election, the charter of national civic organizations must stipulate election observation as one of the organization's activities, thereby narrowing the opportunity to observe. In addition, a 60-day deadline for civic organizations to be registered by the CEC as eligible to nominate observers might significantly limit the possibility of civic organizations to observe the election.⁹⁹ In total, ten civic organizations were registered to accredit observers. Of these, only OPORA and the Committee of Voters of Ukraine (CVU) accredited a significant number of observers at the DEC level, conducted long-term and short-term observation and published several reports before and after election day. Not all candidates and nominating parties were active in nominating observers.

The process of accreditation of observers from national civic organizations could be simplified in order to provide them with the possibility to observe all stages of the election process, including DEC formation and the work of the CEC from the beginning of the electoral process.

The process of accreditation of international observers by the CEC was in general inclusive, with the Ukrainian authorities welcoming observers from all OSCE participating States and from other countries. However, the CEC denied the registration of some international organizations on the grounds

⁹⁷ Based on census figures, 243,400 Crimean Tatars resided on the Crimean peninsula as of 2001. The Mejlis of the Crimean Tatar People estimates their current population to be 300,000. Only 6,000 voters total from the Crimean peninsula re-registered to vote elsewhere. Crimeans informed OSCE/ODIHR EOM observers based in Kherson oblast, adjacent to Crimea, that many were discouraged from registering and voting due to the time, travel, expense and potential danger involved.

⁹⁸ Petro Poroshenko signed an agreement with the Hungarian community to support minority language rights and decentralization, among other issues, in exchange for their endorsement.

⁹⁹ The registration of individual citizen and partisan observers is made by DECs, on the basis of an application signed by the head of the respective civil-society organization, a candidate proxy or a representative of the respective nominating party, which must be submitted no later than five days before the election day.

envisaged by the respective CEC resolution rather than by the election law.¹⁰⁰ The CEC accredited 3,325 observers from international organizations, and 282 from individual countries.

CEC procedural resolutions should be in line with the election law and should not create additional grounds for rejecting the registration of observers.

In line with previous OSCE/ODIHR recommendations, all observers are now granted the right to receive copies of results protocols at all levels of the election administration, which is an important element to increase transparency. Furthermore, all national observers are entitled to file complaints and apply to the courts.

XII. COMPLAINTS AND APPEALS

The right to an effective remedy is sufficiently guaranteed in the election law; however, the election law still allows for the rejection of complaints based on minor deficiencies in format.¹⁰¹ The right to appeal decisions, actions, or inactions of election commissions and other actors involved in the process is granted to all participants in the election process.¹⁰²

The election law sets out the format and required information for a complaint to be considered by an election commission. Complainants generally have 5 days from the action/inaction or decision to submit their complaint, and the election commission has 2 days to respond.¹⁰³ The CEC received 16 complaints in the pre-election period and 7 following election day but did not consider the merits of any of the complaints received.¹⁰⁴ Complaints were answered with letters explaining the formal deficiencies of the complaint in accordance with the election law. No further efforts were made by the CEC to consider the questions raised in the complaints on its own initiative.

The automatic rejection of complaints based on deficiencies in format should be removed from the election law. Election commissions should be encouraged to consider the merits of a case and take action if the issue raised in the complaint is clear from the documents submitted.

For the majority of election-related matters, complainants can file their complaint with the election administration or the courts, or with both. Within the court system, election-related complaints and appeals are heard by administrative courts, with the High Administrative Court as the court of last instance for election matters. As with election commissions, a complainant must submit a properly filled complaint within 5 days of the action/inaction or decision that is the basis for the complaint, and the courts have 2 days for reviewing the matter.

¹⁰⁰ According to clause 2.6 of the Procedure of Registration of International Observers (CEC Resolution No. 30 of 4 March 2014), an international non-governmental organization must accompany its registration request with approved copies of constituent documents (charter etc.) certifying that issues related to the election process and election observation form part of the statutory activities of this organization, as well as an approved copy of the document certifying the international status of the organization.

¹⁰¹ Article 96 of the election law states that, “A complaint executed without due regard of requirements set forth in Article 95 of this Law shall be rejected without consideration...” The requirements set in Article 95, include among others: a list of attachments to the complaint; personal details of the subject of the complaint, even if not known; multiple copies of all the documents attached; a notarized copy of authority as a proxy or candidate representative, even if the complainant is already registered as such with the CEC.

¹⁰² Presidential candidates, parties that are participating in the election process, election commissions, citizen and candidate/party observers, as well as voters whose rights were violated can file complaints and appeal decisions. Separate deadlines apply for incidents occurring in the two days before election day and on election day.

¹⁰³ ¹⁰⁴ One complaint from candidate Vadym Rabinovych about the presidential orders for state security for six of the presidential candidates was discussed in a CEC session where the decision was taken that it is not within the CEC’s jurisdiction to review the actions of the president.

The OSCE/ODIHR EOM reiterates the recommendations made in the Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission that call for a simplification of the complaint procedure and encourage the development of a complaint form. Such a form should help ensure that complainants understand the required documents for filing a complaint with an election commission or the courts and instruct complainants on where to submit their complaint.

In the consideration of election-related complaints and appeals, the courts adhered to the two-day deadline for review and offered complainants a sufficient opportunity to state their claim. Additionally, courts thoroughly questioned the CEC's arguments and demanded additional documentation from the CEC when necessary to adjudicate the matter. A total of 29 cases were reviewed by the Kyiv Administrative Court of Appeals, of which 17 were subsequently appealed to the High Administrative Court.¹⁰⁵

Following the call for the election, the High Administrative Court received two appeals of the parliament's decision to appoint the acting president and schedule the election for 25 May. The court refused to hear both matters on the grounds that the appeals raised constitutional questions that are not within the court's jurisdiction. On 10 April, the Supreme Court admitted for consideration the appeal against this decision. Although the case is not considered an election dispute and therefore not subject to expedited review, the Supreme Court has not met the regular deadlines provided in the Code of Administrative Proceedings for the review of this matter.

Since the appointment of the new government, there were significant legislative developments that impacted the work of the judiciary in the election period. The parliament amended legislation to increase its role in the appointment of judges for lifetime terms. On 23 and 24 February, parliament dismissed the chief justice of the High Administrative Court and five judges of the Constitutional Court.¹⁰⁶ Appeals of parliament's decision to dismiss the judges were filed to the High Administrative Court by sitting and dismissed Constitutional Court judges. On 18 June, the High Administrative Court found in favour of the Constitutional Court Chairman Ovcharenko canceling the parliament's resolution to dismiss him; all other appeals were pending at the time of writing the report. In a similar case, on 11 April, the High Administrative Court invalidated the decision of parliament to dismiss the chief justice; an appeal is pending with the Supreme Court.

On 8 April, parliament passed a new Law on Restoring Trust in the Judiciary, requiring the re-composition of the High Council of Justice and the High Qualification Commission of Judges and the removal of all heads and deputy heads of general, administrative, commercial, and high specialized courts from these posts. The Law on Restoring Trust in the Judiciary also called for the lustration of judges who adjudicated in cases related to public gatherings since November 2013 and to the 2012 parliamentary elections. Recent legislative changes regarding the judiciary and the call for judicial lustration impacted the work of the courts during the election period. The expressed hesitation of some judges to adjudicate election-related disputes and freedom of assembly cases for fear of future repercussions raised concern, as did the political intervention in the election of a Chief Justice for the

¹⁰⁵ The 29 cases included 16 appeals of CEC decisions regarding registration of 11 candidates, 1 challenge from a rejected candidate to the registration of Petro Poroshenko, 2 complaints from a presidential candidate regarding statements in the media made by other candidates, 1 appeal of the CEC's reallocation of DEC executive positions amongst candidates following the withdrawal of 2 candidates, 3 appeals regarding a citizen's request for the CEC to provide the personal history statements of the presidential candidates, 3 from a citizen about the program of Yulia Tymoshenko, 1 request from a citizen to change the ballot type, and 2 appeals related to the accreditation of international observers. Two additional complaints were reviewed by local courts in Chernihiv and Kyiv, regarding misleading information in the media about candidates and party members.

¹⁰⁶ Resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 4195, dated 23 February 2014, and No. 775–VII, dated 24 February 2014.

High Administrative Court.¹⁰⁷

The Prosecutor General's office reported that 125 criminal investigations were opened regarding incidents that occurred during the election period. Matters being investigated included attacks on presidential candidates, obstructions to the work of election administration officials and destruction of campaign materials. More than half of these incidents occurred in Donetsk and Luhansk oblasts. All investigations are still open and no matters have been brought to court for prosecution.

XIII. ELECTION DAY

On election day, the OSCE/ODIHR deployed 1,025 long-term and short-term observers. In total, over 1,200 observers from 49 OSCE participating States were deployed by the IEOM. Observers reported on the opening of 342 polling stations, on the voting process in 4,135 polling stations, and on the closing and the vote count in 410 polling stations. On election night and the following days, IEOM observers filed 665 reports on the tabulation process, from 174 DEC's. IEOM observers reported from all regions where the election took place, including from a limited number of polling stations in Donetsk and Luhansk oblasts.

In most of the country, election day took place peacefully. According to the CEC, voter turnout was 59.9 per cent.¹⁰⁸ The CEC started posting detailed preliminary election results by polling stations on its website at around 1:30 am, but faced technical problems doing so.¹⁰⁹

Despite efforts of the election administration to ensure voting throughout the country, polling did not take place in 10 of the 12 election districts in Luhansk oblast and 14 of the 22 election districts in Donetsk oblast.¹¹⁰ This was due to illegal actions by armed groups before and on election day, including death threats and intimidation of election officials, seizure and destruction of election materials, as well as the impossibility to distribute ballots to polling stations due to general insecurity caused by these groups. The majority of Ukrainian citizens resident in these oblasts were thus deprived of the opportunity to vote and to express their will.¹¹¹ In the 10 election districts in Donetsk and Luhansk oblasts where the election could be held, polling progressed without incident, although security was much in evidence and voter turnout was low. Elsewhere, only a few isolated attempts to disrupt voting were reported.

Just prior to and on election day, a number of complaints were submitted to PECs and the courts. The vast majority of the complaints were regarding the voter list and requests for changes or additions to the voter list. However, a few complaints regarding the organization of polling stations and potential violations of the campaign-silence period by presidential candidates Poroshenko and Tymoshenko were

¹⁰⁷ On 17 April, the scheduled election of the Chief Justice of the High Administrative Court was interrupted by approximately 200 protestors who demanded that two of the three judicial candidates not be considered. An agreement was reached with the Right Sector and a Batkivshchyna member of parliament that the court would share the list of judges running prior to re-scheduling the election.

¹⁰⁸ This turnout figure was calculated against the total number of voters on the voter lists of precincts where the election took place. When calculated against the total number of voters registered in the 213 election districts where DEC's were established (i.e. excluding the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol), turnout was 52.7 per cent.

¹⁰⁹ Due to these problems, the CEC had processed less than 1 per cent of PEC results protocols by 03:00 hrs. on 26 May. The processing and posting of protocols restarted at between 03:00 and 04:00 hrs.

¹¹⁰ The CEC reported that voting did take place in some 885 of the 3,908 polling stations in these oblasts, in election districts 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 and 62 in Donetsk oblast, and in election districts 114 and 115 in Luhansk oblast. However, turnout in these regions was below average, due to the insecure environment.

¹¹¹ Around 970,000 voters in these two oblasts had the opportunity to vote, while some 4.09 million were deprived of their voting rights.

noted by OSCE/ODIHR EOM observers. Additionally, criminal investigations have been opened regarding 28 incidents that occurred on election day.

A. OPENING AND VOTING

Opening procedures were assessed positively in all but 16 of the 342 polling stations where opening was observed; 12 of these polling stations were located in the city of Kyiv. Despite the positive overall assessment, IEOM observers noted some minor procedural problems during the opening process, including ballot boxes not being sealed properly in 16 polling stations observed and not all election material being present in 8 polling stations. IEOM observers also reported short delays in opening for voting from 64 polling stations. Candidate observers or proxies were present in all but 14 polling stations where opening was observed, and citizen observers were present in 86. In 7 polling stations, IEOM observers were turned away and not allowed to observe opening procedures. In 6 polling stations observed, unauthorized persons were present during the opening.

Voting was assessed positively in 98 per cent of polling stations observed. IEOM observers assessed the voting process somewhat less positive in polling stations where local elections were also held (94 per cent positive vs. 99 per cent), including in Kyiv (95 per cent vs. 99 per cent). Outside the capital, there were no significant regional variations. The performance of PECs, as well as PECs' and voters' understanding of procedures was assessed positively in the overwhelming majority of polling stations. However, the reduction in the minimum size of PECs from 12 to 9 members did cause operational problems, particularly where local elections were held simultaneously.

Circumstances in and around polling stations were assessed positively overall, although overcrowding was reported from 10 per cent of polling stations observed, and large groups of people waiting outside to vote in 5 per cent. IEOM observers noted organizational problems in 6 per cent of polling stations observed, mainly due to inadequate layout or poor queue control. IEOM observers also noted that cumbersome procedures, such as the requirement for PECs and voters to sign the ballot counterfoils before each ballot is issued, caused further delays in the voting process.

IEOM observers reported only a few isolated cases of tension, intimidation or obstruction. Campaign activities in and around polling stations, or campaign materials inside polling stations were only reported in very few cases. Almost one half of polling stations observed was not readily accessible for people with disabilities, and the layout of almost one quarter was not adequate for disabled voters.

Voting procedures were followed in the large majority of polling stations observed. The main problem reported by IEOM observers was that in 4 per cent of polling stations observed, not all voters marked their ballots in secret or folded them before depositing them in the transparent ballot boxes. In 3 per cent, ballot boxes were not properly sealed. Apart from group voting (4 per cent), only isolated cases of more serious procedural violations such as proxy voting (27 reports), series of seemingly identical signatures on the voter list (28 cases) and the same person assisting numerous voters (13 cases) were observed. Voter identification procedures were adhered to in almost all polling stations observed; however, in 25 per cent of polling stations observed, small numbers of voters were turned away, usually because their names could not be found on the voter lists or because they could not produce valid identity documents. IEOM observers also reported from 65 polling stations (2 per cent) that not all people who were allowed to vote had produced a valid identity document. In 5 per cent of polling stations observed, IEOM observers were informed that official complaints had been filed.

Unauthorized people were present in 9 per cent of polling stations observed, and seen interfering in or directing the process in 2 per cent. Candidate observers or proxies were present in 95 per cent of polling stations observed, mainly for candidates Poroshenko (82 per cent) and Tymoshenko (82 per cent). Citizen observers were present in 24 per cent of polling stations observed, with CVU observers

being seen in 5 per cent and OPORA observers in 8 per cent. Other international observers were present in 13 per cent of polling stations observed by IEOM observers.

B. COUNTING

The vote count was assessed positively in 94 per cent of the 410 polling stations where it was observed. However, the assessment was less positive in polling stations where local elections also took place (85 per cent vs. 96 per cent). PECs' understanding of counting procedures and their adherence to them were rated positively in the large majority of polling stations where the count was observed, as was PECs' performance. Very few IEOM observers reported that the process was not transparent. In 12 per cent of polling stations where the count was observed, voters were waiting in line at the end of voting hours (8:00 pm). In some cases, voting had to be extended by more than 30 minutes. Such instances were reported from Kyiv in particular.

IEOM observers reported some procedural errors and problems during the count. Before opening the ballot boxes, not all PECs followed the required procedures, such as establishing or announcing the number of signatures on the voter list (14 per cent of counts observed), the number of ballot counterfoils (9 per cent) or the number of unused ballots (4 per cent). In addition, not all PECs entered these figures in the results protocols at this stage, as required as a safeguard against possible irregularities. The problems observed at this stage of the counting process were partly due to the cumbersome and time-consuming control checks, such as checking the number of signatures on the ballot counterfoils against the number of signatures on the voter list, the wording of some entries on the results protocols, which according to IEOM observers was unclear to many PEC members, and the lack of basic tools such as a calculator.

Consideration could be given to clarifying and potentially simplifying the reconciliation procedures and control checks before the actual vote count. Training of PEC members should put more emphasis on the counting procedures and the completion of the results protocols. Furthermore, some entries on the results protocols could be rephrased in order to make them more understandable.

After opening the ballot boxes, not all PECs announced which candidate each ballot had been marked for (3 per cent) or voted on the validity of contested ballots (20 per cent). IEOM observers assessed that the validity of contested ballots was not always determined reasonably (4 per cent) or consistently (5 per cent). IEOM observers reported three cases where ballots were found in the ballot boxes in a manner that suggested that ballot box stuffing had occurred earlier.

In 17 per cent of counts, PECs had problems completing the results protocol, and 20 per cent had to revise figures established earlier. In 6 counts observed, the figures were not entered in the protocol correctly, and in 23 instances, the figures did not reconcile. IEOM observers noted 36 cases of pre-signed results protocols.

Candidate observers and proxies were present at 95 per cent of counts observed, citizen observers at 21 per cent, and other international observers at 12 per cent. Unauthorized people were present at 10 per cent of counts observed, often interfering in or directing the process. In 22 counts observed, people other than PEC members were participating in the count. IEOM reported that there were attempts to disrupt or obstruct the counting process in four polling stations where they observed.

C. TABULATION AT DEC'S

The tabulation process was assessed negatively in 14 percent of reports by IEOM observers. The early stages of the tabulation process were assessed somewhat more negatively. This was partly due to a failure of the communications network linking the DEC's to the CEC's informatics system Vybory and

partly the fact that the Vybory system was not working following a cyber-attack on 22 May.¹¹² It was also due to severe congestion at DEC premises caused by inadequate premises, a large number of PECs arriving at DECs simultaneously, inefficient legal and organizational arrangements to receive materials and process results, tension and tiredness of election commissioners.

Consideration should be given to changing the procedures for receipt and processing of results protocols and election materials from PECs in a way which would allow for simultaneous processing of several PECs.

The problems with the Vybory system caused a major disruption to the receipt and processing of election material, prevented many DECs from transmitting election results to the CEC, and delayed the CEC's announcement of preliminary results. DECs responded to the problem in different ways: some manually tabulated vote totals; some entered this data into the Vybory system and sent screenshots to the CEC, while others temporarily suspended their activity. Suspension and data transfer problems were reported by IEOM observers from 86 DECs.

The CEC should consider a back-up system to ensure that any problems with the Vybory system do not impede communications with DECs and should also take steps to enhance the system's security.

In 11 per cent of their reports from DECs, IEOM observers noted that some packed PEC material had apparently been tampered with. IEOM observers noted frequent problems with PEC protocols. In 42 per cent of their reports, they indicated that not all protocols had been fully completed, in 61 per cent, they reported that figures in one or more PEC protocols did not reconcile, and in 13 per cent, they reported that figures in PEC protocols were changed at the DEC premises by DEC or PEC members.¹¹³ IEOM observers also reported 9 cases of what appeared to be deliberate manipulation of PEC protocols, as well as 10 cases where the data entered into the computer system were not the same as in the PEC protocol.

IEOM observers reported that premises and conditions were not adequate in many DECs, which at times affected proper observation of the entry of electoral results into the Vybory system. Many IEOM observers reported overcrowding (103 reports) and tension (100 reports). IEOM observers were not able to observe the data entry of election results closely enough (38 per cent of reports), and in 15 per cent of their reports, they indicated that they had not been granted access to the data processing.

DECs should be provided with premises which are adequate not only for the DECs' work before election day, but also as an operations/results processing center on election night. Consideration could be given to tasking local authorities with providing such (additional) premises.

Candidate observers or proxies were present at DECs during 87 per cent of observations by IEOM observers, mainly for candidates Poroshenko (60 per cent) and Tymoshenko (43 per cent). The presence of citizen observers was reported in 40 per cent of DEC observations, and of other international observers, in 33 per cent. The presence of unauthorized people was reported in 7 per cent of DEC observations, and their interference in the process, in 3 per cent.

¹¹² On 22 May, the CEC's informatics system Vybory suffered a cyber-attack. On election night, the CEC informed the OSCE/ODIHR EOM that the network linking the DECs to the Vybory system was not working.

¹¹³ The election law requires PECs to reconvene for a formal session in cases where the PEC results protocol contains errors and the DEC (or the CEC via the DEC) instructs the PEC to issue a corrected protocol. This caused additional delays in the data entry and tabulation of election results at DEC level.

D. ANNOUNCEMENT OF RESULTS

The CEC began posting preliminary results on its website on election night. In line with a previous OSCE/ ODIHR recommendation, the CEC posted all figures from PEC results protocols, including the number of registered voters and unused ballots, thereby giving candidates and observers the possibility to check all figures against copies of the protocols they received at polling stations. This increased transparency in the results tabulation process.

The OSCE/ODIHR EOM analyzed the results of in-country polling stations posted on the CEC's website. While most reconciliation errors in PEC protocols were rectified before the DEC's compiled their protocols, a small number of final PEC results posted on the CEC's website contained reconciliation errors.¹¹⁴ The OSCE/ODIHR EOM also verified a sample of the results posted on the CEC's website against protocol copies collected by IEOM observers in PECs and DEC's.¹¹⁵ In some 73 per cent of PEC protocols and 68 per cent of DEC protocols examined, the data was identical. Where differences were found, the large majority were caused by errors in reconciling non-vote data, e.g. the number of ballots issued or 'the number of ballots to be taken into account', rather than errors in the number of votes received by the candidates.

Of the 29,099 in-country polling station results posted on the CEC website, 215 had a turnout exceeding 90 per cent of registered voters.¹¹⁶ Petro Poroshenko won in 151 of these polling stations, and Yulia Tymoshenko in 62 – a much higher proportion than her national average.¹¹⁷ Special polling stations located in penitentiaries and hospitals¹¹⁸ showed a markedly higher turnout than the national average.¹¹⁹

All DEC's submitted their tabulation protocols to the CEC within the five-day deadline. The CEC was in permanent session from the day after election day until the announcement of official results, receiving results protocols from DEC's. CEC verification revealed errors in 40 DEC protocols, which required the DEC's concerned to make amendments. An additional 13 DEC's amended their protocols on their own initiative. The amendments were effected within the two-day deadline. Most amendments concerned technical errors made during entering the data into the Vybory system.

The CEC announced the final results of the election on 2 June. The results protocol was signed by all CEC members and candidate representatives present at the session.

Through amendments made in March, parliament introduced explicit language obliging the establishment of election results regardless of the number of polling stations where voting took place. Every DEC is obliged to establish results for the respective district if at least one polling station is able to open and carry out voting in accordance with the law. Furthermore, the CEC is obliged to establish results on the basis of whatever DEC results it receives.

¹¹⁴ There are three mathematical controls to ensure that the figures entered in the protocols balance correctly. The first requires that the number of ballot papers received equals the sum of unused ballots and the total number of voters who received ballots. The second requires that the number of voters who received ballots equals the sum of the number of voters who received ballots at home and the number who received ballots at a polling station. The third requires that the number of voters participating in voting should correspond to the sum of the number of ballots deemed invalid and the total number of ballots cast for all candidates. In total, the OSCE/ODIHR identified control-sum errors in 127 protocols posted on the CEC's website. In cases where a PEC is unable to reconcile the figures, it may draft an 'act' explaining why the figures do not balance.

¹¹⁵ IEOM observers received 92 DEC protocols and 345 PEC protocols.

¹¹⁶ Of these, 171 had between 500 and 1,000 registered voters and 44 had over 1,000 registered voters.

¹¹⁷ Across the county, Yulia Tymoshenko won the vote in 205 polling stations with over 500 registered voters.

¹¹⁸ IEOM observers who observed in a polling station located in a psychiatric hospital found clear evidence of ballot-box stuffing.

¹¹⁹ Of the 96 polling stations where turnout exceeded 95 per cent, 72 were located in penitentiaries.

XIV. POST-ELECTION DAY DEVELOPMENTS

Petro Poroshenko publicly announced his victory immediately after the release of exit polls at 8:00pm on election night, while voting was still ongoing in some polling stations due to long lines of voters waiting to cast their ballot.

No complaints were submitted to the courts regarding decisions taken by the CEC on election day and no DEC decisions were appealed to the CEC through the course of voting, counting and tabulation. Any decision, action, or inaction of the CEC taken during the establishment of the election results can be appealed to the High Administrative Court as court of first and last instance. Following the establishment of results by the CEC, the High Administrative Court received one complaint from a citizen. This complaint was not properly formatted and was therefore returned to the appellant to make corrections, which he chose not to make within the time permitted.

Parliament set 7 June as the date for the inauguration of Mr. Poroshenko; this was before the deadline for challenging the election results had expired at 12:00 am the same day.

XV. RECOMMENDATIONS

The following recommendations are offered for consideration by the authorities, political parties and civil society of Ukraine, in further support of their efforts to conduct elections in line with OSCE commitments and other standards for democratic elections. These recommendations should be read in conjunction with other recommendations offered previously by the OSCE/ODIHR and with recommendations contained in the joint opinions on Ukrainian election legislation of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission. The OSCE/ODIHR stands ready to assist the authorities and civil society of Ukraine to further improve the electoral process.¹²⁰

A. PRIORITY RECOMMENDATIONS

1. In order to ensure stability in the election legislation and further harmonization, efforts should be made to finalize electoral reform well in advance of next elections and to build in safeguards against changing legislation prior to an election. Consideration could also be given to further delegating regulatory authority to the CEC so that, as the principal body responsible for the implementation of the election law, it has the flexibility to promptly react to any changes in the political-security environment in order to ensure uniformity in how emergency situations are addressed.
2. Serious consideration should be given to revising the method of appointing DEC members to better ensure professionalism and stability in their work. This should enable training to be more effective and the institutional capacity to become more developed.
3. The number of commission members appointed at each level should correspond to the actual needs of the electoral administration rather than be the result of the unpredictable number of candidate nominations received. Consideration could be given to increasing the number of DECs or providing that where a DEC has to manage a high number of PECs, it may establish operation centres at district (rayon) level. Consideration could also be given to setting a reasonable maximum number of voters per polling station.

¹²⁰ In paragraph 24 of the 1999 OSCE Istanbul Document, OSCE participating States committed themselves “to follow up promptly the ODIHR’s election assessment and recommendations.”

4. Provisions regulating campaign financing should be strengthened to enhance the transparency of campaign funds. Funding and expenditure records could be made public in a timely manner before and after election day. The legal framework should provide for independent oversight and monitoring of campaign financing, including the possibility of effective, proportionate and dissuasive sanctions for violations of campaign-finance regulations.
5. The automatic rejection of complaints based on deficiencies in format should be removed from the election law. Election commissions should be encouraged to consider the merits of a case and take action if the issue raised in the complaint is clear from the documents submitted.
6. The Ukrainian authorities should consider revising the legal arrangements related to the electoral participation of citizens resident in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, with the objective of enhancing opportunities for their participation. In this respect, procedures regarding their registration and voting should be simplified to the maximum extent possible. The electoral and governmental authorities should intensify their efforts to inform residents in these territories of the means by which they can vote.
7. Prior to the next election, parliament should return to the consideration of amendments to the Criminal Code recently put forward by the Ministry of Interior which would increase liability for and further define election offenses, including addressing vote buying.
8. The election law should define a clear system of sanctions related to violations of its media-related provisions and indicate the competent body to address them. Furthermore, consideration should be given to reinforce the NTRBC as an independent regulatory body and to increase its capacity to oversee and fully ensure the broadcast media's compliance with the legislation, as well as address media-related complaints and impose sanctions for possible violations during the election campaign. Decisions of the independent regulatory body should be taken in a timely manner and made public.

B. OTHER RECOMMENDATIONS

ELECTION ADMINISTRATION

9. The law on the CEC should include 'impartiality' as one of the CEC's guiding principles.¹²¹ It should also elaborate the role of parliamentary factions in the selection of CEC members, so as to ensure balance and pluralism in the CEC's composition.
10. While it is hoped that future elections in Ukraine take place in a secure environment, the government could consider establishing an operations group that brings together the electoral, security and law enforcement bodies and which functions under the coordination of the executive.
11. To enhance the perception of impartiality of DEC and PECs, the law should prohibit payments from candidates to DEC and PEC members. As for the CEC, the election law should require DEC and PECs to undertake their work impartially.

VOTER REGISTRATION

12. Shortened deadlines for printing preliminary voter lists could be reconsidered to allow enough time for voters to review the voter lists and request necessary changes.

¹²¹ In accordance with paragraph 20 of General Comment 25 on Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) adopted by the UN Human Rights Committee, 12 July 1996.

13. Since a presidential election is conducted within a single nationwide constituency, consideration could be given to waiving requirements for voters to justify their request for temporary change of their voting address and to enable them to request such changes based only on their IDs.
14. Consideration could be given to introducing downloadable and printable voter lists for political parties, candidates and civil society to conduct a meaningful scrutiny of the voter lists and thereby enhance transparency.

CANDIDATE REGISTRATION

15. Consideration should be given to removing the residency requirement for candidates, in order to bring the legislation in line with international obligations and good practice.
16. Consideration could be given to introducing a threshold of votes for a refund of the financial deposit. Furthermore, the law should be amended to explicitly state the conditions for a refund in a one-round election.

ELECTION CAMPAIGN

17. Consideration should be given to amending the election law to provide effective, proportionate and dissuasive sanctions for violations of campaign rules, as the existing legislation does not include an effective enforcement mechanism to address such violations. Consideration could for instance be given to shortening the timeline for deciding on campaign violations.
18. Relevant authorities should ensure compliance with the constitutional requirement that the exercise of the right to assembly be governed by law and eliminate all local regulations for organizing public gatherings that are not based on national legislation.

CAMPAIGN FINANCE

19. The election law should be amended to provide equal opportunities for self-nominated and party candidates with regard to campaign finance regulations.

MEDIA

20. The competent authorities should take all necessary measures to protect journalists and media outlets from attacks and to ensure that all infringements of the freedom of the media are duly investigated and addressed.
21. The election law should clearly define how print media should mark paid election-related material. In addition, self-regulatory bodies such as the Journalist Ethics Commission could consider reinforcing professional standards and media literacy through training programmes for journalists.

PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES

22. As previously recommended in the OSCE/ODIHR final report on the 2010 presidential election, comprehensive measures should be adopted to effectively address the lack of identification and other relevant documents among Roma people. A review of relevant national legislation and local practice, specifically at regional administrative offices responsible for issuing identity documents, should be considered.

CITIZEN AND INTERNATIONAL OBSERVERS

23. The process of accreditation of observers from national civic organizations could be simplified in order to provide them with the possibility to observe all stages of the election process, including DEC formation and the work of the CEC from the beginning of the electoral process.
24. CEC procedural resolutions should be in line with the election law and should not create additional grounds for rejecting the registration of observers.

ADJUDICATION OF ELECTION DISPUTES

25. The OSCE/ODIHR EOM reiterates the recommendations made in the Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission that call for a simplification of the complaint procedure and encourage the development of a complaint form. Such a form should help ensure that complainants understand the required documents for filing a complaint with an election commission or the courts and instruct complainants on where to submit their complaint.

ELECTION DAY

26. Consideration could be given to clarifying and potentially simplifying the reconciliation procedures and control checks before the actual vote count. Training of PEC members should put more emphasis on the counting procedures and the completion of the results protocols. Furthermore, some entries on the results protocols could be rephrased in order to make them more understandable.
27. Consideration should be given to changing the procedures for receipt and processing of results protocols and election materials from PECs in a way which would allow for simultaneous processing of several PECs.
28. The CEC should consider a back-up system to ensure that any problems with the Vybery system do not impede communications with DECs and should also take steps to enhance the system's security.
29. DECs should be provided with premises which are adequate not only for the DECs' work before election day, but also as an operations/results processing center on election night. Consideration could be given to tasking local authorities with providing such (additional) premises.

ANNEX – ELECTION RESULTS

2014 Ukraine Early Presidential Election, Final Results Protocol	Total number in final protocol	Out-of-country polling stations
Number of printed ballots	34,692,976	–
Number of ballots received by DEC's	31,103,264	462,920
Number of ballots received by PEC's	30,543,704	462,840
Number of ballot papers which were not distributed to DEC's and were cancelled	3,589,712	–
Number of ballot papers which were not distributed to PEC's and were cancelled	559,444	–
Number of ballots produced as an exception by PEC's by permission of the CEC	474	0
Number of voters included in voter lists at precincts	34,214,652	–
Number of voters in the extracts for mobile voting	815,640	0
Number of voters included in voter lists at precincts where elections were conducted	30,095,028	474,046
Number of unused ballots	12,521,805	390,016
Number of voters who received ballots in the polling stations premises	17,318,937	72,821
Number of voters who received ballots for mobile voting	703,243	0
Number of voters who received ballots	18,022,236	72,824
Number of voters who took part in voting	18,019,504	72,817
Number of ballots declared invalid	244,555	579

Candidate	Number of votes	% of votes
Olha Bohomolets	345,384	1.92
Yuriy Boyko	35,928	0.20
Andriy Hrynenko	73,277	0.41
Anatoliy Hrytsenko	989,029	5.49
Mykhaylo Dobkin	546,138	3.03
Oleksandr Klymenko	10,542	0.06
Valeriy Konovalyuk	69,572	0.39
Renat Kuzmin	18,689	0.10
Vasyl Kuybida	12,391	0.07
Oleh Lyashko	1,500,377	8.33
Mykola Malomuzh	23,771	0.13
Petro Poroshenko	9,857,308	54.70
Vadym Rabinovych	406,301	2.25
Volodymyr Saranov	6,232	0.03
Petro Symonenko	272,723	1.51
Yuliya Tymoshenko	2,310,050	12.82
Serhiy Tihipko	943,430	5.24
Oleh Tyahnybok	210,476	1.17
Vasyl Tsushko	10,434	0.06
Zoryan Shkiryak	5,021	0.03
Dmytro Yarosh	127,772	0.71

Region	Registered voters in polling stations where voting was held	Number of voters who received voting ballots	Turnout
A. R. Crimea	N/A	N/A	N/A
Vinnitsa	1,277,483	895,219	70.08%
Volyn	773,608	581,796	75.21%
Dnipropetrovsk	2,637,271	1,465,139	55.56%
Donetsk	760,114	115,823	15.24%
Zhytomyr	994,519	659,335	66.30%
Zakarpattia	952,873	486,273	51.03%
Zaporizhya	1,437,341	735,764	51.19%
Ivano-Frankivsk	1,064,739	796,008	74.76%
Kyiv oblast	1,456,820	996,046	68.37%
Kirovohrad	772,839	467,755	60.53%
Luhansk	212,799	52,239	24.56%
Lviv	1,958,905	1,544,016	78.82%
Mykolaiv	915,013	472,522	51.65%
Odessa	1,802,795	836,659	46.42%
Poltava	1,181,692	761,748	64.47%
Rivne	865,356	614,771	71.04%
Sumy	918,014	570,645	62.16%
Ternopil	842,427	650,087	77.17%
Kharkiv	2,151,441	1,033,847	48.06%
Kherson	854,612	439,332	51.56%
Khmelnysky	1,040,800	728,864	70.03%
Cherkasy	1,027,342	673,734	65.58%
Chernivtsi	697,308	431,758	61.92%
Chernihiv	864,768	557,295	64.45%
Kyiv City	2,160,103	1,380,012	63.92%
Sevastopol City	N/A	N/A	N/A
Out of Country	474,046	72,824	15.36%
TOTAL	30,095,028	18,022,236	59.88%

[Source: CEC website; www.cvk.gov.ua]

ABOUT THE OSCE/ODIHR

The Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) is the OSCE's principal institution to assist participating States "to ensure full respect for human rights and fundamental freedoms, to abide by the rule of law, to promote principles of democracy and (...) to build, strengthen and protect democratic institutions, as well as promote tolerance throughout society" (1992 Helsinki Summit Document). This is referred to as the OSCE human dimension.

The OSCE/ODIHR, based in Warsaw (Poland) was created as the Office for Free Elections at the 1990 Paris Summit and started operating in May 1991. One year later, the name of the Office was changed to reflect an expanded mandate to include human rights and democratization. Today it employs over 130 staff.

The OSCE/ODIHR is the lead agency in Europe in the field of election observation. Every year, it coordinates and organizes the deployment of thousands of observers to assess whether elections in the OSCE region are conducted in line with OSCE Commitments, other international standards for democratic elections and national legislation. Its unique methodology provides an in-depth insight into the electoral process in its entirety. Through assistance projects, the OSCE/ODIHR helps participating States to improve their electoral framework.

The Office's democratization activities include: rule of law, legislative support, democratic governance, migration and freedom of movement, and gender equality. The OSCE/ODIHR implements a number of targeted assistance programmes annually, seeking to develop democratic structures.

The OSCE/ODIHR also assists participating States' in fulfilling their obligations to promote and protect human rights and fundamental freedoms consistent with OSCE human dimension commitments. This is achieved by working with a variety of partners to foster collaboration, build capacity and provide expertise in thematic areas including human rights in the fight against terrorism, enhancing the human rights protection of trafficked persons, human rights education and training, human rights monitoring and reporting, and women's human rights and security.

Within the field of tolerance and non-discrimination, the OSCE/ODIHR provides support to the participating States in strengthening their response to hate crimes and incidents of racism, xenophobia, anti-Semitism and other forms of intolerance. The OSCE/ODIHR's activities related to tolerance and non-discrimination are focused on the following areas: legislation; law enforcement training; monitoring, reporting on, and following up on responses to hate-motivated crimes and incidents; as well as educational activities to promote tolerance, respect, and mutual understanding.

The OSCE/ODIHR provides advice to participating States on their policies on Roma and Sinti. It promotes capacity-building and networking among Roma and Sinti communities, and encourages the participation of Roma and Sinti representatives in policy-making bodies.

All ODIHR activities are carried out in close co-ordination and co-operation with OSCE participating States, OSCE institutions and field operations, as well as with other international organizations.

More information is available on the ODIHR website (www.osce.org/odihr).



UNION EUROPÉENNE
MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE
République démocratique du Congo 2011



RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

RAPPORT FINAL

Élections présidentielle et législatives
28 novembre 2011

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION
EUROPÉENNE

SOMMAIRE

I-	RÉSUMÉ	Page 5
II-	INTRODUCTION	Page 8
III-	CONTEXTE POLITIQUE	Page 9
	1. L'amorce d'un repli démocratique	Page 9
	2. Forces et stratégies politiques en présence	Page 10
	2.1 Le retour de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS)	Page 10
	2.2 Confinement et affrontement	Page 10
	2.3. L'opposition désunie	Page 11
	3. La difficile interprétation politique des résultats présidentiels	Page 12
	3.1 Un Katanga unanime	Page 12
	3.2 Le cas du Bandundu	Page 13
	4. Analyse des résultats de l'élection législative	Page 15
IV-	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	Page 16
	1. Le système électoral présidentiel	Page 16
	2. Le système électoral législatif	Page 17
	3. Analyse générale du cadre juridique	Page 17
	4, La loi électorale	Page 18
	5. Le respect du cadre juridique pendant la campagne électorale	Page 18
	6. Le respect du cadre juridique pendant le scrutin et la compilation des résultats	Page 19
V-	CONTENTIEUX ÉLECTORAL	Page 21
	1. L'absence de Cour Constitutionnelle	Page 21
	2. La Cour Suprême de Justice	Page 21
	3. Une nouvelle procédure du contentieux électoral	Page 22
	4. Le contentieux sur les listes de candidats	Page 22
	5. Le contentieux durant la campagne électorale	Page 23
	6. Le contentieux durant le scrutin	Page 23
	7. Les recours sur les résultats provisoires déposés à la Cour Suprême	Page 23
	8. Les arrêts sur les résultats provisoires	Page 25
VI-	ADMINISTRATION ÉLECTORALE	Page 25
	1. La Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI)	Page 25
	1.1 Mandat et composition de la CENI	Page 26
	1.2 Structure et fonctionnement	Page 26
	1.3 Structure nationale et démembrements locaux	Page 26
	1.4 Personnel et formation	Page 29
	1.5 Les partenaires internationaux de la CENI dans le processus électoral	Page 30
	1.6 Une administration électorale fragilisée	Page 31
	2. Le corps électoral	Page 32
	2.1 Références légales	Page 32
	2.2 Constitution du fichier électoral biométrique	Page 33
	2.3 Évaluation du fichier électoral	Page 33
	3. Enregistrement des candidats	Page 36
	3.1 Dispositions légales	Page 36
	3.2 Procédures d'enregistrement des candidatures	Page 36
	4. Préparation des scrutins présidentiel et législatifs	Page 37

4.1 Éducation civique et information des électeurs	Page 38
4.2 Préparatifs électoraux	Page 38
5. Observation des scrutins présidentiel et législatifs du 28 novembre 2011	Page 39
5.1. Observation des scrutins	Page 39
5.2 Rôle des observateurs nationaux	Page 41
5.3 Rôle des témoins des candidats/partis politiques	Page 42
6. Établissement des résultats	Page 42
6.1 Centralisations locale et nationale des résultats provisoires	Page 42
6.2 Proclamation des résultats provisoires	Page 43
VII- MÉDIA	Page 45
1. Paysage médiatique	Page 45
2. Cadre juridique du secteur médiatique	Page 45
3. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)	Page 46
4. Le monitoring des médias	Page 46
5. Incidents contre les médias	Page 47
VIII- DROITS HUMAINS	Page 48
1. Cadre juridique et institutionnel	Page 49
2. Les limitations au suffrage universel en RDC	Page 50
3. Situation du respect des droits humains liés au processus électoral	Page 50
3.1 Avant la campagne électorale	Page 50
3.2 Pendant la campagne électorale	Page 51
3.3 Le jour du scrutin et la période post-scrutin	Page 51
IX- GENRE ET PARTICIPATION DES FEMMES	Page 52
1. Une discrimination persistante à l'égard des femmes dans le cadre juridique	Page 52
2. Les femmes en tant qu'électrices, candidates et leur participation le jour du scrutin	Page 53
3. Violence liée à la participation des femmes au processus électoral	Page 53
X - RECOMMANDATIONS	Page 54
IX- ANNEXES	Page 58

LISTES DES ACRONYMES

AETA	Agir pour des Élections Transparentes et Apaisées
ASADHO	Association Africaine de droits de l'homme
BRTC	Bureau de Réception et de Traitement des Candidatures
BVD	Bureau de Vote et de Dépouillement
CA	Chef d'Antenne
CAFCO	Cadre permanent de Concertation de la Femme Congolaise
CASE	Commission Africaine pour la Surveillance des Élections
CCV	Chef de Centre de Vote
CEJP	Commission Épiscopale Justice et Paix
CENCO	Conférence Épiscopale Nationale du Congo
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CI	Centre d'Inscription
CLCR	Centre Local de Compilation des Résultats
CNT	Centre National de Traitement
CONAFED	Comité National Femme et Développement
CSAC	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de Communication
CSJ	Cour Suprême de Justice
CVD	Centre de Vote et de Dépouillement
EFEAC	École de Formation Électorale en Afrique Centrale
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
ECC	Église du Christ au Congo
IFES	International Foundation for Electoral Systems
LE	Loi Électorale
MOEUE	Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
NDI	National Democratic Institute
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
PACE	Projet d'Appui au cycle Électoral
PNC	Police Nationale Congolaise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PV	Procès-verbal
RACOF	Réseau des Associations Congolaises des Jeunes contre le sida
RDC	République Démocratique du Congo
RENOSEC	Réseau National pour l'Observation et la Surveillance des Élections au Congo
RENADHOC	Réseau National des ONGs de Droits de l'Homme en RD Congo
ROC	Réseau d'Observation des Confessions Religieuses
RTNC	Radio Télévision Nationale Congolaise
SEP	Secrétariat Exécutif Provincial
VSV	la Voix des Sans Voix

I- RÉSUMÉ

1. A l'invitation du Gouvernement de la République démocratique du Congo et de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), l'Union européenne a déployé une mission d'observation électorale (MOE UE), pour les élections présidentielles et législatives du 28 novembre afin de fournir une évaluation détaillée, impartiale et indépendante du processus électoral. Dirigée par Mariya Nedelcheva, députée européenne, la MOE UE disposait de 147 observateurs en provenance des 27 Etats membres de l'UE, du Canada, de la Norvège et de la Suisse répartis dans l'ensemble des onze provinces de la République Démocratique du Congo sur 35 bases urbaines et rurales, plus les 9 zones de Kinshasa. Elle a officiellement débuté ses activités le 19 octobre 2011 et les a clôturées le 13 janvier 2012. La délégation du Parlement européen, composée de six membres et dirigée par M. Andrés Perello Rodriguez, s'est jointe à la MOE UE et a souscrit à ses conclusions. La MOE UE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections, commémorée aux Nations Unies en octobre 2005.

2. Les élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 ont été principalement financées par le Gouvernement congolais et organisées par la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI). Elles se sont tenues officiellement du 28 au 30 novembre 2011, bien que la MOE UE ait constaté que des opérations de vote se soient poursuivies dans certains bureaux jusqu'au 5 décembre 2011. La MOE UE tient à saluer le peuple congolais qui s'est rendu massivement aux urnes faisant preuve de sa volonté démocratique.

3. Le cadre juridique de ces élections a été marqué par : i/ la révision constitutionnelle de janvier 2011 qui a réduit à un seul tour de scrutin l'élection présidentielle ; ii/ la volonté de la CENI de respecter à tout prix la durée du mandat présidentiel, aiguillonnée par le refus de l'UDPS de renégocier les délais, avec comme conséquence de faire du 6 décembre la date limite pour la publication des résultats provisoires, nonobstant les difficultés techniques et logistiques rencontrées ; iii/ le maintien en place de la Cour Suprême de Justice, malgré le prescrit constitutionnel et le vote par le Parlement d'une loi organique instaurant le Conseil Constitutionnel. Des vides juridiques et législatifs importants en outre subsistaient dont la non-régulation du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

4. La MOE UE a constaté que la discrimination à l'égard des femmes qui entrave leur pleine participation à la vie politique se poursuit en dépit du fait que la Constitution consacre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes et de la parité homme-femme dans les différentes instances de prise de décision. La MOE UE a noté qu'il existe un manque de cohérence entre la Constitution et la loi électorale en ce qui concerne le principe de parité et d'égalité de représentation.

5. En dehors du respect du délai constitutionnel, la MOE UE regrette que le cadre juridique électoral n'ait pas été respecté dans son entièreté, notamment les délais légaux concernant la publication des listes des électeurs et l'affichage des listes électorales par bureau de vote, l'interdiction de tout affichage de propagande sur les édifices publics, la participation active des agents de la fonction publique à la campagne électorale et l'utilisation des ressources de l'État à des fins de propagande électorale, le fait que, dans beaucoup de circonscriptions, des gouverneurs, des maires et des bourgmestres étaient candidats à la députation sans avoir eu à démissionner de leurs postes. La MOE UE souligne que ni la CENI, ni le parquet n'ont diligenté des actions pour empêcher ces violations à la loi électorale.

7. La MOE UE souligne qu'à cause de l'absence effective d'une Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême de Justice (CSJ) est la seule instance compétente pour le contentieux électoral. La révision de la loi électorale d'août 2011 a modifié les procédures en matière de contentieux sur les résultats passant d'un système contradictoire, oral, transparent – où la cour siégeait en audience publique avec les plaidoiries des parties concernées – à un système inquisitoire, écrit, opaque où un magistrat mène l'instruction « ex officio » et collecte tous les éléments nécessaires pour régler le contentieux. La MOE UE déplore qu'en dépit de nombreux contacts avec la CSJ, les observateurs de la MOE UE n'aient eu accès aux arrêts relatifs aux candidatures.

8. La MOE UE pose la question du rôle qu'a joué la CSJ dans le contentieux électoral présidentiel car elle n'a pas appliqué la procédure prévue par la loi d'août 2011, en s'abstenant de mener toutes les enquêtes utiles à la vérification de la sincérité et de la régularité des résultats provisoires.

9. La MOE UE note les problèmes de transparence et de crédibilité qui touchent à la CENI. De fait, la CENI n'a reçu qu'au mois d'avril 2011, le mandat d'organiser l'ensemble du cycle électoral 2011-2013, comprenant les scrutins présidentiel, législatif, provincial et local. La composition politique de la CENI n'a cessé d'alimenter de fortes critiques à l'approche des scrutins, notamment au sein d'une partie de l'opposition congolaise.

10. Par ailleurs, la MOE UE a constaté plusieurs problèmes et irrégularités avec le fichier électoral biométrique qui comprenait 32.024.640 inscrits (dont 49,68% de femmes). Aucun audit du fichier n'a eu lieu en dépit de plusieurs demandes d'une partie de l'opposition, notamment de l'UDPS, malgré de nombreuses protestations publiques. La MOE UE regrette qu'un manque de transparence ait entouré les opérations de nettoyage du fichier électoral car la CENI n'a pas été en mesure de fournir les rapports de ces opérations. De surcroît, la MOE UE note que les opérations de nettoyage ont été effectuées après la distribution des cartes d'électeur ; ce qui implique que les cartes d'électeur résultant des doubles inscriptions étaient encore en circulation lors du scrutin.

11. En ce qui concerne les préparatifs électoraux, de nombreuses difficultés sont apparues en raison d'infrastructures insuffisantes et d'un calendrier très serré. Ainsi, la cartographie électorale a été communiquée tardivement aux partis politiques et la liste détaillée des bureaux de vote n'a été disponible que durant la dernière semaine du scrutin. IFES, qui avait été chargé par la CENI de la sensibilisation des électeurs, n'a pas pu développer un programme de sensibilisation au vote adéquat au regard du calendrier électoral serré et du grand nombre d'électeurs.

12. La communication déficiente entre la CENI et les différents acteurs du processus électoral a eu des répercussions négatives sur la transparence du processus et sur la confiance de la société civile. La sécurisation insuffisante du matériel électoral sensible avant, pendant et après le scrutin a eu pour conséquence a menacé la crédibilité des élections alimentant un climat de suspicion vis-à-vis de l'organisation du scrutin.

13. La MOE UE tient à faire remarquer que la période de la campagne électorale a été marquée par de multiples incidents tels que des atteintes aux libertés publiques, notamment la liberté d'expression, allégations d'arrestations de candidats, restrictions et entraves à la liberté de la presse. Tout au long de la campagne électorale, l'accès des candidats aux médias publics

ou privés a été fortement déséquilibré. Ainsi, la MOE UE déplore que le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de Communication (CSAC) n'ait pas joué son rôle de régulateur avec impartialité, et n'ait pas garanti le droit à un accès équitable des candidats et des partis politiques.

15. La MOE UE regrette et condamne les actes de violence commis contre les médias et les journalistes pendant et après le scrutin.

16. Aussi, la MOE UE a été témoin du fait que le respect de facto des droits et libertés civiques et politiques a été enfreint à de nombreuses reprises tout au long du processus électoral. Les libertés de manifestation et d'expression ont été fortement mises en danger ainsi que le droit à la sécurité.

17. La MOE UE a constaté aussi que les scrutins présidentiel et législatif se sont poursuivis jusqu'au 30 novembre 2011 dans le meilleur des cas ; et dans le pire des cas jusqu'au 5 décembre 2011. Les difficultés rencontrées lors des préparatifs logistiques ont conduit à de nombreux retards dans la mise en place des bureaux de vote. Ainsi, seuls 15% des bureaux de vote observés ont ouvert à l'heure. L'ouverture a surtout été retardée en raison de l'absence du matériel électoral sensible.

18. La MOE UE a reçu l'information que le jour du vote, de multiples incidents de fraude et de bourrages d'urnes ainsi que des actes de violence à la suite du mauvais fonctionnement de bureaux de vote, des actes d'intimidation et des attaques de bureaux de vote ont été commis partout dans le pays.

19. La MOE UE doit soulever la question du vote des « omis », c'est-à-dire, le vote sur simple présentation de la carte d'électeur, que la CENI a autorisé, au tout dernier moment. En effet, près de 3,2 millions d'électeurs ont ainsi voté sur des listes de dérogation/omis, soit plus de 17 % du total des votants.

20. Par ailleurs, la MOE UE a constaté que les témoins des candidats/partis politiques n'ont pas eu systématiquement accès à une copie certifiée des résultats et ils/elles ont souvent été écartés des Centres locaux de compilation des résultats et la CENI leur a refusé l'accès au Centre National de Traitement (CNT). La MOE UE considère que l'absence de témoins et d'observateurs, lors de cette phase essentielle de consolidation et de vérification, n'a pu qu'affecter la confiance dans les résultats annoncés et leur crédibilité.

21. La MOE UE note que suite à deux reports de l'annonce des résultats provisoires pour l'élection présidentielle, la CENI les a publiés le 9 décembre 2011 et la CSJ les a confirmés le 19 décembre 2011. D'après les résultats publiés, Joseph Kabila sort vainqueur de l'élection présidentielle du 28 novembre 2011, après avoir obtenu 48,95% des suffrages exprimés. S'agissant des législatives, la Mouvance présidentielle emporterait la majorité absolue avec 341 sièges sur les 500 que compte le Parlement (dont 62 pour le PPRD). En deuxième position arrive le parti de l'opposant Étienne Tshisekedi, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), avec 41 sièges, le Mouvement de libération du Congo (MLC), recueillerait une vingtaine de sièges¹. Au total, près d'une centaine de partis devraient être représentés à l'Assemblée, avec un ou deux sièges. Sur les députés donnés élus par la CENI, ne figurent actuellement que 44 femmes. La MOE UE considère que les résultats publiés par

¹ Pour rappel, le MLC était le principal parti d'opposition à l'Assemblée en 2006, avec 64 sièges tandis que l'UDPS avait boycotté ces élections.

la CENI ne sont pas crédibles à la lumière des nombreuses irrégularités et fraudes constatées lors du processus électoral.

22. Les recommandations détaillées de la MOE UE sont formulées à la fin de ce rapport. Elles s'adressent aux autorités de la République démocratique du Congo, particulièrement dans la perspective des élections provinciales et locales et d'un prochain cycle électoral. Les recommandations concernent les points suivants :

- I. La mise en place d'une Cour Constitutionnelle ;
- II. La révision de la composition de la CENI (par le Parlement);
- III. L'audit et la révision du fichier électoral ;
- IV. L'élaboration d'une loi sur le financement des campagnes électorales;
- V. L'appui à l'indépendance du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- VI. La promotion de la parité des genres ;
- VII. La définition d'une stratégie nationale d'éducation civique ;
- VIII. La limitation du nombre de candidatures à la députation nationale et provinciale ;
- IX. La ratification de la Charte africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance.

II- INTRODUCTION

Les élections présidentielles et parlementaires se sont tenues du 28 au 30 novembre 2011, bien que la MOE UE ait été informée de l'ouverture de bureaux de vote jusqu'au 5 décembre 2011 dans certaines provinces du pays. D'après les résultats publiés par la CENI et confirmés par la Cour Suprême, Joseph Kabila sort vainqueur de l'élection présidentielle du 28 novembre 2011, après avoir obtenu 8.880.944 voix soit 48,95% des suffrages exprimés. Cela représente une baisse de 556.615 suffrages par rapport au second tour de l'élection de 2006. Son principal adversaire, Étienne Tshisekedi, obtient 32,33%, suivi par Vital Kamerhe avec 7,74%, puis Léon Kengo 4,9%, etc. Le taux de participation à ce scrutin s'élève à 58,81%. Sur la foi des PV que détiendrait son parti, Étienne Tshisekedi a contesté les résultats et s'est déclaré vainqueur de l'élection présidentielle. Ses appels à la mobilisation de ses partisans ont échoué jusqu'ici.

S'agissant des législatives, à la date d'écriture du rapport et à la suite des résultats partiels et provisoires publiés par la CENI le 26 janvier 2012, la Mouvance présidentielle emporterait la majorité absolue avec 340 sièges, dont 62 pour le PPRD. Le parti de l'opposant Etienne Tshisekedi, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), arrive en deuxième position avec 41 sièges. Pour rappel l'UDPS avait boycotté les élections générales de 2006. Au total, 98 partis sont représentés à l'Assemblée, dont 45 ayant un seul député. Le nouveau Parlement ne compte que 44 femmes.

La MOE UE est arrivée en RDC le 6 octobre 2012 et a clôturé ses activités le 13 janvier 2012. Celle-ci était composée d'une Équipe-cadre de dix experts et de 147 observateurs de long et court terme (OLT et OCT), ressortissants des 27 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que de la Suisse, de la Norvège et du Canada. Le travail d'observation a pu être mené à terme et a permis à l'élaborer des conclusions et des recommandations sur la base du travail des observateurs. Dès l'ouverture et jusqu'à la fermeture, 678 bureaux de vote ont été observés

soit 1,06% des 63.855 BV du pays. La MOE UE a pu observer l'ensemble des opérations : ouverture, vote, clôture, dépouillement et compilation dans les 11 provinces du pays. Suite à ce scrutin, la MOE UE a publié une déclaration préliminaire.

La MOE UE souhaite exprimer ses remerciements pour la coopération et l'assistance qu'elle a reçues au cours de ses travaux de la part des autorités congolaises, de la CENI, des partis politiques, des candidats, des organisations de la société civile, de la Délégation de l'UE à Kinshasa, des représentants des Etats membres de l'UE et des ambassades. La MOE UE remercie tout particulièrement les citoyens et citoyennes congolais (es) pour l'accueil qu'ils (elles) lui ont réservé.

III- CONTEXTE POLITIQUE

1. L'amorce d'un repli démocratique

Après le cycle électoral de 2005-2007 qui avait clos la longue période des conflits (1996-2003), les élections de 2011 devaient être celles de la consolidation de la jeune démocratie congolaise. À l'arrivée de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne au début d'octobre 2011, l'environnement institutionnel et juridique des élections en préparation présentait cependant un certain nombre de points préoccupants.

Ainsi, en janvier 2011, la Constitution largement approuvée par référendum en 2005, avait été modifiée par un vote des deux Chambres. La modification visait l'article 71 relatif aux modalités de l'élection du Président de la République et imposait l'abandon de la règle de la majorité absolue en faveur d'une élection à seul tour à la majorité relative. L'UE avait regretté à l'époque que cette modification, ayant été votée majorité contre opposition, n'ait pas trouvé un consensus politique large. On peut discuter des mérites des systèmes à un tour et à deux tours. Beaucoup d'observateurs estiment néanmoins qu'un système à deux tours offre plus de gages de stabilité et un système démocratique plus profond, entre autre par la recherche d'une alliance politique indispensable pour franchir le seuil des 50%.

La seconde « modification institutionnelle » affectant le cadre politico-juridique des élections annoncées concerne le juge du contentieux électoral. En effet, au lieu de procéder au remplacement de la Cour Suprême de Justice par la Cour Constitutionnelle comme prévu par la Constitution de 2006 dans ses articles 157 et suivants, la majorité présidentielle qui ne s'était pas opposée au vote de la loi organique mettant en place la nouvelle institution a tacitement approuvé que cette loi ne soit ni promulguée par le Président de la République, ni publiée au Journal Officiel. Ainsi, la Cour Suprême de Justice, majoritairement composée de membres nommés par le Président sortant et dont l'indépendance par rapport au pouvoir est sujet de critiques, a continué de jouer son double rôle de juge unique du contentieux électoral et d'institution de confirmation des résultats du scrutin. La nomination par le Président de 17 nouveaux magistrats à la CSJ peu de temps avant le scrutin est venue renforcer l'impression de partialité

Enfin, malgré les recommandations unanimement faites par les missions ayant observé les élections de 2006, la RDC ne s'est pas doté avant les nouvelles élections d'un arsenal législatif et réglementaire permettant de contrôler les dépenses consacrées aux campagnes électorales. En effet, même si le législateur a adopté en juin 2008 une loi « portant financement public des partis politiques » mettant en place, dans ses articles 8 à 15, un

système de régulation du financement des campagnes électorales, la Commission interinstitutionnelle instituée à l'article 11 de cette loi et chargée de la gestion et du contrôle du système n'a jamais vu le jour. Concrètement, aucune contrainte réelle n'est donc, en 2011, imposée aux partis et aux candidats en matière de financement de leurs campagnes, donnant un avantage aux partis de la majorité au pouvoir ainsi qu'à leurs alliés.

En conclusion, il apparaît que le cadre institutionnel et juridique modifié et incomplet ne répond pas à l'objectif de renforcement du processus électoral par rapport à l'expérience en 2006 et par rapport aux exigences de la Constitution. L'absence d'un véritable consensus politique autour des modifications apportées a engendré des tensions qui ont fragilisé davantage le processus électoral engagé.

2. Forces et stratégies politiques en présence

2.1. Le retour de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS)

Signataire des Accords de Sun City/Pretoria, l'UDPS, principale force d'opposition du pays, avait refusé de participer à la Transition en 2003 pour finalement s'opposer à l'enrôlement des électeurs en 2005 et boycotter les élections de 2006-2007. Son retour dans le jeu démocratique en 2010 et sa volonté d'intégrer les nouvelles institutions de la Troisième République constituaient un changement considérable de la donne politique. Tout d'abord, ce retour offrait l'occasion de consolider les institutions jusqu'alors boudées et quelquefois combattues par l'UDPS. Il pouvait aussi laisser espérer un renouveau de l'opposition parlementaire qui avait quasiment disparu au cours de la législature après l'emprisonnement de Jean-Pierre Bemba et le déclin du MLC, permettre un rééquilibrage des forces politiques au sein des institutions et donc à terme contribuer au renforcement et à la réactivation de la démocratie congolaise.

D'un point de vue strictement politique, ce revirement de l'UDPS et de son chef de file, Étienne Tshisekedi, pouvait également contribuer à la réintégration dans le jeu politique des populations urbaines défavorisées qui ont, pendant longtemps, constitué le gros des troupes de l'UDPS et se sont constamment senties exclues de toute représentation nationale, sous le régime de Mobutu, comme sous ceux de Laurent Désiré et Joseph Kabila. L'enrôlement de ces populations défavorisées des villes sur les listes électorales et leur participation au processus électoral constituaient une opportunité de réconciliation des Congolais avec leur Etat et leurs institutions.

2.2. Confinement et affrontement

Engagée dans un processus de « recentrage » autour du parti présidentiel (PPRD) et de remise au pas de ses alliés, l'AMP (Alliance pour la Majorité Présidentielle) devenue MP (Majorité Présidentielle), adopte très tôt une stratégie de confinement et d'affrontement avec l'UDPS en s'appuyant sur certaines pratiques politiques antérieures de parti d'opposition ainsi que sur la personnalité d'Étienne Tshisekedi.

L'entretien accordé par M. Tshisekedi à partir de Johannesburg le 7 novembre à une télévision congolaise d'opposition dans laquelle le candidat de l'UDPS demande à ses partisans « d'attaquer les prisons et de libérer les militants politiques détenus » offre à la Majorité Présidentielle l'occasion de renforcer encore sa campagne de marginalisation. Face à cette

politique de confinement, l'UDPS réagit avec ses réflexes de parti militant rarement confronté au cours de son histoire à une « logique électorale ».

Le résultat de l'absence de communication entre les deux forces politiques principales du pays est une campagne électorale entachée par des nombreux affrontements entre militants des deux camps et d'épisodes violents entre la police et les sympathisants de l'opposition qui feront une trentaine de morts selon le rapport publié par le Département des Droits Humains de la MONUSCO en mars 2012.

2.3. L'opposition désunie.

Contrairement à ce que l'on pouvait penser, la candidature à la Présidence de la République d'Étienne Tshisekedi, opposant constant aux régimes autocratiques de Mobutu et de Laurent-Désiré Kabila, n'a pas permis d'unifier l'opposition congolaise autour de son nom. La personnalité et l'histoire politique du candidat de l'UDPS, l'incertitude de son programme économique et une certaine méfiance « traditionnelle » vis-à-vis de la communauté kasaienne, apparaissent généralement comme les principales raisons avancées par les autres candidats pour refuser son leadership. Toutes les tentatives de recherche d'un programme commun de gouvernement ou d'un arrangement autour d'une répartition des postes en cas de victoire se sont heurtées à l'entêtement d'Étienne Tshisekedi mais aussi aux stratégies divergentes de Vital Kamerhe et de Léon Kengo.

Léon Kengo, en tant que président du Sénat et second personnage de l'État, s'est abstenu de toute opposition ou approbation envers Joseph Kabila en juin 2010 quand celui-ci lançait la réforme constitutionnelle. La décision du Président du Sénat n'a pas contribué au rassemblement de l'opposition. L'entourage du Président du Sénat, essentiellement composé d'anciens cadres du MLC à la recherche d'un leadership que leur parti était incapable de leur offrir, n'a pas su imprimer une ligne stratégique claire à la candidature de Léon Kengo empêchant la constitution autour de lui d'une alternative à Joseph Kabila.

La candidature de Vital Kamerhe était en gestation depuis son opposition à la politique de rapprochement avec le Rwanda initiée par le Président Kabila en 2008. Originaire du Sud Kivu, chantre en 2006 de la candidature de Joseph Kabila qu'il avait concouru à faire élire massivement dans l'Est du pays en le présentant comme le « Libérateur de la Nation ». Écarté du cercle du pouvoir par le clan Kabila, l'ancien président de l'Assemblée nationale sait qu'il lui faut créer un rapport de forces avec la majorité pour continuer d'exister. La création de l'Union Nationale pour le Congo (UNC), puis sa candidature à la présidentielle visent donc avant tout à entamer la toute-puissance de la MP et, à constituer une force parlementaire. Cet objectif l'oblige à aller jusqu'au bout de sa candidature afin de creuser son sillon dans les Kivu où les populations sont à la recherche d'un porte-drapeau. L'âpreté de la campagne, notamment au Bandundu, la forte mobilisation réussie par le chef de file de l'UDPS, notamment au Bas-Congo et en Equateur, et l'ampleur des irrégularités constatées, amèneront Vital Kamerhe à réviser sa stratégie. Au lendemain de la publication des résultats, Vital Kamerhe se rapprochera de l'UDPS en reconnaissant Étienne Tshisekedi comme le président désigné par les urnes et déposera en accord avec l'UDPS un recours en annulation de l'élection du 28 novembre devant la Cour Suprême de Justice.

Au lendemain de la publication des résultats de l'élection présidentielle, la désunion de l'opposition congolaise continuait d'être présentée comme l'un des facteurs explicatifs de l'échec d'Étienne Tshisekedi. Toutefois, force est de constater que l'addition des scores

attribués par la CENI aux trois principaux candidats de l'opposition (32,3% + 7,7% + 4,9%, soit 44,9%) ne permet pas de tirer une telle conclusion.

3. La difficile interprétation politique des résultats présidentiels.

Avant le 28 novembre, les principaux leaders de la Majorité Présidentielle que la Mission avait rencontré (Evariste Boshab, secrétaire général du PPRD et président de l'Assemblée nationale, Alexis Thambwe, Ministres des Affaires Etrangères, Aubin Miniaku, Secrétaire exécutif de la MP, Marcelin Chisambo, gouverneur du Sud Kivu) affichaient tous une confiance absolue dans la victoire du candidat Kabila. Selon eux, le vote serait régionaliste, à l'Est, à l'Ouest et au Centre, l'alliance avec le PALU était inoxydable malgré cinq années de gestion et elle garantirait le soutien du Bandundu, la perte de popularité de Kabila dans les Kivu serait limitée, les fiefs de l'UDPS (Kasaï et Kinshasa) ne permettraient pas à Tshisekedi de faire la différence, la division de l'opposition ferait le reste.

Les résultats publiés par la CENI le 9 décembre ont paru, à première vue, donner raison à ces prédictions. Pourtant une analyse politico-électorale approfondie montre que les choses ne sont pas si simples en particulier dans les deux provinces – Katanga et Bandundu – qui ont permis à Joseph Kabila de construire sa victoire.

3.1. Un Katanga unanime

Le Katanga affiche lors du scrutin du 28 novembre un taux de participation exceptionnellement élevé (69,68%) soit plus de dix pour cent au-dessus de la moyenne nationale. Ce n'est pas dans les grandes cités minières du sud de la province où la campagne électorale avait été animée et quelquefois violente que l'on constate une mobilisation particulièrement élevée des électeurs (Lubumbashi 58,75%, Kambove 54,54%, Kimpushi 59,24%, Likasi 67,80%), mais dans les territoires reculés du nord comme Manono 100%, Malemba Nkulu 99,46%, Bukama 98,81%, Kabongo 90,83%, Kabalo 89,25%, Kamina 87,43%, Dibolo 87,43%.

Il convient de relever que cette mobilisation a lieu dans des territoires dépourvus d'infrastructures et dont certains ont déjà été pointés du doigt par l'opposition politique pour leur taux d'enrôlement « exceptionnel ». Ainsi Manono a, en 2011, enregistré 51,61% d'électeurs de plus qu'en 2006, Kabongo 38,65% et Malemba Nkulu 32,22% quand la moyenne nationale était de 26%.

Avec 89,97% des voix soit 2 823 234 votes en sa faveur, Joseph Kabila creuse un écart considérable avec son adversaire Tshisekedi qui ne totalise que 221.922 voix soit 7,07%, à peine plus que J-P Bemba au second tour de l'élection de 2006 (6,24%). Ces résultats contredisent les analyses faites pendant la campagne électorale par de nombreux observateurs qui avaient noté une forte mobilisation et une solide détermination des électeurs katangais d'origine kasaïenne à aller voter. Estimés à plusieurs centaines de milliers et localisés essentiellement dans les villes du sud minier de la province, ces électeurs ne se retrouvent pas dans les résultats de M. Tshisekedi. La divagation de bandes armées « incontrôlées » dans les communes de Lubumbashi où la communauté kasaïenne est forte le matin du 28 novembre a sans doute empêché le vote de nombreux électeurs favorables à l'UDPS, mais elle ne peut qu'en partie expliquer ce déficit.

En définitive, l'avantage de 2,6 millions de voix réalisé par le président sortant dans son fief katangais s'explique, toute chose égale par ailleurs, par la conjugaison de deux facteurs : (i) une mobilisation exceptionnelle et des scores unanimes dans les territoires du nord de la province (Malemba Nkulu 100%, Kabongo 100%, Manono 99,98%, Bukama 99,64%, Kabalo 99,38%, Dibolo 96,63%, etc.) et (ii) la quasi absence du « vote kasaïen » en faveur Etienne Tshisekedi dans les villes du sud (Lubumbashi 27,42%, Likasi 22,81%). Il convient de rappeler que les résultats de 127 BVD rendus publics le soir du dépouillement et relevés par nos équipes à Lubumbashi donnaient 52% des voix à Joseph Kabila et 43.5% à Etienne Tshisekedi et ne correspondaient pas à ceux publiés par la CENI le 9 décembre 2011.

3.2. Le cas du Bandundu

La province du Bandundu avait joué un rôle clé en 2006 puisque c'est grâce au report des voix d'Antoine Gizenga et du PALU que Joseph Kabila avait pu franchir le seuil des 50% au second tour de la présidentielle et que le PPRD était parvenu à constituer sa majorité de gouvernement.

À l'occasion du scrutin présidentiel du 28 novembre, le président sortant fait beaucoup mieux qu'en 2006 puisqu'il parvient à réunir sur son nom plus de 73,40% des voix dans une province où il n'avait rassemblé que 39,45% des suffrages, après une intense mobilisation du PPRD, du PALU et de leurs alliés de l'AMP. Même s'il faut tenir compte d'un nombre plus important d'enrôlés en 2011, il convient de souligner qu'en nombre de voix Joseph Kabila réussit à multiplier son score par 2,5 passant ainsi de 571.000 à 1.419.000 voix depuis les élections de 2006.

Cette progression s'est faite dans un contexte où le PALU, parti de gouvernement depuis 5 ans, apparaissait traversé par de graves divisions entre des cadres ayant largement profité de leur proximité avec le pouvoir et des militants déçus par le maigre bilan des Premiers Ministres du PALU. Dans une province où les cadres du régime ont le plus souvent fait leur campagne législative en évitant d'apparaître sous la bannière du PPRD et après que le candidat Kabila ait mené une campagne électorale discrète et plutôt morne, les scores réalisés par le président sortant atteignent pourtant des sommets. Ainsi dans les territoires de l'Est et du Sud de la province où le PALU est traditionnellement implanté et contrôle totalement l'administration territoriale, les résultats sont exceptionnels : Gungu (93,33%), Popokabaka (92,45%), Feshi (93,39%), Kahemba (88,52%), Kenge (86,66%), Idiofa (85,43%). Comme dans le Nord-Katanga, certains de ces territoires avaient eux aussi enregistré une progression exceptionnelle et contestée du nombre des enrôlés par rapport à 2006 (Feshi +112,87%, Kahemba +53,95%, Gungu +47,52%, Idofa +39,56%).

Une comparaison des scores réalisés par Joseph Kabila en 2006 et en 2011 montre que dans les 20 territoires de la province - dans celui de Kiri, le CLCR n'a pas donné de résultats en 2011 - le président sortant réalise des progressions fulgurantes que l'analyse politique rationnelle a quelque mal à expliquer.

Tableau 1: Comparaison des scores obtenus par J. Kabila en 2006 et 2011

Territoire	Kabila 2ème tour 2006	Kabila 2011
Kiri	7,52%	
Inongo	8,23%	24,66 %
Mushie	8,57%	46.51 %
Yumbi	58,49%	82.18 %
Bolobo	23,12%	54.27 %
Kutu	3,1%	16,21 %
Oshwe	14,20	48.48 %
Bandundu	6,58%	16.27 %
Kwamouth	14,72%	33.64 %
Bagata	14,67%	52.80 %
Kenge	37%	86.66 %
Masi-Mimba	56,62%	83.23 %
Bulungu	56,04%	80.02 %
Idiofa	47,06%	85.43 %
Feshi	58,91%	93.39 %
Kasongo-Lunda	34,19%	84.99 %
Gungu	84,31%	93.33 %
Kahemba	64,40%	88.52 %
Kikwit	37,51%	60.92 %
Popokabata	9.67 %	92.45 %

Étienne Tshisekedi, de son côté, doit se contenter de 19,55% des voix là où l'opposition à Joseph Kabila, emmenée par J.P. Bemba, avait réuni 60% des suffrages en 2006. Ses bonnes performances dans trois territoires de l'Ouest (Kutu 78,37%, Inongo 65,93% et Kwamouth 56,68%) ainsi que dans la capitale Bandundu-ville (78,18%) ne suffisent pas à contrer ce qu'il faut bien appeler un « raz-de-marée majoritaire » qui contraste avec les résultats obtenus dans le reste du pays, province du Katanga mis à part, mais permet au président sortant de creuser un écart de 1.041.437 voix avec son adversaire principal.

En résumé, dans ces deux provinces l'écart creusé par le président sortant avec son adversaire de l'UDPS est tout à fait impressionnant et surtout irréversible (2.601.312 voix d'avance au Katanga et 1.041.437 au Bandundu, soit un total de 3.642.749 voix). Une étude comparative avec le deuxième tour de l'élection présidentielle de 2006 révèle que l'écart entre Kabila et Bemba était de 2.263.594 voix au Katanga et que Bemba devançait Kabila de 305.719 voix au Bandundu, soit une avance au profit du candidat Kabila de 1.957.875. En 2011, Joseph Kabila est donc parvenu à augmenter son avance de plus de 1,6 millions de voix dans deux provinces où le nombre de suffrages exprimés n'a lui progressé que d'un million, ce qui signifie que le million de nouveaux électeurs se sont tous prononcés en sa faveur et qu'en plus 600.000

électorales et électeurs qui avaient choisi l'opposition en 2006 ont cette fois fait un choix inverse et rallié le camp de la majorité.

L'analyse des chiffres affichés par la CENI pour le Katanga et le Bandundu montre que, dans ces deux provinces très symboliques pour le pouvoir en place et tout à fait décisives pour le résultat final, toute tentative d'explication politique des motivations des électeurs demeure problématique. Même si ce type d'étude mériterait d'être étendu à d'autres provinces, l'illisibilité politique des résultats que l'on constate, vient accroître le doute concernant la crédibilité du scrutin présidentiel du 28 novembre.

4. Analyse des résultats de l'élection législative.

La publication par la CENI des résultats des élections législatives à partir du 26 janvier 2012 ne permet guère d'améliorer la lecture politique des scrutins du 28 novembre 2011, bien au contraire. Sur plusieurs points, les résultats de l'élection législative viennent brouiller encore un peu plus les quelques enseignements que l'on pouvait tirer du scrutin présidentiel.

Ainsi, alors que l'élection présidentielle, tant par le déroulement de sa campagne que par ses résultats, semblait annoncer une forte bipolarisation de la vie politique – plus de 80% des Congolais se sont prononcés en faveur, soit de Joseph Kabila (48,9%), soit d'Etienne Tshisekedi (32,3%) – le résultat des législatives montre au contraire un apparent éclatement du paysage politique : 98 partis politiques se partagent les 500 sièges de députés à l'Assemblée nationale soit 29 partis de plus qu'en 2006 et 45 partis ne sont représentés que par un seul député ; 16 députés sont en outre élus comme « indépendants ».

Par ailleurs, alors que l'élection présidentielle semblait révéler un certain rééquilibrage des forces politiques entre majorité présidentielle et opposition (48,9% des voix pour Kabila et 44,9% pour l'opposition si on additionne les scores de Tshisekedi, Kamerhe et Kengo), le résultat des législatives donne un très net avantage au camp présidentiel puisque 341 des députés, soit 68%, se réclament de la majorité. Il convient de rappeler que l'élection de 2006 avait donné des résultats plus cohérents entre les deux élections puisque Joseph Kabila avait obtenu 58% des suffrages et que sa majorité représentait 63% de l'Assemblée nationale, une soixantaine de députés se réclamant alors « indépendants ».

Dans les deux provinces du Katanga et du Bandundu, certains aspects des résultats publiés par la CENI viennent encore ajouter au trouble suscité par la lecture des résultats présidentiels. Ainsi, dans les circonscriptions du Nord Katanga où le président sortant a réalisé des scores unanimes proches de 100%, les résultats des législatives montrent en fait une large diversité dans le choix des électeurs et mettent donc à jour des incohérences entre les résultats des deux scrutins qui autorisent à s'interroger sur l'intégrité de la compilation. Au Bandundu, qui a voté à plus de 73% pour M. Kabila, le PALU, principal parti de la province et artisan annoncé du triomphe électoral du président sortant, perd 14 sièges, passant de 25 en 2006 à 11 en 2011, ce qui atteste de l'existence, dans cette province, d'un véritable vote sanction qui a, bizarrement, épargné Joseph Kabila.

Par contre, ces résultats confirment à nouveau très largement le caractère ethnique et provincial des partis politiques congolais, qu'ils soient anciens ou nouveaux. Mis à part le PPRD qui, grâce à sa puissance financière et à l'appui généralisé de l'administration, a réussi à avoir des élus dans les onze provinces du pays, seuls quatre partis (l'UDPS, le PPPD, le MSR et le PALU) ont des élus dans plus de 6 provinces. Les partis de la majorité et de

l'opposition possèdent leurs bases dans les provinces d'où sont originaires leurs leaders : le Katanga pour le PPRD, le PPPD, l'ECT, l'UNADEF et l'UNAFEC ; l'Equateur pour le MLC et le PDC ; le Bandundu pour le PALU et l'ARC ; le Kasai-Oriental et Occidental pour l'UDPS ; le Nord-Kivu pour le RCD K-ML et le Sud-Kivu pour l'UNC.

IV - CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

La Constitution en vigueur, depuis 2006, prévoyait un système semi-présidentiel équilibré, où le Président est élu à la majorité absolue du suffrage universel direct. Le Président de la République nomme le Premier Ministre au sein de la majorité parlementaire, le gouvernement restant toutefois responsable devant l'Assemblée nationale.

L'État de droit est garanti à travers le système classique de séparation de pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire. L'exécutif est formellement bicéphale, mais sous la coupe du Président de la République. Le gouvernement définit, en concertation avec le Président, la politique de la nation. Le pouvoir législatif est bicaméral : l'Assemblée nationale, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et le Sénat, dont les membres sont élus par les assemblées provinciales.

Le cadre juridique des élections présidentielles et législatives de 2011 comprend les textes suivants (Cf. annexe n°1) :

- i) la Constitution ;
- ii) les lois et principaux actes réglementaires relatifs aux élections ;
- iii) les textes juridiques relatifs à la CENI ;
- iv) les textes juridiques relatifs à la CSJ ;
- v) les textes juridiques relatifs au CSAC.

1. Le système électoral présidentiel

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et à la majorité simple des suffrages exprimés pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. Le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la CENI 90 jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice. À la fin de son mandat, le Président reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.

La circonscription électorale pour l'élection du Président de la République est le territoire national. Nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle, s'il ne remplit les conditions ci-après : posséder la nationalité congolaise d'origine, être âgé de trente ans au moins, jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques et avoir un diplôme de graduat au moins ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans les domaines politique, administratif, économique ou socio-culturel.

2. Le système électoral législatif

Le nombre de sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale est de cinq cents (500). Les députés sont élus au suffrage universel direct à la majorité simple pour les circonscriptions électorales comptant un siège à pourvoir ou au scrutin proportionnel des listes ouvertes, avec application de la règle du plus fort reste, dans les circonscriptions électorales comptant plus d'un siège.

La circonscription électorale pour l'élection des députés nationaux est le territoire, la ville, et quatre circonscriptions par regroupement des communes pour la Ville de Kinshasa, soit au total 169 circonscriptions électorales pour l'ensemble du pays.

La répartition des sièges des députés nationaux par circonscription électorale est établie par la CENI en tenant compte du nombre d'électeurs enrôlés dans chaque circonscription. Elle est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat pour adoption et publiée au Journal officiel comme une loi annexée à la loi électorale.

Nul ne peut être candidat aux élections législatives s'il ne remplit les conditions ci-après : être de nationalité congolaise, être âgé de vingt-cinq ans révolus à la date de clôture du dépôt des candidatures, jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques, avoir la qualité d'électeur ou se faire identifier et enrôler lors du dépôt de sa candidature, avoir un diplôme de graduat au moins ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans les domaines politique, administratif, économique ou socio-culturel.

3. Analyse générale du cadre juridique

Le cadre juridique est en général conforme aux normes internationales. Ce cadre a été marqué par : i/ la révision constitutionnelle de janvier 2011 qui a introduit un seul tour pour l'élection présidentielle, un système qui est généralement déconseillé dans des sociétés dominées par des tensions ethniques ou régionales; ii/ la volonté de la CENI de respecter à tout prix la durée du mandat présidentiel de cinq ans, a fait du 6 décembre la date limite pour la publication des résultats provisoires, nonobstant les difficultés techniques et logistiques.

Si la réforme constitutionnelle de janvier 2011 qui a introduit le scrutin à un seul tour pour l'élection présidentielle est conforme au droit interne, elle n'a pas néanmoins été soumise à référendum puisqu'elle a été approuvée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis en Congrès. Pourtant, cette modification de la Constitution de la RDC s'éloigne de la doctrine constitutionnelle générale², selon laquelle le système électoral ferait partie du « bloc » constitutionnel. Dans ces conditions, il ne pourrait être modifié que par une procédure plus stricte que celle qui est prévue dans le cadre d'un amendement, sans pour autant avoir la rigidité de celle qui est utilisée pour l'approbation de la Constitution elle-même.

S'agissant de la date du 6 décembre, il faut rappeler que l'article 73 de la constitution stipule que le scrutin pour l'élection du Président de la République doit être convoquée par la CENI quatre-vingt dix jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice. Le président

² James Madison, 1784.

Kabila a prêté serment le 6 décembre 2006, il n'y avait pas donc plus de délai possible pour reporter cette échéance sans tomber dans le vide juridique tant redouté.

4. La loi électorale

Elle est globalement conforme aux normes internationales. Cependant, cette loi de 2006 a été modifiée en août 2011, au moment où les candidats déposaient leurs dossiers de candidatures à la CENI pour être inclus dans les listes. Cette modification, faite au début du processus électoral et touchant des éléments importants comme la procédure du contentieux électoral, est contraire au principe de stabilité du droit électoral, lequel considère que cette stabilité est essentielle afin de non seulement garantir une bonne connaissance du cadre juridique par les acteurs politiques, mais également afin d'éviter toute manipulation du droit par les autorités en leur faveur.

Ces amendements datant d'août 2011 ont introduit de nouvelles garanties pour le scrutin comme le droit des témoins des partis politiques et des candidats à réclamer une copie du procès-verbal (PV) de résultats de vote, mais ils n'ont pas comblé certains vides juridiques importants :

- (i) l'absence d'une procédure précise permettant à la CENI de veiller sur la régularité du processus et des procédures spécifiques pour certains délits électoraux pendant la campagne électorale (activités de campagne en dehors du délai légal, utilisation de biens ou fonds publics, atteintes à la liberté de campagne) ;
- (ii) la non-régulation des finances des partis politiques en l'absence de contrôle effectif pour garantir l'égalité des chances entre les candidats et aussi assurer la transparence par rapport aux comptes de campagne ;
- (iii) l'absence de mécanismes de sanction pour certaines infractions comme l'achat de cartes d'électeurs les copies de résultats, une activité condamnable car contraire au principe de libre formation de la volonté de l'électeur ;
- (iv) l'absence de dispositions claires concernant le droit des témoins à exiger des présidents de bureaux de vote la copie des résultats, la mention de leurs observations et réclamations pendant le scrutin et le dépouillement ou lorsqu'un des membres de la CENI refuse de signer les PV de consolidation des résultats.

5. Le respect du cadre juridique pendant la campagne électorale

En dehors du respect du délai constitutionnel du mandat du Président de la République, la MOE UE a constaté que le cadre juridique électoral n'a pas été suivi dans son entièreté. Ainsi, la loi électorale contient des dispositions claires concernant en particulier la publication des listes des électeurs. La CENI devait avoir publié la liste des électeurs par province et par circonscription électorale au plus tard trente jours avant la date du début de la campagne électorale, c'est-à-dire avant le 27 septembre 2011. Cependant, bien qu'elle pouvait déterminer librement les modalités de publication, la CENI n'a réussi à rendre accessibles, et seulement par internet ces listes qu'à la fin du mois d'octobre. La modalité de publication choisie n'a pas été satisfaisante car l'accès de la population congolaise à l'Internet est très réduit. En outre, l'exigence légale d'affichage des listes des électeurs par bureau de vote trente jours avant le scrutin, c'est-à-dire avant le 30 octobre 2011 n'a pas été respectée par la

CENI. Même, à cette date, la liste des bureaux de vote n'était pas encore connue comme la loi l'exigeait. Malgré toutes ces infractions, la CENI a publié un communiqué de presse, le 28 octobre, affirmant que l'affichage des listes des électeurs dans chaque bureau de vote était effectif.

L'interdiction générale de tout affichage de propagande électorale sur les édifices publics³ n'a pas été respectée par la majorité présidentielle ni à Kinshasa ni en province⁴. Il y a eu, en outre, une participation importante de fonctionnaires publics aux manifestations politiques et une utilisation assez large des biens publics⁵ à des fins de propagande électorale en faveur des candidats de la majorité présidentielle. Dans beaucoup de circonscriptions, on a trouvé des maires et bourgmestres⁶ et même des magistrats qui étaient candidats à la députation sans avoir démissionné⁷ de leurs postes préalablement comme la loi l'exige⁸. Ni la CENI ni le parquet n'ont réagi pour empêcher d'une manière effective ces violations de la loi électorale.

Le droit de manifester est reconnu par la Constitution. Cependant, toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente. Toutefois, il faut noter que la législation contenant les mesures d'application est antérieure à la Constitution de 2006. Datant de 1999, elle soumet ce droit à une autorisation préalable de la part de l'autorité locale compétente⁹. Sur le terrain, les autorités doivent donc faire une interprétation non-restrictive de cette législation « obsolète » pour ne pas enfreindre la Constitution. L'absence d'une législation appropriée régulant le droit de manifestation publique en conformité avec la Constitution peut s'avérer dangereuse comme en témoigne l'incident de Mbuji Mayi du 28 octobre 2008. Dans cette ville, le gouverneur avait tenté d'interdire toute manifestation publique au début de la campagne électorale et fait réprimer les marches de l'opposition causant la mort par balle d'un enfant. À la suite de cet incident, la CENI a publié un communiqué de presse rappelant le délai légal de notification de toute manifestation aux autorités locales, tel que prévu par la loi électorale (art. 29 alinéa 3).

6. Le respect du cadre juridique pendant le scrutin et la compilation des résultats

Pendant le scrutin et la compilation des résultats, la Mission a constaté plusieurs atteintes graves au cadre juridique électoral.

La CENI avait fixé comme jour du scrutin le 28 novembre mais elle a aussi ouvert des bureaux de vote le 29 et le 30 novembre en prétextant que ces BV n'avait pas pu ouvrir comme prévu en raison de problèmes logistiques ou de sécurité. L'article 52 de la loi électorale stipule cependant que « les jours et heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote sont fixés par la Commission Électorale Nationale Indépendante ». Pourtant, l'article 41 des mesures d'application de la loi approuvées par la CENI en août 2011 précise que « le

³ Article 30 de la Loi électorale.

⁴ Exemples : Tour RTNC à Kinshasa, aéroports aux chefs-lieux de provinces.

⁵ Surtout au niveau de moyens de transport et de bâtiments publics.

⁶ Les élections locales n'ont pas été organisées jusqu'à ce jour. Ainsi, en attendant, les Bourgmestres et les Maires des Villes sont nommés par le gouvernement central en application du décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.

⁷ Un exemple flagrant : l'avocat général de la République, M. Kikoka, était candidat du PPRD au Bas-Congo et chargé de la campagne du candidat Président Kabila.

⁸ Article 10 de la Loi électorale.

⁹ Article 4 du Décret-loi 196 du 29 janvier 1999 portant réglementation des manifestations et des réunions publiques.

scrutin dure 11 heures. Il débute à 6 heures et prend fin à 17 heures, heure locale» ; la seule exception prévue est lorsqu' : « à l'heure officielle de la clôture, le président du bureau de vote constate qu'il y a une file d'électeurs en attente, il fait ramasser les cartes à partir du dernier électeur présent ». Le fait que le scrutin ait continué au delà du 28 novembre 2011 a donc pu influencer le vote des électeurs et constitue indéniablement une irrégularité substantielle.

La loi électorale ne prévoit, dans aucune de ses dispositions, la possibilité pour le bureau de la CENI de publier de résultats partiels. Néanmoins, elle l'a fait pendant plusieurs jours jusqu'au 4 décembre sans indiquer ni les BV dont les résultats étaient pris en compte, ni la circonscription concernée ni les taux de participation. Cela n'a, par conséquent, pas permis aux candidats et aux partis politiques de vérifier la conformité des chiffres communiqués par rapport aux PV des résultats affichés par le chef de bureau de vote et de dépouillement dont une copie devait être remise aux témoins. Cette publication des résultats partiels par la CENI sort non seulement du cadre juridique électorale mais est contraire au principe général de transparence. Les seuls résultats partiels prévus par la loi électorale, dans l'article 70, sont les résultats des Centres locaux de Compilation des Résultats (CLCR) lorsqu'ils sont rendus publics par affichage.

Aux CLCR, une fois la compilation terminée, les présidents ont envoyé les PV à Kinshasa, au lieu de les montrer à tous les témoins pour qu'ils puissent en vérifier les résultats et les signer après avoir exercé leur droit d'observation et de contestation tel que prévu par l'article 40 de la loi électorale. Pourtant, cette transmission des PV des CLCR ne peut se faire qu'après affichage, ce qui n'a pas été fait dans plusieurs circonscriptions. Ces PV des CLCR ont été comptabilisés à Kinshasa au travers du Centre National de Traitement des résultats (CNT) après examen par une "commission ad hoc », créée conformément à l'art. 57 des mesures d'application de la Loi électorale « afin de recevoir les résultats consolidés de tous les centres locaux de compilation par les secrétaires exécutifs provinciaux ». Même si l'intervention de cette commission est uniquement comptable, elle reste cependant soumise au principe de transparence. Dans ce cadre les témoins et les observateurs ont donc le droit d'être présents aux délibérations, notamment quand il s'agit de redresser les résultats des PV des CLCR reçus, en suivant les dispositions de l'article 71 de la loi électorale. La MOE UE a malheureusement constaté que les témoins et les observateurs n'ont eu accès ni au CNT et ni comité ad hoc pour la comptabilisation des résultats des élections présidentielles et législatives.

Le fait que les PV des CLCR, même affichés, n'aient pas été signés par les témoins des principaux candidats, comme prévu dans l'article 56 de la loi électorale, n'implique pas leur annulation ; cela remet cependant sérieusement en doute leur crédibilité puisque les témoins, même s'ils ne sont pas d'accord avec les résultats contenus dans le PV, peuvent toujours exiger la mention de leur contestation dans ces documents (article 40 de la loi électorale).

La non-compilation de près de deux mille PV à Kinshasa, qui avaient été réceptionnés au niveau des CLCR mais ont par la suite disparu ou ont été détruits, a affecté les résultats des élections et leur crédibilité ; cela n'a pas donné lieu à des sanctions pénales contre les responsables de ces pertes et destructions, conformément aux articles 82, 83 et 89.

Alors que les travaux de compilation n'étaient pas terminés, l'expulsion de témoins et d'observateurs de certains CLCR était contraire à l'article 41 de la loi électorale. Cet article ne prévoit de telles mesures qu'en cas de désordre ou d'obstruction aux opérations électorales.

L'expulsion de témoins et d'observateurs a, en particulier, été observée aux CLCR de Kinshasa en plusieurs occasions.

La publication des résultats a été effectuée sur le site d'internet de la CENI. Ceci a été fait le 9 décembre, sans que la CENI ne procède en même temps à une publication des résultats détaillés par BV et la mise en ligne des copies scannées des PV de résultats. Cette manière de faire aurait utilement contribué à rendre crédible des résultats qui suscitaient le soupçon, notamment ceux des cinq CLCR du Katanga où la participation s'est avérée supérieure à 89% et le vote pour le président sortant proche des 100%.

V- CONTENTIEUX ÉLECTORAL

1. L'absence de Cour Constitutionnelle

La loi électorale stipule que la Cour Constitutionnelle est chargée de juger le contentieux électoral mais cette dernière n'a toujours pas été installée. La loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, votée en son temps vers février-mars 2011 par le Sénat et l'Assemblée nationale, avait été transmise au chef de l'État pour promulgation. Néanmoins, en faisant usage des pouvoirs conférés spécialement par la constitution, le Président de la République l'a déclarée non-conforme à la constitution et il l'a renvoyée pour amendement. À la demande du Président, cette loi organique a été amendée par le parlement et la loi a été de nouveau envoyée au Président pour promulgation ; ce qui n'a pas été le cas jusqu'à ce jour. Dans tous les cas, à défaut de promulgation de la loi par le président de la République, dans le délai de 15 jours, la loi devient de jure et entre en vigueur automatiquement (art .140 al.2 de la Constitution). La loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle n'est toutefois pas encore opposable puisqu'elle n'a pas été publiée au Journal Officiel. Il convient de rappeler que le service de publication de lois dépend en RDC, directement de la Présidence de la République.

2. La Cour Suprême de Justice

La Cour Suprême de Justice, en l'absence de la Cour constitutionnelle, est devenue une institution-clé dans le déroulement du processus électoral en RDC puisqu'elle est juge du contentieux électoral et est chargée de proclamer les résultats définitifs des élections présidentielle et législatives. L'ensemble de l'opposition a contesté son indépendance car ses magistrats ont été choisis par le Président, moyennant l'intervention formelle du Conseil Supérieur de la Magistrature, une institution dont les membres sont aussi désignés par le Président. En outre, la nomination de 18 nouveaux magistrats à la CSJ pendant la campagne électorale a violé les conditions établies par le Statut de magistrats en raison d'un enjambement spectaculaire et inadéquat de deux voire trois grades sous prétexte d'assurer la bonne gestion du contentieux électoral. Ces nouveaux magistrats ont prêté serment pendant la cérémonie de la rentrée judiciaire présidée par le Président candidat, cérémonie qui non seulement n'est pas prévue par la loi portant statut de magistrat, mais est devenue un acte de campagne électorale. Enfin, le fait que le premier Président de la CSJ pourrait avoir un conflit d'intérêt familial¹⁰ a été soulevé par l'opposition qui a remis en cause une nouvelle fois l'indépendance de la CSJ par rapport au contentieux électoral.

¹⁰ L'épouse du premier Président de la CSJ était candidate à la députation pour la majorité présidentielle pour la circonscription de Tshinangu, Kinshasa IV.

3. Une nouvelle procédure du contentieux électoral

La procédure du contentieux électoral relatif aux résultats introduits en août soulève un certain nombre de préoccupations. Afin de réduire sa longueur, on est passé d'un système contradictoire, oral, transparent, où la cour siégeait en audience publique avec les plaidoiries des parties concernées, à un système inquisitoire, écrit, opaque, où un magistrat mène l'instruction « ex officio » et récolte tous les éléments nécessaires pour régler le contentieux. Dans une situation comme celle de la RDC, où certains acteurs politiques n'avaient pas confiance en l'indépendance du pouvoir judiciaire, ce changement n'apparaissait pas comme une bonne solution. Pour éviter des recours de tierce opposition, le législateur a imposé la notification de toute requête en contestation de résultats non seulement au candidat dont l'élection est contestée mais aussi à tout parti ou regroupement politique ayant présenté un candidat à cette élection.¹¹

4. Le contentieux sur les listes des candidats

La publication des listes provisoires de candidats par la CENI a été très contestée¹². Néanmoins, la quasi-totalité des recours a été rejetée car ils ont été considérés comme irrecevables pour des raisons de forme. Le cas le plus controversé faisait référence à l'apparition, dans les listes provisoires de certaines circonscriptions, d'un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges, ce que la loi électorale considère comme une cause de radiation des candidats du parti politique concerné¹³. La CENI a expliqué que cette situation avait été causée par des erreurs techniques relevant de programmes informatiques utilisés pendant la compilation. Mais ces problèmes informatiques ont continué par la suite, puisque les listes définitives ont été imprimées avec d'importantes erreurs¹⁴. Pour parer à cette situation, sans que cela soit fondé sur une base légale, la CENI a donné 48 heures à tous les candidats pour qu'ils puissent notifier les erreurs pour corrections. 478 candidats "oubliés" ont alors été réintégrés portant à 18.864 leur nombre final.

Le Cour Suprême de Justice est elle-même soumise au principe de transparence qui doit régir tout le processus électoral pour garantir des élections libres, crédibles et apaisées. Pourtant, depuis son arrivée, et malgré de nombreux contacts, la MOE de l'UE n'a pas eu accès aux arrêts relatifs aux contentieux des candidatures. Cette situation, jugée très préoccupante par la MOE UE car elle risquait d'empêcher une observation rigoureuse du processus électoral, a fait l'objet d'un communiqué de presse de la MOE UE pour appeler à la CSJ à respecter le dit principe de transparence.

5. Le contentieux durant la campagne électorale

Bien que la MOE UE ait observé de nombreux incidents et infractions à la loi pendant la campagne électorale, le nombre de plaintes écrites déposées à la CENI ou au parquet est très

¹¹ Article 74 ter alinéa 5 de la loi électorale.

¹² 90 recours ont été déposés devant la Cour Suprême de Justice, 6 relatifs à l'élection présidentielle et 84 aux élections législatives.

¹³ Le recours de l'UDPS à l'encontre du PPRD à ce sujet a été rejeté par la Cour Suprême de Justice pour des raisons de forme (recours déposé hors de délai).

¹⁴ Comme la disparition totale de candidats de l'AFRC à Masimanimba.

bas : au niveau local, il y en a eu deux en provenance de l'UDPS¹⁵ (pour achat de cartes d'électeurs, utilisation de biens publics durant la précampagne et affrontements inter-militants), une déposée par l'UNC¹⁶ (recrutement partisan d'agents de la CENI) et une par le MLC (agression au candidat)¹⁷. Au niveau de la CENI centrale, l'affichage de propagande électorale favorable au candidat Président sur des édifices publics a donné lieu à une plainte de la part de l'UNC, et par ailleurs, l'UDPS a déposé une requête sollicitant la radiation du candidat Kabila pour l'utilisation de biens publics durant sa campagne dans tout le pays. Pourtant, même si la Constitution stipule que la CENI doit assurer la régularité du processus électoral, elle n'a initié aucune enquête ni fait appel au parquet pour sanctionner les contrevenants. Le parquet, n'a, de son côté, poursuivi aucune infraction à la loi électorale ni, en dépit de tous les incidents constatés, aucun cas de violations des libertés publiques des candidats et des électeurs. Cette situation a remis en cause le respect du principe de sécurité juridique en RDC.

6. Le contentieux durant le scrutin

Le jour du scrutin, l'UNC a déposé une requête dénonçant au moins 66 cas de fraude commis par la majorité présidentielle¹⁸, la conduite négligente de la MONUSCO par rapport aux irrégularités du processus électoral, la prolongation illégale du scrutin le 29 novembre par la CENI, et sollicitant par la suite la correction ou l'annulation du scrutin. La CENI n'a pas réagi à cette requête malgré la gravité des dénonciations, la CENI n'a pas non plus réagi alors que le député Néron Mbungu (majorité présidentielle) a été découvert par la population en flagrant délit de tentative de fraude quand il manipulait des bulletins de vote déjà cochés dans l'un des BV de Kinshasa. Bien plus, le parquet, pour éviter que le député soit condamné, l'a accusé d'avoir incité la population à la violence, un acte qui ne correspondait pas aux faits observés. La CSJ a finalement acquitté le député concerné.

7. Les recours sur les résultats provisoires déposés à la Cour Suprême

Après la proclamation des résultats provisoires par la CENI, le dernier jour du délai pour déposer des recours, l'UNC a présenté une requête à la CSJ en demandant l'annulation des résultats provisoires et l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle. L'UNC avait le soutien politique de l'UDPS. Les griefs contenus dans cette requête ont été les suivants : la violation par la CENI des délais légaux concernant l'affichage des listes d'électeurs par province, par circonscription et par BV, ce qui a eu pour incidence un faible taux de participation ; le non-respect des droits des témoins dans les BV, ce qui a permis la fraude ; la circulation illégale de bulletins de vote avant et pendant le scrutin, comme cela a été démontré lors de l'arrestation du député Néron Mbungu ; l'insuffisance de bulletins de vote pendant le scrutin, ce qui a empêché beaucoup d'électeurs de pouvoir voter ; la passivité de la CENI devant l'utilisation des ressources de l'Etat par le Président candidat, ce que la loi sanctionne par la radiation du candidat concerné ; enfin le manque de sincérité des résultats provisoires communiqués par la CENI, notamment au CLCR d'Idiofa (Bandundu), au Katanga, au Nord-Kivu et au Sud-Kivu.

¹⁵ Kananga, Kisangani.

¹⁶ Maniema.

¹⁷ Mbandaka

¹⁸ 17 à Kinshasa, 2 à Bandundu, 12 à Kananga, plusieurs sans spécifier à Mbuji-Mayi, 3 à Goma, 6 à Lubumbashi, 2 à Kindu, 6 à Bas Congo, 11 au Sud-Kivu, 2 au Nord-Kivu, 3 en Province Orientale, 2 au Maniema.

L'analyse du contentieux de l'élection présidentielle doit être faite dans le contexte de la nouvelle procédure par la loi d'août 2011. Les articles 73 à 76 ont établi une procédure inquisitoire, où le juge électoral est chargé de statuer sur la sincérité des résultats électoraux. A cette fin, ce dernier mène « ex officio » l'instruction avec le pouvoir de faire toutes les enquêtes requises pour réunir tous les éléments nécessaires susceptibles de motiver son arrêt. Il faut rappeler que l'ancienne procédure était contradictoire, les requérants plaidaient dans une audience publique et avaient la responsabilité de fournir au juge tous les moyens de preuve nécessaires en appui de leurs allégations.

La CSJ a siégé en audience publique le 15 décembre 2011 pour écouter chacune des parties prenantes. La Cour a pu compter sur l'assistance technique mise à disposition par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), en la personne du professeur Masclet de l'université de la Sorbonne. La Cour a estimé d'emblée qu'en application de la procédure spéciale prévue par la loi électorale, le requérant et le candidat dont l'élection est contestée devaient comparaître en personne, assistés de leur avocats conformément à l'article 74 quater, alinéa 3 de loi sus-évoquée. Après la comparution du requérant, Vital Kamehre, candidat présidentiel de l'UNC, la cour a prié les avocats de Mr Joseph Kabila de se retirer de la barre faute de comparution personnelle de leur client, la représentation n'étant plus admise en la matière.

Avant d'examiner le fond du recours, les avocats de l'UNC ont indiqué à la Cour que l'affaire n'était pas en état d'être instruite à cette audience et ce, pour deux motifs:

(i) L'instruction de la cause était prématurée, car la Cour n'a pas respecté le délai d'attente prévu par la loi électorale, à savoir : 3 jours pour le dépôt des mémoires en réponse et 2 jours pour l'avis du ministère public (article 74 quater alinéa). Selon ces avocats, pour une requête introduite le 12 décembre 2011, la Cour aurait dû observer un délai d'au moins cinq jours avant d'entamer l'instruction de l'affaire ;

(ii) la Cour n'a pas saisi les neuf autres candidats à l'élection présidentielle, ou à défaut ne leur a pas transmis une copie de la requête en contestation, et ce en application de l'article 74 ter, dernier alinéa de la loi électorale. Les requérants ont conclu que la cour aurait dû au préalable procéder à la notification de la requête aux autres candidats ayant concouru à l'élection avant le début de l'instruction. Selon eux, le législateur a voulu, par cette disposition, éviter les procédures des tierces-oppositions dans le contentieux électoral, ce qui avait été décrié en 2006.

La cour a cependant rejeté en bloc ces deux arguments :

(i) Sur le premier, la Cour a estimé que la cause peut être instruite, car Joseph Kabila avait déjà déposé son mémoire ainsi que le Ministère public. Pour la Cour, les délais prévus par l'article 74 quater de la loi électorale ne sont donc pas des délais de rigueur ;

(ii) Quant au deuxième argument, la Cour a estimé qu'au sens de l'article 74 ter évoqué à l'appui, la requête en contestation des élections ne doit être notifiée qu'au candidat dont l'élection est contestée, les autres candidats n'étant pas intéressés.

Sur ce, les avocats de l'UNC ont retiré leur comparution, estimant qu'ils ne pouvaient pas cautionner ce qu'ils ont qualifié de parodie de justice. La Cour a, de son côté, pris l'affaire en

délibéré, après avoir pris acte de l'avis des avocats de la CENI qui plaidaient l'irrecevabilité de la requête et invitaient la Cour à recevoir la requête mais à la déclarer non-fondée.

7. Les arrêts sur les résultats provisoires

Le lendemain, la Cour a rendu son arrêt déclarant recevable mais non-fondée la requête introduite par l'UNC. Elle a ensuite publié les résultats définitifs, tels qu'annoncés par la CENI et a proclamé Joseph Kabila, Président de la République. La Cour a motivé sa décision essentiellement par le fait que l'UNC n'avait pas apporté la preuve des fraudes et des allégations d'irrégularités.

L'avis de la MOE UE est que la CSJ dans le contentieux électoral présidentiel n'a pas appliqué la nouvelle procédure en menant toutes les enquêtes utiles à la vérification de la sincérité et la régularité des résultats provisoires, d'une part parce qu'elle s'est limitée à statuer sur le recours exclusivement à partir des preuves apportées par le requérant, d'autre part, parce qu'elle a fait une interprétation « contra legem » de l'article 74 ter, lequel prévoyait la notification de la requête à toutes les parties intéressées, quand bien même cette exception « ab initio » eut été soulevée à l'audience publique par les avocats du requérant. La CSJ en rendant un arrêt déclarant la requête recevable mais non-fondée sur aucun de ces points, n'a pas véritablement joué son rôle de garant de la sincérité du scrutin et de gardien de la démocratie, que lui avait confié le législateur, et s'est comportée comme une simple caisse de résonance de la CENI.

Enfin, l'arrêt de la CSJ proclamant comme définitifs les résultats provisoires tels que publiés par la CENI n'a pas fait référence aux PV de BV mais aux résultats contenus dans le CD-Rom communiqué par la CENI le jour de l'annonce des résultats provisoires. Ce qui, de l'avis de la MOEUE, est regrettable. En effet, le CD-ROM fourni par la CENI ne reprenait que les données saisies par ordinateur et non les procès-verbaux scannés de tous les bureaux de vote. Or conformément à la loi électorale, la CSJ doit recevoir les plis de résultats de chaque bureau de vote, ce qui laisse penser que cela n'a pas été le cas.

VI- ADMINISTRATION ÉLECTORALE

1. La CENI

1.1. Mandat et composition de la Commission électorale nationale indépendante

Mise en place en février 2011, la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) a reçu, au mois d'avril, le mandat d'organiser l'ensemble du cycle électoral 2011-2013, comprenant les scrutins présidentiel, législatif, provincial et local. En effet, la Constitution, en son article 211, confie à la Commission la mission d'assurer la régularité du processus électoral et référendaire¹⁹. Ainsi, la CENI a pris la relève de la Commission Électorale Indépendante (CEI), alors dirigée par l'Abbé Malu Malu et en charge des précédents scrutins (notamment en 2005 et 2006) qui ont marqué la fin de la Transition. Les nouveaux commissaires ont prêté serment début mars 2011, la présidence revenant au Pasteur Daniel Ngoy Mulunda.

¹⁹ La CENI est une institution d'appui à la démocratie, établie par la Constitution (art. 211) et la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010.

La CENI est ainsi chargée de l'organisation du processus électoral, notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure également la régularité du processus électoral et référendaire.

Le Bureau est l'organe unique de la CENI. Il est composé de sept membres : un Président, un Vice-président, un Rapporteur, un 1^{er} Rapporteur-adjoint, un 2^{ème} Rapporteur-adjoint, un Questeur et un Questeur-adjoint. Quatre commissaires sont désignés par la majorité présidentielle et les trois autres par l'opposition à l'Assemblée nationale. Leur mandat est de six ans, non renouvelable. Chaque membre du Bureau dispose d'un Cabinet qui les assiste dans l'accomplissement de leurs attributions.

Tableau 2 : Les membres du Bureau de la CENI

Fonction	Nom
Président	Pasteur NGOY MULUNDA Nyanga Daniel PPRD (majorité présidentielle)
Vice-président	Professeur NDJOLY ESENG'EKELI Jacques MLC (opposition)
Rapporteur	MPITA PINTHO Tomadia Mathieu PALU, (majorité présidentielle)
1 ^{er} Rapporteur-adjoint	NDAYE NKONDO Mulekelay Laurent ODR (opposition)
2 ^{ème} Rapporteur-adjoint	ENONGO ELOKE Alukata Mamy CCU (majorité présidentielle)
Questeur	KABANGA KOY Carole CDC (opposition)
Questeur-adjoint	MUHIMUZI KINJA Elise Société civile (proche de la majorité présidentielle)

Source : CENI, 2011.

1.2. Structure et fonctionnement

La Commission électorale fonctionne avec six directions, présidées chacune par un membre du Bureau, à l'exception du Président qui en assume la coordination. On retrouve ainsi : la direction des affaires juridiques ; la direction communication, publication des résultats, centre national de traitement et télécommunications ; la direction sensibilisation et formation ; la direction inscription des électeurs, réception et traitement des candidatures et accréditations ; la direction des finances ; la direction logistique. Chaque direction est ensuite décomposée en divisions.

Pour son fonctionnement, la CENI est dotée de la personnalité juridique et de moyens d'action très importants. En particulier, elle jouit de l'autonomie financière avec un budget propre, qui est complété par des apports extérieurs (État congolais, organisations internationales, etc.). La loi attribue, aux membres de la CENI le bénéfice de l'immunité de

poursuite et du privilège de juridiction dans l'accomplissement de leur mission. La CENI a ainsi contribué à l'élaboration du cadre juridique et réglementaire.

Afin de remplir sa mission, la CENI s'est appuyée sur ses ressources techniques et logistiques mais aussi sur celles de l'État et de ses partenaires internationaux, en particulier la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO). Toutefois, et pour la première fois, la CENI était seule aux commandes du processus électoral à tous les niveaux. En effet, l'appui de la communauté internationale, en particulier à travers le financement des bailleurs de fonds et le soutien technique et logistique de la MONUSCO, n'était plus aussi décisif qu'en 2006.

1. 3. Structure nationale et démembrements locaux

Organisation administrative du territoire

Selon l'article 2 de la Constitution, l'organisation territoriale de la République démocratique du Congo (RDC) se compose de la ville de Kinshasa ainsi que de 25 provinces. Cependant, ce découpage n'a pas encore été mis en œuvre et le pays est actuellement composé de la ville de Kinshasa et de 10 provinces, lesquelles sont subdivisées en 24 villes/regroupements de communes²⁰ et 145 territoires. Ces territoires et villes, 169 en tout, constituent les circonscriptions électorales pour les élections parlementaires (cf. infra graphique 3: structure de l'administration électorale en RDC).

Administration électorale et démembrements

La mise en place de la CENI, en début d'année 2011, s'est accompagnée d'une restructuration de l'administration électorale, notamment au sein des divisions locales. La CENI est établie à Kinshasa. En plus du Bureau National, elle est constituée d'un Secrétariat Exécutif National (SEN), qui coordonne les opérations au niveau national²¹, et de démembrements dans les provinces. Relais indispensable pour la conduite des opérations électorales, ces structures locales ont été mises en place par échelons successifs, suivant l'organisation administrative du pays. La CENI compte ainsi :

- 11 Secrétariats Exécutifs Provinciaux (SEP) dirigés par des Secrétaires : Kinshasa, le Bas-Congo, le Bandundu, l'Equateur, le Kasai Occidental, le Kasai Oriental, le Katanga, le Sud-Kivu, le Nord-Kivu, le Maniema et la Province Orientale.
- 169 Antennes Locales (AL – équivalent de la circonscription) dirigées par des Chefs d'Antennes (CA)²².
- 166 Bureaux de Réception et de Traitement des Candidatures (BRTC), soit un par circonscription à l'exception de la province de Kinshasa où il n'y avait qu'un seul bureau en charge des quatre circonscriptions.

Notons qu'à chaque niveau, provincial comme territoriale, les démembrements de la CENI se composent de plusieurs agents électoraux.

Comme en 2006, les accusations de partialité portées contre la CENI, au niveau local, dès le début des préparatifs électoraux se sont multipliées²³. Alors que la CENI a rarement réagi directement en réponse aux accusations de clientélisme politique et/ou communautaire parmi

²⁰ Les regroupements de communes concernent uniquement Kinshasa. En effet, la ville compte 24 communes regroupées au sein de quatre entités distinctes.

²¹ Le SEN est la structure technique et administrative chargée de la mise en œuvre des décisions de la CENI.

²² Voir annexe n°4 : liste détaillées des circonscriptions électorales en RDC.

²³ Observations relevées par nos équipes dans la majorité des 11 provinces.

son personnel, elle a néanmoins réalisé plusieurs rotations/nominations à la tête des démembrements provinciaux (SEP²⁴) et territoriaux (CA²⁵) afin de couper court à toute suspicion. Cependant, ces permutations de personnels à une date si rapprochée de celle du scrutin, notamment le 15 novembre pour plusieurs CA, ont impacté directement sur l'organisation du cycle électoral. La phase de formation des agents électoraux a été ainsi bloquée pendant plus d'une semaine dans l'attente des nominations définitives et de leurs arrivées au sein des antennes locales. Plusieurs équipes d'observation ont fait état de retards dans les programmes de formation, notamment dans le Bas-Congo, en Équateur, dans le Bandundu ou encore dans le Kasai oriental.

Les Centres de Vote et de Dépouillement/ les Bureaux de Vote et de Dépouillement

En vue des scrutins du 28 novembre 2011, la CENI a mis en place 16.948 Centres de Vote et de Dépouillement (CVD)²⁶ afin d'assurer la coordination et la supervision des opérations électorales au niveau des 63.865 Bureaux de Vote et de Dépouillement (BVD) pour la tenue des scrutins. Si le CVD pouvait réunir un ou plusieurs BVD partageant la même adresse physique (établissement scolaire par exemple), le BVD était le lieu où se déroulaient à la fois les opérations de vote et celles de dépouillement. Ils étaient installés, le plus souvent, dans les écoles et autres lieux publics ou privés connus par la population et mis à la disposition de la CENI. En dépit des dispositions de la loi électorale, la Commission²⁷ n'a cependant établi la liste des bureaux de vote que le 28 octobre²⁸. Cela a eu pour conséquence une publication très tardive de la cartographie des BVD, dans les meilleurs des cas, une semaine avant la date du scrutin. Un nombre important d'électeurs ont eu, par conséquent, beaucoup de difficultés à trouver leur BVD le jour du scrutin (Cf. partie 4.2 Observations des scrutins le 28 novembre 2011).

Le Centre Local de Compilation des Résultats

Le Centre Local de Compilation des Résultats (CLCR) est une structure technique, située au niveau de chaque Antenne Locale, chargée de la centralisation, de la compilation et de la transmission des résultats aux structures organiques de la CENI²⁹. Au nombre de 169, ils délibèrent, sous l'autorité du Bureau de la CENI, sur les réclamations et contestations éventuelles relatives aux erreurs matérielles.

²⁴ Le 23 octobre, le Président de la CENI, D.N. Mulunda, a procédé à la nomination de sept nouveaux secrétaires exécutifs provinciaux, la rotation de trois et le maintien d'un à son poste initial (Eddy Mutomb Kabwebwe au Katanga).

²⁵ Décision n°077/CENI/BUR/11 du 15 novembre 2011 portant permutation des Chefs d'Antennes de la Commission électorale nationale indépendante.

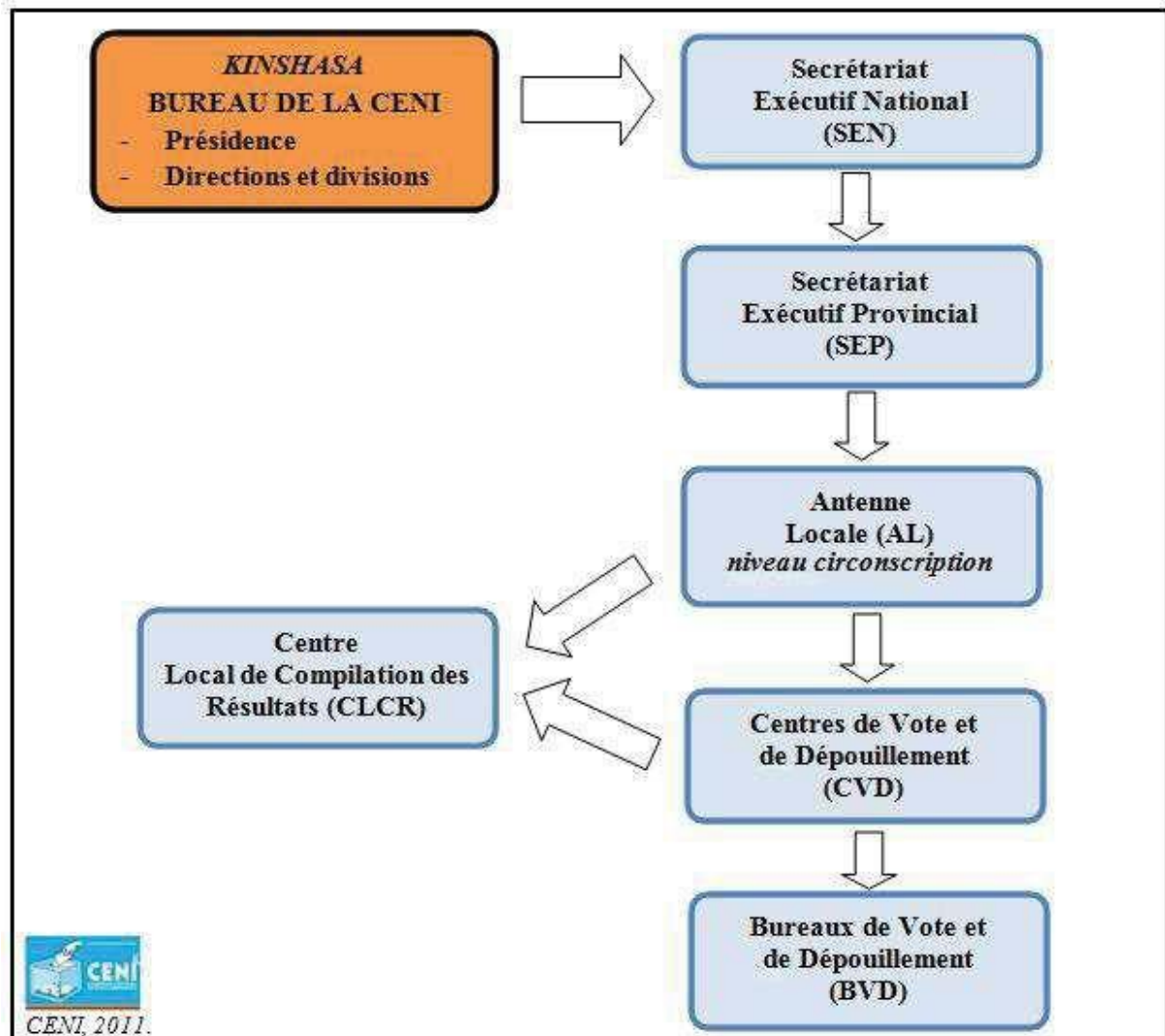
²⁶ Le CVD est dirigé par Chef de Centre de Vote (CCV).

²⁷ Article n°8 de la loi électorale modifiée.

²⁸ Décisions n°069/CENI/BUR/11 et n°074/CENI/BUR/11 du 28 octobre 2011.

²⁹ Dans l'exécution de ses tâches, le CLCR s'appuie sur les structures opérationnelles suivantes : le Bureau, le Poste Centralisation, le Poste Collationnement, le Poste Dépouillement et son Secrétariat, le Poste Compilation, le Poste Apurement et enfin le Poste Archivage.

Graphique 3 : Structure de l'administration électorale en RDC



1.4. Personnel et formation

Formation des agents électoraux

Élaborés en amont du cycle électoral, les programmes de formations ont été mis en œuvre avec l'assistance du Projet d'Appui au cycle Électoral (PACE) géré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le 15 octobre 2011, une formation en cascade des personnels des BVD a débuté à Kinshasa avec la formation de 216 formateurs nationaux et s'est poursuivie avec la formation des Chefs de Centre de Vote (CCV) réunis dans les chefs-lieux de territoires et 41 sites supplémentaires³⁰. Ces derniers ont ensuite conduit des formations au sein des CVD pour les 321.514 membres des BVD³¹. Notons que parallèlement, l'administration électorale a assuré la formation de 5.239 agents des CLCR³².

³⁰ Au final, la formation s'est déroulée dans 210 sites de formation répartis à travers tout le pays.

³¹ Les 16.948 CCV se sont vus remettre, à l'occasion de leur formation, l'ensemble du matériel électoral pour leurs CVD/BVD ainsi que l'argent nécessaire au paiement des membres des BVD.

³² La CENI a installé 169 CLCR, comprenant 31 agents chacun, pour ce cycle électoral.

Toutefois, il faut relever que la formation en cascade des personnels électoraux, commencée le 15 octobre à Kinshasa, a finalement été réduite, dans certains territoires, en raison de contingences à la fois matérielle, financière, logistique et humaine³³. Plusieurs équipes de formateurs électoraux provinciaux ont, par exemple, connu d'importantes difficultés pour rejoindre leurs sites de formation au Bas-Congo, dans le Bandundu ou encore dans l'Équateur. Par ailleurs, la liste définitive des agents électoraux nécessaires à l'organisation des scrutins n'a été établie que très tardivement en raison de la non-finalisation de la cartographie des BVD selon les délais légaux. Ainsi, dans un nombre important de circonscriptions, la formation s'est déroulée sur un seul jour au lieu de trois comme initialement prévu ; voire parfois à la veille des scrutins, ce qui ne pouvait qu'affecter d'autant la qualité de l'instruction dispensée.

Enfin, les efforts de formation ont également été affectés par le manque de communication claire de la CENI sur plusieurs points relatifs aux procédures de vote par exemple concernant l'accès puis la rotation des témoins des candidats/partis politiques au sein des BVD³⁴. De même, la transmission de l'information jusqu'au plus bas niveau des démembrements étant difficile, le processus a été marqué par le caractère tardif de plusieurs décisions de l'administration électorale, notamment celles relatives à la distribution d'une copie des résultats par BVD aux témoins des candidats/partis politiques³⁵ ou l'autorisation du vote des électeurs en possession de leur carte mais qui ne figuraient pas sur les listes électorales.

Paiement des agents électoraux

En dépit du soutien de la MONUSCO, le paiement des 350.000 agents électoraux pour la formation, les opérations de vote, l'agrégation et la transmission des résultats a connu d'importantes difficultés. Le transfert de certains paiements a été caractérisé par des retards en raison de différends entre l'administration électorale et le consortium retenu pour ces opérations, piloté par la société Soficom³⁶. La CENI est néanmoins parvenue à éviter les principaux écueils, en finalisant les transferts et en limitant les cas de fraudes au niveau local.

1.5. Les partenaires internationaux de la CENI dans le processus électoral

Les différentes étapes du processus électoral ont fait l'objet d'un engagement important de la communauté internationale. Certes moins important qu'en 2006 (en comparaison avec la précédente Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo – MONUC³⁷), du fait de la réappropriation de l'organisation des élections par la

³³ Informations obtenues auprès de la CENI et des équipes d'observateurs sur le terrain.

³⁴ De nombreuses circonscriptions comptaient plusieurs centaines de candidats à la députation et donc potentiellement autant de témoins (jusqu'à 1.500 à Kinshasa IV). Les dispositions relatives à la gestion des témoins des candidats/partis politiques dans les BVD ont certes fait l'objet de mesures d'application (MA) dès le mois d'août 2011 (MA n°60 et n°61) mais n'ont pas été reprises correctement lors des phases de formation, ce qui a amené à des situations très contrastées d'une province à l'autre.

³⁵ Annoncée par la CENI à moins de deux semaines de la tenue des scrutins, et en dépit des dispositions de la loi électorale (art. n°61 de la LE), cette distribution de copies des résultats aux témoins de partis politiques présents n'a pu finalement se réaliser pour des raisons logistiques. En effet, l'administration électorale n'a pas eu assez de temps pour produire et distribuer les centaines de milliers de supports alors nécessaires à la mise en place d'une telle mesure.

³⁶ Les montants des commissions appliqués aux transferts d'argent vers les démembrements ont fait l'objet de (re)négociations de dernière minute en raison de changements dans la commande de la CENI.

³⁷ La MONUC a opéré de la fin 1999 au 30 juin 2010 en R.D. Congo avant de se transformer en MONUSCO le 1^{er} juillet 2010. C'est une mission de maintien de la paix des Nations Unies, qui a été créée par la résolution 1 279 du Conseil de sécurité en date du 30 novembre 1999. De 2005 à 2007, la MONUC a participé à l'organisation des cycles électoraux.

Commission électorale, ce soutien n'en a pas moins été déterminant pour la tenue de ces élections, notamment en terme logistique. La MONUSCO a assuré le déploiement du matériel nécessaire à la tenue des scrutins dans 15 plates-formes principales réparties dans le pays ainsi que dans 210 plates-formes secondaires.

Depuis sa mise en place en début d'année 2011, la CENI a bénéficié du soutien logistique et technique de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de programmes plus ponctuels dans le cadre de coopérations bilatérales. La MONUSCO a joué ainsi un rôle notable dans l'organisation des élections présidentielle et législatives grâce au soutien de la Division Électorale de la MONUSCO et du Projet d'Appui au Cycle Électoral (PACE) du PNUD auprès de la CENI. En effet, dans sa Résolution 1991 du 28 juin 2011, qui proroge jusqu'en juin 2012 le mandat de la MONUSCO, le Conseil de Sécurité indique entre autres choses que « la MONUSCO prêtera son concours pour l'organisation et la tenue des élections sous forme d'un appui technique et logistique ». La MONUSCO disposait de ce fait d'une section électorale dans chaque province et de trois antennes provinciales supplémentaires.

L'appui de la communauté internationale concernant le soutien financier s'est ensuite renforcé tout au long du processus électoral. L'ONU a investi près de 108 millions de dollars US (USD) dans les opérations de révision du fichier électoral, d'organisation des scrutins présidentiel et législatif et de renforcement des capacités de la CENI, soit 20% du budget total de ces trois opérations, notamment au travers de son programme PACE. La MONUSCO estime ensuite à 74 millions USD la valeur de son appui logistique au cycle électoral 2011-2013³⁸. La CENI a également profité de soutiens bilatéraux, amenant à plus du quart du budget total des opérations électorales la part des supports internationaux.

1.6. Une administration électorale fragilisée

La composition politique de la CENI, réalisée dans un relatif consensus à sa création, n'a cessé d'alimenter, à l'approche des scrutins, des polémiques de la part de l'opposition congolaise.

Du fait de son boycott des précédents scrutins, l'une des principales forces de l'opposition, l'UDPS, s'est retrouvée exclue des nominations des membres de la nouvelle Commission électorale par l'Assemblée nationale et par conséquent en marge de l'organisation du processus. Dans ce contexte, les commissaires, particulièrement ceux issus de la majorité présidentielle (quatre sur sept), ont fait l'objet de fortes critiques dans l'organisation des scrutins et même de suspicions d'arrangements électoraux. L'opposition avait d'ailleurs organisé durant plusieurs semaines, tous les jeudis à partir du mois de juillet, une manifestation devant le siège de la CENI à Kinshasa, pour protester notamment contre le nouveau fichier électoral. Ces manifestations qui donnaient lieu régulièrement à de nombreux débordements. Ils se sont taris dans le courant du mois de novembre 2011, mais la polémique a perduré tout au long du processus électoral, notamment lors de la phase clef de la compilation et de l'annonce des résultats.

La nomination du Pasteur D. Ngoy Mulunda, un proche du Président sortant Joseph Kabila³⁹, à la tête de la CENI a eu, ensuite, pour conséquence la démission de Flavien Misoni, membre

³⁸ Chiffres issus du « Tableau de synthèse du budget estimatif des opérations électorales 2011-2013 (en USD) » présenté lors du comité de partenaires début novembre par la CENI.

³⁹ Le Pasteur Ngoy Mulunda, ancien membre du PPRD, faisait partie de l'équipe de campagne du candidat J. Kabila en 2006.

du MSR (majorité présidentielle), deuxième questeur adjoint et proche collaborateur de l'Abbé Malu Malu au sein de l'ancienne CEI, quelques jours après la mise en place de la Commission⁴⁰. Cette nomination du Pasteur Mulunda a valu à la CENI d'avoir à faire face à de nombreuses récriminations, tout au long du processus, de la part des partis politiques, des candidats et des organisations de la société civile engagés dans ce cycle électoral.

2. Le corps électoral

2.1 Références légales

L'enregistrement des électeurs est régi par l'article 5 de la Constitution⁴¹, la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo, la loi électorale de 2006 et sa modification de juin 2011 ainsi que la loi n°04/24 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise.

Est ainsi électeur toute personne de nationalité congolaise âgée de 18 ans révolus à la date de clôture des opérations d'enregistrement, jouissant de ses droits civils et politiques, et se trouvant sur le territoire de la RDC au moment de son inscription. Ne peuvent cependant prétendre à la qualité d'électeur : les personnes frappées d'une incapacité mentale totale médicalement prouvée ; les personnes privées par décision judiciaire définitive de leurs droits civils et politiques ainsi que les membres des Forces Armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la Police Nationale Congolaise (PNC).

2.2 Constitution du fichier électoral biométrique

Malgré l'établissement d'un premier fichier électoral biométrique en 2005/2006 et sa révision en 2009, l'administration électorale a pris le parti de reprendre entièrement les opérations d'enrôlement en 2011. Les procédures d'enregistrement, d'émission de la carte d'électeur et de création des listes électorales sont définies par la loi sur l'enrôlement, complétées par les décisions de la CENI. Les Congolais étaient tenus de respecter la compétence territoriale des Centres d'Inscription (CI) selon leur lieu de résidence principale, ou temporaire, et d'apporter la preuve de leur éligibilité. En effet, la personne désirant s'inscrire devait fournir une pièce prouvant son identité (certificat de nationalité, carte d'étudiant, carte d'électeur de 2006 ou de 2009, etc.). À défaut, le témoignage de cinq témoins déjà inscrits sur la liste électorale du même CI et résidant depuis au moins cinq ans, dans la zone relevant du ressort du CI, pouvait être pris en compte⁴². L'enregistrement biométrique était alors immédiatement concrétisé par la remise immédiate d'une carte d'électeur, ayant également valeur de pièce d'identité.

La liste des électeurs devait être publiée par province et par circonscription électorale au plus tard trente jours avant la date de début de la campagne électorale⁴³. Tout électeur, candidat et parti politique devait pouvoir se procurer ces listes dans les conditions fixées par la CENI. Par

⁴⁰ Flavien Misoni a finalement été remplacé par Mamie Enongo Eloke, le 16 juillet 2011. Cette dernière est membre de la Convention des Congolais Unis (CCU), parti proche de la majorité présidentielle.

⁴¹ Les conditions de nationalité exposées dans la loi sur la nationalité consacrent notamment les principes d'unicité et d'exclusivité de la nationalité congolaise, et accordent la nationalité congolaise à tous les groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu la RDC en 1960.

⁴² Article n°10 de la loi d'enregistrement de 2004.

⁴³ Mesures d'application, Décision n°052 bis/CENI/BUR/11 du 18 août 2011. Ce délai non respecté n'a finalement pas été respecté par la CENI (Cf. partie 4.1 Préparatifs électoraux).

ailleurs, dans chaque BVD, la liste des électeurs devait être affichée trente jours avant la date des scrutins⁴⁴.

Le nouveau fichier électoral compte désormais 32.024.640 électeurs, (dont 49,68% de femmes).

2.3 Évaluation du fichier électoral

Des opérations de révision du fichier mal-maîtrisées

L'opération de révision du fichier électoral s'est déroulée sur l'ensemble du territoire dans plus de 12.000 Centres d'Inscription (CI) durant le premier semestre 2011. Le recours à une technologie avancée, avec la collecte des données biométriques, devait permettre la délivrance immédiate des cartes d'électeur et minimiser les risques de fraudes. Toutefois, l'ampleur des contraintes logistiques et techniques, le manque d'accessibilité à de nombreuses populations ou encore les diverses pannes techniques ont gêné le bon déroulement des opérations. Les opérations de révision devaient initialement se terminer début juillet, mais une prolongation d'une dizaine de jours a été nécessaire dans six provinces (Bandundu, Equateur, Kasai Oriental, Province Orientale, Nord-Kivu et Sud-Kivu). Il en est allé de même à Kinshasa en raison du faible taux d'inscrits à la première date de clôture. Enfin, si le traitement des données a plutôt bien fonctionné au Centre National de Traitement (CNT) basé dans la capitale congolaise, une certaine lenteur a caractérisé le ramassage des données dans les provinces, ralentissant de ce fait le processus de révision dans son ensemble.

Dans certaines régions, les opérations d'enregistrement n'ont donc pu être aussi inclusives que prévu par la CENI. Une faible sensibilisation des électeurs a caractérisé plusieurs régions, notamment à Kinshasa, zone à priori favorable à l'opposition⁴⁵. Par ailleurs, la distribution des CI et la répartition du nombre de kits d'enregistrement par province a parfois révélé des disparités de traitement entre provinces ou au sein d'un même territoire. L'enregistrement des électeurs a alors fait l'objet de contestations par plusieurs associations de la société civile et partis d'opposition. Des règles divergentes d'application dans les modalités d'inscription selon les CI, des taux importants d'erreurs de saisies et/ou de traitement, des inscriptions multiples ainsi que l'enregistrement de mineurs et d'étrangers ont été évoqués de manière récurrente par les différents acteurs du processus⁴⁶. Pour finir, un manque de transparence et d'explications méthodologiques claires a entouré la finalisation du nombre total d'électeurs du

⁴⁴ Article n°6 et article n°8 de la loi électorale modifiée. Une nouvelle fois ce délai n'a pas été respecté par la CENI (Cf. partie 4. Préparatifs électoraux).

⁴⁵ Si l'enrôlement est une des prérogatives de la CENI au travers de campagnes de sensibilisation, ce manque d'électeurs enrôlés peut également s'expliquer par la faiblesse du système partisan congolais et de leur incapacité à mobiliser en grand nombre leurs sympathisants durant la période clef de l'enregistrement.

⁴⁶ Les résultats de l'enregistrement de certains territoires, particulièrement dans les deux Kivus, au Maniema et au Katanga, ont été parfois largement supérieurs aux projections effectués.

Tableau n°4 : Répartition des inscrits par provinces en 2006 et en 2011

Provinces	Nombres d'inscrits en 2006	Nombres d'inscrits en 2011	Différence	Différence en %
Bandundu	2 949 237	3 553 322	604 085	+20,48
Bas-Congo	1 232 416	1 502 939	270 523	+21,95
Equateur	2 973 525	3 960 643	987 118	+33,20
Kasaï-Oriental	2 021 418	2 643 905	622 487	+30,79
Kasaï-Occidental	2 038 310	2 661 245	622 935	+30,56
Katanga	3 517 922	4 627 302	1 109 380	+31,54
Kinshasa	2 963 912	3 287 745	323 833	+10,93
Nord-Kivu	2 462 012	3 003 246	541 234	+21,98
Sud-Kivu	1 666 615	2 022 960	356 345	+21,38
Maniema	629 894	874 809	244 915	+38,88
Province Orientale	3 257 291	3 886 524	629 233	+19,32
TOTAL	25 712 552	32 024 640	6 312 088	+24,55

Source : CEI 2006 et CENI 2011.

fichier, particulièrement les opérations de nettoyage du fichier électoral (doublons, etc.). Ainsi, alors qu'un premier bilan sur le fichier électoral faisait apparaître 2,1 millions de doublons devant faire l'analyse plus fine, quelques jours plus tard, la CENI avançait le chiffre de 119.000 doublons⁴⁷ en se basant sur un rapport rendu en août 2011 par la société congolaise, Hologram⁴⁸ In fine, les opérations de nettoyage ont été effectuées après la distribution des cartes d'électeur ; ce qui implique que les cartes d'électeur résultant des doubles inscriptions étaient encore en circulation lors du scrutin.

Dans ce contexte, des interrogations fortes autour de l'intégrité et de l'inclusivité du fichier électoral ont subsisté tout au long du processus et abouti à la remise en cause de la qualité du fichier par l'un des principaux partis d'opposition, l'UDPS. Ce dernier a transmis un mémo, le 18 octobre 2011, à la Commission électorale faisant état de plusieurs dysfonctionnements concernant l'enrôlement et l'établissement dudit fichier Ces dysfonctionnements étaient principalement : la distribution de cartes à des mineurs, les sous-estimations de l'électorat des certaines provinces, l'absence de certains territoires dans le fichier, le manque de cartes d'électeurs ou bien encore l'éloignement de certains centres d'inscription des électeurs cibles dans certaines provinces.

⁴⁷ D'après la CENI, ces 2,1 millions de cas correspondraient à des « faux » doublons (électeurs ayant le même nom et prénom) alors que le chiffre de 119.000 correspondrait à des double-inscriptions..

⁴⁸ Le rapport d'analyse sur le fichier, pourtant promis par le Président de la CENI à la MOE UE, n'a finalement jamais pu être consulté. De même, et malgré une rencontre avec les représentants de la société Hologram, chargée de l'étude de dédoublement du fichier, la MOE UE n'a pu accéder au rapport final portant sur ces opérations.

L'UDPS a de même introduit auprès de la CENI une demande d'accès au serveur central et d'audit du fichier électoral. Bien qu'ayant reçu l'autorisation d'y accéder le 27 octobre 2011⁴⁹, l'UDPS n'a jamais eu la possibilité à se livrer à ses investigations, l'administration électorale prétextant à plusieurs reprises des problèmes de procédure afin d'annuler les rendez-vous. Ce débat non réglé autour du fichier électoral a affecté la transparence du processus électoral tout autant que la crédibilité de la CENI.

Une publication des listes retardée

La finalisation des opérations portant sur le fichier électoral en septembre 2011 a impacté la publication des listes définitives par la CENI. En effet, selon la loi électorale modifiée, la liste des électeurs devait être publiée par province et par circonscription électorale au plus tard trente jours avant la date de début de la campagne électorale, soit le 29 septembre⁵⁰. Or ce délai n'a pas été respecté par la CENI qui n'a publié sur son site Internet dans les délais légaux que les listes de trois provinces. Les listes des autres provinces ont été mises en ligne dans le courant du mois d'octobre ; cette manière de procéder, outre qu'elle n'est pas conforme à la loi, pose avec acuité le problème de la transparence, de la vérification et de l'accès aux listes par les électeurs, les candidats et les partis politiques.

La question des électeurs « omis »

Les difficultés qui ont entouré la phase de révision du fichier électoral, notamment relatives à la récupération des résultats de l'enregistrement, ont conduit à la perte des données personnelles (CD-ROM perdus ou illisibles, données effacées, etc.) de plusieurs centaines de milliers d'électeur⁵¹ pourtant régulièrement inscrits. Parallèlement, en raison d'une finalisation tardive de la liste des BVD, l'administration électorale n'a achevé l'impression définitive de cette dernière et sa distribution que très tardivement (durant les deuxième et troisième semaines de novembre), réduisant la période d'affichage des listes à quelques jours seulement avant la tenue des scrutins et uniquement dans les chefs-lieux de territoire⁵². Les possibilités de contrôle par les électeurs de leur présence ou non sur les listes ont donc été quasi-impossibles dans la majorité des circonscriptions. Un nombre assez considérable mais indéterminé de personnes en possession régulière d'une carte d'électeur, se retrouvait ainsi « omis » des listes électorales sans le savoir.

L'absence d'affichage dans les BVD des listes de ces électeurs légitimement inscrits a constitué une grave défaillance dont les conséquences ont eu un impact très important sur le déroulement des scrutins du 28 novembre. En effet, la CENI, prise de court, a finalement autorisé le 25 novembre 2011 « tout électeur qui dispose d'une carte d'électeur et dont le nom n'est pas repris sur la liste des électeurs et n'émerge pas sur la liste des radiés sera admis à voter dans le site de vote mentionné sur sa carte d'électeur ou le site de vote le plus proche dans la même circonscription⁵³ ». Cette disposition, en donnant un accès au vote en dehors des listes électorales établies, a ouvert une brèche dans les garde-fous essentiels à l'intégrité

⁴⁹ Des discussions entamées depuis le 20 octobre, entre la CENI, les représentants de la majorité présidentielle et de l'opposition regroupée autour du Collectif « Dynamique Tshisekedi » ont toutefois abouti à un accord sur un audit du fichier électoral. Des termes de référence ont ainsi été précisés après de longues discussions entre les différents acteurs autorisant des techniciens, proposés par l'UDPS, à venir évaluer le dit fichier.

⁵⁰ Article n°6 de la loi électorale de juin 2011. L'article précise aussi que tout électeur, candidat et parti politique peut se procurer ces listes dans les conditions fixées par la CENI.

⁵¹ Estimation de nos interlocuteurs à la CENI.

⁵² La Commission électorale n'a pu publier, comme prévu par la loi électorale (article n°8), la liste des électeurs par bureau de vote 30 jours avant la date du scrutin, soit le 28 octobre. Observations réalisées par les équipes de la MOEUE.

⁵³ Communiqué de la CENI, 25 novembre 2011.

des scrutins qui permettaient de s'assurer de l'éligibilité des votants. Le jour du vote, la MOEUE a pu constater une utilisation intempestive des registres de dérogation, faisant généralement office de registre des omis. Ce sont finalement 3.262.725 électeurs qui ont voté sur ces listes de dérogés/omis, soit 17,98% du total des votants⁵⁴ (Cf. partie 5. Observations des scrutins le 28 novembre 2011).

3. Enregistrement des candidats

L'établissement des listes de candidats, à l'élection présidentielle comme pour la députation, constituait une étape clé du processus, donnant le coup d'envoi à une série d'opérations particulièrement longues de conception, de production puis d'acheminement des bulletins de vote à l'ensemble des circonscriptions.

3.1 Dispositions légales

L'élection présidentielle

Tout (e) candidat (e) à l'élection présidentielle doit posséder la nationalité congolaise, être âgé de trente ans au moins, jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques et avoir au moins un diplôme de graduat ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans l'un des domaines suivants : politique, administratif, économique ou socio-culturel. Le cautionnement, non remboursable, était de 55.000 USD. Si en 2006, trente-trois candidats avaient participé au scrutin présidentiel, ils n'étaient que onze en 2011⁵⁵.

L'élection législative

Les candidats (es) à la députation nationale devaient posséder les mêmes qualités que pour l'élection présidentielle à l'exception de la condition d'âge qui n'est que de vingt-cinq ans minimum. Le cautionnement, non remboursable, est de 270 USD par liste/par candidat. Aussi, et à l'inverse du scrutin présidentiel, le nombre de candidats à la députation a fortement augmenté depuis le précédent exercice. Alors qu'en 2006, 9.707 candidatures avaient été validées, on en comptait 18.864 en 2011, soit plus de 94% de compétiteurs supplémentaires. En plus de la multiplication des organisations partisans depuis les dernières élections législatives et du retour de l'UDPS dans la compétition électorale, le faible montant de cautionnement a contribué de fait à l'explosion des candidatures à la députation nationale.

3.2 Procédures d'enregistrement des candidatures

Pour mener à bien la phase d'enregistrement des candidatures, la CENI s'est appuyée sur les 166 Bureaux de Réception et de Traitement des Candidatures (BRTC) répartis sur l'ensemble du territoire congolais. L'administration électorale a ouvert la période d'inscription des candidats aux deux élections début août 2011 pour une publication des listes définitives initialement prévue le 17 septembre suivant.

⁵⁴ À titre de comparaison, en 2006 lors du second tour de l'élection présidentielle, 291.214 personnes avaient voté sur la liste des omis et 1.103.041 sur le registre de dérogation (MOEUE, 2006).

⁵⁵ Par ordre alphabétique, les candidats étaient : Andeka Djamba Jean, Bombole Intole Adam, Kabila Kabange Joseph, Kakese Malela François Nicéphore, Kamerhe Iwa Kanyiginyi Nkingi Vital, Kashala Lukumuenda Oscar, Kengo wa Dondo Léon, Mbusa Nyamwisi Antipas, Mobutu Nzanga Ngbangawe François-Joseph, Mukendi Kamama Josué-Alex et Tshisekedi wa Mulumba Étienne.

Publication des listes provisoires

La publication des listes provisoires de candidats par la CENI a été contestée. En effet, 90 recours ont été déposés devant la Cour Suprême de Justice (CSJ), six relatifs à l'élection présidentielle et 84 aux élections législatives. La plupart de ces recours ont été déclarés irrecevables par la CSJ pour des raisons de forme, illustrant le faible niveau de formation juridico-électorale des candidats. Certains de ces recours faisaient référence à la présence dans les listes provisoires de certaines circonscriptions, d'un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges, ce que la loi électorale considère comme une cause de radiation des candidats du parti politique concerné⁵⁶. La CENI a alors argué que ces problèmes de listes avaient été causés par des erreurs techniques relevant des programmes informatiques utilisés pendant la compilation mais aussi du fait qu'un nombre important de candidats s'étaient inscrits dans les tous derniers jours de la période officielle d'enregistrement⁵⁷. Notons que ces problèmes informatiques ont perduré lors de l'impression des listes définitives.

Publication des listes définitives

La publication de la liste définitive des candidats n'a pu se faire le 17 septembre que pour l'élection présidentielle et ses onze prétendants. Compte-tenu du nombre important des candidats, la publication de la liste définitive des candidats à la députation n'a finalement eu lieu que le 20 octobre, soit avec trois semaines de retard sur le calendrier prévu. En effet, après les arrêts rendus par la CSJ concernant les listes provisoires de candidats, la CENI a fait publier des « listes définitives » qui comportaient de nombreuses anomalies (attribution du même numéro à plusieurs candidats, mauvaise orthographe des noms, omissions de listes ou de candidats⁵⁸, etc.

...), obligeant l'administration électorale à ouvrir une nouvelle phase de corrections des listes avant l'impression des bulletins de vote.

4. Préparation des scrutins présidentiel et législatifs

Il est toujours apparu essentiel pour la CENI de s'assurer que les scrutins aient lieu avant la date symbolique du 6 décembre, fin officielle du mandat présidentiel. En effet, en dépit de la mise en place tardive de la nouvelle CENI (mars 2011) et de la promulgation très tardive de la loi électorale révisée (août 2011), le gouvernement congolais a exercé une forte pression sur l'administration électorale afin qu'un calendrier fixant la date des scrutins en novembre soit tenu, au mépris des réalités techniques. La CENI a été, de ce fait, contrainte d'annoncer, le 30 avril 2011, un calendrier fixant la date des scrutins au 28 novembre 2011. Cet agenda serré a alors suscité de nombreuses spéculations sur la faisabilité de la tenue des élections, autant sur un plan logistique que politique. Dans un climat de méfiance et de suspicion, les insuffisances voire les maladroites de la CENI en matière de communication ont, tout au long du processus, alimenté les polémiques générées par l'existence de problèmes logistiques et

⁵⁶ Néanmoins, le recours de l'UDPS à l'encontre du PPRD à ce sujet a été rejeté par la Cour Suprême de Justice pour des raisons de forme, le recours ayant été déposé hors délai. Cet arrêt de la Cour Suprême a été critiqué par l'UDPS. En effet, ces derniers ont fait remarquer que la publication des listes provisoires des candidats avait duré trois jours après la date officielle de publication ; or les listes que l'UDPS contestait ont été publiées à la fin de cette période. Alors qu'ils considèrent avoir effectué leur recours dans les délais prescrits (c'est-à-dire dans les quatre jours à compter de la date effective de publication de ces listes), la Cour Suprême quant à elle, s'est référée à la date officielle pour statuer.

⁵⁷ Au 8 septembre 2011, soit quelques 3 jours avant la clôture officielle de la période d'enregistrement des candidatures, la CENI n'enregistrait alors que 4 000 prétendants à la députation. Entretien avec le Vice-président de la CENI, le 17 octobre à Kinshasa.

⁵⁸ Par exemple, la CENI avait « supprimé » sans raison les candidats de l'AFRC à Masimanimba dans le Bandundu ou bien le nom d'un candidat PPRD à Mweka (Kasaï Oriental).

techniques tels que l'élaboration du fichier électoral, la cartographie des bureaux de vote, la publication des listes électorales, le transport du matériel sensible et non-sensible.

4.1 Éducation civique et information des électeurs

Étape essentielle de toute consultation démocratique, la sensibilisation de la population aux enjeux et procédures des scrutins revêtait une importance particulière. Or la Commission électorale ne s'est que très faiblement investie dans la sensibilisation des électeurs lors du cycle 2011. Alors que la RDC reste caractérisée par un taux élevé d'analphabétisme et un système électoral complexe (notamment pour la députation), cet effort aurait dû être prioritaire.

La MOE UE a pu constater que la sensibilisation des électeurs a été essentiellement assurée par la Fondation Internationale pour les Systèmes Électoraux (International Foundation for Elections Systems – IFES). IFES s'est alors appuyé sur son programme VOICE (Vote Opinion and Involvement through Civic Education), mis en œuvre depuis septembre 2009. Il s'agit d'un projet d'éducation civique et électorale réalisé en collaboration avec des partenaires congolais, notamment des organisations de la société civile, la CENI et ses démembrements ainsi que des partenaires internationaux tels que la MONUSCO. Pour cela, IFES a notamment organisé des sessions de sensibilisation à la base⁵⁹, sur des campagnes médiatiques ou bien encore sur des caravanes motorisées⁶⁰. Toutefois, les observateurs de l'Union européenne ainsi que des représentants d'IFES en province indiquent la faiblesse des moyens mis en œuvre pour la sensibilisation et le caractère tardif de certaines campagnes, notamment dans plusieurs communes de Kinshasa, dans le Kasai occidental, dans le Maniema ou encore dans certaines parties du Katanga. La faible connaissance des procédures de vote par la population et le recours important à une assistance au vote durant les scrutins ont cependant mis à jour les limites de cette sensibilisation⁶¹.

4.2 Préparatifs électoraux

La distribution du matériel électoral a été l'un des principaux enjeux de l'organisation des scrutins présidentiel et législatifs. Tout d'abord, les contraintes logistiques inhérentes à la superficie et à la géographie du pays, le choix des fournisseurs (en Europe, en Afrique et en Asie) et le calendrier électoral très serré ont eu pour effet de générer de multiples goulots d'étranglement au moment de la distribution vers les plates-formes régionales (système reposant sur 15 hubs principaux et 210 plateformes secondaires), du matériel sensible et non-sensible, et ce malgré une mobilisation quasi-continue des moyens aériens de la CENI et de ses partenaires internationaux. Ensuite, le couplage des deux élections a posé d'importants problèmes techniques à la Commission : taille des bulletins⁶² et leur impression⁶³, production

⁵⁹ Plusieurs sessions de sensibilisation, organisées par des organisations de la société civile congolaise et soutenues par IFES, ont été rapportées par nos équipes, notamment dans les Kasai et au Katanga.

⁶⁰ Opérations de grande visibilité afin de rappeler aux citoyens l'importance de leur participation au processus électoral, ces caravanes ont notamment été observées au Bas-Congo et dans l'Équateur.

⁶¹ Dans 57% des BVD observés par les équipes de la MOEUE, des électeurs ont eu recours au vote assisté.

⁶² Le nombre très élevé de candidatures aux élections législatives et la complexité du mode de scrutin nominatif à listes ouvertes ont fait de la conception et de l'impression des bulletins un défi technique majeur, engendrant des délais supplémentaires dans le calendrier électoral. Les bulletins de vote destinés aux circonscriptions urbaines étaient particulièrement compliqués d'utilisation (jusqu'à 55 pages à Kinshasa), accentuant les difficultés logistiques et d'utilisation, par les agents électoraux comme par les électeurs.

et multiplication des urnes⁶⁴, imprimés électoraux différenciés, etc. Enfin, dans la plupart des territoires observés, l'acheminement du matériel a été marqué par de sérieuses difficultés logistiques, notamment en raison du manque de moyens humains, de transport et de carburant à la disposition des antennes locales.

Tout ceci a entraîné de nombreux retards et obligé la Commission à distribuer du matériel électoral jusqu'au jour même des scrutins avec des succès relatifs, malgré l'important soutien de la MONUSCO et le prêt de moyens aériens par plusieurs partenaires régionaux (Angola, Afrique du Sud, Congo-Brazzaville, Ouganda). Une distribution inégale du matériel dans le pays, avant et pendant les scrutins, a alors été constatée par nos équipes d'observateurs dans la plupart des provinces du pays.

De plus, le plan de déploiement du matériel électoral a été affecté par la finalisation très tardive, le 28 octobre 2011⁶⁵, de la cartographie des bureaux de vote et de la liste des électeurs par BVD. La CENI n'a au final achevé l'impression et la publication de ces listes que quelques jours avant le 28 novembre, alors que la loi électorale prévoyait leur publication 30 jours avant la date du scrutin⁶⁶.

5. Observation des scrutins présidentiels et législatifs du 28 novembre 2011

À l'occasion des scrutins présidentiels et législatifs, la MOEUE avait un dispositif d'observation de 147 observateurs répartis dans toutes les provinces du territoire congolais afin d'évaluer le processus sur un échantillon représentatif et géographiquement équilibré de près de 678 bureaux de vote. À l'issue des scrutins, plus d'une quarantaine d'observateurs de long terme ont assuré un suivi attentif de la phase cruciale d'établissement des résultats au sein des CLCR du pays.

5.1 Observations des scrutins

Ouverture

Les scrutins du 28 novembre 2011, prolongés les 29 et 30 pour des raisons logistiques⁶⁷, ont enregistré une participation généralement importante sur l'ensemble du pays. En participant largement aux scrutins, que ce soit en tant qu'électrices ou bien comme membres de bureaux de vote, les femmes ont confirmé leur forte implication dans le processus malgré un faible nombre de candidates aux scrutins.

Les difficultés rencontrées lors des préparatifs logistiques ont conduit à de nombreux retards quant à la mise en place des bureaux de vote. Ainsi, seuls 15% des bureaux de vote observés ont ouvert à l'heure. L'ouverture a, la plupart du temps, été retardée en raison de l'absence du matériel électoral sensible (liste des électeurs, bulletins de vote, imprimés électoraux, etc.),

⁶³ L'impression des bulletins de vote s'est faite en Afrique du Sud. Débutée fin octobre, cette impression s'est déroulée jusqu'au jour même des scrutins. L'acheminement a été assuré par l'armée Sud-africaine vers une quinzaine de hubs principaux puis par la MONUSCO vers les échelons inférieurs.

⁶⁴ Initialement prévue en Allemagne, la production des urnes a finalement été réalisée en Chine avec une modification des caractéristiques de production. Plus de 80 000 urnes plastifiées d'environ 5 kg pièce ont ainsi été acheminées en RD Congo grâce à une vingtaine de vols spéciaux.

⁶⁵ Décisions n°069/CENI/BUR/11 et n°074/CENI/BUR/11 du 28/10/2011.

⁶⁶ Article n°8 de la loi électorale modifiée.

⁶⁷ La MOEUE a pu constater l'ouverture de BVD au-delà de la phase légale du 30 novembre dans certains territoires de l'Équateur, du Bandundu et des Kasai.

notamment dans les provinces du Kasai Oriental, Kasai Occidental, du Katanga, du Bandundu, et dans plusieurs centres de vote de la capitale congolaise. Plus de 20% des BVD observés ont compté plus d'une heure de retard à l'ouverture. Par ailleurs, dans les BVD qui ont ouvert selon les délais légaux, les agents électoraux ont généralement accordé peu de temps aux formalités administratives de contrôle et ont procédé rapidement à l'ouverture des scrutins. Enfin, un nombre important d'électeurs ont rencontré des difficultés à trouver leur bureau de vote en raison du déficit d'information de l'administration électorale quant à l'affectation des électeurs par BVD. La présence des chefs de centres de vote a toutefois contribué à améliorer l'orientation des électeurs vers leurs bureaux d'affectation.

Procédures de vote

De manière générale, la MOEUE a relevé une bonne maîtrise des procédures de vote par les membres des bureaux de vote, même si le contrôle de l'encre indélébile à l'entrée des électeurs n'a pas été systématique. Le secret du vote a généralement été garanti. Les observateurs de la MOEUE ont cependant constaté une sensibilisation insuffisante des électeurs aux procédures de vote, notamment dans l'utilisation des bulletins de vote à la députation, ce qui s'est souvent traduit par un ralentissement des opérations. Pour finir, les témoins des candidats/partis politiques ont assuré une représentation pluraliste dans la grande majorité des bureaux de vote observés. Des cas de refus d'accès des BV aux témoins par des présidents de bureaux de vote ont toutefois été rapportés par les équipes de la MOEUE dans près de 10% des bureaux de vote observés.

Par ailleurs, les observateurs de la MOEUE ont observé directement un nombre important de défaillances le jour des scrutins. Dans 79% des bureaux de vote observés, des irrégularités de procédures ont été constatées. Si, le plus souvent, elles peuvent être considérées comme mineures, le dispositif de garde-fous contre la fraude, qui caractérise tout système électoral fiable et conforme aux standards internationaux, a parfois été mis à mal. Il s'agissait notamment de l'absence systématique de vérification de l'encre (dans 48% des cas observés), d'une mauvaise utilisation des scellés pour les urnes (dans 17% des BVD visités), et de l'utilisation intempestive, des registres de dérogation, faisant généralement office de registre des omis. Au final, ce sont 3 262 725 électeurs qui ont voté sur ces listes de dérogés/omis, ce qui représente 17,98% du total des votants⁶⁸. Les provinces les plus marquées par ce phénomène sont, selon la CENI, Kinshasa (27,77%), le Nord-Kivu (24,5%), l'Équateur (20,29%), le Sud-Kivu (19,02%) et le Bandundu (18,54%). Enfin, la circulation de très nombreux bulletins de vote en dehors des CVD/BVD, pré-marqués ou non, a même été constatée par la MOEUE ainsi que par les différentes missions d'observations nationales et internationales le jour du scrutin dans la plupart des provinces du pays.

Malgré l'attachement des électeurs congolais au processus électoral, et bien que la majorité d'entre eux se soient exprimés dans le calme, des incidents graves ont marqué ces scrutins, causant la mort de plusieurs personnes, notamment au Kasai Oriental, en Équateur et à Kinshasa (incidents à la suite d'allégations de fraudes et de bourrages d'urnes, actes de violence à la suite du mauvais fonctionnement de bureaux de vote, actes d'intimidation ou encore destruction de bureaux de vote). En fait, la sécurisation du processus électoral, généralement effectuée par les agents de la Police Nationale Congolaise (PNC), a été caractérisée par de nombreuses défaillances (versement tardif de fonds, etc.) et logistiques, et a eu pour conséquence le recours militaires et à des gardes privés comme ce fut le cas à Kinshasa, et ce en totale contradiction avec la loi électorale.

⁶⁸ À titre de comparaison, en 2006 lors du second tour de l'élection présidentielle, 291 214 personnes avaient voté sur la liste des omis et 1 103 041 sur le registre de dérogation (MOEUE, 2006).

Dépouillement

Ouvertes dans la foulée de la journée électorale, les phases de dépouillement des résultats au sein de chaque BVD et de transmission des plis sécurisés ensuite aux CLCR se sont généralement déroulées dans le calme. Dans la plupart des bureaux de vote observés, les agents ont procédé au dépouillement sans discontinuer, immédiatement après la clôture du vote, en dépit de la fatigue accumulée. Toutefois, la simultanéité des deux scrutins et la complexité des bulletins de vote pour la députation ont souvent rendu le dépouillement assez long.

5.2 Rôle des observateurs nationaux

La mobilisation importante d'une observation nationale non-partisane représentait une garantie supplémentaire de la régularité des scrutins. Aussi, et afin de fédérer les différentes missions d'observation nationale, une dynamique de rapprochement de ces dernières sous une même ombrelle s'est mise en place, notamment sous l'impulsion de l'École de Formation Électorale en Afrique Centrale (EFEAC) et à l'initiative de l'ancien Président de la Commission Électorale Indépendante, l'Abbé Malu Malu. Une dizaine d'organisations ont pu ainsi se regrouper pour mieux se coordonner le jour du scrutin et arriver à un déploiement d'observateurs dans l'ensemble des circonscriptions⁶⁹. Une onzième structure, la Commission Africaine pour la Surveillance des Élections (CASE), a également observé les scrutins. Toutefois, la mobilisation des observateurs nationaux est restée relativement modeste en comparaison de celle de 2006.

Selon les données communiquées par la CENI, 187.238 accréditations pour les observateurs nationaux ont été distribuées pour les scrutins du 28 novembre 2011. Les réseaux issus de la société civile et des confessions religieuses ont souvent mené un travail de formation important. La Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP) a même bénéficié du soutien du Centre Carter pour la formation et la sensibilisation de plus de 6 000 de ses membres aux techniques d'observation. Toutefois, les organisations de la société civile ont généralement manqué de moyens et de soutiens techniques, limitant d'autant leur possibilité d'observation. Aucune organisation n'a ainsi pu réussir à couvrir l'ensemble des BVD. La Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO), s'appuyant sur la CEJP, a fourni les effectifs les plus nombreux, avec près de 32.000 observateurs nationaux à travers tout le pays.

Dans ce contexte, la présence des observateurs nationaux a été remarquée lors des opérations de vote. Le déploiement d'observateurs nationaux a été plus restreint durant les opérations de compilation des résultats dans les Centres locaux de compilation des résultats (CLCR) en raison d'un manque important de moyens logistiques et financiers. L'accès des observateurs à l'ensemble des étapes de la compilation des résultats a par ailleurs été rendu difficile par la résistance de certains membres de CLCR, notamment à Kinshasa, dans les Kasai, dans les Kivu, au Bandundu et en Equateur.

⁶⁹ Ces dix organisations étaient : la Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP), l'Église du Christ au Congo (ECC), le Réseau d'Observation des Confessions Religieuses (ROC), le Cadre permanent de concertation de la Femme Congolaise (CAFCO), le Réseau des Associations Congolaises des Jeunes contre le sida (RACOJ), le Réseau National pour l'Observation et la Surveillance des Élections au Congo (RENOSEC), Agir pour des Élections Transparentes et Apaisées (AETA), le Comité National Femme et Développement (CONAFED), le Cadre de concertation de la société pour l'observation des élections (CDCE), la Synergie nationale de la société civile forces vives (Socielec).

5.3 Rôle des témoins des candidats/partis politiques

La présence des témoins des candidats/partis politiques n'a pas été systématique dans les bureaux de vote durant les jours du scrutin. Seules quatre formations partisans, le PPRD, l'UDPS, le MSR et l'UNC ont réussi à se déployer dans la quasi-totalité des territoires. Garde-fou essentiel pour assurer la transparence des scrutins et donc l'acceptation des résultats, la présence et les performances des témoins ont été limitées à plusieurs niveaux :

- x le système de rotation des témoins au sein des BVD n'a pas permis une observation continue par au moins un témoin de la majorité présidentielle et un témoin de l'opposition dans 21% des cas observés. Cela a été particulièrement le cas au Katanga et dans une moindre mesure à Kinshasa et dans le Nord-Kivu ;
- x l'affichage des résultats du BVD, aussitôt après le dépouillement, pour examen public, n'a pas été réalisé pour le quart des bureaux suivis⁷⁰ ;
- x dans 43% des BV observés à la clôture, la copie des résultats n'a pas été remise aux témoins des candidats/partis politiques malgré l'assurance de la CENI de fournir un minimum de 10 copies des fiches de résultats par BVD⁷¹. Or ces PV constituaient une base essentielle de calcul parallèle des résultats pour les organisations partisans et devaient servir de « preuves » éventuelles dans la formulation de recours ;
- x la performance des témoins a souvent été médiocre. Ils sont généralement restés passifs face au manque de mise en œuvre de la plupart des garde-fous nécessaires pour préserver l'intégrité des scrutins. Par ailleurs, dans seulement 18% des BVD visités, des réclamations, observations ou contestations ont été inscrites sur les procès-verbaux.

Les retards dans la formation des membres des bureaux de vote par la CENI ont enfin affecté la communication claire de la CENI concernant l'accès la rotation des témoins des candidats/partis politique aux bureaux de vote.

6. Établissement des résultats

6.1 Centralisations locale et nationale des résultats provisoires

Compilation des résultats

Commencée la nuit suivant le premier jour du scrutin dans la majorité des 169 CLCR, la procédure de compilation des résultats a été caractérisée par des situations très contrastées. Si les équipes de la MOE UE ont observé une organisation plutôt efficace au Bas-Congo, dans le Nord-Kivu ou encore dans certaines parties de la Province Orientale, les CLCR de Kinshasa, du Sud-Kivu, de l'Equateur et du Sud Katanga ont connu des situations organisationnelles plus difficiles, voire chaotiques. L'arrivée massive des Chefs de centres de vote au niveau des CLCR a créé un goulot d'étranglement avec, pour conséquence, le stockage du matériel électoral sans protection à l'extérieur des bâtiments, et notamment en milieu urbain. La transmission des plis sécurisés à destination de la CENI, du Secrétariat Exécutif Provincial (SEP) et de la Cour Suprême de Justice (CSJ) n'a pas été systématique et immédiate. Enfin, le système de transmission des résultats par satellite, dit « V-sat », n'était présent que dans les 2/3 des CLCR observés.

⁷⁰ Article n°68 de la loi électorale.

⁷¹ Entretien avec le Président de la CENI, D. N. Mulunda, le 26 novembre 2011 à Kinshasa.

Par ailleurs, la procédure de compilation des résultats au niveau des CLCR devait également être garantie par plusieurs garde-fous, dont la présence des témoins des candidats/partis politiques à toutes les étapes de la compilation, leurs signatures de la fiche de compilation et du procès-verbal ainsi que l'affichage public des résultats agrégés au niveau du territoire (article n°70 de la loi électorale). Cependant, cette dernière a connu plusieurs entorses posant avec acuité la question de la crédibilité des résultats de plusieurs CLCR. Les procédures ont été jugées peu transparentes par les observateurs de la MOEUE au Katanga, dans le Sud-Kivu, à Kinshasa et dans la Province Orientale où plusieurs témoins de candidats/partis politiques et observateurs ont été empêchés d'observer l'ensemble des étapes de la compilation⁷². La plupart du temps, leur positionnement dans les CLCR ne leur permettait pas un accès à l'information à toutes les étapes. Enfin, en contradiction avec la loi électorale, le bureau de la CENI a demandé à plusieurs CLCR de ne pas afficher immédiatement les résultats de la compilation pour examen public mais de les envoyer avant au siège central en vue d'« un contrôle de cohérence ». Les observateurs ont été les témoins de cette entorse grave à Goma, Mbandaka, Mbanza-Ngungu, Kinshasa, Kisangani et Lubumbashi.

Mise en place d'une commission ad hoc de consolidation des résultats et processus de compilation national

Conformément à l'article 57 portant sur les mesures d'application de la loi électorale, la CENI a constitué une « Commission ad hoc » afin de « consolider les résultats transmis » par les CLCR. Cette commission, composée des membres du Bureau de la CENI, de plusieurs de ses cadres et d'experts de la division électorale la MONUSCO et du programme PNUD/PACE, a statué sur l'ensemble des PV de CLCR avant la publication des résultats nationaux provisoires. L'absence de témoins de candidats/partis politiques mais aussi d'observateurs lors de cette phase clef du processus de compilation a clairement porté atteinte à la transparence de l'administration électorale. En outre, la CENI a refusé aux témoins des candidats/partis politiques, aux observateurs, et ce malgré leurs demandes répétées, l'accès au Centre National de Traitement (CNT), organe de réception des résultats avant transmission à la « Commission ad hoc ».

6.2 Proclamation des résultats provisoires

Proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle le 9 décembre 2011

L'annonce des résultats provisoires, initialement prévue le 6 décembre 2011, a connu deux reports pour finalement se tenir trois jours plus tard, soit le 9 décembre. Les raisons avancées pour ces reports successifs étaient officiellement d'ordre technique et logistique. La CENI a notamment expliqué qu'elle n'avait pas reçu la totalité des procès-verbaux de consolidation en provenance des 169 CLCR. Les résultats provisoires nationaux annoncés le 9 décembre restaient toutefois incomplets. Tout d'abord, les résultats de cinq CLCR n'avaient pas encore été compilés à cette date ; il s'agissait des CLCR de Kiri et Oshwe dans le Bandundu, de Bongandanga dans l'Équateur, de Poko dans la Province Orientale et de Lomela dans le Kasai Oriental⁷³. Ensuite, un nombre important de résultats de BVD, répartis sur l'ensemble du territoire, n'ont pas été comptabilisés⁷⁴. Selon la CENI, ces BVD étaient au nombre de 4.875⁷⁵ soit 7,63% du total national. En prenant le nombre moyen d'électeurs par BVD donné

⁷² Par exemple, les CLCR de Kinshasa n'étaient pas accessibles aux témoins et observateurs dans la journée du 7 décembre alors que des opérations de compilation se poursuivaient.

⁷³ Soit un total de 1.055 BV pour 487.916 électeurs.

⁷⁴ L'administration électorale ne précise pas si les BV n'ont pas ouverts le jour du scrutin ou bien ils n'ont pas été comptabilisés au niveau des CLCR.

⁷⁵ Dont 2.020 BV rien que pour la province de Kinshasa.

par la CENI (soit 331), les BVD non comptabilisés représenteraient ainsi 1.613.625 électeurs. Par ailleurs, la publication des résultats provisoires est restée caractérisée par un profond manque de transparence. Si la CENI a finalement publié des résultats détaillés par bureaux de vote, ils ne comprenaient pas le scan des procès-verbaux de chaque BVD établis à la fin du dépouillement. Ces résultats ne reprenaient que la saisie informatisée des PV, réalisée au sein des CLCR parfois sans témoins. En outre, cette publication s'est limitée à la distribution d'une vingtaine de CD-ROM, le jour de l'annonce des résultats, essentiellement au corps diplomatique, et une mise en ligne partielle, sur le site de la CENI.

Plusieurs résultats de BV rendus publics le soir du dépouillement et observés par nos équipes sur le terrain ne correspondaient pas avec ceux publiés par la CENI. Ainsi, la comparaison entre les résultats de 126 BV de Lubumbashi, notés par nos observateurs avec ceux de la Commission électorale laisse apparaître un différentiel de plus 13.783 voix pour J. Kabila (38.206 voix selon la CENI contre 24.423 selon les PV des BVD compilés), de moins 99 voix pour V. Kamerhe (1.513 voix selon la CENI contre 1.612 selon les PV des BVD compilés) et de plus 5.631 pour E. Tshisekedi (14.434 voix selon la CENI contre 20.065 selon les PV des BVD compilés)⁷⁶.

Proclamation des résultats provisoires de l'élection législative

L'annonce des résultats provisoires par la CENI était prévue pour le 13 janvier 2011. La CENI a annoncé un premier report, toujours en raison de délais techniques et logistiques pour le traitement et la compilation des PV. L'annonce des résultats des circonscriptions de Kinshasa devait avoir lieu le 26 janvier 2012, celles des autres circonscriptions le 18.

Ce n'est que dans la nuit du 26 janvier 2012 que la CENI a publié une première série de résultats portant sur 432 des 500 sièges, soit près de 87 % du total. Une série de résultats complémentaires a ensuite suivi. D'après ces résultats, la Mouvance présidentielle obtient la majorité absolue avec 340 députés⁷⁷. À lui seul, le parti présidentiel PPRD, est ainsi crédité de 61 sièges⁷⁸. En deuxième position arrive le parti de l'opposant Étienne Tshisekedi, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), avec 41 sièges. L'émiettement est la principale caractéristique de cette Assemblée nationale. En effet, 45 partis y sont représentés par un seul député et plus de 74 partis ont moins de 5 sièges. Par ailleurs, les indépendants ne représentent que 16 députés. Enfin, sur les députés donnés élus par la CENI, ne figurent actuellement que 44 femmes.

Lors des publications partielles et provisoires de résultats, la CENI a annoncé avoir demandé à la CSJ l'annulation du scrutin dans 7 des 169 circonscriptions (soit 17 sièges) en raison des cas de violences et/ou des incidents lors des scrutins, de même que des poursuites judiciaires pour une quinzaine de candidats accusés de violences.

⁷⁶ Ces résultats s'appuient sur nos observations aux centres de vote n°11950, 11959, 11969, 11971, 11980, 11984, 11985, 11990, 11994, 12002, 12007 et 12011.

⁷⁷ Le camp de la Mouvance présidentielle dispose de 60 partis politiques au titre de partenaires, alliés ou sympathisants. Ce qui lui confère une position confortable face à l'Opposition qui, en dehors de l'UDPS, n'en compte que 21.

⁷⁸ Bien qu'il reste la première force politique du pays, le parti présidentiel est en perte de vitesse par rapport à 2006. En effet, le PPRD comptait 111 députés au sein de l'Assemblée sortante.

1. Paysage médiatique

L'environnement médiatique de la RDC est très riche avec près de 250 radios, 80 chaînes de télévision et une centaine des journaux enregistrés. Le principal moyen d'information utilisé par la population demeure la radio, ce qui est particulièrement vrai dans les zones rurales, alors que la télévision domine dans les principales villes. Depuis les années 1960, la Radiotélévision nationale congolaise (RTNC) et l'Agence Congolaise de Presse (ACP) sont les seuls médias publics représentés dans l'ensemble des 11 provinces du pays. Radio Okapi, créée en 2002 par la Fondation Hironnelle⁷⁹ en partenariat avec l'ONU, avec près de 20 millions d'auditeurs, est la radio la plus écoutée sur le territoire national. Les radios communautaires, majoritaires dans les provinces, restent généralement apolitiques mais contribuent efficacement à l'information de la population. Parmi les télévisions privées, Digital Congo et RTGA couvrent une grande partie du pays. La presse écrite congolaise, entièrement privée, est concentrée principalement dans la capitale, et a un impact très limité⁸⁰. Radio France Internationale (RFI), Radio BBC, France 24 et TV5 sont les médias étrangers les plus influents à côté des médias locaux.

Cependant, le secteur médiatique congolais reste fortement politisé, influençant le travail des journalistes en dépit des règles de déontologie, un phénomène qui s'est accru pendant la période électorale. Le manque de moyens financiers des médias et l'absence d'un cadre juridique approprié, notamment la pénalisation des délits de presse, ont contribué à fragiliser l'indépendance et le professionnalisme des médias. Aucun financement n'existe et les organes de presse vivent principalement des ressources tirées de la publicité, ce qui reste très limité.

2. Cadre juridique du secteur médiatique

Le principe de la liberté de la presse est garanti par la Constitution⁸¹ et par les lois du 22 juin 1996 fixant les modalités d'exercice de la liberté de la presse et du 10 janvier 2011 relative au fonctionnement du CSAC. Tout en consacrant le pluralisme des médias, le cadre juridique reste lacunaire notamment en ce qui concerne la gestion des délits de presse et d'accès aux informations. Proposé depuis 2006, le projet de loi sur la dépénalisation du délit de presse, est resté lettre morte au parlement jusqu'à ce jour ; une telle loi aurait pu pourtant jouer un rôle important durant la période des élections. Par ailleurs, il n'existe aucune loi sur l'accès aux sources d'information par les médias.

Pendant ces élections, les médias congolais étaient soumis à un certain nombre de textes adoptés par les organisations de journalistes notamment le Code de déontologie et d'éthique des journalistes adopté en mars 2004 lors du congrès de l'Union Nationale de la Presse du Congo (UNPC), toujours en vigueur, et le Code de bonne conduite entre partis politiques et médias adopté à Kinshasa le 22 juillet 2011 par la CENI en vue de la couverture de la campagne électorale. L'autorégulation de la profession est assurée par l'OMEC (Observatoire de Médias Congolais) et par l'Union Nationale de la Presse Congolaise à travers sa commission de discipline ; ces deux structures ont été fragilisées par un manque de moyens tandis que leur mandat n'est pas reconnu par l'ensemble des journalistes.

3. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)

⁷⁹ La Fondation Hironnelle (Suisse) est spécialisée dans la mise en place de radios « humanitaires » dans les pays en crise.

⁸⁰ Le tirage moyen par titre est de 2000 exemplaires.

⁸¹ La Constitution dans ses Article 23 et Article 24

Hormis la loi du 11 janvier 2011 sur le CSAC, la loi électorale reconnaît également l'autorité exclusive du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) en matière de régulation des médias. Cette autorité est appelée à veiller au respect de la loi sur l'exercice de la liberté de la presse tant audiovisuelle qu'écrite, à garantir le droit à une information pluraliste, fiable et objective ; cette loi doit également garantir l'accès équitable des candidats et des partis politiques aux médias publics et privés pendant la campagne électorale. Le CSAC a été mis en place le 4 octobre 2011 alors que la Directive relative à la campagne électorale à travers les médias a été rendue publique le 28 septembre 2011. Tout au long de la campagne électorale, le CSAC a été quasiment inexistant à l'intérieur du pays et ses coordinations provinciales n'étaient pas entièrement fonctionnelles.

Durant la campagne et après le jour du scrutin, le CSAC a pris des mesures arbitraires et discriminatoires contre les médias d'opposition qui ont vu leur signal coupé sans aucune décision officielle, ni respect de la procédure légale. C'est le cas de RLTV et Canal futur Tv. Cette situation a poussé plusieurs médias et journalistes à pratiquer l'autocensure, ce qui s'est révélé très néfaste pour la liberté d'information.

Durant cette campagne, le CSAC n'a pas joué son rôle de régulateur avec impartialité, il n'a pas non plus garanti le droit à un accès équitable des candidats et des partis politiques, surtout dans les médias publics.

La MOE UE déplore la mise en place tardive du CSAC. Par ailleurs l'insuffisance de ses moyens économiques, le partage du même bâtiment avec la RTNC ont influencé de manière négative sur son image et son indépendance et ont compromis son efficacité pendant la campagne et après le scrutin.

4. Le monitoring des médias

La MOE UE a mis en place une unité de suivi des médias composée de sept analystes congolais formés à la méthodologie de l'UE, qui ont réalisé une analyse quantitative et qualitative journalière d'un panel de médias audiovisuels et écrits⁸² sur la période du 21 octobre au 28 novembre 2011.

Pendant la campagne électorale, la communication politique à travers les médias audiovisuels (Voir annexe, graphique n°1 et n°2) a été présentée sous des formats divers : programmes interactifs d'échanges entre les électeurs et les candidats, programmes spéciaux pour les élections, débats politiques pour les candidats à la députation ; ces derniers ayant utilisé ce format afin de mener leur propre campagne, et d'appuyer leurs candidats à la présidentielle. À défaut d'une réglementation spécifique de la publicité, une grande partie du temps d'antenne était constituée de spots, de chansons, de magazines et d'autres programmes payant illimités sur les médias publics et privés. Cette situation a créé un profond déséquilibre entre les candidats. Afin d'assurer un accès équitable aux différents candidats à la présidence, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de Communication (CSAC) a organisé des émissions d'une heure, sur trente médias audiovisuels publics et privés avec un panel de huit journalistes sélectionnés⁸³. Radio Okapi n'a pas diffusé ces émissions alors que sa large couverture dans le pays aurait eu un impact significatif⁸⁴. La MOE UE regrette la diffusion tardive et limitée des messages d'information aux électeurs et d'éducation civique à travers les médias analysés

⁸² L'échantillon sélectionné prend en compte 4 radios : Radio-télévision nationale congolaise (RTNC), Radio Okapi, Top Congo FM, RTG@; 4 télévisions : RTNC Tv, RLTV, Digital Congo, Télé 7, et 3 journaux : Le Phare, Le Potentiel, l'Avenir.

⁸³ Parmi les journalistes proposés pour les émissions, le CSAC n'a pas retenu ceux de Radio Okapi.

⁸⁴ Radio Okapi a accordé 10 minutes à chaque candidat président suivant l'ordre de la liste de la CENI.

commencée seulement au milieu de la campagne. Parmi les médias analysés, seule Radio Okapi a régulièrement diffusé ces messages avant et pendant la campagne.

Depuis le début de la campagne électorale, l'accès des candidats a été fortement déséquilibré dans la majorité des médias publics et privés analysés, la couverture étant focalisée sur deux partis politiques PPRD et UDPS et leurs leaders respectifs. La bipolarisation de la presse écrite autour des deux principaux partis a été très marquée. La tendance a été la même au sein des médias électroniques, l'appartenance politique des propriétaires en conditionnant la ligne éditoriale (voir en annexe, graphiques n°3, n°4, et n°5). Le suivi des médias par la MOEUE révèle l'évidente disparité d'accès des différents candidats à la Radio Télévision Nationale Congolaise (RTNC) qui n'a pas joué son rôle de service public, négligeant le principe d'égalité et d'équilibre en matière d'information (voir en annexe, graphiques n°6 et n°7).

Le plus souvent, les médias privés appartiennent à des hommes politiques. Ces médias ont clairement avantagé les candidats de leur parti ou coalition limitant ainsi l'accès aux autres candidats. Parmi les radios analysées, seules Radio Okapi et Top Congo ont réalisé une couverture équilibrée des candidats à la présidentielle (voir en annexe, graphiques n°9 et n°10).

La couverture médiatique des femmes candidates est restée négligeable sur tous les médias analysés. Le temps qui leur a été dédié était de 4% sur les télévisions analysées et de 1 % sur les radios. Comme les candidats masculins, elles ont plus utilisé la télévision où elles ont eu accès au journal, aux programmes spéciaux pour les élections et aux programmes payants. Les femmes de la Majorité Présidentielle étaient plus présentes dans ces médias grâce aux moyens mis à leur disposition par le parti. En effet, ces femmes candidates ont non seulement parlé de leurs propres projets, mais également et surtout des candidats de leurs partis à la présidentielle (voir en annexe, le graphique n° 11).

5. Incidents contre les médias

La période de pré-campagne, de la campagne électorale et post-scrutin a été caractérisée par de nombreux actes de violences contre les médias et les journalistes. L'incendie de Radio Lisanga télévision (RLTV), le 6 septembre 2011, a été révélateur de ce que fut le travail des médias dans les semaines qui ont suivi. Pendant la période de campagne, deux cameramen de Mbuji-Mayi ont été arrêtés et détenus par la police de manière arbitraire. Des dérapages par certains médias ont également contribué à l'accroissement des violences contre les journalistes, notamment au Katanga et au Maniema, où des médias appartenant à des candidats ont fait usage d'un langage violent et incendiaire, voire ont eu recours à des actes de violence physique mettant en péril la sécurité des journalistes. L'augmentation de l'intolérance politique fut à l'origine de plusieurs cas de violations à la liberté d'information. Les forces de l'ordre, tout particulièrement la Police nationale congolaise, ont été sérieusement mises en cause, accusées de s'en prendre directement aux professionnels de la presse, comme l'ont rapporté nos observateurs sur le terrain mais aussi certaines ONGs locales⁸⁵. Après le scrutin, la situation des médias s'est détériorée en raison des pressions exercées à leur encontre et/ou la coupure des signaux de transmission des médias d'opposition.

Après le scrutin du 28 novembre, la situation des médias s'est détériorée avec la fermeture de plusieurs médias d'opposition qui ont vu leur signal coupé par le Ministère de la

⁸⁵ Journalistes en Danger (JED), Observatoire de la liberté de la presse en Afrique (OLPA), Observatoire des Médias Congolais (OMEC).

Communication. Le CSAC a commencé à sanctionner plusieurs médias proches de l'opposition, en prenant des mesures disproportionnées. Les médias et les journalistes pratiquent désormais l'autocensure dans un climat de plus en plus tendue, lié à la publication des résultats de l'élection présidentielle.

Kinshasa

A Kinshasa, le CSAC a déclaré la suspension de Canal Futur Télévision et RLTV pour 7 et 15 jours sans avoir pris au préalable de décision officielle. L'animateur du programme Set 7 de RLTV dès le jour du scrutin a reçu des menaces de mort en cas de réélection du président Kabila. CMC TV, un autre média d'opposition, n'a plus émis depuis la période de campagne électorale. Le quotidien, le Phare, qui a publié un article sur les allégations de fraude électorale a été convoqué par le Parquet général de la République pour raison d'enquêtes avant que le CSAC décide de le suspendre pour dix jours, une mesure que le journal n'a pas respecté. L'hebdomadaire Congo News, un autre journal proche de l'opposition, a reçu une mise en demeure du CSAC pour avoir publié une déclaration d'un ministre britannique qui allait à l'encontre du président Kabila. Le directeur du journal, Michel Mukebayi, reçoit désormais régulièrement des menaces anonymes. La télévision CCTV a constaté que tous les agents de sécurité qui protégeaient ses installations ont été relevés sans notification préalable, tandis que l'un des cameramen de cette télévision, Papy Zombo, a été agressé et sa caméra confisqué par des inconnus à Limeté après avoir filmé des bulletins de vote jetés par des véhicules appartenant à la CENI.

Kasaï oriental

Le 5 décembre à Mbuji-Mayi, RLTV a été pris d'assaut par plusieurs dizaines d'agents de la Police nationale congolaise (PNC), qui ont procédé à la fermeture de la station. Le gouverneur avait menacé les journalistes et les médias de poursuites judiciaires les accusant d'incitation à la violence. Le jour du scrutin, plusieurs journalistes de la ville ont été interpellés et maltraités par la police.

VIII- DROITS HUMAINS

La République Démocratique du Congo est classée en dernière position sur les 187 pays et territoires couverts par l'indice de développement humain IDH 2011, qui fait l'objet d'un classement publié par le PNUD. Des 53 pays évalués par la Fondation «MO Ibrahim» sur le niveau de bonne gouvernance des pays africains, la RDC se situe à la 50^{ème} position. 73,2% de la population congolaise vit dans un état de pauvreté, 46,5% dans un état d'extrême pauvreté. L'espérance de vie est de 48,4 ans. L'enseignement secondaire n'est accessible qu'à 36,7 % de la population masculine et seulement 10,7 % de la population féminine durant la période 2001-2010⁸⁶. D'après l'indice d'inégalité de genre, la RDC est classée 142^{ème} dans le monde.

1. Cadre juridique et institutionnel.

⁸⁶ Ces données, néanmoins, ne prennent pas en compte les différences radicales entre le milieu rural et l'urbain.

La RDC a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits humains (Annexe X). La Constitution reconnaît des droits civiques et politiques, ainsi que des libertés spécialement liés au processus électoral dans son Titre II intitulé « Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'Etat ». Le respect de facto des droits et libertés reste loin de l'esprit de ces lois ; ce fut le cas notamment durant la période électorale où de nombreuses violations envers les militants des partis politiques de l'opposition et des civils, ainsi que des abus du pouvoir ont pu être observés (voir infra « situation des droits humains liées aux élections »). Des avancées par rapport aux recommandations de la MOE UE en RDC en 2006 ont été observées avec la promulgation de la Loi portant statut de l'opposition politique (2007) et de la loi portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise (2011), cette dernière réglementant l'usage de la force par la police.

La résolution 1991(2011), qui définit le nouveau mandat de la MONUSCO, inclut spécifiquement la mission de « constater et dénoncer les violations des droits de l'Homme dans le contexte des élections ». Le Bureau Conjoint des Nations Unies au Droits de l'Homme (BCNUDH) a publié le 9 novembre son rapport sur les violations des droits de l'Homme et les libertés fondamentales en période pré-électorale (du 1er novembre 2010 au 30 septembre 2011). Ces violations sont concentrées autour des membres ou partisans de partis d'opposition, des journalistes et des défenseurs des droits de l'Homme. Le rapport confirme que les auteurs de ces violations sont identifiés comme agents de la PNC ou de l'Agence Nationale des Renseignements. Le BCNUDH a publié un deuxième rapport sur les violations des droits de l'homme commises par des membres des forces de défense et de sécurité congolaises dans la ville de Kinshasa entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011 dans le contexte électoral. Le BCNUDH a été en mesure de confirmer qu'au moins 33 personnes ont été tuées tandis qu'au moins 83 autres ont été blessées par des membres des forces de défense et de sécurité durant cette période. Le BCNUDH a en outre confirmé l'arrestation d'au moins 265 civils, « dont la majorité aurait été maintenue en détention de manière illégale et/ou arbitraire, pour la plupart en raison de leur appartenance, réelle ou présumée, à un parti de l'opposition ou pour leur appartenance à la province d'origine du candidat Etienne Tshisekedi, ou à des provinces dans lesquelles il bénéficie d'un soutien important »⁸⁷.

Un an après la publication du «Projet Mapping » des Nations Unis, les réformes nécessaires au niveau juridique et institutionnel restent encore nombreuses.

À l'initiative du Ministère de Justice et Droits Humains, l'Entité de liaison des droits de l'Homme a été créée par le décret n° 09/35 du 12 août 2009, bien que son opérationnalité a été mise en cause dès le début. La réunion extraordinaire de l'Entité des droits de l'Homme du 18 novembre 2011, bien qu'intervenue en retard par rapport à la montée des tensions pendant la campagne électorale, a pu être un pas en avant pour renforcer le cadre de concertation entre les institutions publiques, la société civile et les partenaires internationaux.

Le positionnement politique de nombreuses ONG s'est certainement aligné sur les contestations portées par les partis de l'opposition. Contrairement au processus de 2006, la société civile a été mise à l'écart par la CENI, sans espace de dialogue possible, et sans participation dans les programmes de l'éducation civique et de sensibilisation. Le manque de transparence de la CENI a ainsi été dénoncé systématiquement. À la veille de la proclamation

⁸⁷ http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/ReportDRC_26Nov_25Dec2011_fr.pdf

des résultats, plusieurs communiqués⁸⁸ de ces organisations de la société civile ont dénoncé des irrégularités durant le processus électoral, et notamment le jour du scrutin.

2. Les limitations au suffrage universel en RDC

Les limitations au suffrage universel en RDC sont de deux natures : a) établies par la loi (comme dans le cas de militaires, policiers ou des congolais résidant à l'étranger) ; b) des facteurs comme la pauvreté, les faiblesses institutionnelles et politiques, où la situation socio-culturelle, qui constituent des freins objectifs au suffrage universel.

Se trouver sur le territoire de la RDC le jour des élections était une condition pour exercer le droit de vote (art. 5 de la Loi électorale). Le droit de vote des détenus qui n'ont pas été privés par décision judiciaire de leurs droits civils et politiques est reconnu par la loi. La CENI n'avait pas envisagé l'opération d'enrôlement dans les prisons pour ce cycle électoral. La question du vote des populations déplacées est restée un enjeu bien que des données précises n'étaient pas disponibles en ce qui concerne leur enrôlement et leur participation effective au scrutin du 28 novembre. Les mesures prises par la CENI le 25 novembre ont pu favoriser le vote des personnes déplacées qui ont dû se déplacer à nouveau en raison de l'insécurité à l'approche du scrutin (Katanga, Maniema). La non-représentation institutionnelle de la minorité «pygmée» (environ 50.000 personnes) fait preuve de leur discrimination. Dans la région de l'Équateur, les représentantes rencontrées affirment que la population pygmée a été enrôlée en masse, mais leur situation en tant que groupe ethnique marginalisé les a rendus plus facilement manipulables, notamment pour l'achat de leurs cartes d'électeur. Aucune disposition n'est prévue par la Constitution ou par la Loi électorale en vue de faciliter l'enrôlement des personnes handicapées puis leur participation le jour du scrutin.

Une grande partie de l'électorat potentiel en RDC a vu l'exercice de son droit au vote limité, dès le début de l'enrôlement. Le nombre insuffisant de centres d'enrôlement et leur éloignement a été largement dénoncé. Cet électorat était d'autant plus motivé à se faire enrôler afin d'obtenir la carte d'électeur, seul document officiel d'identité pour tout citoyen âgé de plus de 18 ans. Enfin, le format du bulletin de vote, surtout pour les élections législatives, n'a pas tenu compte du taux élevé d'analphabétisme au sein de la population congolaise.

3. Situation du respect de droits humains liés au processus électoral

Pendant la campagne électorale et le jour du scrutin, des rapports d'incidents sur le processus électoral ont été dressés à l'occasion par les équipes d'observation.

3.1 Avant la campagne électorale

La situation sécuritaire s'était améliorée par rapport à 2006, bien qu'une résurgence des tensions et une augmentation des violations des droits humains liées à la tenue du scrutin et à l'annonce des résultats fussent clairement prévisibles. Dès août 2011, les partisans de l'UDPS manifestaient chaque jeudi devant le bureau de la CENI à Kinshasa, afin de demander l'audit du fichier électoral. Lors de la manifestation du 6 octobre et 20 octobre, des graves incidents ont été enregistrés. Plusieurs cas de détention provisoire par la police puis par les autorités judiciaires ont été suivis. Ces cas ont été à un certain degré une atteinte à la liberté

⁸⁸ OCDH, ONGDH, CODHOD, Nouvelle Société Civile, AETA OSISA, RENOSSEC, ROC, CAFCO, CNJ, RENADHOC, HRW, DOSCED, LE, ASADHO, OMP, FIDH, FOCDP, Groupe Lotus, VSV, FSPD, CONGDH

individuelle et à la présomption d'innocence, avec une interprétation lato sensu des délais légaux de détention par les juridictions congolaises.

3.2 Pendant la campagne électorale

Des rapports d'incidents ont été enregistrés par les équipes d'observation de la MOE UE. Certaines violations de droits humains liées au processus électoral étaient clairement identifiées. Ces cas se rapportaient notamment au comportement des autorités congolaises (abus de pouvoir) et des forces de l'ordre (usage abusif de la force). En résumé, la liberté de manifestation, d'expression et d'opinion a été le plus souvent mise en cause, suivie des violations contre la liberté et le droit à la sécurité, et en troisième lieu des atteintes à l'intégrité physique et au droit à la vie. Par territoire, Kinshasa, les Kasai, le Katanga et les Kivu auront été les plus affectés par ces violations.

La détention des militants et partisans de différents partis est allée crescendo dès le début de la campagne électorale. Des actes d'intimidation envers des candidats aux législatives ont été enregistrés et suivis par nos équipes d'observation à Mbandaka, Kinshasa et Mweka. Les éléments de la FARDC ont commis des exactions contre les sympathisants de l'UNC et leurs candidats notamment à Goma et Bukavu. Le nombre d'actes violents et d'affrontements entre militants a augmenté tout au long de la campagne électorale. De multiples exemples ont été rapportés à Kinshasa et à Lubumbashi. La fin de la campagne à Kinshasa a été marquée par une interdiction de toute manifestation publique et de rassemblement à caractère électoral par les autorités administratives. Cette limitation à la liberté de réunion et de manifestation a été justifiée par la nécessité de maintenir l'ordre public et la sécurité. En fait, une gestion équitable des espaces publics et une utilisation adaptée des forces de sécurité auraient sans doute permis que ces manifestations se déroulent sans violence.

Le phénomène « kuluna⁸⁹ » s'est répandu à occasion de la période électorale. Ce fait social particulièrement présent à Kinshasa depuis le milieu des années 2000 a consisté en une récupération politicienne de certains groupes de jeunes sportifs à l'approche des échéances électorales. Bien que l'appartenance politique de ces groupes de kuluna soit difficile à prouver, les noms de jeunes leaders proches du parti au pouvoir ont été souvent cités.

3.3 Le jour du scrutin et la période post-scrutin

Le 28 novembre et les jours suivants ont été marqués par des nombreux incidents violents. Comme exemples, à Lubumbashi, un groupe d'environ 25 individus armés ont brûlé plusieurs bureaux de vote et menacé du personnel de la CENI et la population locale. Dans les Kasai, des incidents à Tshikapa (Kananga) et à Mbuji Mayi, ont fait suite à des allégations de fraudes et de bourrages d'urnes, remettant en cause l'efficacité de la sécurisation du processus électoral. Les actes d'agression physique envers des individus, des membres du personnel de la CENI ou des témoins par les forces de l'ordre et par des groupes armés non identifiés ont de même été rapportés. A Mbandaka, l'attaque armée d'un site de vote à Bamanya a commencé lors du dépouillement. À Kinshasa, l'ensemble des forces de la PNC avait été déployé à partir du 3 décembre 2011 en sus d'une forte présence de membres de la garde présidentielle. Ce dispositif qui semble avoir eu un impact dissuasif sur la population a entravé également les activités commerciales et professionnelles des kinois. Le service de messagerie téléphonique par SMS a été suspendu sur l'ensemble de la RDC à la même date,

⁸⁹ Le terme « kuluna » est une déformation phonétique du terme portugais (d'Angola) « Kuluna », pour signifier cortège, escorte.

afin d'assurer la sécurité des personnes. Cette restriction constitue une entrave grave à la liberté de communication et à la liberté d'expression durant une période cruciale du processus électoral. Le gouvernement aurait dû ouvrir une enquête pour déterminer les responsabilités concernant la provenance des messages d'intimidations et menaces qui ont circulé les jours après le scrutin. Le service n'a été rétabli que le 28 décembre.

La capitale Kinshasa est devenue une ville morte durant la période du 6 au 11 décembre, puis du 19 au 20 décembre. Dès la publication de résultats, les manifestations en faveur du candidat Tshisekedi ont été réprimées systématiquement par les forces de l'ordre. De nombreux enlèvements par la PNC et l'ANR ainsi que des fouilles systématiques de maisons des militants de l'UDPS par la garde présidentielle auraient été perpétrées aux alentours de la proclamation des résultats et de la prestation du serment, c'est-à-dire vers le 20 décembre. Au Kasai Oriental, à Mbuyi Maji, le couvre-feu décrété par le Conseil Provincial de sécurité s'est poursuivi jusqu'au 24 décembre, et ce, en dehors de tout délai raisonnable. Des actes xénophobes à Kamina (Katanga) à l'encontre de kasaiens ont été dénoncés avant la proclamation des résultats.

IX- GENRE ET PARTICIPATION DES FEMMES

Les femmes représentent 52 % de la population en République Démocratique du Congo. Mais il n'y en a que 8,4 % à l'Assemblée Nationale et 4,6 % au Sénat. Plusieurs facteurs de diverse nature sont évoqués pour expliquer la faible représentation des femmes dans la vie politique: le poids de la culture (barrières traditionnelles et culturelles), le manque de confiance de la femme en elle-même ; l'absence de l'application de la loi pour la mise en œuvre de la parité; les violences faites aux femmes de nature physique, sexuelle, morale, psychologique et économique; l'influence de l'analphabétisme, plus répandue parmi les filles et les femmes ; le manque de volonté politique vers un changement du statu quo des dirigeants et des partis politiques ; l'insuffisance des ressources allouées aux structures d'encadrement des femmes.

1. Une discrimination persistante à l'égard des femmes dans le cadre juridique

La Constitution consacre le principe de l'égalité dans son art. 12, et celui de l'équité dans l'art. 14. Il en va de la responsabilité de l'État de veiller à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme. Le projet de loi organique portant mise en œuvre de la parité homme – femme n'a pas encore été approuvé par le Parlement en dépit du plaidoyer des organisations de défense des droits de la femme, du Ministère du Genre, de la division Genre de la MONUSCO, de la CENI et d'ONU-FEMME.

De nombreuses dispositions légales sont encore discriminatoires envers les femmes, et ce en flagrante violation de l'art. 14 et des traités internationaux souscrits par la RDC. Citons le Code de famille⁹⁰ ou le Code du Travail. La révision proposée au niveau du Parlement pour adapter ces textes à l'esprit de la constitution doit être renouvelée. En ce qui concerne les élections, la loi électorale inclut de façon expresse une disposition contraire à la Constitution, en laissant le principe de la parité vide de contenu. L'art. 13 de la loi électorale dispose : «...Chaque liste est établie en tenant compte de la représentation paritaire homme-femme

⁹⁰ Exemples: l'art. 448 du Code de la famille : « La femme doit obtenir l'autorisation de son mari pour tous les actes juridiques dans lesquels elle s'oblige à une prestation qu'elle doit effectuer en personne ». L'art. 444 du Code de la famille : Le mari est le chef du ménage.

(...). Toutes fois, la non réalisation de la parité homme-femme (...) n'est pas motif d'irrecevabilité d'une liste ». Aucun mécanisme de mise en œuvre, aucune sanction en cas de non-respect de la représentation paritaire n'est cependant prévue.

2. Les femmes en tant qu'électrices, candidates et leur participation le jour du scrutin.

Les chiffres désagrégés du fichier électoral montrent un équilibre entre le nombre d'électeurs et d'électrices : 15.910.719 de femmes, dont 49,68% de l'électoral congolais. Le fait que les femmes ont participé massivement aux opérations d'enrôlement, malgré les difficultés dues au nombre insuffisant de centres d'inscription et l'éloignement de ces derniers de lieux d'habitation, peut être clairement justifié par l'intérêt d'obtenir la carte d'électeur (en absence d'une carte d'identité) plus que par une quelconque motivation politique de participation dans un processus électoral. Au niveau institutionnel, la Cellule Genre au sein de la CENI devrait être appuyée, en finalisant la composition de son bureau, l'assignation d'un budget adéquat et l'implantation de la représentation de la cellule au niveau des démembrements de la CENI.

Il n'y a eu aucune candidature de femme, déposée pour la course présidentielle (en 2006, il n'y en avait eu que quatre). Pour les élections législatives, parmi les 18.386 candidatures, 2.271 étaient des femmes (soit 12,05 % du total). En raison du nombre faible de candidatures féminines aux législatives, la représentation des femmes ne peut qu'être faible dans les institutions publiques. Il n'y avait en outre que seulement 5 % des femmes présidant des organisations politiques. L'ignorance par les femmes des enjeux de positionnement sur la liste électorale dans un système proportionnel diminue d'autant plus leurs chances de victoire. De manière générale, la campagne des candidates est restée discrète, sauf exception notable à Kinshasa, et elle a débuté tardivement. Elle s'est basée essentiellement à du porte-à-porte et au bouche-à-oreille, sans être axée sur la promotion de la femme et la problématique de la parité homme/femme. Des formations pour les candidates se sont multipliées pendant la campagne électorale. Bien qu'elles soient intervenues tardivement dans le processus électoral, ces initiatives devront continuer à être soutenues dans la perspective des prochaines élections municipales et provinciales.

La MOE UE a observé une plus grande participation des femmes le jour du vote. Bien qu'une saisie/ventilation des votants par sexe fût prévue par la CENI, l'application de cette mesure n'a pas été homogène. Au moment de l'ouverture, il y avait au moins une femme en tant que membre de BV dans 89 % des cas ; mais, il n'y avait que 13% de présidentes de bureau de vote. Au moment du vote, le pourcentage est tombé à 85 % (27 % de présidentes). La présence de femmes parmi les témoins des partis politiques était plus nombreuse au niveau de BV qu'au niveau du CLCR et très général parmi l'observation nationale.

3. Violence liée à la participation des femmes au processus électoral

Les femmes sont victimes de multiples exactions, notamment dans la partie Est du Congo (Kivu, Ituri) en raison de la présence de groupes armés et du comportement des forces de sécurité. Une campagne⁹¹ contre la violence faites aux femmes s'est étalée du 25 novembre au 10 décembre 2011 mais son impact est resté minime. Elle s'est basée sur des activités de sensibilisation, de dénonciation et de plaidoyer contre l'impunité des violences sexuelles. La

⁹¹ De la paix à la maison à la paix dans le monde : Défions le militarisme et finissons-en avec la violence faite aux femmes !

signature de la déclaration sur l'élimination des violences sexuelles en RDC, proposé au sein du forum de partis politiques le 1er novembre 2011 serait un pas en avant dans ce domaine⁹².

X- RECOMMANDATIONS

La MOE UE R.D. Congo souhaite que les recommandations formulées dans ce rapport puissent contribuer au dialogue que l'ensemble des composantes de la société congolaise devront entamer sans délai. Ces recommandations vont dans le sens d'améliorations essentielles à la transparence et à la crédibilité des scrutins et sont techniquement réalisables en amont des prochaines élections provinciales et locales.

	Destinataire	Champ d'actions	Délais	Essentielle	Souhaitable	Objectifs
1	Présidence de la République	Cour Constitutionnelle	Immédiat	Publication de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle. Mise en place de la Cour Constitutionnelle.		Indépendance de l'organe en charge du contentieux électoral.
2	CENI	Fichier électoral	Court terme	Audit du fichier.		Transparence et crédibilité du fichier électoral.
3	CENI	Fichier électoral	Moyen terme	Révision du fichier électoral.		Inclusivité et correction du fichier électoral (suppression des doublons) et mise à jour.
4	CENI	Fichier électoral	Long terme	Révision du fichier électoral.	Mise en place d'une structure opérationnelle implantée de manière continue au niveau local afin d'assurer la tenue d'un registre électoral permanent.	Etablissement d'un registre électoral permanent.
5	CENI	Loi électorale	Prochaines échéances électorales	Respect des délais d'affichage et de publication de la cartographie et des listes électorales.		Respect du cadre juridique ; éviter les contestations.

⁹² Déclaration proposée à tous les acteurs politiques, toutes tendances confondues, aux membres du Comité du Pilotage du NDI et des organisations de la société civile.

6	CENI	Matériel électoral	Prochaines échéances électorales	Simplification du bulletin de vote pour les législatives.		Simplification de l'utilisation par les électeurs.
7	CENI	Procédures de vote	Prochaines échéances électorales	Abolition des listes des omis.		Renforcement de la crédibilité du scrutin.
8	CENI	Publication des résultats	Prochaines échéances électorales	Affichage des résultats au niveau des BV. Remise de copies aux délégués de partis/ candidats et aux observateurs nationaux. Mise en ligne systématique des copies numérisées des PV de résultats de chaque bureau de vote.		Garantir la transparence du scrutin.
9	Parlement	CENI	Court terme	Restructuration de la CENI afin de la rendre véritablement paritaire, de garantir une bonne représentation de la Société Civile et de prendre compte la nouvelle réalité politique.		Rendre l'administration électorale plus transparente afin de garantir son indépendance et renforcer sa légitimité.
10	Parlement	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)	Moyen terme	Adoption d'une loi organique répartissant clairement les compétences entre le Ministère de la Communication et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC).		Mieux définir le rôle de la CSAC et garantir son indépendance.
11	Donateurs	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC)	Moyen et long terme	Appui technique au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC).		Renforcement des capacités de monitoring de la CSAC et de ses mécanismes de contrôle et de sanction.

12	Donateurs	Société civile	Moyen et long terme		Appui aux organisations de la Société Civile.	Renforcer les actions de la Société Civile dans le domaine de l'éducation civique et de l'observation domestique (y compris lors de la révision du fichier électoral).
13	Parlement	Partis politiques	Moyen terme	Mise en application de la loi sur le financement des partis et adoption d'une loi encadrant les dépenses de campagne.		Renforcer l'égalité entre candidats, entre partis politiques lors des prochaines joutes électorales
14	Gouvernement – Partis politiques	Partis politiques	Long terme		Organisation d'une conférence de l'ensemble des acteurs de la vie politique congolaise en vue de limiter la multiplication des candidatures à la députation nationale et provinciale.	
15	Pouvoir judiciaire	Droits Humains	Court et moyen terme	Poursuite des responsables de violations des droits humains, notamment par les forces de l'ordre publique		Avancer dans la politique de tolérance zéro et renforcer la lutte contre l'impunité
16	Parlement	Droits Humains	Moyen terme	Adoption de la loi règlementant l'article 26 de la Constitution		Renforcer la liberté de manifestation publique
17	Parlement	Gouvernance démocratique	Moyen terme	Ratification de la Charte Africaine de la Démocratie, les Élections et la Gouvernance. Le texte a été signé en 2008 ; il consacre notamment la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement.		Renforcer la gouvernance démocratique en RDC

18	Parlement	Loi Electorale	Moyen/long terme	Contrôle public des finances des partis politiques.		Préserver l'intégrité des résultats du scrutin
19	Parlement	Loi Electorale	Moyen/long terme		La mise en place de sanctions claires en cas de non-respect du droit des témoins à exiger des présidents de BV la mention de leurs observations et réclamations pendant le scrutin et le dépouillement, mais aussi lorsque l'un des membres du bureau de la CENI refuse de signer le PV de consolidation des résultats.	
20	Parlement	Loi Electorale	Moyen/long terme	Renforcement des pouvoirs de sanction contre les actes de campagne en dehors du délai légal, contre l'utilisation des ressources de l'Etat, contre les atteintes aux libertés publiques pendant la campagne électorale et contre toute irrégularité dans les opérations de vote et de compilation des résultats.		
21	Parlement	Loi Electorale	Moyen/long terme	La CENI ne devrait annoncer des résultats partiels que s'ils résultent d'une compilation provisoire des résultats dans des PV des CLCR déjà affichés conformément à la loi. Ils devraient par ailleurs refléter un échantillon représentatif des bureaux de vote compilés.		
22	Parlement	Genre	Long terme	Amender la loi électorale afin de faire progresser la parité homme-femme.		Favoriser la participation des femmes dans la vie politique.

Annexe 1 : textes régissant le processus électoral

1. La Constitution de la République démocratique du 18 février 2006, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011

2. Les Lois et principaux actes règlementaires relatifs aux élections:

- f* Loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant Organisation et fonctionnement des partis politiques ;
- f* Loi n° 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la Nationalité Congolaise ;
- f* Loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 relative à l'identification et enrôlement des électeurs ;
- f* Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée et complétée par la loi n°11/014 du 25 juin 2011;
- f* Loi n°07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique ;
- f* Loi n°08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques ;
- f* Loi Organique n°10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) ;
- f* Loi N° 11/014 du 17 août 2011 portant répartition des sièges par circonscription électorale pour les élections législatives et provinciales ;
- f* Décision n°052bis/CENI/BUR/11 du 18 Aout 2011 de la CENI portant mesures d'application de la loi n°11/014 du 25 juin 2011 modifiant celle n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales ;
- f* Directive n°CSAC/AP/0002/2011 du 28 septembre 2011 du Conseil Supérieur de l'audiovisuel et de la communication relative à la campagne électorale à travers les médias.

3. Les textes juridiques relatifs à la Commission Nationale Électorale Indépendante

- f* Loi organique n° 10/ 013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante ;
- f* Règlement d'ordre intérieur de la CENI du 22 février 2011.

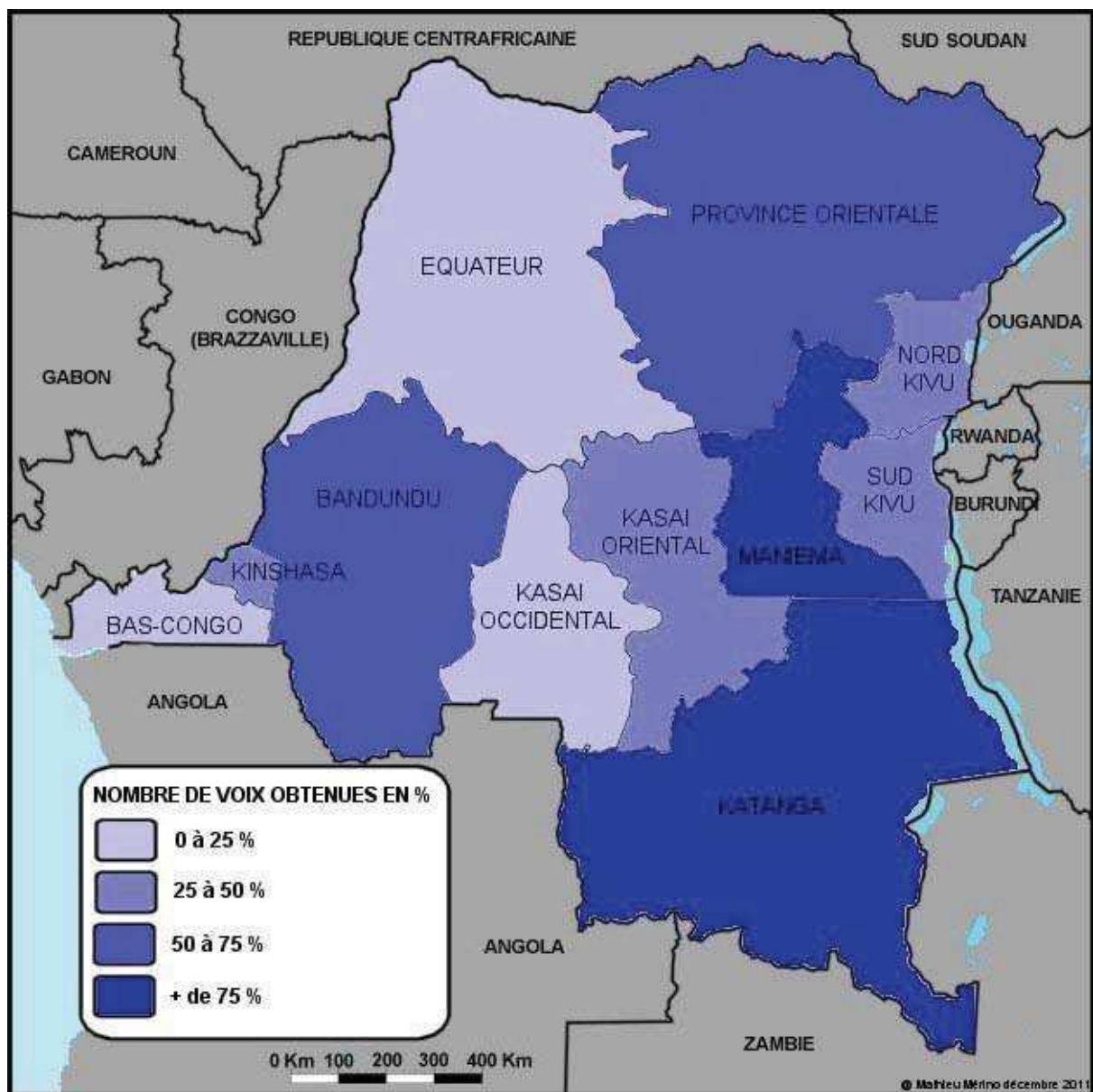
4. Les textes juridiques relatifs à la Cour Suprême de Justice :

- f* Ordonnance-Loi 82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'organisation et de compétences judiciaires ;
- f* Ordonnance n° 0166 du 5 juillet 1976 portant règlement intérieur de la CSJ
- f* Ordonnance Loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice.

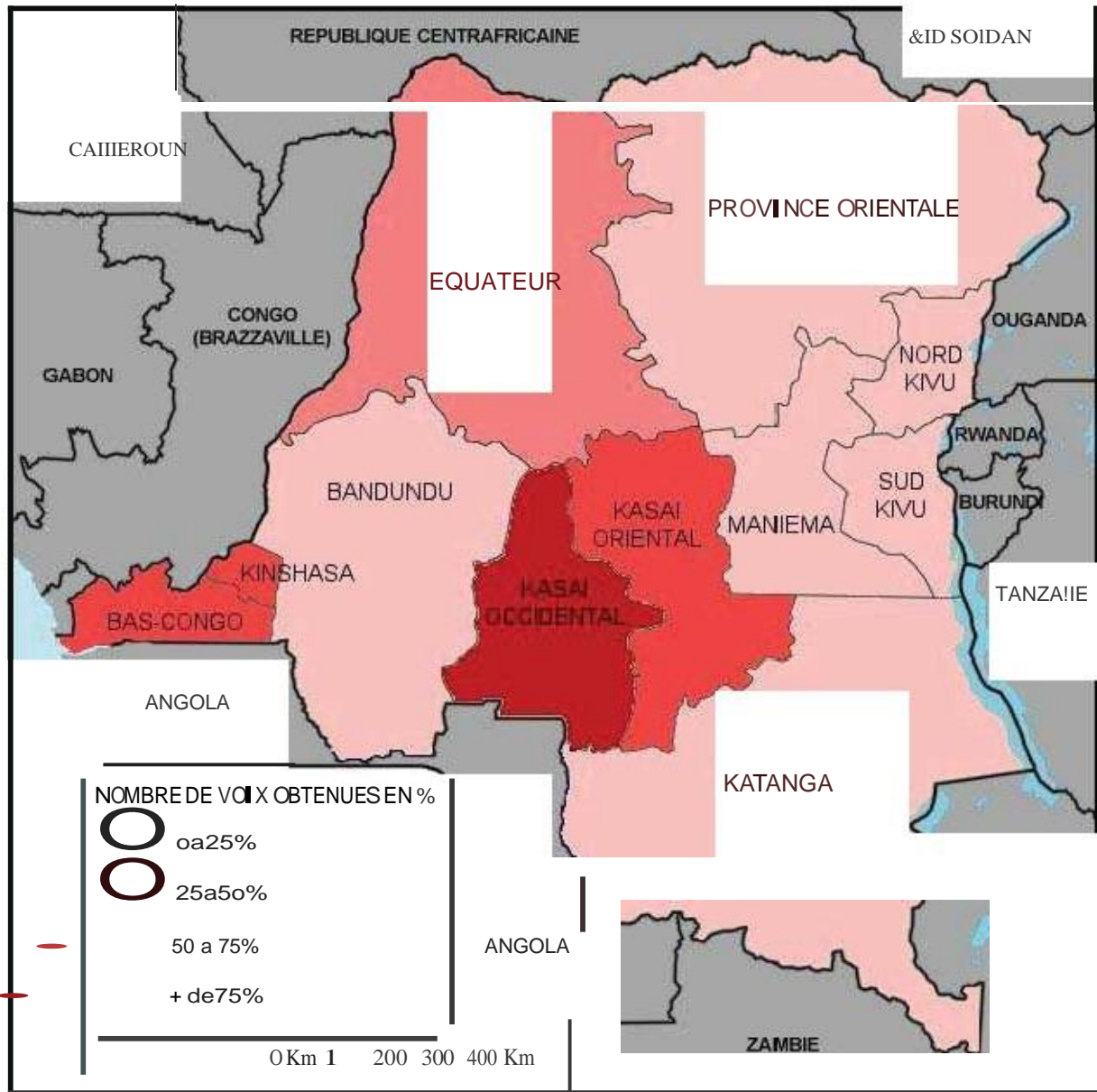
5. Les textes juridiques relatifs au Conseil Supérieur de l'audiovisuel et de la communication :

Loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attributions fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication.

Annexe 2: Analyse graphique par province des scores obtenus par le président Kabila



Annexe 3 : Analyse graphique par province des scores obtenus par Etienne Tshisekedi.



Annexe n°4 : listes détaillées des circonscriptions électorales en RDC

Pour l'élection des Députés nationaux, le territoire de la République Démocratique du Congo est subdivisé en 169 circonscriptions réparties de la manière suivante :

1. Kinshasa : 4 circonscriptions dont Kinshasa I, Kinshasa II, Kinshasa III et Kinshasa IV.

x La circonscription de Kinshasa I regroupe les communes de Barumbu, Gombe, Kinshasa, Kintambo, Lingwala, Mont-Ngafula et Ngaliema.

x La circonscription de Kinshasa II regroupe les communes de Bandalungwa, Bumbu, Kalamu, Kasa-Vubu, Makala, Ngiri-Ngiri et Selembao.

x La circonscription de Kinshasa III regroupe les communes de Kisenso, Lemba, Limete, Matete et Ngaba.

x La circonscription de Kinshasa IV regroupe les communes de Kimbanseke, Maluku, Masina, Ndjili et N'sele ;

2. Bandundu : 20 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Bandundu,	x Feshi,	x Kasongo-Lunda,	x Masimanimba,
x Kikwit,	x Gungu,	x Kenge,	x Mushie,
x Bagata,	x Idiofa,	x Kiri,	x Oshwe,
x Bolobo,	x Inongo,	x Kutu,	x Popokabaka
x Bulungu,	x Kahemba	x Kwamouth,	x Yumbi.

3. Bas-Congo : 12 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Boma,	x Madimba,
x Matadi,	x Mbanza-Ngungu,
x Kasangulu,	x Moanda,
x Kimvula,	x Sekebanza,
x Lukula,	x Songololo,
x Luozi,	x Tshela.

4. Equateur : 27 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Gbadolite,	x Bokungu,	x Businga,	x Lisala,
x Mbandaka,	x Bolomba,	x Djolu,	x Lukolela,
x Zongo,	x Bomongo,	x Gemena	x Makanza,
x Basankusu,	x Bongandanga,	x Ikela,	x Mobayi-Mbongo,
x Befale,	x Bosobolo,	x Ingende,	x Monkoto,
x Bikoro	x Budjala	x Kungu,	x Yakoma
x Boende,	x Bumba,	x Libenge,	

5. Kasai-Occidental : 12 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Kananga,	x Ilebo,
x Tshikapa ville,	x Kazumba,
x Dekese,	x Luebo,
x Demba,	x Luiza,
x Dibaya,	x Mweka,
x Dimbelenge,	x Tshikapa.

6. Kasai-Oriental : 18 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Mbuji-Mayi,	x Katanda,	x Lulu,
x Mwene-Ditu,	x Kole,	x Lupatapata,
x Kabeya-Kamwanga,	x Lodja,	x Lusambo,
x Kabinda,	x Lomela,	x Miabi,
x Kamiji,	x Lubao,	x Ngandajika,
x Katak-Kombe,	x Lubefu,	x Tshilenge.

7. Katanga : 25 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Kolwezi,	x Kabalo,	x Kaniama,	x Lubudi,	x Mutshatsha,
x Likasi,	x Kabongo,	x Kapanga,	x Malemba-	x Nyunzu,
x Lubumbashi,	x Kalemie,	x Kasenga,	Nkulu,	x Pweto,
x Bukama,	x Kambove,	x Kipushi,	x Manono,	x Sakania,
x Dilolo,	x Kamina,	x Kongolo,	x Mitwaba,	x Sandoa.
			x Moba,	

8. Maniema : 8 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Kindu	x Kibombo,
x Kabambare,	x Lubutu,
x Kailo,	x Pangi,
x Kasongo,	x Punia.

9. Nord-Kivu : 9 circonscriptions dans les villes et dans les territoires de :

x Beni,	x Beni,	x Nyirangongo,
x Butembo,	x Lubero,	x Rutshuru,
x Goma,	x Masisi,	x Walikale.

10. Province Orientale : 25 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

x Kisangani,	x Bafwasende,	x Djugu,	x Mambasa,	x Rungu,
x Aketi,	x Banalia,	x Dungu,	x Mahagi,	x Ubundu,
x Ango,	x Basoko,	x Faradje,	x Niangara,	x Wamba,
x Aru,	x Bondo,	x Irumu,	x Opala,	x Watsa,
x Bambesa,	x Buta,	x Isangi,	x Poko,	x Yahuma.

11. Sud-Kivu : 9 circonscriptions dans les villes et les territoires de :

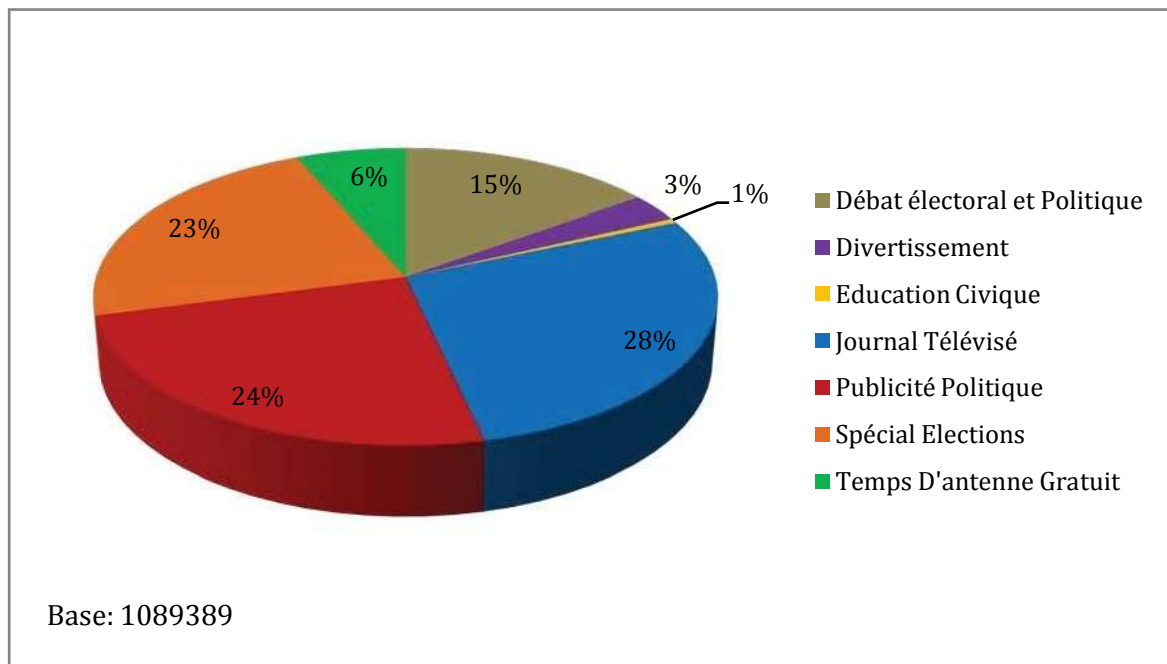
x Bakuva,
x Fizi,
x Kabare,

x Kalehe,
x Idjwi,
x Mwenga,

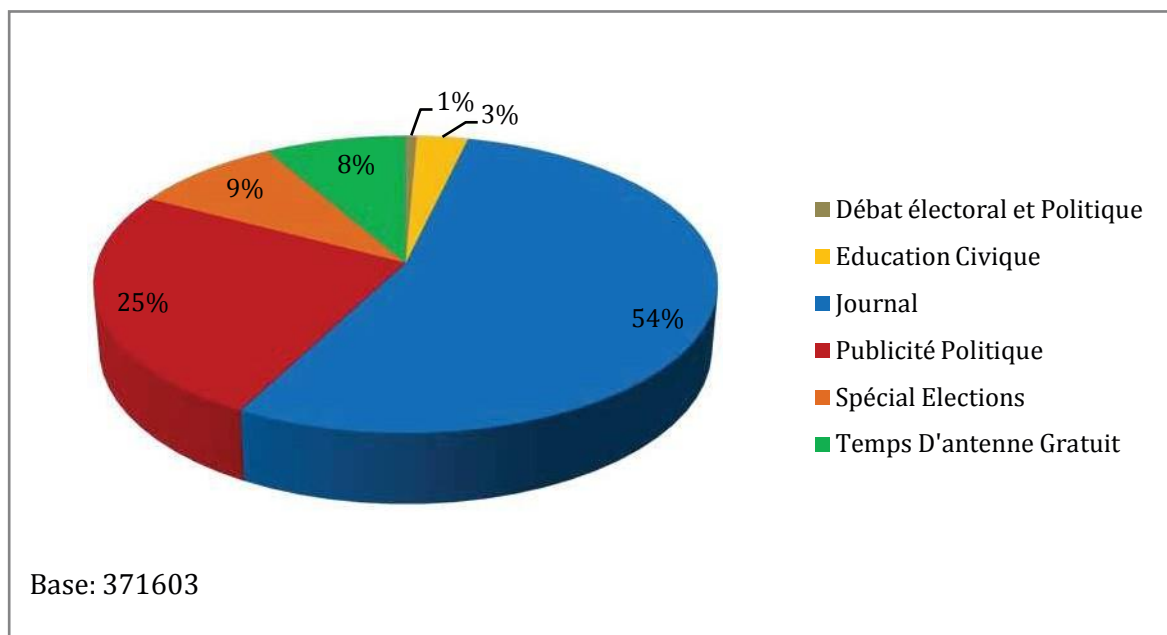
x Shabunda,
x Uvira,
x Walungu.

Annexe 5 : Monitoring des media

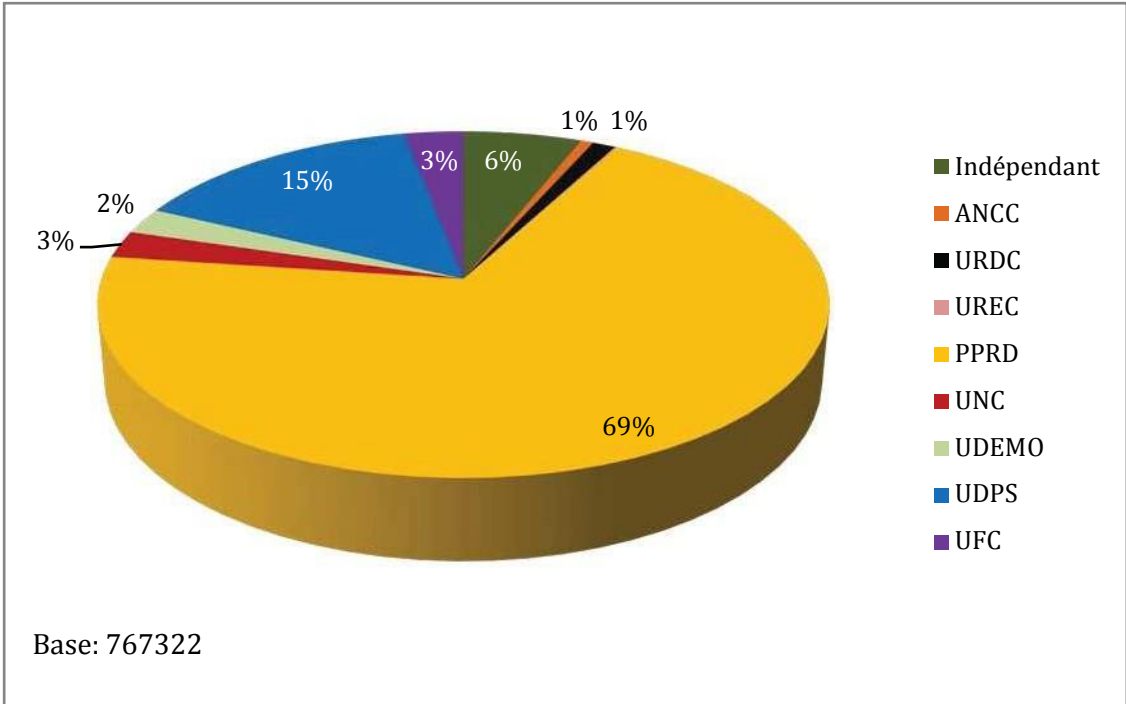
Graphique 1 Télévisions - Format de communication politique



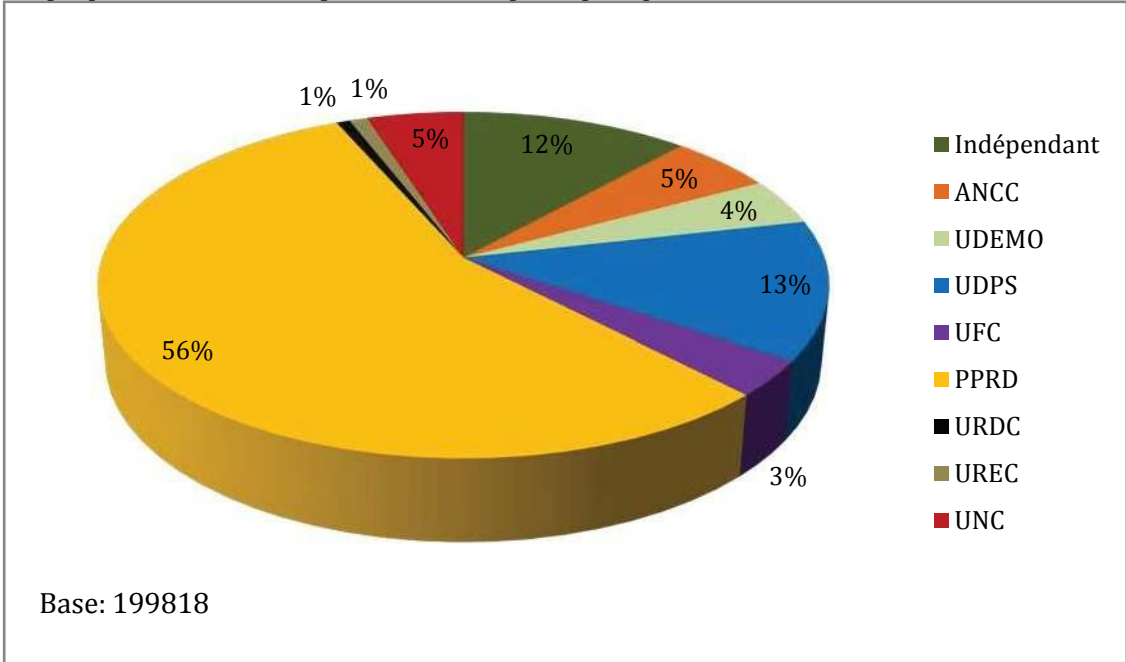
Graphique 2 Radios - Format de communication politique



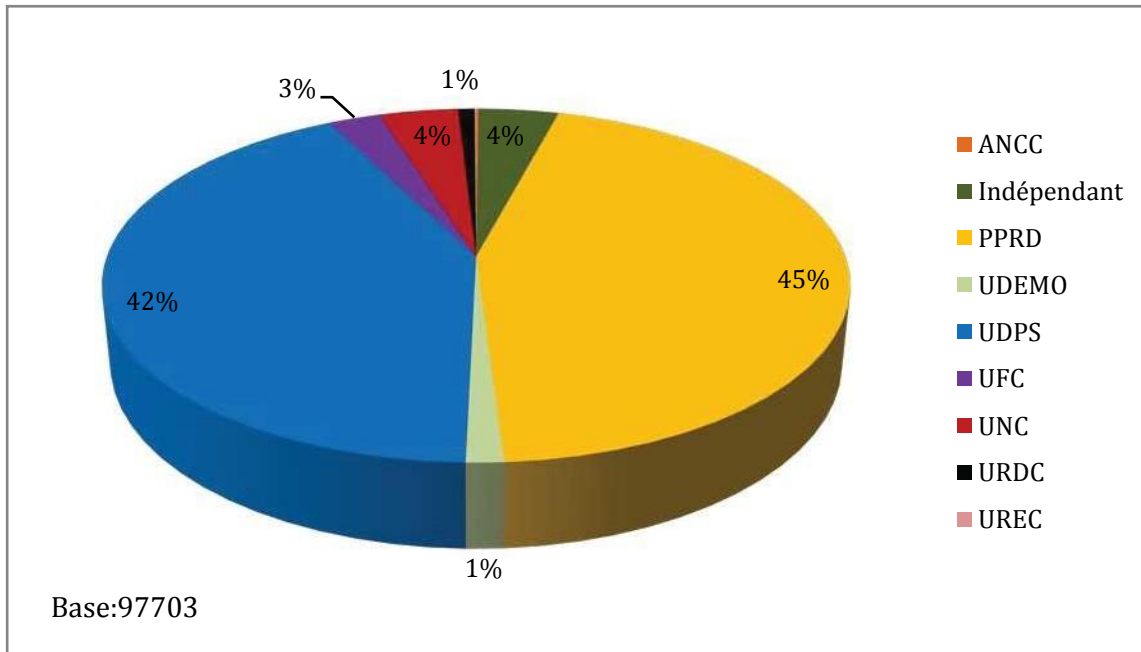
Graphique 3 Télévisions : Temps accordé aux partis politiques



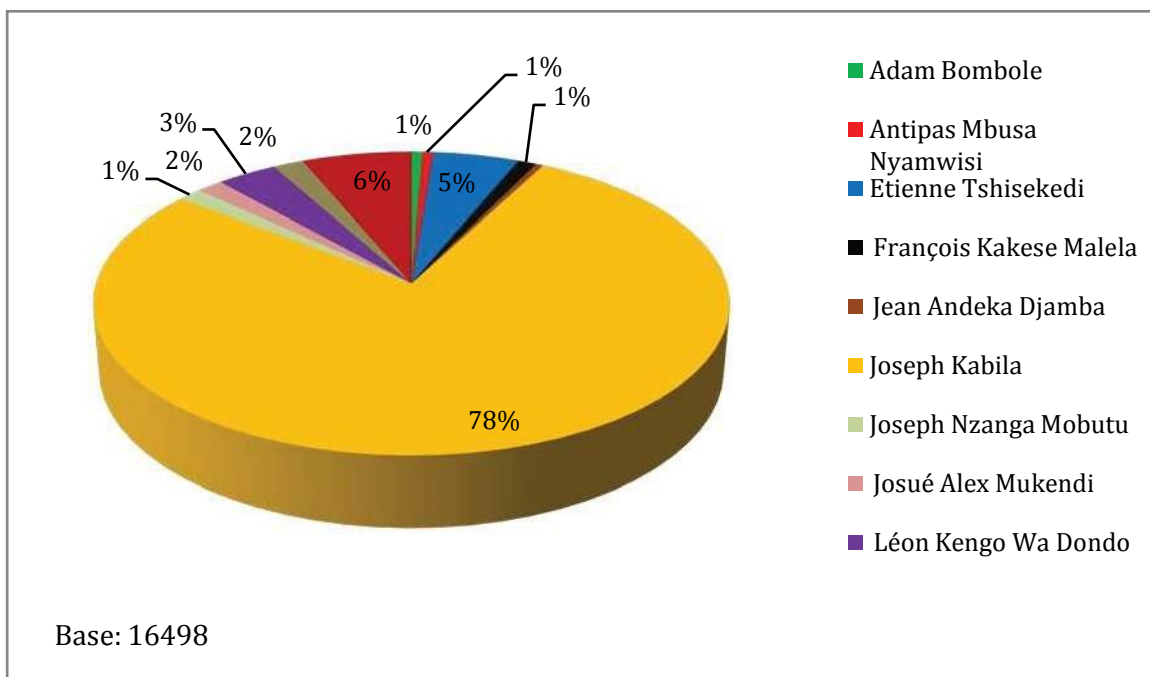
Graphique 4 Radios - Temps Accordé aux partis politiques



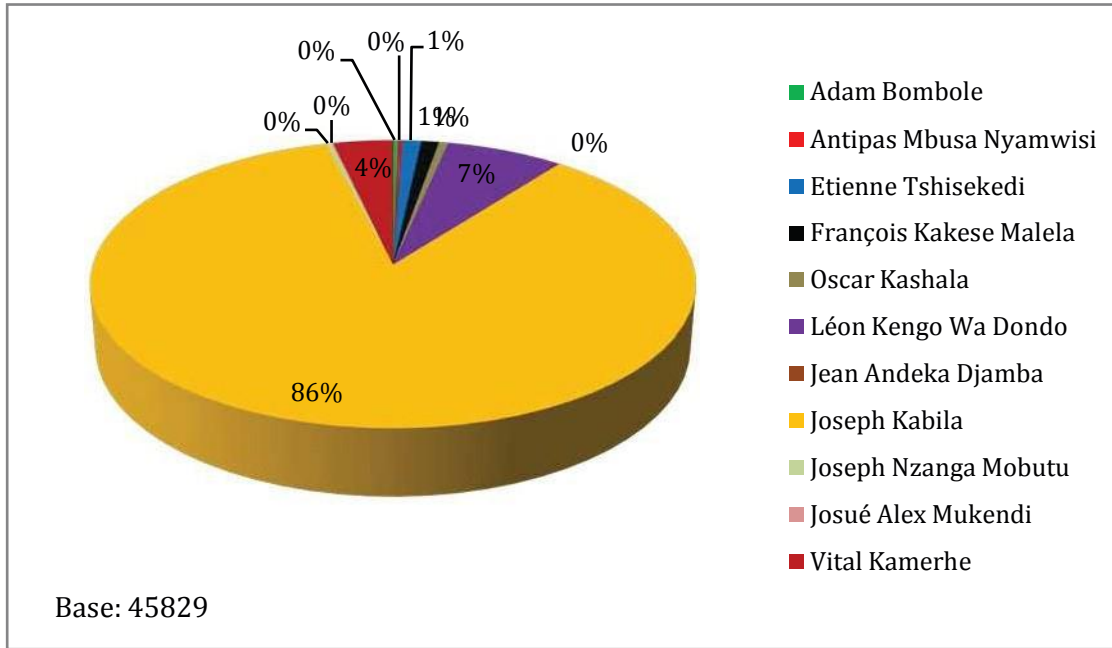
Graphique 5 Presse Ecrite : Temps accordé aux partis politiques



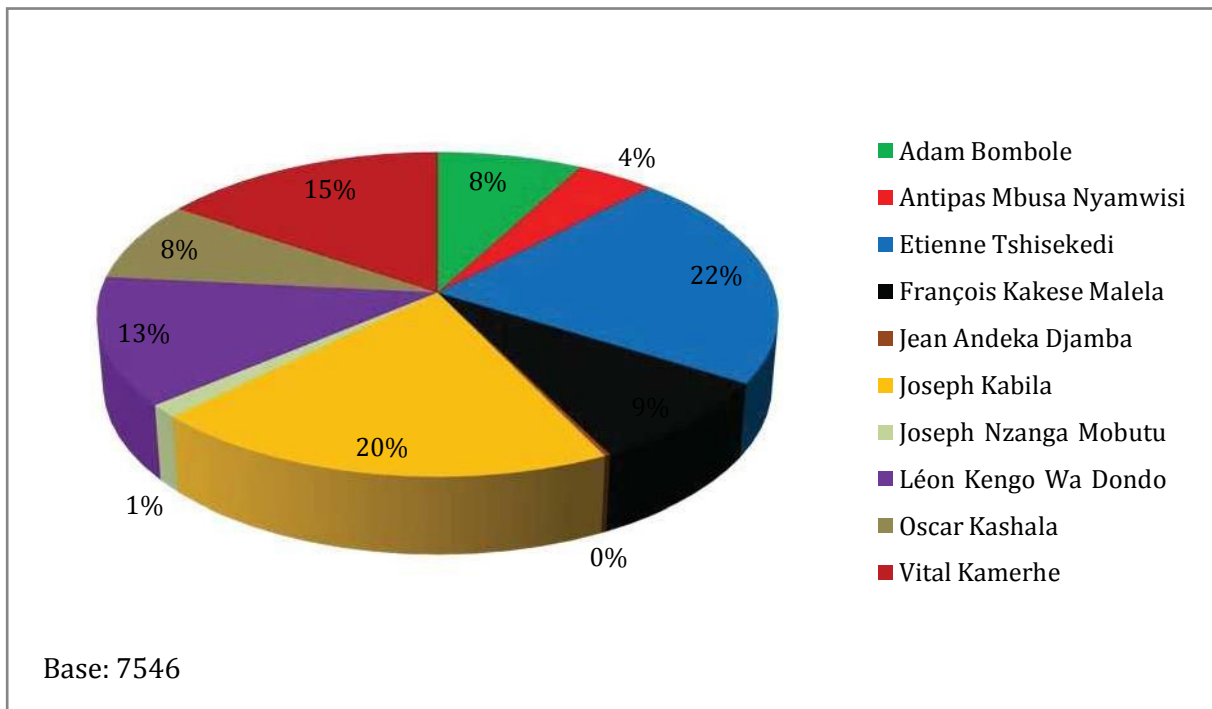
Graphique 6 Radio RTNC - Temps Accordé aux candidats à l'élection présidentielle



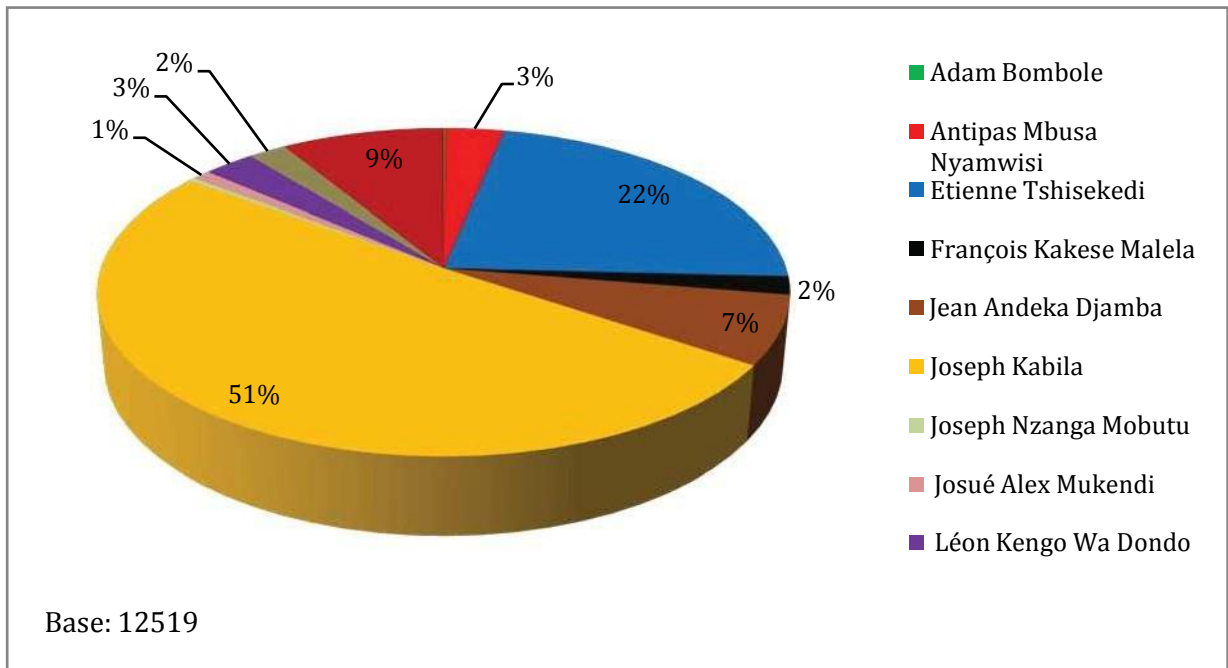
Graphique 7 Télévision RTNC - Temps accordé aux candidats à l'élection présidentielle



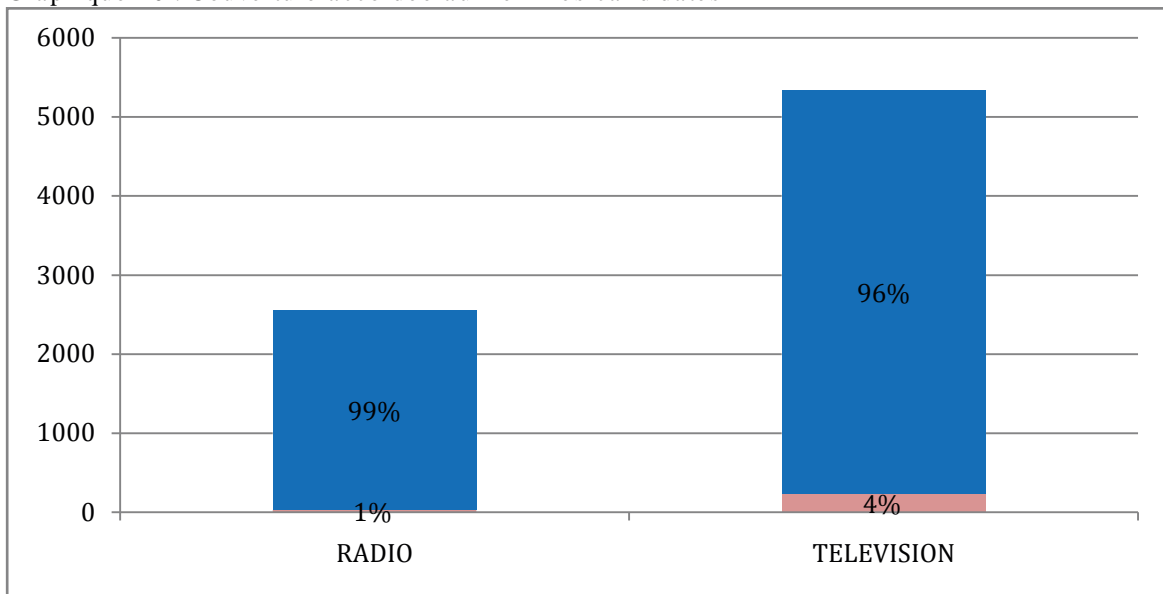
Graphique 8 Radio Okapi - Temps accordé aux candidats à l'élection présidentielle



Graphique 9 Top Congo - Temps accordé aux candidats à l'élection présidentielle



Graphique 10 : Couverture accordée aux femmes candidates



Base Télé : 5334
Base Radio : 2559

Annexe 6: État des ratifications des instruments internationaux par la RDC

Instruments Internationaux des Droits Humains - RDC	
Déclaration Universelle des Droits de l'homme	1949
Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	1976
Pacte International relatif aux droits civils et politiques et Protocole facultatif	1976
Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	1976
Convention Internationale sur l'élimination et la répression du crime d'Apartheid	1978
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide	1972
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	1996
Convention relative au statut des réfugiés	1970
Convention relative aux droits de l'enfant	1990
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	1987
Protocole relatif à la création d'une cour africaine des droits de l'Homme et des peuples	2001

En attente de ratification

Instruments Internationaux des Droits Humains – RDC	
Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique	2003
Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	2008

Annexe 7: Incidents à caractère électoral. Période du 28 octobre au 5 décembre 2011

Période : du 28 octobre au 5 décembre 2011

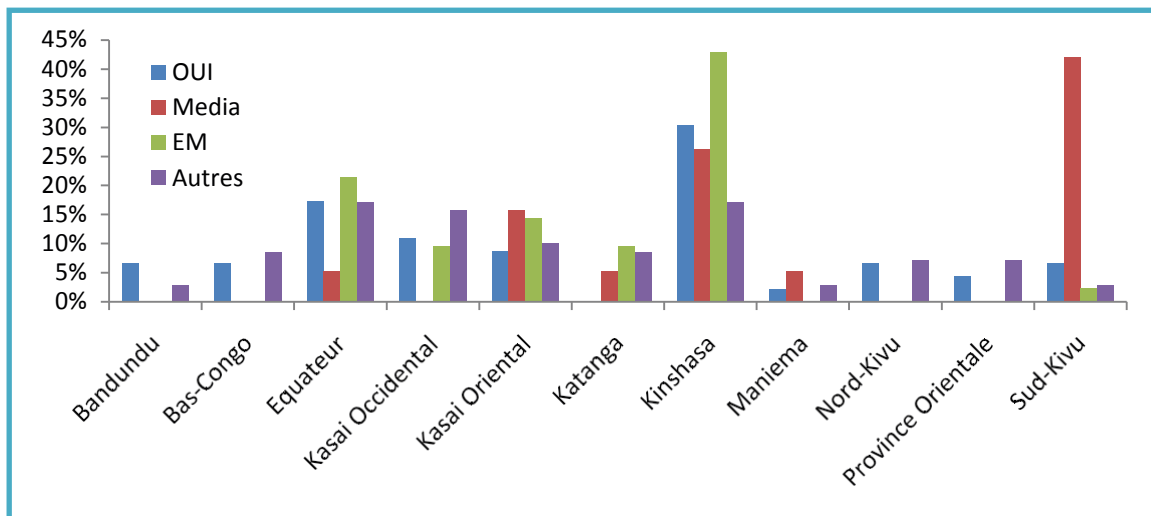
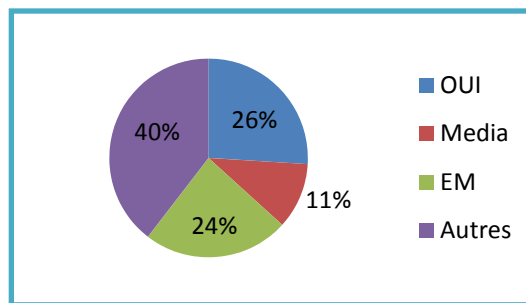
Classification des rapports d'incidents selon leur nature :

Media

EM : Affrontements divers entre militants

OUI : Un droit humain est mis en cause. Classification en quatre groupes de droits humains (tableau suivant).

Autres : Rapports d'incidents de nature purement électorale, nature diverse, allégations sans confirmation, etc.



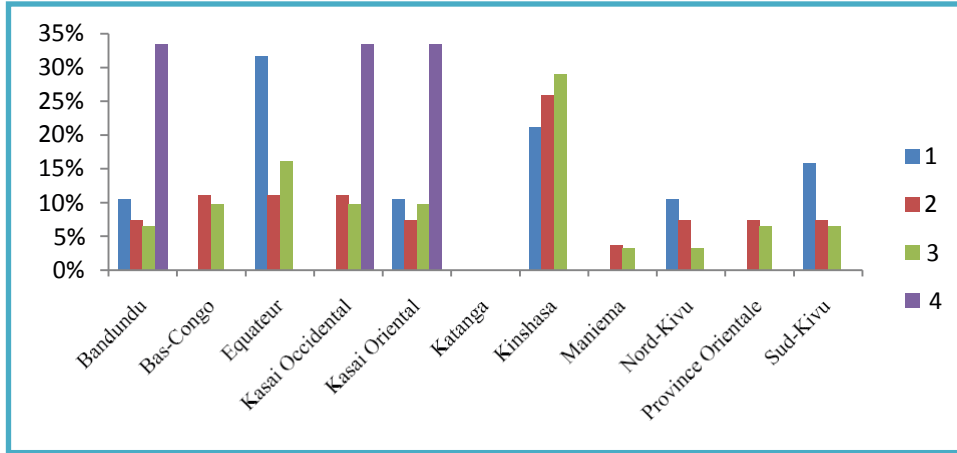
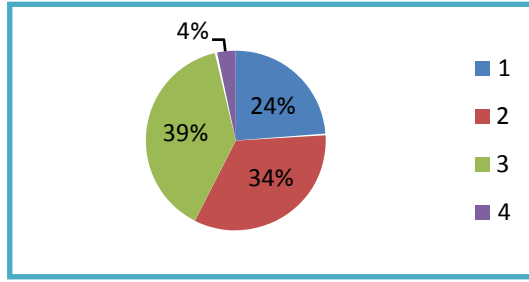
Total rapport d'incidents classifiés catégorie OUI (un droit humains est mise en cause) : 54.

1 : Droit à la vie et l'intégrité physique.

2 : Droit à la liberté et à la sécurité.

3 : Liberté d'expression, d'opinion, d'association, de réunion, de manifestation, de circulation.

4 : Droit à une audience équitable et juste, droit à la non-discrimination





SADC ELECTORAL OBSERVATION MISSION (SEOM) TO
THE KINGDOM OF LESOTHO

STATEMENT

BY

HONOURABLE MAITE NKOANA-MASHABANE (MP)

MINISTER OF

INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION

OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

AND HEAD OF THE SEOM

TO THE 2015 NATIONAL ASSEMBLY ELECTIONS

IN THE

KINGDOM OF LESOTHO

Honourable Mahapela Lehohla Chairperson of the Independent Electoral Commission of Lesotho and IEC Commissioners here present;

Right Honourable Raila Odinga former Prime Minister of the Republic of Kenya and Head of the African Union (AU) Election Observation Mission to the Kingdom of Lesotho;

Your Excellency Festus Mogae former President of the Republic of Botswana and Head of the Commonwealth Election Observation Mission to the Kingdom of Lesotho;

Honourable Ellen Molekane Deputy Minister of State Security of the Republic of South Africa and Deputy Head of the SEOM;

Ambassador Theresia Samaria the Organ Troika Member representing Namibia;

Director of the Organ Mr. Jorge Cardoso representing Dr. Stergomona Lawrence Tax Executive Secretary of the Southern African Development Community (SADC);

Distinguished Members of the SADC Electoral Advisory Council (SEAC) Professor Mpho Molomo and Advocate Gertrude Imbwae;

The Head of the SADC Observer Mission in Lesotho (SOMILES) Mr. Fannie Phakola;

The Deputy Head of the SOMILES Ambassador Veiccoh K. Nghiwete;

Representatives of the Government of the Kingdom of Lesotho;

Leaders and Representatives of the Political Parties;

Fellow Heads of International Electoral Observation Missions;

Members of the Diplomatic Corps;

Religious Leaders;

Members of the Media;

Members of Civil Society Organisations;

Distinguished Ladies and Gentlemen
Bomme le Bontate;

It is my honour and privilege to welcome you to this occasion where we present the preliminary findings of the Southern African Development Community (SADC) Electoral Observation Mission (SEOM) to the 2015 National Assembly Elections in the Kingdom of Lesotho which took place on Saturday 28 February 2015. We also take this opportunity to thank you for gracing us with your presence.

Your Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

As you are aware the National Assembly Elections were scheduled to take place in 2017 in accordance with the 5-year provision stipulated in Section 83 of the Constitution of the Kingdom of Lesotho. However due to challenges within the Coalition Government which led to the deterioration of the political and security situation in the country SADC facilitated a process of finding political and security stability which culminated in political parties agreeing to hold new National Assembly Elections in February 2015.

In accordance with Section 37 (1) of the National Assembly Electoral Act 2011 and the Constitution of the Kingdom of Lesotho His Majesty King Letsie III proclaimed 28 February 2015 as the day on which the National Assembly Elections were to be held.

Electoral observation within our region has been the practice of SADC Member States over the years. This practice has enabled us to deepen democracy in our region through the participation of citizens in political and decision-making processes. The SEOM has the mandate to ensure adherence to the SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections, thus enhancing transparency and credibility of the electoral process.

In pursuit of these objectives SADC has sent Electoral Observation Missions to no less than seven Member States during the last ten months. The SEOM is in the Kingdom of Lesotho to observe the National Assembly Elections at the invitation of the Government of the Kingdom of Lesotho which was extended on 15 December 2014.

Following that invitation His Excellency Jacob Gedleyihlekisa Zuma President of the Republic of South Africa and Chairperson of the SADC Organ on Politics Defence and Security Cooperation constituted the Electoral Observation Mission and appointed me in my capacity as Minister of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa to head the Mission. Dr. Stergomena Lawrence Tax the SADC Executive Secretary was mandated to facilitate the deployment of the Mission.

Your Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

The SEOM deployment was preceded by the Goodwill and Pre-deployment Assessment Mission undertaken by the SADC Electoral Advisory Council (SEAC) from 1 to 6 February 2015. The aim of the Assessment Mission was to assess the level of preparedness of the country to hold the 2015 National Assembly Elections. The SEAC Mission concluded that the political atmosphere and security environment were generally conducive for holding peaceful elections subject to careful monitoring of the politicised aspects of the security agencies.

The SEOM was officially launched on Wednesday 18 February 2015 after which 82 observers from eleven SADC Member States were deployed throughout the ten districts of the Kingdom of Lesotho.

Prior to the launch of our Mission the SEOM paid Courtesy Calls on His Majesty King Letsie III the Rt. Hon. The Prime Minister Dr. Thomas Motsoahae Thabane the Minister of Foreign Affairs and International Relations Hon. Kenneth Tsekoa and the Chairperson of the IEC Hon. Mahapela Lehohla.

The SEOM engaged various stakeholders to gather information on the electoral process in Lesotho. These engagements also provided a platform from which the Mission learnt about the views and concerns of various stakeholders. The stakeholders met included

1. The Head of the AU Election Observer Mission;
2. The Head of the Commonwealth Election Observer Mission;
3. The UN Resident Coordinator and UNDP Country Representative;
4. The Dean of the Diplomatic Corps;
5. The EU Head of Mission in Lesotho;
6. Representatives of contesting Political Parties;
7. The Acting Commissioner of the Lesotho Mounted Police Services;
8. The Christian Council of Lesotho; and
9. Inter-Regional Meeting of Bishops of Southern Africa (IMBISA).

During the engagements with the stakeholders various issues were raised and the Mission sought clarification about them from the relevant authorities. These concerns included amongst others

1. Biased and partisan media;

2. Utilisation of Government resources by ruling Coalition Parties;
3. Isolated incidents of violence intimidation and political intolerance;
4. Politicisation of state institutions;
5. Perceived non acceptance of election results;
6. Lack of enforcement of the Electoral Code of Conduct;
7. Politicisation of security establishments;
8. Absence of constitutional framework establishing a coalition government and its functioning;
9. Consequences of Floor-crossing.

Your Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

The SEOM observed that the pre-election phase was characterised by a generally calm and peaceful political atmosphere. Political rallies were peaceful and there were no violent incidents observed.

The SEOM observed that the Advance Voting that took place on Saturday 21 February 2015 proceeded smoothly without any significant challenges.

The SEOM further noted that consistent with Section 60 (1) of the Electoral Act campaigning ended 24 hours before the Election Day and that no reported campaigning took place on the Election Day.

Your Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

On the Election Day, the SADC Electoral Observation Mission observed the following:

- In general, polling stations opened on time at 07:00am, and the opening procedures were followed in accordance with the provisions of the Electoral Act;

- Party agents, other observers, election monitors, LMPS as well as SOMILES police officers were present during the opening of polling stations;
- The layout of most polling stations promoted easy flow in the voting process, until the prescribed closing time;
- All the electors were able to vote upon producing their voters cards or identification documents; except a few isolated cases where voters were not allowed to vote because their names were not on the voters'roll.
- Most polling stations closed at 17h00 as provided for in the Electoral Act. Electors who were still in queues at the formal closing of the polling stations were allowed to cast their votes;
- There were no incidents of violence reported by SEOM Observers during the Election Day. The presence of LMPS and SOMILES police officers contributed to the peaceful atmosphere during the election day;
- Counting at most polling stations started immediately after closing. The prescribed counting procedures were adhered to by the voting station officers;
- Station managers announced the results immediately after counting, as provided for in the Electoral law.

Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

During the observation exercise the SEOM noted some best practices in the electoral process of the Kingdom of Lesotho. These included

- a) Freedom of association expression and opinion during the electoral campaigns;
- b) The holding of public political party debates between candidates facilitated by radio and television stations;
- c) Voter education via short messaging services (sms);
- d) A twenty-four (24) hour Elections Call Centre and toll-free number;

- e) Continuous voter registration and updating of the voters roll;
- f) Compulsory registration of electors; and
- g) Electronic transmission of election results.

In order to further improve the quality of the electoral process in the Kingdom of Lesotho the SEOM makes the following recommendations for the consideration of the Government of the Kingdom of Lesotho and other relevant stakeholders

- Review of the Constitution Legislative and Institutional reforms in particular Security Sector Reform assisted by SADC;
- Review of the laws relating to parliamentary floor-crossing;
- Review of policy and legal framework for coalition government; and
- Professionalisation of the media.

In the course of observing the elections the SEOM noted that there was general adherence to the relevant national legal instruments as well as the SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections.

Based on its observations, the SADC Electoral Observation Mission concludes that the 2015 National Assembly Elections in the Kingdom of Lesotho were peaceful, transparent, credible, free and fair, thus reflecting the will of the people of the Kingdom of Lesotho.

In this regard SEOM urges all political parties and candidates to accept the outcome of the election and encourages any political party or candidate that may wish to challenge the election results to do so in accordance with the laws of the country.

Your Excellencies,
Ladies and Gentlemen,

The SEOM congratulates the Independent Electoral Commission of the Kingdom of Lesotho which was able to professionally organise conduct and deliver credible elections at short notice.

On behalf of the Chairperson of the SADC Organ on Politics Defence and Security Cooperation His Excellency Jacob Gedleyihlekisa Zuma President of the Republic of South Africa the SEOM commends and salutes the people of the Kingdom of Lesotho for the exemplary manner in which they conducted themselves during this electoral process. In a dignified way voters stood in long queues waiting for their turn to cast their vote thus exercising their constitutional right to elect a party/candidate of their choice.

The SEOM takes this opportunity to assure the people of Lesotho of SADC's commitment to walk with them in search of a lasting and sustainable peace.

Finally on behalf of myself and all SADC observers I would like to express our collective and sincere gratitude to Basotho for their warm welcome and cooperation during the work of our Mission.

Khotso, pula, nala!

Re a leboha.

Lesotho Sun Hotel

Maseru 02 March 2015

Kingdom of Lesotho

ANEXO A: EXTRACTOS INFORMES MISIONES.

EXTRACTOS INFORMES MISIONES OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL (CAPÍTULO 5)

D) DECLARACIONES Y EXTRACTOS DE INFORMES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA MOE DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA.

i) Misión electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para las elecciones generales de 1 de octubre de 2006 en Bosnia Herzegovina¹⁵⁸⁰.

Una delegación de 20 miembros de la APCE, encabezada por Lord Russell-Johnston (Reino Unido), observó las elecciones generales de 1 de octubre en Bosnia Herzegovina. La delegación, que estuvo en el país del 29 de septiembre al 2 de octubre, evaluó si las elecciones se ajustaban a los estándares internacionales para elecciones democráticas, sobre todo, las relativas al Consejo de Europa.

Los miembros de la delegación se reunieron con agentes electorales y representantes de los principales partidos políticos, así como con periodistas y organizaciones no gubernamentales, antes de observar la jornada de votación.

Los miembros de la delegación de la APCE para estas elecciones eran:

Grupo Socialista (SOC)

Gülsun Bilgehan, Turkey

Milos Jeftić, Serbia

Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Switzerland

Maria Rosario Fatima Aburto, Spain

Maria Josefa Porteiro Garcia, Spain

Lydie Err, Luxembourg

Grupo del Partido Popular Europeo (EPP/CD)

Pedro Agramunt, Spain

Urszula Gacek, Poland Lajla

Pernaska, Albania Dušan

Proroković, Serbia Mehmet

Tekelioğlu, Turkey Egidijus

Vareikis, Lithuania

¹⁵⁸⁰ Informe APCE.

Alianza de Liberales y Demócratas por Europa (ALDE)

Morten Østergard, Denmark

Johannes Randegger, Switzerland

Lord Russell-Johnston, United Kingdom (head of delegation)

Grupo Demócrata Europeo (EDG)

Ruhi Açıkgöz, Turkey

Yuri Sharandin, Russian Federation

Grupo de la Izquierda Unificada Europea (UEL)

Alexander Fomenko, Russian Federation

ii) Declaración de la misión pre-electoral de la APCE en las elecciones de 3 octubre de 2010 en Bosnia Herzegovina¹⁵⁸¹.

Una delegación preelectoral de la APCE visitó Sarajevo y Banja Luka entre el 12 y el 15 de septiembre para evaluar el marco legal y la campaña electoral. La Misión destacó “el pacífico ambiente de campaña electoral” y elogió a la Comisión Electoral Central “por administrar correctamente un proceso electoral extremadamente complejo”, aunque lamentó que la red de observadores domésticos no partidistas no fuera desarrollada en el país.

La delegación preelectoral se reunió con representantes de las autoridades y de varios partidos políticos. También mantuvo conversaciones con la Comisión Electoral Central (CEC), el Jefe de la OSCE en el país, la delegación de Bosnia Herzegovina en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

La delegación destacó que la CEC era respetada y digna de confianza de todos los agentes políticos y animó a la Comisión a continuar su trabajo en estrecha cooperación con el Consejo de Europa.

Sin embargo, la delegación lamentó la retórica incendiaria aún fuerte de la campaña electoral. La delegación tuvo la impresión de que los partidos políticos claves no estaban lo suficientemente comprometidos para discutir los asuntos principales de preocupación para los ciudadanos corrientes: desarrollo económico y desempleo, lucha contra la corrupción y crimen organizado. Los debates deberían centrarse en las reformas concretas que motivarían a los ciudadanos a votar.

Además, la delegación destacó que las reglas que regían la financiación de la campaña eran poco transparentes, lo que no logró aumentar la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático. Un acceso equitativo a los medios de comunicación, sobre todo a los medios públicos, debería ser mejorado de forma considerable, especialmente cuando se trata de programas de noticias y reportes de la campaña.

Muchos interlocutores llamaron la atención de la delegación en las posibles irregularidades durante el proceso de recuento, a causa de la complejidad del sistema electoral.

¹⁵⁸¹ Informe APCE.

La delegación estuvo seriamente preocupada de que, contrariamente a las recomendaciones de la APCE y en vulneración de sentencias vinculantes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las autoridades no hayan sido capaces de modificar la Constitución del Estado.

Por último, **la delegación preelectoral manifestó su preocupación por el hecho de que las autoridades no lograran modificar la Constitución del Estado y de que, en consecuencia, estas elecciones generales fueran celebradas en base a unas reglas que no se ajustaban a la Convención Europea para la protección de derechos humanos.** Sería deseable que las autoridades hicieran todo lo posible para resolver este punto antes de la siguiente cita electoral.

iii) Misión electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para las elecciones generales de 3 de octubre de 2010 en Bosnia Herzegovina¹⁵⁸².

Una delegación de 22 miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), dirigida por Tiny Kox, estuvo presente en Bosnia Herzegovina desde el 1 al 4 de octubre para observar la celebración de las elecciones generales, **junto a los observadores de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y de la OTAN, y la ODIHR.**

La delegación se reunió con varios partidos políticos, la Comisión Electoral Central, la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación antes de observar la jornada de votación del 3 de octubre.

La MOE APCE las siguientes **Conclusiones** sobre el proceso electoral:

“Las elecciones fueron celebradas en general en línea con los estándares internacionales, pero varios aspectos claves necesitan ser modificados”.

“Las elecciones generales de ayer en Bosnia Herzegovina representaron un avance y, excepto por las restricciones legales a los derechos de voto, fueron desarrolladas en general en línea con los compromisos de la OSCE y el Consejo de Europa”.

Sin embargo, también insistieron que determinados **puntos clave requieren mejoras:**

“Nosotros acabamos de ver otra demostración de que el proceso electoral en Bosnia Herzegovina se ha consolidado, lo que es una promesa de futuro hacia la integración íntegra del país en las estructuras europeas. Felicito al pueblo del país y a la administración electoral por el desarrollo de estas elecciones. Deseo que podamos ver pronto que el nuevo Parlamento se encargue de resolver los asuntos pendientes”.

dijo el Coordinador Especial, Roberto Battelli, que dirigió la misión de observación electoral de corto plazo de la OSCE y encabezaba la delegación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE.

“Nuestra delegación está impresionada con la atmósfera pacífica y calmada que han rodeado estas elecciones, y elogia a los miembros de la administración electoral cuya profesionalidad y compromiso hicieron del proceso de votación un éxito. Sin embargo, las elecciones fueron conducidas con las limitaciones étnicas y de residencia al sufragio activo y pasivo que imponían los Acuerdos de Dayton. Por ello, el marco legal actual continúa vulnerando el Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos”.

¹⁵⁸² Informe APCE.

manifestó Tiny Kox (Holanda), jefe de la delegación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

“Estas elecciones consolidaron los progresos experimentados por Bosnia Herzegovina desde 2006. Estamos impresionados por el mayoritariamente ordenado proceso en los colegios electorales de todo el país en la jornada de votación. Las deficiencias persisten, sobre todo, en relación con problemas procedimentales. La población de este país ha ganado estas elecciones. Han demostrado su sólido compromiso con la democracia”,

adujo Wladyslaw Sidorowicz, jefe de la Delegación de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.

“Dada la complejidad del sistema electoral, los oficiales electorales han efectuado un trabajo elogiabile para organizar el proceso de manera profesional y eficiente. Eliminando las restricciones existentes a los derechos de voto no se lograría colocar el sistema electoral en línea con los estándares internacional, pero sí haría el proceso electoral más manejable para los oficiales electorales y más comprensible para los votantes”,

manifestó Daan Everts, Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR.

Los votantes podían elegir entre un amplio abanico de candidatos que representaban un amplio espectro político a nivel estatal y de entidad.

La jornada electoral fue ordenada y pacífica. La votación fue valorada de forma positiva, pero los observadores apreciaron casos de voto familiar en uno de cada cuatro colegios electorales visitados. El proceso de recuento fue valorado menos positivamente, con numerosas irregularidades procedimentales observadas. El alto e inusual porcentaje de votos nulos es una cuestión preocupante.

Las comisiones electorales a nivel municipal y central disfrutaron de la confianza general de los actores electorales. La designación de miembros de las mesas electorales, sin embargo, fue irregular por la práctica de comercializar los puestos de los miembros de los comités afiliados a un partido o candidato.

La campaña electoral fue muy tranquila, aunque ocasionalmente marcada por la retórica nacionalista y las declaraciones incendiarias. La variedad de puntos de vista aparecidos en los medios de comunicación suministró a los votantes la oportunidad de tener una decisión informada, aunque a menudo la retórica populista restó sustancia a esta decisión. Mientras que los contendientes utilizaban discursos de índole económica, social y sobre la integración europea, seguían presentes problemas constitucionales y las divisiones étnicas subyacentes.

II) INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA.

La selección de países en esta parte del estudio (las Misiones de Observación Electoral del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa) viene motivada para poder ofrecer al lector una muestra sucinta de aquellas actividades más

relevantes del Congreso en el desarrollo de la democracia electoral local en diversos países europeos. Europa.

No obstante, expondremos de manera resumida los informes de observación electoral del CPRL en tres relevantes casos: Bosnia Herzegovina, Ucrania y Moldavia. La elección de **Bosnia Herzegovina** y **Ucrania** está justificada por ofrecer un marco extenso del impacto que la observación electoral en Europa está generando en la democracia electoral europea en los distintos niveles administrativos (estatal, regional, local), ya que junto al análisis de la democracia local que desarrollamos en este epígrafe, Bosnia Herzegovina y Ucrania también serán objeto de análisis en el capítulo relativo a las misiones de observación electoral de la ODIHR (OSCE). De esta forma, podremos comprobar que las MOEs de diferentes Organizaciones Internacionales aúnan sus esfuerzos de observación para emitir informes alineados y hasta consensuados, sin perjuicio de las importantes diferencias de análisis que mantienen cada uno de ellos.

Por otro lado, **Moldavia** ha sido seleccionada para el análisis de este trabajo, basándonos en la complejidad del sistema político moldavo y las numerosas tensiones centrífugas, políticas y sociales experimentadas desde su acceso a la independencia hasta la actualidad, así como por el hecho de que el Congreso está plenamente comprometido con la promoción de la democracia local en este país. Se han celebrado más de 6 elecciones locales desde su acceso a la independencia, y el Congreso se ha revelado como un factor fundamental para alcanzar el ajuste de Chisinau a los estándares internacionales para el desarrollo de la democracia local, sobre todo, por las importantes actividades de observación electoral, diálogo político y seguimiento de informes que viene llevando a cabo el Congreso hasta la fecha actual en el país.

De hecho, una alta responsabilidad tiene el Congreso en los muchos avances prodemocráticos que ha vivido el país desde 1995 hasta las últimas elecciones de 2015. El país de 1995 nada tiene que ver con el actual, y tampoco tiene nada que ver la democracia electoral local de la Moldavia recién accedida a la independencia con la democracia electoral local actual que está mucho más desarrollada y sofisticada, y que ha mejorado de forma muy significativa su calidad democrática, en gran parte, gracias a la constante labor de observación, asesoramiento y seguimiento que desempeña el Congreso de Poderes Locales y Regionales en Europa desde su creación, en 1994.

II.1) Bosnia Herzegovina.

1. Introducción.

El Congreso de Poderes Locales y Regionales (en adelante, CPLR) ha observado diversas elecciones municipales celebradas en el país, centrandó su actuación y su labor observadora en el terreno municipal y en las prácticas electorales locales.

En las elecciones observadas por el CPRL, éste normalmente envía una reducida Misión de Observadores de corta duración que se distribuyen por todo el país, en el caso de Bosnia Herzegovina, cerca de 20, y que suele estar compuesta tanto por miembros tanto del Congreso como del Comité de Regiones de la UE.

2. Misiones de observación electoral del Congreso en Bosnia Herzegovina.

1) Elecciones cantonales de 14 de Septiembre de 1996.

Para el Consejo de Europa y el Congreso de Poderes Locales y Regionales, el desarrollo de los cantones de la Federación de Bosnia Herzegovina, así como la preparación y desarrollo de estas elecciones municipales eran cuestiones fundamentales.

Originariamente, la BH contaba con 109 comunas o municipios, que englobaban a los 3 millones de habitantes del país. Sin embargo, con la división del país en dos entidades, Federación de Bosnia Herzegovina y República Sprska, se cuentan hoy 140 comunas, muchas de ellas duplicadas a un lado y al otro de la "línea de frontera entre entidades" (IEBL: Inter Entity Border Line).

Debe constatarse que la razón principal para el aplazamiento de estas primeras elecciones municipales parece que fue la manipulación de las listas electorales en relación sobre todo al voto de refugiados, pero también la inscripción masiva de personas desplazadas en ciertos municipios en los que la composición étnica está disputada.

2) Elecciones locales 13 y 14 de Septiembre de 1997.

El punto esencial sobre el cual la delegación del Congreso de Poderes Locales y regionales trató de insistir fue que estas elecciones no representaban sino una pequeña etapa, pero una etapa importante en el proceso de reestablecimiento de la democracia en Bosnia Herzegovina. La utilización de las competencias locales por los órganos locales nuevamente elegidos, conforme a los deseos de la población, constituye una prueba importante de éxito de la democracia en Bosnia Herzegovina y de la viabilidad de una solución pacífica a las tensiones actuales.

El otro aspecto que es necesario subrayar es la necesidad para las colectividades locales nuevamente elegidas de estar en la medida de funcionar de manera satisfactoria, con la presencia efectiva de todos los elegidos.

Además, la delegación del CPLRE debe subrayar la importancia particular que tienen las elecciones locales en el marco institucional actual de Bosnia Herzegovina, en razón de las amplias competencias devueltas a las autoridades locales en un cierto número de ámbitos relevantes tales como el control de los medios locales (en Bosnia Herzegovina, la mayor parte de las colectividades locales tienen sus propios medios de comunicación), el control de la policía local, la asistencia social, y en razón de su papel potencialmente importante para el diálogo interétnico.

3) Elecciones locales y regionales 12 y 13 de noviembre de 1998.

Deficiencias

a. Listas electorales.

Como en los años precedentes, el BIDDH de la OSCE ha encontrado graves problemas con el material informático, si bien las listas electorales no estaban preparadas y que algunas oficinas de voto no lo han recibido a tiempo.

b. Información dirigida a los electores.

En algunos casos, la oficina de voto en la que el elector pensaba tener que acudir para votar no correspondía con lo que aparecía en la lista electoral.

c. Papeletas de voto.

Las papeletas de voto eran muy complicadas.

d. El concepto de “alianza”.

Este concepto, que se recoge en el artículo 7.135 de las Reglas y reglamentos de 1998, prevé que dos –o más– partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes debidamente registrados y con programas similares pueden elegir agruparse en el seno de una alianza electoral con el fin de añadir los sufragios que sean obtenidos por ellos. Esto ha planteado a veces algunos problemas, no sólo para los electores sino igualmente para los partidos políticos reunidos en el seno de una alianza, así como para los observadores internacionales.

Conclusiones

- La impresión de conjunto fue que el verdadero desafío de las elecciones de 1998 no residía en el proceso electoral en sí mismo sino en la puesta en marcha efectiva de los resultados electorales y la instauración de dispositivos que permiten el buen funcionamiento de las instituciones a todos los niveles gubernamentales.
- En relación con las elecciones propiamente dichas, la mayoría de observadores internacionales convinieron en decir que su coste era muy elevado y que Bosnia Herzegovina no tenía los medios para asegurar por sí sola el financiamiento, no sólo a causa de la formación insuficiente sino más bien por la falta de dinero. Bosnia Herzegovina, tal y como quedó definida en los Acuerdos de Dayton, era un estado complejo;
- El problema de los refugiados y de las personas desplazadas sigue siendo un problema crucial para el futuro del país.
- El verdadero impulso a favor de la unidad y la estabilidad política del país debe ser dado en el nivel de la

administración local autónoma, que es la más cercana a los ciudadanos. Entonces es necesario crear todas las condiciones para que la autonomía local comience a funcionar en las zonas de población mixta.

- En cuanto a las otras municipalidades mixtas, parece que padecían numerosos problemas relativos al funcionamiento de sus órganos elegidos –por ejemplo cuando los refugiados y las personas desplazadas votan para elegir a sus representantes pero no retornan a vivir en sus antiguos lugares de residencia.

4) Elecciones locales 8 de Abril de 2000.

Los dos principales **aspectos negativos**, y comunes para los tres grupos de observadores desplegados, fueron los siguientes:

1. Han sido **numerosos los casos en los que los electores que se han presentado en las oficinas de votación para ejercer su derecho electoral no se encontraban en las listas electorales** (algunos han renunciado a continuar su búsqueda y, en consecuencia, a votar, después de haber visitado varias oficinas de votación sin encontrar su nombre en las listas electorales). Estas deficiencias pueden ser simplemente técnicas pero también provoca interpretaciones políticas y sospechas de irregularidades. La OSCE además ha prolongado la duración de las elecciones en una hora y ha manifestado que estos problemas se deben a una información insuficiente de los electores, por las comisiones locales, en lo que concierne a las listas electorales y su repartición por oficina de voto. Estas medidas y sus explicaciones siguen sin responder a la cuestión de saber si ello responde a una acción deliberada de algunas de estas comisiones locales.

2. El **secreto de voto no ha podido ser garantizado** mediante el procedimiento exigido para las personas desplazadas consistente en introducir la papeleta de voto justo después del ejercicio de su derecho de voto en un sobre con el nombre de la persona. La garantía proporcionada por el hecho de que el recuento de estos votos se iba a realizar en Sarajevo, por la Comisión Electoral Provisional, y en las oficinas de voto respectivas, no ha tranquilizado a aquellos que, manifestando una intención de voto, han preferido cambiar de opinión, en vista de este procedimiento. En un país en el que la confianza no ha sido reestablecida en su totalidad, este mecanismo no puede ser adecuado.

El resto de irregularidades que pueden ser identificadas son las mismas que existen en otros países, más frecuentemente quizás en estos que están en fase de aprender las reglas de la democracia, pero no son susceptibles de influenciar el resultado final de las elecciones.

Los miembros de la delegación del Congrès han decidido también expresar una valoración global positiva sobre el desarrollo de las elecciones.

5) Elecciones Generales 5 de Octubre de 2002.

Los ocho observadores del CPLRE formaban parte del plan de despliegue de la ODIHR. Los cuatro equipo de dos del CPLRE fueron desplegados en Sarajevo, Ilijas y Konjic en la Federación de Bosnia Herzegovina y en Pale en la República Srpska. En total, los observadores del CPLRE visitaron entre 50 y 60 mesas electorales.

Las elecciones generales de 2002 en Bosnia Herzegovina fueron las primeras en ser organizadas por las autoridades de Bosnia Herzegovina y no por la OSCE desde el Acuerdo de Paz

de Dayton, en 1995. En este sistema electoral de gran complejidad, los principales dirigentes de la nación, de las entidades que componen el país y de los cantones, son elegidos por cuatro años.

En conjunto, las elecciones estuvieron bien organizadas y se desarrollaron en un ambiente relativamente tranquilo.

La adopción del Código Electoral ha mejorado considerablemente la administración de las elecciones; ha estabilizado el procedimiento electoral integrándolo de manera clara en un Estado de Derecho e introduciendo una mayor transparencia.

En su conjunto, la delegación del CPLRE está satisfecha con el desarrollo de la votación, el 5 de octubre de 2002 en Bosnia-Herzegovina, aunque ha sido frustrada por la baja tasa de participación, sobre todo, entre los jóvenes. En relación a ello, conviene notar que la tasa de participación de estas elecciones ha sido del 54 %, por lo que ha retrocedido un 5 % en relación al registrado en las elecciones municipales de 2000.

Los observadores del Congrès alcanzaron la conclusión de que **este proceso se ha desarrollado de manera conforme a las normas electorales internacionales de la OSCE y del Consejo de Europea, pero también conforme a la legislación internacional.** Aquellos destacaron que esta votación ha demostrado que Bosnia Herzegovina estaba claramente en condiciones de organizar sus propias elecciones y, con la ayuda de la comunidad internacional, de reaccionar más rápidamente a las aspiraciones de reconstrucción del país expresadas por la población. La delegación se felicita igualmente del hecho de que estas elecciones hayan reforzado la estructura actual del país, bien que considera que faltan avances a cumplir en lo que concierne a la cooperación entre los escalones locales y regionales. La delegación del CPLRE insiste sobre todo en la necesidad de una cooperación más estrecha entre las municipalidades y los cantones de la Federación de BH.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, la delegación ha detectado diversas **deficiencias.** En primer lugar, lamenta la débil representación femenina en las listas presentadas por los partidos e invita a las autoridades bosnias a aumentar la participación de las mujeres en las elecciones futuras.

El voto en grupo, o más bien, el “voto asistido” ha sido igualmente utilizado; sobre todo respecto de las personas de más edad y las mujeres que no saben leer o que no han comprendido el proceso electoral.

En definitiva, el Congrès acoge con satisfacción el desarrollo pacífico del escrutinio y desea felicitar a las autoridades bosnias por su compromiso en la organización de estas elecciones democráticas y equitativas.

6) Elecciones municipales 2 de Octubre de 2004.

El Congrès desplegó sus 3 equipos de observadores en Sarajevo, Mostar y Brcko. Los observadores visitaron cerca de 45 mesas electorales.

El día de la votación se desarrolló de manera pacífica y organizada. Sin embargo, los

observadores del Congrès insisten en la necesidad de mejorar los procedimientos, sobre todo, la preparación de las listas electorales, algunas de las cuales han planteado serios problemas.

La delegación del Congrès está satisfecha con el desarrollo del escrutinio de 2 de octubre de 2004 en Bosnia-Herzegovina, pero está preocupada por la baja tasa de participación, sobre todo, en lo que respecta al voto a distancia. A propósito de esto, es necesario destacar que la tasa de participación global fue de un 46 %, aún más baja que la de las elecciones generales de 2002.

Los observadores del Congrès alcanzaron la conclusión de que la **administración de estas elecciones eran conformes con las normas electorales internacionales del Consejo de Europa y de la OSCE**, teniendo en cuenta las decisiones políticas concretas adoptadas justo después del final de la guerra en este país. Subrayan que el éxito de las elecciones constituye un **avance hacia la consolidación de la democracia y la primacía del derecho bajo control nacional**.

Sin embargo, la delegación detectó diversas **deficiencias**. En primer lugar, desea enfatizar el grave problema de que los registros electorales estén incompletos. La delegación del Congrès recomienda que al menos se ponga en marcha un sistema transitorio para la inscripción de los electores, por ejemplo el envío de un formulario de inscripción de forma sistemática todos los años a cada familia.

Lamenta la misión igualmente la debilidad de la representación femenina en las listas electorales presentadas por los partidos políticos e invita a las autoridades a incrementar la participación de las mujeres en próximas citas electorales.

Por último, la delegación lamenta la complejidad inútil del procedimiento electoral –que pocos electores pueden alcanzar a entender- que acecha con menoscabar la confianza de los electores en los resultados electorales. En consecuencia, se recomienda una revisión profunda del Código Electoral.

7) Elecciones locales 5 de Octubre de 2008.

El Congrès, respondiendo a la invitación oficial de las autoridades de Bosnia-Herzegovina (B-H) para observar las elecciones municipales en BH el domingo 5 de octubre de 2008, de conformidad con la ley electoral de BH que prevé el despliegue de observadores internacionales y nacionales para las elecciones, designó una delegación de observadores que comprendía tanto miembros del Congrès como del Comité de las Regiones de la UE. La delegación estuvo dirigida por Dña. Marie-Rose Koro, miembro de la delegación francesa en el Congreso.

La delegación del CPRL estuvo encargada de examinar el proceso electoral, de asegurar que el proceso se desarrollaba conforme a las normas internacionales y de verificar el respeto de las condiciones necesarias para la celebración de unas elecciones democráticas y transparentes.

La misión de observación ha juzgado las elecciones «conformes a las normas del Consejo de Europa y a las normas internacionales para la celebración de unas elecciones democráticas». El escrutinio no estuvo marcado por ningún incidente grave. Sin embargo, la delegación del Congreso ha lamentado la baja tasa de participación, en particular, en las grandes ciudades del país, y la oposición entre grupos étnicos que ha provocado la campaña electoral.

Los equipos de observación recogieron una impresión globalmente positiva de la administración de las elecciones por las comisiones electorales. La mayor parte de ellas parecían suficientemente preparadas y realizando correctamente sus funciones.

El escrutinio se desarrolló con calma y seguridad; el orden público estuvo debidamente asegurado en las oficinas de votación.

Los observadores lamentan que la campaña electoral estuviera marcada por el recurso frecuente a una retórica de tipo nacionalista y por la ausencia casi absoluta de debate público sobre las cuestiones locales.

Las recomendaciones dirigidas por el Congreso a las autoridades bosnias sobre la base de la observación de elecciones locales se presentaron en el documento CG (15) 34. Entre otras recomendaciones, debemos destacar las siguientes:

“5. Le Congrès recommande, toutefois:

a. d'améliorer la signalisation à proximité et à l'intérieur des locaux des bureaux de vote, de même que dans les bâtiments où se trouvent plusieurs bureaux de vote, afin de faciliter la participation électorale;

b. d'offrir aux électeurs handicapés un meilleur accès aux bureaux de vote;

c. de prendre des mesures concrètes pour décourager l'emploi de téléphones portables dans les bureaux de vote et d'empêcher les électeurs d'en emporter à l'intérieur des isolements;

d. de laisser davantage de temps pour le décompte des suffrages exprimés selon le système du scrutin à la proportionnelle;

e. d'améliorer la présentation des bulletins de vote et de les rendre plus «conviviaux» en termes de dimensions, de caractère, de présentation et de format;

f. d'encourager l'utilisation d'urnes séparées pour les différents types de bulletin;

g. d'éviter d'utiliser en guise de bureaux de vote des locaux temporaires tels que les tentes;

h. d'améliorer les mécanismes d'inscription des réfugiés résidant hors de Bosnie-Herzégovine, afin d'éviter les situations dans lesquelles des électeurs se voient refuser l'inscription à cause d'obstacles purement administratifs.

6. Le Congrès, par ailleurs, invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre note de la présente recommandation et de son exposé des motifs, et à la transmettre aux organes compétents du secteur intergouvernemental, à la Commission de Venise, à la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques, et au Commissaire aux droits de l'homme.

7. Il invite également l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte de cette recommandation dans le cadre de sa procédure de suivi.

8. Le Congrès réaffirme sa volonté de soutenir et d'aider les autorités de la Bosnie-Herzégovine dans leurs efforts pour consolider la démocratie locale conformément aux engagements de la Bosnie-Herzégovine relatifs aux normes électorales internationales et à la Charte européenne de l'autonomie locale.”

8) Elecciones municipales 8 de Octubre de 2012.

La delegación de 18 miembros del Congreso indicó que las elecciones locales habían sido preparadas y celebradas de manera satisfactoria en su conjunto, aunque ciertos problemas quedan por mejorar para poder hablar de elecciones verdaderamente democráticas. Entre las principales **deficiencias** –que han sido destacadas por la delegación con ocasión de encuentros con diferentes interlocutores antes del día de las elecciones y más precisamente en el curso de la votación del domingo– pueden citarse:

- la influencia de los partidos en la composición de las mesas electorales en Bosnia Herzegovina
- y el papel de los observadores nacionales;

- el procedimiento de registro y la amplitud del margen de maniobra ofrecida por la ley electoral;
- la cuestión de la asistencia a los electores que no pueden ejercer solos sus derechos de voto con motivo de hándicap físico, su analfabetismo o del voto familiar.

La utilización de papeletas de voto “de poca confianza” (« sujets à caution ») o no confirmadas por las personas que no estaban inscritas en las listas electorales pero que reivindicaban el derecho a votar en una comuna específica (por ejemplo, los electores cuyo nuevo domicilio había sido registrado desde hacía poco tiempo, las personas que votaban por primera vez y los electores registrados para votar por correspondencia pero que se encontraban en su comuna el día de las elecciones) fue el origen de **incidencias**, en particular en Srebrenica, con una centena de papeletas dudosas. Ante la perspectiva de las próximas elecciones, la utilización de estas papeletas de poca confianza debe ser necesariamente revisada. La delegación abordó igualmente la necesidad de profesionalizar el proceso electoral.¹⁵⁸³

3. Conclusiones del papel del Congrès en la democracia electoral local bosnia.

En términos generales, las elecciones observadas por el Congreso de Poderes Locales y Regionales en Bosnia Herzegovina han recibido valoraciones mayoritariamente positivas, sin perjuicio de que en todos los casos las Misiones de Observación hayan remarcado igualmente deficiencias y carencias que el sistema electoral bosnio a nivel local –normalmente extensibles al nivel estatal- debía y debe mejorar.

Ciertamente, la observación de estas elecciones locales constituye un elemento relevante que coadyuva a la mejora y desarrollo del sistema electoral bosnio en su conjunto, así como propiamente de la democracia local existente en las comunas y cantones que conforman Bosnia Herzegovina.

II.2) Ucrania. Misiones de observación electoral del Congrès en Ucrania.

1) Elecciones locales y regionales de 26 de junio de 1994.

El 25 de mayo de 1994, el ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania escribió al Secretario General para invitar al Consejo de Europa a observar el desarrollo de las elecciones presidenciales, locales y regionales organizadas en el país el 26 de junio de 1994. A consecuencia de esta invitación, la Secretaría del CPRL decidió, el 3 de junio, el envío de una misión.

Esta misión de observación del CPLRE no constató un fraude importante. El poder ucraniano realizó un esfuerzo sincero para progresar en sus reformas a pesar del precario ambiente económico y político. La delegación apuntó diversas irregularidades que merecen atención, pues éstas sí son susceptibles de generar un fraude.

¹⁵⁸³ Communiqué de presse - CG 031(2012), 8 octubre 2012. “*Le Congrès se félicite du renforcement de la démocratie locale en Bosnie-Herzégovine mais réclame plus de professionnalisme dans la gestion des élections locales*”.

Los observadores sometieron a aprobación del CPLRE las **recomendaciones** siguientes para mejorar el sistema electoral de Ucrania:

- Apoyar la estructura de la administración encargada de las elecciones locales con el fin de incluir una autoridad central de coordinación, competente para interpretar la ley e investigar las irregularidades, sometida al control del poder judicial;
- Revisar el sistema de designación de las comisiones electorales de las mesas de votación a fin de garantizar una amplia representación de los movimientos políticos y sociales presentes en la circunscripción;
- Revisar a la baja en el artículo 26 de la Ley sobre Elecciones Locales y Regionales la condición que prevé que todos los candidatos deben dejar en depósito una suma que varía entre cinco y quince veces el salario mínimo;
- Permitir a los observadores civiles, que representan a candidatos independientes o a los partidos políticos, asistir al recuento de votos en todas las mesas de votación, incluidas aquellas situadas en el interior de instalaciones militares;
- Limitar el número de escrutinios organizados con objeto de simplificar el recuento de votos y permitir la proclamación de resultados en el tiempo previsto;
- Definir en la ley, con la mayor precisión, los casos en los que los electores pueden solicitar el uso de “urnas móviles”, si esta fórmula se mantiene;
- Recordar a los miembros de las comisiones electorales de las oficinas de votación que todos los electores deben presentar una tarjeta de identidad;
- Dar instrucciones a los miembros de las comisiones electorales de las oficinas de votación para que el voto se efectúe en las cabinas electorales y que nunca puedan varios electores emitir su voto a la vez en una misma cabina electoral;
- Suprimir la práctica del voto en nombre de otras personas.

2) Elecciones locales y regionales de 29 de marzo de 1998.

Ucrania vivía una fase de transición, entre un régimen totalitario y un Estado democrático. Inevitablemente, esta fase transitoria se encontraba marcada por un control incesante del poder ejecutivo y una determinación, al límite de la legalidad, de conservar el poder político. No había una separación clara entre los poderes judicial, político y ejecutivo y las funciones electivas.

La Constitución no precisaba las modalidades de resolución de conflictos entre la Presidencia y el Parlamento, lo que no dejaba de tener consecuencia sobre las reformas en materia de autonomía local y regional. En efecto, el control de las municipalidades y las regiones era una de las claves para el control del país en su conjunto.

Sin embargo, ciertos indicios permitían avistar un futuro prometedor. Los nuevos diputados defendían la autonomía local y regional. Una de las tareas del nuevo Parlamento consistiría en proceder a las reformas en materia de autonomía local y regional. Sería apoyado en esta tarea por la elevada participación registrada en las elecciones, y por el profundo interés que la opinión y las instituciones públicas demostraron en relación a las cuestiones locales.

La campaña para las elecciones fue enérgica y, en algunos lugares, los gestos de intimidación no faltaron, así como un número significativo de irregularidades fueron constatadas o denunciadas y detectadas ciertas prácticas irregulares, que la delegación del CPRL deseaba que sean revisadas próximamente por las autoridades competentes.

Una cierta confusión entre las funciones del poder judicial y las comisiones electorales fue igualmente constatada: la utilización de las instituciones gubernamentales (policía, fiscalía, tribunales) con fines electorales; la presión inaceptable sobre ciertos periódicos y cadenas de televisión; el enfrentamiento de las esferas políticas, financieras y económicas fomentada por la ausencia de transparencia en cuanto a su proceso de privatización; un procedimiento electoral complejo propicio a las modificaciones de último minuto, así como otros problemas importantes en Kiev, Sebastopol y Odessa, que fueron debidamente reportados.

Para el futuro, como **recomendaciones**, el CPLRE propone mejoras de la ley electoral con el fin de evitar los cambios de último minuto, la proliferación de escrutinios en el mismo día. El Congrès propone igualmente el aumento de las mesas electorales en cada circunscripción a fin de limitar el número de votantes, el cierre de la campaña electoral debe hacerse 48 horas antes del inicio del escrutinio. Finalmente, requiere que se preste una atención particular a garantizar la imparcialidad total en la composición de las comisiones electorales y de abstraer a la comisión central electoral de toda presión y condicionante posible.

3) Elecciones locales y regionales 31 de marzo de 2002.

La misión de observación del Congrès se ha desarrollado sin ningún incidente de relevancia. A pesar de la situación en ciertas oficinas de votación, excesivamente concurridas e insuficientemente equipadas en las cabinas de votación –situación que condujo a muchos electores a rellenar su papeleta de votación a descubierto–, el voto se ha desarrollado en general de manera serena y pacífica. Salvo algunas excepciones, los oficiales electorales cumplieron sus funciones con gran responsabilidad.

La celebración de elecciones locales y regionales a la vez que las elecciones legislativas dificultó considerablemente los procedimientos.

La delegación considera que la ausencia, en ciertos procesos electorales locales y regionales, de disposiciones relativas a los sellos a estampar en las papeletas de voto exige ser reexaminado. El estampado de sellos oficiales sobre todas las papeletas de voto y la instauración de un presellado de papeletas de voto podrían aumentar la seguridad del escrutinio.

La delegación era de la opinión que sería igualmente útil preparar disposiciones legales claras en relación al derecho de voto en las elecciones locales y regionales de algunos grupos de electores como los miembros del ejército.

Debe subrayarse que la ausencia de disposiciones legales relativas a la elección de los alcaldes de Kiev y de Sebastopol era contraria a la Carta Europea de la autonomía local, y que era necesario encontrar una solución a este problema.

Una de las características decisivas de la campaña electoral (en relación a la elección de los órganos locales y nacionales así como a las funciones de alcalde y de jefe de la administración) era el predominio de la rivalidad entre los candidatos individuales, que eclipsaba el debate sobre los programas políticos. Esta característica se reflejaba igualmente en la cobertura mediática de la campaña así como en las reclamaciones formuladas por los representantes de los partidos y las alianzas políticas así como las asociaciones de poderes locales.

La delegación considera que estas elecciones locales y regionales contribuyeron a la democracia local en Ucrania, incluso aunque existían importantes lecciones a extraer de este escrutinio.

4) Elecciones locales y regionales de 26 de marzo de 2006.

El 26 de marzo de 2006, Ucrania organizó elecciones legislativas, locales y regionales por tercera vez desde su independencia. El Congreso fue la única institución específicamente encargada para observar las elecciones locales y regionales y ha desplegado sus equipos en ocho regiones.

El Congreso considera que **las elecciones locales y regionales del domingo 26 de marzo en Ucrania han sido en general conformes a las normas internacionales en materia electoral** y felicita a las autoridades ucranianas por los progresos realizados desde las últimas elecciones presidenciales así como por sus esfuerzos para conducir estas elecciones en el respeto de los principios y valores internacionales.

El Congreso lamenta sin embargo que **la alta prioridad prestada durante la campaña electoral a las elecciones legislativas impidiera a los partidos políticos dedicar la atención necesaria a las elecciones locales y regionales**. La celebración simultánea de elecciones locales, regionales y legislativas generó igualmente **problemas operativos** tales como el retraso en la constitución de las comisiones electorales de distrito y de circunscripción, oficinas de votación excesivamente concurridas en gran parte con motivo de la longitud de las papeletas de voto, la dificultad en distribuir las papeletas de voto a los electores y el hecho de que las informaciones relacionadas con los electores se encontraban registradas en dos listas diferentes. Por otro lado, los procedimientos fueron largos y complejos, sobre todo, el recuento de votos.

Los observadores del Congreso pusieron en evidencia otros **defectos** tales como la confusión generada por la diversidad de leyes electorales, la ausencia de una regulación en la ley sobre las elecciones locales y regionales que contemplara la presencia de observadores nacionales no partidarios en el acto del escrutinio, la falta de formación adecuada de todos los miembros de las comisiones electorales, los problemas de acceso a las oficinas de votación y las inexactitudes persistentes en las listas electorales.

A pesar de los progresos realizados para reforzar la democracia local y regionales desde la ratificación por Ucrania de la Carta Europea de la Autonomía Local, el Congreso lamenta la modificación de la Ley sobre el estatuto de los miembros de los Consejos municipales que concede a los consejeros municipales una amplia inmunidad frente a las diligencias penales y administrativas y constituyen, en opinión del Congreso, una amenaza evidente a la democracia local.

Sobre la base de estas conclusiones, el Congreso invita a las autoridades ucranianas a remediar los problemas detectados con objeto de asegurar que en el futuro, en Ucrania, las elecciones locales y regionales se desarrollen en plena conformidad con las normas electorales internacionales.

A pesar de su valoración positiva sobre el desarrollo de las elecciones locales y regionales de 26 de marzo, el Congrès invita a Kiev a tomar en consideración las **recomendaciones**, a fin de garantizar el pleno respeto a las normas electorales internacionales en los próximos comicios. Con esta finalidad, el Congreso invita a las autoridades ucranianas a:

“6. Invite les autorités ukrainiennes à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les recommandations suivantes:

a. envisager une codification de l'ensemble de la législation électorale dans une loi unique; (considerar una codificación del conjunto de la legislación electorales en una única ley);

b. organiser les futures élections locales et régionales et les élections législatives séparément; (organizar las futuras elecciones locales y regionales de forma separadas a las legislativas);

c. poursuivre les efforts visant à améliorer la précision des listes électorales et à corriger les erreurs concernant l'enregistrement des électeurs; (continuar los esfuerzos para mejorar la precisión de las listas electorales y para corregir los errores relativos al registro de los electores);

d. veiller à ce que la loi sur l'élection des membres du Conseil suprême de la république autonome de Crimée, des membres des conseils municipaux, des conseils de village et des maires soit modifiée de manière à y inclure une disposition autorisant des observateurs nationaux indépendants à observer les élections locales et régionales;

e. faire en sorte que tous les membres des commissions électorales bénéficient en temps utile d'une formation professionnelle adéquate, et propose à cette fin:

i. que tout programme spécial d'éducation et de formation soit conçu et organisé, entre autres, avec l'aide de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe;

ii. que cette formation soit menée en coopération avec le Congrès, notamment pour mettre à profit l'expérience du Réseau européen de formation des collectivités territoriales (ENTO);

f. veiller à ce que les bureaux de vote soient adaptés aux besoins des électeurs et suggère, à cette fin:

i. que, dans la mesure du possible, les bureaux de votes soient rendus accessibles aux personnes âgées et aux handicapés;

ii. que le nombre d'électeurs déterminé par la loi pour chaque bureau de vote soit réexaminé et qu'il soit envisagé de mettre en place des sous-bureaux de vote dans chaque bâtiment concerné;¹⁵⁸⁴

5) Elecciones locales de 31 de octubre de 2010.

Como continuación de la misión preelectoral y la misión de observación electoral, la delegación concluyó que las elecciones locales en Ucrania se desarrollaron en general de forma ordenada y pacífica. Igualmente subrayó con satisfacción que, **por primera vez, las elecciones locales se han celebrado de forma separada a las elecciones legislativas, como el Congreso había recomendado en anteriores citas electorales.**

Ningún indicio de fraude sistemático llamó la atención de la delegación aunque sí se detectaron ciertas incoherencias. La principal fuente de preocupación –compartida por el resto de observadores internacionales y domésticos– fue la ley sobre elecciones locales, recientemente aprobada, que tuvo como efectos la puesta en marcha de una comisión electoral cuya composición no fue políticamente equitativa, modalidades discrecionales de registro de los candidatos y procedimientos de voto y recuento de escrutinio innecesariamente complejos.

¹⁵⁸⁴ Recommandation 192 del Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, sur les élections locales et régionales en Ukraine (observées le 26 mars 2006)

Teniendo en cuenta sus observaciones, la delegación del Congreso evaluó las elecciones locales de 31 de octubre de 2010 en Ucrania como no habiendo estado en general a la altura de las normas deseables, ni las establecidas por las elecciones presidenciales de enero y febrero de 2010.

El Congreso se felicita de la voluntad de las autoridades ucranianas de acoger a observadores internacionales. Lamenta sin embargo que las invitaciones oficiales en relación a estas elecciones locales no fueran sido enviadas a los observadores internacionales sino cuatro semanas antes de la jornada de votación, lo que dificultó la preparación de esta misión de observación electoral.

No obstante, el Congreso lamenta que el marco jurídico concerniente al proceso electoral local en Ucrania presentara aún ciertas deficiencias:

a. Lamenta sobre todo que la nueva ley sobre elecciones locales (Ley sobre la elección de los miembros de la Verkhovna Rada de la República autónoma de Crimea, de los consejos locales y de los alcaldes de municipios, locales y ciudades) entrara en vigor sólo tres meses antes de las elecciones y que fuera modificada el 30 de agosto de 2010;

b. Esta nueva ley modificó en particular: las normas de registro de partidos, la composición de comisiones electorales, la posibilidad para los candidatos independientes de participar en las elecciones, y el calendario electoral. Las disposiciones de esta ley afectaron considerablemente las modalidades de desarrollo de las elecciones locales en Ucrania;

Teniendo en cuenta estas observaciones, el Congreso invitó a las autoridades ucranianas a tomar las medidas necesarias con objeto de:

a. continuar sometiendo toda la legislación electoral relativa a las elecciones locales y regionales a la Comisión de Venecia del Consejo de Europa para que emita su dictamen, antes de su adopción por el Parlamento;

b. no adoptar nuevas normas electorales, no modificar las disposiciones en vigor durante el año que precede una elección, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa;

Habida cuenta los problemas observados durante las elecciones locales de 31 de octubre de 2010, convendría particularmente ponerle remedio por los siguientes medios:

- explicando de manera más clara cómo se designan los miembros de las comisiones electorales;
- asegurando una representación más equilibrada de las fuerzas políticas en el seno de las comisiones electorales a todos los niveles;
- reexaminando el calendario electoral con objeto de dejar el tiempo suficiente para el debate sobre las cuestiones de fondo durante la campaña electoral y la formación de los miembros de las comisiones electorales;
- autorizando a los candidatos independientes a participar en las elecciones locales, en particular como candidatos al puesto de alcalde;

- limitando el voto a domicilio para los únicos casos en los que sea absolutamente necesario y exigiendo justificantes para ello;
- poniendo en marcha un programa de formación sistemático y normalizado para todos los miembros de las comisiones electorales, coordinador por la Comisión Electoral Central;
- previendo un procedimiento más rápido de recuento de votos;
- fijando el sistema de reclamaciones y de recursos electorales de conformidad con las normas europeas;
- controlando más rigurosamente el proceso de edición y de impresión de papeletas de voto y decidiendo por sorteo el orden de apartición de los candidatos en las papeletas de voto;

c. enviar las invitaciones a los observadores internacionales de elecciones con la mayor antelación a la fecha de la jornada de votación;

d. asegurar la publicación oficial centralizada de los resultados de las elecciones en un plazo razonable;

e. revisar el emplazamiento de algunas oficinas de voto en razón de las dificultades de acceso para los electores con movilidad reducida, y de su tamaño reducido;

f. poner en marcha –de forma paralela al proceso de reforma electoral- una reforma sustancial de las estructuras de la autonomía local, de conformidad con los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local;

g. debido a los diferentes proyectos de reforma en curso en Ucrania (reforma constitucional, reforma electoral y reforma de la democracia local y regional), intentar crear un amplio consenso político e instaurar un proceso transparente basado en la participación, incluyendo a los representantes de la sociedad civil;

h. proteger la libertad de prensa y el pluralismo de los medios.

2. Conclusiones del papel del Congrès en la democracia electoral local ucraniana.

Sin duda alguna, las misiones de observación electoral del Congrès siguen siendo un instrumento fundamental en pro de que las elecciones locales que se celebran en Ucrania se hagan de modo conforme a los estándares internacionales para unas elecciones limpias y justas, con sujeción a los estándares del Consejo de Europa así como los de la ODIHR de la OSCE, y a los propios dictámenes de la Comisión de Venecia.

La evolución de los procesos electorales locales en Ucrania está sometida a los vaivenes propios de la política nacional ucraniana y reproduce a nivel local los mismos problemas, avances y deficiencias que se experimentan en las elecciones parlamentarias y presidenciales. La toma en consideración por parte de las autoridades ucranianas de las recomendaciones emitidas por las MOE del Congrès resultaría de vital importancia para una óptima evolución de la democracia local en Ucrania.

No obstante, cabe destacar que han sido numerosas las recomendaciones del Congreso que han sido implementadas por las autoridades estatales y locales ucranianas, lo que ha contribuido al desarrollo de la democracia local en el país y el ajuste a los estándares democráticos del continente.

II.3) Moldavia.

1. Misiones de observación del Congreso en Moldavia.

1) Elecciones locales de 24 de Mayo de 1995.

La delegación del Congreso constató que, a pesar de un destacable esfuerzo para el desarrollo democrático de las elecciones locales, persistían dificultades en la transición de un régimen totalitario a una democracia basada en los principios de la información imparcial y completa de los ciudadanos y de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos en liza en la campaña electoral.

2) Elecciones Locales y Regionales de 30 de Junio de 1999.

La Delegación del Congreso se felicitó por la celebración de estas elecciones que consideraba muy importantes para el desarrollo de la democracia local y regional en la República de Moldavia.

En relación al desarrollo de la campaña electoral, la Delegación fue impregnada de numerosos testimonios que parecen establecer la igualdad de acceso de los candidatos a los medios no fue respetada, sobre todo en Chisinau.

En relación al desarrollo de la votación, la Delegación constata que en general, en las oficinas de voto visitadas, **el escrutinio se desarrolló de manera pacífica**. La Delegación sin embargo apunta las siguientes **deficiencias**:

1. Presencia de policías de paisano o en uniforme en las oficinas de votación, sobre todo, en las ciudades;
2. Presencia en ciertas oficinas de voto de personas distintas de las previstas en el Código Electoral (artículo 55, párrafo 9) para participar en las operaciones de voto;
3. Presencia simultánea de numerosas personas en las cabinas de votación, sobre todo, en las zonas rurales;
4. En las oficinas de voto, el número de urnas no correspondía con el número de papeletas de voto distribuidas a los electores y éstas no eran siempre vigiladas de manera apropiada;
5. El número de personas inscritas en las listas electorales suplementarias era demasiado elevado (en ciertas oficinas de voto, hasta un 10 % de los votantes);
6. Demasiadas papeletas de voto fueron anuladas incluso cuando la voluntad del elector quedaba claramente expresada.

Tras estas elecciones, la Delegación constató que, 3 días después del fin de la votación, la Comisión Electoral Central no había aún comunicado los resultados definitivos de las elecciones. Ante esta situación, era urgente que se verificara el respeto del Código Electoral por la Comisión Electoral Central.

3) Elecciones locales de 25 de mayo y 8 de junio de 2003.

La delegación constató un claro retroceso en relación a las elecciones de 1999. Para la delegación, este proceso no se desarrolló en condiciones satisfactorias. En efecto, aunque las operaciones de voto, el escrutinio y la proclamación de resultados fueran conducidas de manera

relativamente eficaz y democrática, la delegación lamenta que **la campaña electoral no se desarrollara en unas condiciones de neutralidad y de imparcialidad conformes a los estándares democráticos.**

La delegación efectuó las siguientes **recomendaciones** a la Mesa del Congreso en particular:

- La continuación de la monitorización de la situación de la democracia local y regional en Moldavia y el seguimiento del período post-electoral (recursos, proclamación de resultados, eventuales represalias), así como las modalidades de puesta en marcha de la nueva legislación en materia de administración pública local;
- Una valoración del Código Electoral revisado;
- El desarrollo de acciones de formación de los nuevos representantes elegidos a nivel local;
- Adopción de medidas de asistencia sobre la puesta en marcha de leyes sobre la administración pública local.

4) Elecciones locales parciales en Moldavia, el 27 de noviembre y el 11 de diciembre de 2005.

Tras la invitación de la Comisión Electoral Central (CEC) de la República de Moldavia, el CPRL participó en la observación de la votación organizada el 27 de noviembre de 2005 para elegir a los alcaldes de 14 localidades de Moldavia, sobre todo, de Chisinau así como unas elecciones en la región autoproclamada independiente de Tiraspol el 11 de diciembre.

La República de Moldavia se adhirió al Consejo de Europa en 1995. Este país ratificó la Carta Europea de la Autonomía Local en 1997, instrumento que entró en vigor el 1 de febrero de 1998. La situación de la democracia local y regional en Moldavia fue objeto de numerosos informes de información y monitorización por parte del Congreso. El último informe de monitorización sobre la democracia local en Moldavia fue adoptado por la Comisión Permanente del Congreso el 9 de noviembre de 2005.

El Congreso participó por otro lado en la observación de numerosas elecciones en Moldavia: las elecciones locales y generales de 1995, las elecciones locales y regionales de 1999, las elecciones locales y regionales de 2003, las elecciones locales de agosto de 1995 en Gagaouzie y las elecciones regionales de 2002 y 2003 en Gagaouzie.

La delegación quedó favorablemente impresionada por la eficacia con la que la votación fue organizada y por la ausencia de fraude electoral. La delegación fue convencida de que **las autoridades de Moldavia continúan mejorando en este ámbito** y que el diálogo con las autoridades moldavas continúa cosechando sus frutos, gracias al enfoque constructivo de las autoridades moldavas. La colaboración con la **Comisión de Venecia** en relación a la revisión del Código Electoral es un aspecto importante de este diálogo.

La delegación estuvo convencida de que las elecciones habían sido libres y equitativas y en gran medida conforme a las normas internacionales. Sin embargo, queda la preocupación por la tendencia que manifiesta el gobierno a intervenir en la campaña.

El problema esencial que se plantea en el ámbito de las presentes elecciones continúa siendo sus sucesivos fracasos y el riesgo de desilusión popular respecto del proceso político. La invalidación de cuatro

procesos electorales consecutivos evidencia la debilidad del proceso electoral en Moldavia, lo que debería corregirse de forma urgente. El equipo de observación del Congreso aconsejó que la Comisión Electoral Central procediera a un examen de la situación.

A la luz de estas observaciones sobre el desarrollo de las elecciones, la delegación del Congreso hizo las siguientes **recomendaciones**:

- revisar el Código Electoral con objeto de eliminar el umbral mínimo de participación;

La campaña

- Facilitar más espacios publicitarios a los candidatos;
- Revisar los tiempos de difusión y la duración de espacios proporcionados de forma gratuita a los candidatos en el marco de la cobertura mediática de la campaña;
- Revisar la cuestión del acceso de los candidatos a los edificios públicos para sus reuniones de campaña;

Organización del escrutinio

- Equipar a las oficinas de votación de nuevas urnas de plástico transparente;
- Revisar la política consistente en recurrir a los policías de paisano para proteger las oficinas de votación;
- Velar por sólo las personas autorizadas estén presentes en las oficinas de voto y que sus chapas de identidad sean claramente visibles;
- Eliminar la práctica consistente en estampar el sello “Votado” sobre los anexos de la tarjeta de identidad;
- Eliminar la práctica consistente en manipular las papeletas de voto una vez que el elector haya hecho su elección;
- Asegurar que existen procedimientos claros relativos al tratamiento de la matriz de las papeletas de voto;
- Velar por que las comisiones electorales reciban instrucciones claras en cuanto a la necesidad de mantener unos efectivos constantes en todo el proceso;
- Revisar la organización de las circunscripciones electorales estableciendo un umbral máximo de 1.500 electores por circunscripción.

5) Elecciones locales en Moldavia, el 3 y 17 de Junio de 2007.

La Delegación del Congrès se congratulaba en su **Resolución 246 (2007)** en relación a las Elecciones Locales celebradas en la República de Moldavia y observadas entre el 3 y el 17 de Junio de 2007 por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de:

a. las evoluciones positivas relativas a la autonomía local, que ha experimentado la República de Moldavia desde la adopción de la Recomendación 179 (2005) del Congreso sobre la democracia local y regional en Moldavia;

b. la voluntad manifestada por las autoridades de cooperar con el Congreso en el ámbito electoral y de los esfuerzos realizados por las autoridades moldavas para mejorar la administración

de las elecciones locales;

c. del hecho de que la ciudad de Chisinau haya elegido un alcalde, después de cuatro procesos electorales infructuosos en 2005;

Determinado a seguir los progresos realizados por las autoridades moldavas en relación a la implementación de la **Recomendación 227 (2007)**, invita a:

a. A la Comisión institucional a preparar un informe de monitorización actualizado sobre la democracia local y regional en Moldavia en el menor plazo y, con ello, a tomar en consideración la Recomendación 227 (2007) y la evolución del conjunto de leyes sobre la administración pública local, la legislación administrativa, las finanzas públicas locales y el desarrollo regional, que han sido adoptadas por el Parlamento de Moldavia en diciembre de 2006;

b. A la Mesa del Congreso a tomar todas las medidas necesarias para apoyar a las autoridades moldavas para la puesta en práctica de las recomendaciones que se mencionan a continuación y a reforzar el diálogo muy constructivo establecido con ocasión de las presentes elecciones.

Finalmente, el Congreso dirigió a las autoridades moldavas las siguientes **recomendaciones**:

“a. veiller qu’à l’avenir les modifications de la législation électorale soient apportées bien avant la date des élections et soient soumises à la Commission de Venise avant leur adoption, afin d’aligner pleinement les dispositions législatives sur les recommandations de ladite commission; b. encourager le dialogue politique, garantir que la campagne soit ouverte à tous les candidats dans les mêmes conditions et prendre des mesures appropriées pour éviter une utilisation inappropriée de ressources administratives; c. poursuivre les efforts déployés pour vérifier l’exactitude des listes électorales, et ce, à temps pour les prochaines élections parlementaires; d. prendre les mesures qui s’imposent pour renforcer le rôle et l’autorité de la Commission électorale centrale, en tant qu’instance responsable de l’administration des élections et dont l’indépendance est garantie par la loi, en particulier en mettant en place des mécanismes d’application de ses décisions; e. garantir que tous les membres des commissions électorales reçoivent une formation professionnelle adéquate en temps utile; f. sensibiliser la population aux principes de la démocratie locale et prévoir à cet effet des campagnes pour éduquer les électeurs; g. intensifier les efforts visant à améliorer l’accès des personnes âgées et handicapées aux bureaux de vote.”¹⁵⁸⁵

6) Elecciones Locales 5 de Junio de 2011.

La misión de observación del Congreso se llevó a cabo de conformidad con su mandato específico y adoptó reglas y modalidades para observar las elecciones locales y regionales en los estados miembros del Consejo de Europa.

El Congreso destacó con satisfacción que las elecciones locales de 5 de junio de 2011 fueron organizadas de conformidad con las normas europeas, y que se desarrollaron en general de forma tranquila y pacífica, de manera transparente y profesional.

¹⁵⁸⁵ Recommandation 227 (2007) Elections locales en République de Moldova (observées les 3 et 17 juin 2007).

El Congreso se felicitó, en este sentido, de que este proceso electoral experimentara un nuevo avance, en particular en comparación con las elecciones precedentes observadas por el Congreso en junio de 2007.

Además, el Congreso resaltó que la campaña fue animada, marcada por la competencia, que los candidatos –a menudo- no se comportaron de manera responsable, y que la cobertura mediática y las informaciones electorales mejoraron en relación con anteriores procesos.

Más precisamente, el CPRL ha detectado tres grandes áreas en las que las mejoras son necesarias:

- La exactitud de las listas de electores;
- El Financiamiento de la campaña y de los partidos políticos;
- La delimitación de las competencias electorales entre los diferentes niveles de la administración de Moldavia.

Como **recomendaciones**, el Congreso invita a las autoridades moldavas a tomar las medidas necesarias para:

- a. accélérer la création d'un registre électronique centralisé des électeurs, dont la mise en place a été reportée jusqu'en 2015 et qui est indispensable pour améliorer le traitement et l'exactitude des listes d'électeurs;
 - b. préciser les dispositions légales relatives à la résidence, afin d'indiquer sans confusion possible si c'est la résidence permanente ou temporaire qui est le critère donnant le droit de vote dans un bureau donné;
 - c. renforcer la transparence en matière de financement des campagnes et des partis, et en particulier pour introduire des mécanismes plus précis permettant un suivi et une application effectifs des dispositions légales;
 - d. introduire des mesures visant à accroître la transparence du système de recours et des suites données aux allégations de violations de la législation et de la réglementation électorales;
 - e. clarifier les compétences des autorités locales en matière d'administration des élections et ne pas laisser une trop grande marge de manœuvre dans la prise de décision;
 - f. élaborer et mettre en œuvre des mesures concrètes favorisant la décentralisation et la consolidation de l'autonomie locale et financière, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, en garantissant un transfert réel des compétences et des ressources qui permette aux autorités locales d'assumer pleinement toutes leurs responsabilités dans la gestion des affaires locales;
 - g. respecter les normes du Conseil de l'Europe concernant l'administration des élections, et en particulier la recommandation de la Commission de Venise qui prévoit que les membres de l'opposition dans un pays donné doivent aussi être représentés dans les rangs les plus élevés de la Commission électorale centrale;
 - h. réexaminer la situation de certains bureaux de vote, en raison de leur faible accessibilité notamment pour les électeurs ayant un handicap physique.
12. Globalement, le Congrès recommande aux autorités moldaves d'adopter des mesures de confiance entre les partis et les forces politiques en vue de développer un climat de confiance mutuelle, de consolidation et de stabilité.¹⁵⁸⁶

2. Conclusiones del papel del Congreso en la democracia electoral local moldava.

En la Sesión 22ª del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en relación al “Seguimiento de la democracia territorial en la República de Moldavia”, celebrada en Estrasburgo el 22 de marzo de 2012, el Congreso emitió la siguiente resolución:

¹⁵⁸⁶ Recommandation 313(2011)1, del Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux.

“La stratégie nationale de décentralisation élaborée par le gouvernement de la République de Moldova montre la volonté de ce pays de réformer profondément l’administration publique locale, a estimé le Congrès en adoptant, le 22 mars 2012, une recommandation sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova. Le rapport, présenté par Francis Lec (SOC, France), a été réalisé à l’issue de deux visites de monitoring effectuées en septembre et novembre 2011. Tout en appelant, dans sa recommandation, les autorités moldaves à allouer aux autorités locales des ressources proportionnelles à leurs compétences, mais aussi à adopter une nouvelle loi sur le statut de la capitale, Chisinau, le Congrès estime que les efforts de la République de Moldova doivent être encouragés, afin que les bonnes intentions affichées par les autorités se concrétisent dans l’avenir.

De nombreux aspects positifs ont été relevés comme le développement de la coopération transfrontalière ou un meilleur accès des femmes à la fonction publique locale. Toutefois, observe le Congrès, les collectivités locales sont encore loin de disposer des moyens dont elles auraient besoin pour assurer toutes leurs missions, et leur autonomie financière et fiscale reste trop limitée. De même, les compétences des différents niveaux de pouvoir demeurent mal définies. Le rapport a également souligné les problèmes rencontrés par les habitants de la zone de sécurité et du voisinage de la région transnistrienne de la République de Moldova, notamment en matière de déplacements et de transports. Les autorités de Tiraspol n’ont pas souhaité rencontrer la délégation du Congrès.”

Asimismo, en otras resoluciones, el Congrès insiste en que la celebración de elecciones libres y equitativas, tanto a nivel nacional como territorial, forma parte integrante de los procesos democráticos a implementar por todos los miembros del Consejo de Europa.

El Congrès se felicitó de que, desde su adhesión al Consejo de Europa, Moldavia se esforzara por consolidar la democracia local y regional. **La evolución de la democracia local en Moldavia ha experimentado un continuo progreso en las sucesivas citas electorales celebradas desde 1995 hasta la actualidad, con la excepción más relevante de las elecciones locales de 2003**, en las cuales que el proceso electoral acusó graves defectos sobre todo en lo relativo a la limpieza del escrutinio y en el desarrollo de la campaña electoral; pero que sin embargo fue remontado dos años después, con las elecciones locales de 2005, que reencauzaron el proceso electoral local por la senda del desarrollo conforme a los estándares europeos para unas elecciones limpias y equitativas.

Por último, debe hacerse hincapié en que el interés que han mostrado las autoridades de Chisinau en integrarse en la Unión Europea, como miembro de pleno derecho, está motivando a las autoridades moldavas a ajustar el desarrollo de sus elecciones a los estándares internacionales, así como a reforzar la democracia, los derechos del hombre y el Estado de Derecho.

EXTRACTOS INFORMES MISIONES OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL (CAPÍTULO 6)

I) INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE CAPEL.

En este apartado, examinaremos los informes de observación de las MOES de CAPEL y expondremos su estructura de modo que podamos analizar su contribución a la mejora de las democracias electorales de los países de América Latina. Su destacado

papel en el desarrollo de las democracias electorales latinoamericanas resulta incuestionable, aunque sin embargo estos progresos se focalizan más en los aspectos formales del sistema electoral, y tiene un menor alcance respecto a las cuestiones más sustantivas. No obstante, es evidente que esos aspectos de naturaleza formal redundan en el desarrollo del sistema electoral en su conjunto, de ahí la importancia histórica de CAPEL, su longevidad y su prestigio en el continente.

Se han seleccionado 2 países, **México y Panamá**, sobre todo en base a la disponibilidad y el carácter público de los informes de observación elaborados por CAPEL, dado que los Organismos electorales de cada país tiene la facultad de publicar o no los informes elaborados por CAPEL, que evalúan y analizan los procesos electorales celebrados en dicho país; y lo cierto es que no todos los países donde actúa CAPEL tienen a bien publicar los informes de observación emitidos por aquella.

Otro criterio seguido para la selección de países ha radicado en repetir uno de los casos ya examinados con ocasión del estudio de la observación electoral de la OEA y la UE, es el caso de México, a fin de poder contrastar las diferencias metodológicas entre una y otra Organización de observación electoral y poder evaluar el plus añadido que aportan cada una de aquellas.

Por último, la elección de Panamá viene motivada por el deseo de poner de relieve el fundamental rol que sigue desempeñando CAPEL incluso respecto a países que pueden calificarse como democracias electorales más consolidadas.

i) México. Misiones de observación electoral de CAPEL en México. Elecciones 2000, 2003, 2006 Y 2009.

i.1. MISIÓN CAPEL ELECCIONES FEDERALES 2 JULIO 2000.¹⁵⁸⁷

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- El 2 de julio la inmensa mayoría de la ciudadanía mexicana pudo ejercer de manera masiva y entusiasta, con libertad y de manera secreta el derecho del sufragio; - México cierra el

¹⁵⁸⁷ Informe Final MOE CAPEL.

proceso de transición hacia régimen abierto y de pleno respeto a libertades políticas y electorales; - El IFE constituye uno de los pilares del sistema; - Progresivo desarrollo y consolidación del TEPJF; - la organización electoral aseguró un proceso limpio, competido y ordenado que culminó con el triunfo electoral de los candidatos escogidos por la mayoría; - y la justicia electoral procesó y resolvió en el marco de la normativa vigente las impugnaciones que en tiempo y forma le fueron presentadas.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Persisten actividades tanto de los partidos que detentan el poder como los de oposición siguen ejerciendo actividades orientadas al condicionamiento del voto de los ciudadanos; - Demora en apertura de casillas electorales; - Problemas en casillas especiales por falta de boletas; - señalización de casillas; - flujo de votantes no siempre ágil; - miembros de casillas no siempre completos; - Espacios en casillas no siempre adecuados; - denuncias de organizaciones ciudadanas que observaron el proceso sobre acarreo de votantes, escasa información en casillas, deficiente capacitación de miembros de mesas, coacción a ciudadanos; - mayor cobertura informativa para el partido en el gobierno.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Acción más eficaz en la persecución de los delitos electorales; - control más adecuado de los recursos públicos; - Mayores avances en el sistema de financiación de partidos; - Mejora de algunos aspectos logísticos; - Erradicar las prácticas de coacción del voto; - Apertura de casillas en hora prevista; - Mejora casillas especiales; - Mejor señalización de casillas; - mayor capacitación y formación miembros casilla.

i.2. MISIÓN CAPEL ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES 6 JULIO 2003.¹⁵⁸⁸

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- El proceso se desarrolló con normalidad y no hubo irregularidades que resten legitimidad a los comicios o sus resultados; - El Organismo electoral merece el reconocimiento y respaldo de los implicados en la vida política y de la ciudadanía en general; - Los miembros de casilla se desarrollaron con facilidad, gracias a su mayor capacitación.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Apertura tardía de las casillas; - deficiente ubicación de casillas; - Problemas con casillas especiales; - No siempre se aseguraba que el talón numerado quedara en el talonario y no fuera entregado al votante, comprometiendo el secreto de voto; - Diferencias de actuación al cierre de la votación si quedaban potenciales votantes en las filas.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

¹⁵⁸⁸ Informe Final MOE CAPEL.

- Necesidad de que los miembros de casilla se presenten con antelación para el montaje de mesa antes de la hora de inicio de votación; - Control y verificación de las elecciones (aunque sean varias simultáneamente) de manera unitaria.

i.3. MISIÓN CAPEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2 JULIO 2006.¹⁵⁸⁹

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- Jornada electoral que transcurrió de manera normal y que culminó en un proceso de votación con amplia participación, sin ningún problema que atentara contra el desarrollo regular del proceso; - Gran madurez cívica; - Alta experiencia del IFE en la organización de los comicios.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- La votación no dio inicio en el horario establecido; - Confusión en el electorado por al entrega de 6 papeletas de votación; - La mayoría de casilla estaban instaladas en espacios muy reducidos o estrechos; - Las casillas de los colegios no se ubicaban en las aulas; - Casillas en domicilios particulares; - Las casillas no tenían espacios específicos para representantes de partidos políticos; - No se apreciaron facilidades para emisión del voto por personas con discapacidad; - Falta de papeletas de votación en casillas especiales; - Estrechez de instalaciones; - A la mayoría de visitantes extranjeros no se les permitió acercarse a las casillas mientras se realizaba el escrutinio.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- La demora en apertura de casillas se podría solucionar citando a los funcionarios de casilla más temprano, la votación debe empezar a la hora establecida; - Homogeneizar método y orden de votación para evitar confusión entre elecciones federales y locales; - Se sugiere instalar las casillas en las aulas; - Las urnas se deben colocar en un lugar en que los miembros de mesa tengan control absoluto de que sucede; - Es aconsejable instalar las casillas bajo techo; - Mejorar acceso a locales de votación para personas discapacitadas; - Mayor cobertura de policía en locales de votación, sobre todo, en casillas especiales; - mejora del sistema de casillas especiales, con más boletas o más casillas; - Sistema de cómputo preliminar más confiable para evitar rumores negativos o sospechas.

i.4. MISIÓN CAPEL ELECCIONES FEDERALES INTERMEDIAS Y ELECCIONES LOCALES 5 JULIO 2009.¹⁵⁹⁰

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- Las reformas electorales de 2007 y 2008 impactaron directamente en las nuevas reglas sobre régimen jurídico y financiación de partidos políticos, la organización de la autoridad electoral

¹⁵⁸⁹ Informe Final MOE CAPEL.

¹⁵⁹⁰ Informe Final MOE CAPEL.

y en las condiciones de equidad en la competencia electoral; - Jornada electoral que evidencia el fortalecimiento de la democracia en México; - Civismo, tolerancia, tranquilidad en el ejercicio del derecho de sufragio; - Gran labor del IFE para capacitación de autoridades electorales y fiscales.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Incidencias con la ubicación y condiciones de algunas casillas, con riesgo de perder el control de la fiscalización del proceso; - Algunas dificultades en el uso de marcadores de tinta indeleble, que tuvieron que ser reemplazados ocasionalmente; - Problemas con el talonario de la boleta, que presentaba problemas para ser desprendida; - Barreras arquitectónicas en locales de votación para personas con discapacidad; - El padrón electoral a disposición de autoridades de mesa no era firmado por el elector, - El marcador mecánico de registros electorales presentaba fallas frecuentes.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Modificar hora de convocatoria a miembros de mesa para instalar las mesas con antelación e iniciar el proceso de votación sin demora; - Reevaluar los espacios asignados a la ubicación de las casillas; - Es fundamental que los miembros de mesa ejerzan mayor control a lo largo del proceso de votación desde el registro del elector hasta que deposita la papeleta en la urna; - Recomendación de usar la firma en las actas de padrón electoral como sustituto de perforadoras del documento de identidad.

i.5. MISIÓN CAPEL ELECCIONES FEDERALES 1 JULIO 2012.¹⁵⁹¹

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- La Misión reconoce que la elección se desarrolló en un ambiente de paz y tranquilidad y desea felicitar al IFE por su eficiente conducción y administración; - La Misión hace constar que esta elección, tan compleja desde el punto de vista de organización logística, contó con todos los documentos y materiales electorales necesarios para atender los millones de ciudadanos que asistieron a votar; - los funcionarios de las MDC recibieron la capacitación adecuada y suficiente; - La Misión desea resaltar que el empleo del conteo rápido de parte del IFE contribuyó a dar tranquilidad a la ciudadanía

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- En la mayoría de las MDC visitadas, se observó que la apertura de la votación se retrasó hasta una hora, lo que derivó en alguna molestia de parte de los electores; - la Misión comprobó que 750 boletas por casilla especial es insuficiente para la cantidad de personas que tenía la expectativa de ejercer su derecho al voto; - El uso del instrumento para perforar o marcar el documento de identidad continúa constituyendo una dificultad para los funcionarios de las MDC; - Otro contratiempo que observó en el desarrollo del proceso electoral fue el armado de la mampara para votar.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

¹⁵⁹¹ Informe Final MOE CAPEL.

- La MOE recomienda modificar la hora de convocatoria a los miembros de las mesas. Se deberían presentar con suficiente tiempo para instalar las mesas de votación e iniciar el proceso sin demora; - La Misión considera que, dada la posibilidad de los electores no residentes e inscritos en otros Estados, puedan ejercer el sufragio en las casillas electorales especiales, deberían darse las condiciones para que una mayor cantidad de ciudadanos electores, sino la totalidad, puedan cumplir con ese derecho democrático garantizado por la ley, mediante la apertura de más centros de votación o ampliando la cantidad de boletas por centro de votación; - La Misión sugiere que se debe mejorar la información afuera y adentro de los centros de votación, para orientar al elector y que contribuya a facilitar el proceso de votación; - La Misión reitera la recomendación de evaluar los espacios asignados a la ubicación de las casillas de votación; - Por último, La Misión considera que sigue siendo fundamental que los funcionarios de las MDC ejerzan un mayor control a lo largo del proceso de votación.

ii) Panamá. Las misiones de observación electoral de CAPEL en Panamá; elecciones 2004, 2006, 2009, 2010 y 2011.

ii.1. MISIÓN CAPEL ELECCIONES GENERALES 2 DE MAYO 2004.

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- **Estos comicios no sólo se celebraron con normalidad, sino que son el resultado de una óptima laboral del Tribunal Electoral de Panamá;** - Alta participación; - La incorporación del padrón fotográfico agrega seguridad en el proceso; - Todos los materiales llegaron a tiempo; - Excelente capacitación de los miembros de mesas; - Puestos de votación protegidos de la intemperie; - Excelente distribución de puestos de votación; - Fácil acceso a centros de votación; - Presencia casi total de miembros del Jurado, con elevada presencia femenina, y representantes de partidos políticos; - Presencia de funcionarios de apoyo del Tribunal Electoral; - Apoyo de los boy scouts; - Uso de urnas diferenciadas por color para cada elección; - Normalidad en el desarrollo del escrutinio; - Funcionamiento excelente de la transmisión de resultados; - Publicidad de resultados tras los recuentos por mesa.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- La MOE no pudo observar el desarrollo completo de la campaña electoral; - Abierta participación de la Presidenta de la República en apoyo de uno de los candidatos; - Algunos problemas para personas con discapacidad.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Podría considerarse la creación de un centro de votación especial para quienes se inscriban por razones de discapacidad física; - También para personas de tercera edad así como la instalación de mesas de votación en los asilos de ancianos.

ii.2. MISIÓN CAPEL REFERENDUM AMPLIACIÓN CANAL DE

PANAMÁ 22 OCTUBRE 2006.

La MOE CAPEL realizó seis rutas claramente definidas.

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- **Altísima calidad en la organización y desarrollo de la jornada electoral; - Cumplimiento absoluto de los procedimientos;** - Presencia de funcionarios de apoyo del Tribunal Electoral en todos los centros visitados; - Orden de mesas de votación; - Activa participación de jóvenes y mujeres en las mesas; - Profesionalismo de presidentes de mesa; - Profesionalismo, puntualidad y confiabilidad en la transmisión de resultados por parte del Tribunal Electoral de Panamá; - Proceso ordenado, libre, limpio y cívico; - La MOE no encontró irregularidades que atenten contra la integridad del proceso electoral del Referéndum 2006; - Participación de los “promotores electorales”; - Observación sin limitaciones de ninguna clase.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Poblados de periferia de Panamá carecían de miembros de mesa con dominio del idioma kuna; - Dificultades para personas con alguna discapacidad; - Ausencia de representantes de grupos del NO en la mayoría de centros visitados; - Baja participación.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Necesidad de proveer de padrón electoral a la entrada de cada mesa receptora.

ii.3. MISIÓN CAPEL ELECCIONES GENERALES 3 DE MAYO 2009.

Se introdujeron significativas reformas al Código Electoral en 2006, sobre todo en relación a personas residentes en el exterior, para detenidos preventivamente o para los que cumplen sentencia, internos en hospitales y centros de atención para adultos mayores. Modernización de elecciones en Panamá, que facilita y extiende el derecho de voto.

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- El material electoral llegó de la manera prevista y hubo una instalación en tiempo de las mesas receptoras de votos; - **El proceso de votación transcurrió con fluidez;** - Excelente labor en la organización de los comicios por parte del Tribunal Electoral; - Desarrollo de nuevos mecanismos para expandir la participación electoral (sobre todo, para privados de libertad e ingresados en hospitales); - Agilidad en la transmisión de resultados (sistema vanguardista en América Latina); - Cumplido el horario para la apertura de la votación; - Sin dificultades en acceso a centros de votación (silla de ruedas disponibles, salvo en alguna localidad); - Mayoría de mujeres en mesas electorales; Buenas condiciones de seguridad; - Mesas bien constituidas, con representantes de partidos políticos; - Alta capacitación de miembros de mesa; - La Jornada de votación fue regular y correcta; - La privacidad y protección del voto fueron adecuadas; - Comprobación rigurosa de cédula de identidad y padrón fotográfico de consulta; - Eficiencia del Tribunal Electoral en el acopio de resultados electorales, que facilita la pronta publicación de resultados; - Marco

amplio de libertad, competitividad y equidad.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Baja calidad del debate electoral.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- En ciertos lugares, debe ponerse atención a la iluminación de los locales de votación; - La instalación de varias mesas en el mismo salón lo hacen muy pequeño; - Mejorar la calidad del debate electoral; - Control de financiamiento de las campañas; - Duración de la campaña y la precampaña; - Contenido propaganda electoral; - Cuota para mujeres en cargos de representación.

ii.4. MISIÓN CAPEL ELECCIONES COMARCA NGÖBE- BUGLÉ 24 OCTUBRE 2010.

Primeras elecciones (inéditas) llevadas a cabo en esta comarca para la elección de los delegados de los tres congresos. Cuatro rutas de observación para la MOE CAPEL en la jornada electoral.

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- Los observadores no encontraron ninguna situación que deslegitime los comicios; - Proceso electoral conducido de manera correcta y adecuada; - Buen funcionamiento logístico y organizativo; - Buena capacitación personal de las mesas, - Condiciones físicas aceptables de los locales; - No se observaron problemas significativos para que las personas pudieran emitir su voto; - Apertura puntual de mesas; - Impecable planificación y organización; - Esfuerzo del Tribunal Electoral para impulsar y facilitar la observación interna e internacional.

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

. Bajísimo porcentaje de asistencia a las urnas; - Poca previsión para el voto de personas discapacitadas.

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Inclusión de traductor al ngobe o buglé, de un miembro de mesa de la localidad o uso de la policía que las comunidades tienen; - Coordinación que facilite el transporte; - Campaña especial de información y comunicación.

ii.5. MISIÓN CAPEL ELECCIONES CACIQUES COMARCA NGÖBE- BUGLÉ 11 SEPTIEMBRE 2011.

Por primera vez, se ha llevado a cabo una Consulta Popular para la elección directa del Cacique General y de caciques regionales y locales.

Las Conclusiones de la MOE CAPEL sobre el proceso electoral son las siguientes:

- **Proceso general conducido de manera correcta y adecuada;** - **Buen funcionamiento logístico y organizativo;** - **Excelente capacitación de personal de mesas de votación;** - **Exitosa preparación y desarrollo de la consulta;** - Incorporación de personal local como miembros de mesa (mejora por Recomendación CAPEL tras elecciones 2010); - Excelente capacitación de miembros de mesas; - Gran cantidad de jóvenes y mujeres en mesas de votación; - Participación de la población local en la seguridad del proceso (policías locales) (mejora por Recomendación CAPEL tras elecciones 2010); - Proceso sin incidentes en materia de seguridad; - Voto asistido para personas con discapacidad; - Locales con condiciones físicas adecuadas; - Apertura puntual de mesas; - Transmisión ágil y oportuna de resultados; - Importante despliegue de observación doméstica; - Presencia de delegados de diferentes tendencias; - Primera vez de votación electrónica en Panamá (el sistema funcionó de manera fluida y la población fue debidamente capacitada para la correcta emisión del voto).

Como deficiencias más relevantes del proceso electoral, la MOE señala:

- Baja participación; - No se utilizó la pauta radiofónica que el Tribunal Electoral puso a disposición de las diferentes tendencias; - Ausencia de rampas especiales para personas con discapacidad;

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

- Necesidad de investigar a fondo las posibles causas del alto porcentaje de voto en blanco y de voto nulo (juntos suman casi un 15 %) que permitan identificar el origen del problema.

II) INFORMES DE ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL DE UNASUR.

II.1. Consideraciones previas.

Debido a la falta de sistemática de los informes elaborados por la UNASUR en los procesos electorales donde ha estado presente desarrollando sus actividades de “acompañamiento electoral”, entendemos que la mejor forma de realizar el análisis de la actuación de esta Organización debe iniciarse con la transcripción literal –con el mayor grado de detalle- de los informes preliminares y finales que han sido objeto de publicación, a los que además el autor de estas líneas haya podido acceder de fuentes públicas de Internet.

Por todo lo cual, procedemos a transcribir literalmente algunos de los informes y declaraciones de las misiones de UNASUR desplegadas en las elecciones de Venezuela 2012, Ecuador 2013, Venezuela 2013 y Paraguay 2013.

Cabe aducir que somos conscientes de que la reciente creación de la Organización y las escasas experiencias electorales de aquella limitan sustancialmente el alcance y la profundidad de nuestro análisis.

II.2. Extractos de informes.

i) Ecuador 2013¹⁵⁹²

“El 18 de febrero de 2013, al concluir la segunda etapa de su labor, la Misión Electoral de UNASUR felicita a la ciudadanía ecuatoriana por el ejemplar desarrollo de las elecciones generales realizadas el día de ayer. Destaca la elevada participación electoral, el ejercicio responsable de las obligaciones cívicas por más de 175.000 ciudadanos miembros de las Juntas Receptoras de Votos de todo el país, la tarea realizada por los cerca de 80.000 integrantes de las fuerzas militares y policiales para asegurar las garantías de participación en paz, la actividad de los casi 8.000 coordinadores de recinto, los administradores y operadores de las Juntas Intermedias y los integrantes de las Juntas Electorales Provinciales y Distritales.

Esta Misión de Observación internacional presentará el informe final al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y al Presidente Pro-Tempore del Consejo Electoral de UNASUR, en presencia del Presidente del Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador, según lo establecido en la cláusula novena del acuerdo suscrito el 28 de diciembre de 2012. Dicho informe contendrá recomendaciones sobre el sistema informático, centro de cómputos, juntas intermedias, condiciones logísticas para el ejercicio del sufragio, infraestructura de los recintos de votación, controles de gestión y planes de contingencia y modalidades de capacitación a los miembros de Juntas Receptoras de Votos. Asimismo instará a una mayor participación de los partidos y movimientos políticos en el desarrollo de la Jornada Electoral y las actividades preparatorias de la misma.

Metodología de informes y declaraciones de la Misión

El informe de la Misión de Acompañamiento de UNASUR cumple con lo establecido en la cláusula 9ª del Acuerdo en mención que establece que durante el primer día de veda electoral, la Misión emitirá un reporte –sin valoraciones- de las actividades realizadas y de las que se llevaron a cabo durante la jornada electoral.

La misma cláusula establece la presentación de un informe preliminar el día después de la elección que deberá ser entregado al órgano electoral anfitrión.

El informe final de la Misión se presentó dentro de los quince días posteriores a las elecciones y deberá ser entregado al Presidente del Consejo Nacional Electoral, a la Secretaría General y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

Como **consideraciones finales**, la Misión reseñó:

- La experiencia comparada demuestra que la apertura de la autoridad electoral y la participación durante las actividades preparatorias, simulacros y funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos por parte de las fuerzas políticas redundó en un clima de confianza mayor y una comprensión más acabada de las particularidades del proceso.

- El CNE asumió varios desafíos simultáneos y los cumplió. Su mérito es indudable y el logro muestra asimismo una circunstancia inédita en nuestra región: ideas, proyectos, recursos y el intercambio tecnológico entre varios de nuestros países fueron parte del despliegue del período preelectoral y de las elecciones generales del 17 de febrero de 2013 en la República del Ecuador. Mención especial merece la contribución de la Junta Central Electoral de República Dominicana con su sistema de conteo rápido, cuya aplicación resultó exitosa en esta instancia facilitando la difusión rápida y segura de los resultados electorales.

¹⁵⁹² Informe Final MOE UNASUR.

- Esta nueva dimensión de la cooperación y el reconocimiento recíprocos, encuentra su expresión más reciente y concreta en la tarea desarrollada por esta Misión Electoral, que en estos casi dos meses de trabajo conjunto de autoridades y técnicos de los organismos electorales de la UNASUR, no solo ha cumplido una obligación asumida por el organismo regional, sino también ha contribuido a extender los alcances de una idea que nació en 2009 en las reuniones de Autoridades y Organismos Electorales, se plasmó en 2011 en la constitución del Consejo Electoral de UNASUR y tuvo su primera expresión práctica en 2012 en la Misión de Acompañamiento Electoral en la República Bolivariana de Venezuela y que se consolida hoy, en febrero de 2013 con la misión de acompañamiento y observación de las elecciones generales de la República del Ecuador.”

ii) Venezuela 14 de abril de 2013.¹⁵⁹³

La *Declaración de la misión de acompañamiento electoral de UNASUR tras las elecciones de 14 de abril de 2013* efectuó las siguientes consideraciones finales:

“En relación a los resultados electorales oficiales dados a conocer el día después de la jornada electoral, la Misión de Acompañamiento Electoral de la UNASUR declara que dichos resultados deben ser respetados por emanar del Consejo Nacional Electoral (CNE), única autoridad competente en materia de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales de la República Bolivariana de Venezuela.

Todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario que solicite alguno de los participantes del proceso electoral, deberán ser canalizados y resueltos dentro del ordenamiento jurídico vigente.”

De esta Declaración preliminar, teniendo en cuenta las disputadas elecciones de abril de 2014, resulta cuanto menos sorprendente a causa de la rapidez con que la Misión de UNASUR procedió a legitimar unos resultados electorales, actitud que contrasta con el hecho de que se habían recibido multitud de denuncias y reclamaciones por los partidos de la oposición al oficialismo.

Es cierto que el 2º párrafo al mencionar los cauces legales que deben seguirse para canalizar cualquier reclamación o denuncia de irregularidades electorales, parece que el texto de la Declaración se limita a exponer un resultado diplomáticamente correcto.

No obstante, a nuestro juicio, afirmar como hace UNASUR que “*la Misión de Acompañamiento Electoral de la UNASUR declara que dichos*

¹⁵⁹³ Informe Final MOE UNASUR.

resultados deben ser respetados por emanar del Consejo Nacional Electoral (CNE)” no resulta una valoración técnica ni correcta desde el punto de vista jurídico; parece más una valoración política, que busca respaldar unos resultados que favorecen al partido gobernante (ha de observarse que además aquel ha tenido la oportunidad de revisar la declaración con carácter previo a su publicación). Hubiera sido preferible una mayor concreción, acompañada de una valoración técnica precisa sobre la validez de tales resultados electorales hubiera sido una respuesta ajustada, imparcial y apolítica propia de una misión de observación electoral en sentido estricto.

III) LOS INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA COPA.

i) La Misión de observación electoral en México, de 29 de junio al julio 4 de 2000.

El Presidente McClintock, encabezando una delegación de diez parlamentarios miembros del Comité Ejecutivo de la COPA, dirigió esta **primera misión de observación electoral de la organización**. La delegación se reunió con las autoridades de los tres principales partidos políticos mexicanos, participó en sesiones de información en el Instituto Federal Electoral y en la Embajada de Canadá, lo que le permitió intercambiar puntos de vista con organismos que participaban en la observación de las elecciones. El día del escrutinio, además los miembros de la delegación asistieron a la instalación de los locales de votación, a la votación, a la compilación de votos y a la entrega de los resultados.

La participación de una delegación de la Conferencia Parlamentaria de las Américas en el proceso de observación electoral supuso una acción concreta de apoyo de la organización a la vida democrática mexicana. Esta misión contribuyó además a lograr una mayor difusión de la COPA en México y en el continente americano, así como a fortalecer su credibilidad como foro parlamentario.¹⁵⁹⁴

¹⁵⁹⁴ <http://www.copa.qc.ca/esp/>

ii) La Misión de observación electoral en México, de 2 de julio de 2006.

Esta Misión es la segunda misión de observación electoral organizada por la COPA desde que la organización adoptó un **marco reglamentario para la organización para el desarrollo de tales misiones**. La primera misión de observación electoral, que se celebró en diciembre de 2005 con motivo de las elecciones generales en la República de Bolivia, permitió desarrollar la experiencia y los conocimientos especializados que contribuyeron sin duda alguna al éxito de esta segunda misión.

El principal objetivo de este informe es dar a conocer las actividades de la misión de la COPA durante su estancia en México del 28 de junio al 4 de julio de 2006 y presentar los resultados de la observación. Para ello, el informe final elaborado por la COPA se dividió en ocho partes: 1) Los términos de referencia de la misión; 2) La composición de la delegación; 3) El contexto político pre-electoral; 4) El marco jurídico e institucional de las elecciones del 2 de julio de 2006; 5) El desarrollo de la misión antes del día de los comicios; 6) El desarrollo de la misión el día de los comicios; 7) Las constataciones de los integrantes de la misión de la COPA; 8) conclusiones y recomendaciones de la misión.

La delegación de la COPA estaba integrada por **Éric R. Mercier**, Jefe de Misión, Presidente de la Comisión de Democracia y Paz de la COPA y Diputado de la Asamblea Nacional de Quebec. Formaban parte también de la misma: **Jhannett Madriz Sotillo**, ex Presidenta de la COPA y Vicepresidenta del Parlamento Andino, **Luis Díaz Laplace** y **Víctor Hugo Morales**, diputados del Parlamento Andino, **Fabiola Morales** y **Martín Pérez**, diputados del Congreso de la República de Perú y **Juan Bartolomé Ramírez**, diputado de la Cámara de Diputados de la República de Paraguay. Los parlamentarios contaron con la asistencia de **Jacques Paquet**, Secretario de la Comisión de Democracia y Paz, y **Denis Fontaine**, experto en materia electoral y Secretario General del Director General de Elecciones de Quebec.

“La delegación de la COPA constató que la votación se llevó a

cabo con tranquilidad y con el debido respeto a las reglas electorales que rigieron esta elección.

*El día de los comicios, los delegados se desplegaron por el distrito federal, visitando más de 25 casillas electorales con el propósito de observar el desarrollo de la votación. Los miembros de la delegación constataron el buen desarrollo de la misma en las casillas electorales y desean destacar la seriedad con la que actuaron el personal de casillas y los representantes de los partidos políticos en el cumplimiento de su labor”.*¹⁵⁹⁵

Las Conclusiones de la MOE COPA sobre el proceso electoral son las siguientes:

“Los parlamentarios de la COPA y sus asistentes se mostraron satisfechos globalmente con el desenvolvimiento de las elecciones. Constataron que las operaciones de votación en las 25 casillas de votación visitadas se desarrollaron en calma y respetando las normas electorales vigentes para la elección. Además, destacaron la seriedad demostrada por el personal del escrutinio y los representantes de los partidos políticos en el cumplimiento de su labor.”

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

“A la luz de estas diferentes observaciones, la misión de la COPA recomienda a las autoridades electorales mexicanas que propongan a los legisladores del país algunas modificaciones a la Ley Electoral a fin de:

- *permitir la instalación de la mesa de votación antes de las 8 horas de la mañana para que los electores puedan comenzar a votar ni bien abran las casillas de votación y disponer así de más tiempo para ejercer el derecho a votar;*

- *hacer todo lo posible para que los electores reciban más información y orientación al llegar a la casilla de votación;*

- *exigir que las urnas estén selladas y aumentar la vigilancia de éstas por los trabajadores electorales y los representantes de los partidos políticos.*

En lo relativo a las casillas de votación especiales, la misión de observación de la COPA propone prever la adopción de una o varias de las siguientes recomendaciones:

- *permitir la apertura de un mayor número de casillas de votación especiales;*

- *aumentar considerablemente el número de papeletas de votación disponibles en cada una de las casillas especiales;*

- *permitir que los electores puedan votar por anticipación, si tienen previsto estar fuera de su distrito el día de los comicios.”*

iii) Misión de observación electoral en México, Elecciones Legislativas de 5 de julio de 2009.

Las Conclusiones de la MOE COPA sobre el proceso electoral fueron las siguientes:

“Los miembros de la delegación de la COPA se mostraron satisfechos con los procedimientos del día de la elección y señalaron que la votación en las once casillas electorales que fueron observados se llevó a cabo con calma y se respetaron las leyes vigentes al día de la elección. También enfatizan la seriedad con la que los funcionarios electorales y los representantes de los partidos políticos llevaron a cabo sus funciones. La delegación quiere felicitar al pueblo de México por su sentido de ciudadanía y la responsabilidad que se mostró durante la elección.”

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

¹⁵⁹⁵ Comunicado COPA México, 4 de Julio de 2006.

“Como se mencionó anteriormente, una primera misión de observación electoral de la COPA fue enviada a México para las elecciones presidenciales y legislativas de julio de 2006. Tras esta misión, un conjunto de recomendaciones, incluidas las enlistadas a continuación, fueron presentadas a las autoridades electorales mexicanas.

- 1. Permitir la instalación de la mesa de votación antes de las 8 horas de la mañana para que los electores puedan comenzar a votar ni bien abran las casillas de votación y disponer así de más tiempo para ejercer el derecho a votar;*
- 2. Exigir que las urnas estén selladas y aumentar la vigilancia de éstas por los trabajadores electorales y los representantes de los partidos políticos;*
- 3. Permitir que los electores puedan votar por anticipación, si tienen previsto estar fuera de su distrito el día de los comicios, a fin de evitar largas filas y empujones en las casillas de votación especiales.*

Después de asistir a las reuniones de trabajo antes del día del escrutinio y la observación de las elecciones legislativas de julio de 2009, la delegación se dio cuenta que las autoridades electorales mexicanas y los legisladores sólo tomaron parcialmente en consideración la recomendación de sello y vigilancia de las urnas.

Por tanto, la misión de observación electoral de la COPA desearía reiterar dos de las tres recomendaciones hechas a las autoridades electorales mexicanas después las elecciones presidenciales y legislativas de julio de 2006, con el fin de:

- permitir la instalación de las mesas de votación antes de las 8 horas de la mañana para que los electores puedan comenzar a votar ni bien abran las casillas de votación y disponer así de más tiempo para ejercer el derecho a votar;*
- exigir que la vigilancia de las urnas por los trabajadores electorales y los representantes de los partidos políticos sea aumentada;*

Los miembros de la delegación de la COPA creen que el funcionamiento de las urnas electrónicas, a prueba en determinados centros de votación del Distrito Federal por el Instituto Electoral de Distrito Federal (IEDF), deben ser explicados a los electores para prevenir errores y retrasos.

*Asimismo, debe ponerse a disposición más información de las condiciones para el uso de las casillas electorales especiales para los votantes fuera de su distrito electoral el día de las elecciones.*¹⁵⁹⁶

iv) Misión de observación electoral en México, Elecciones Federales 1 de Julio 2012.

Tras la preceptiva invitación de las autoridades mexicanas, y la aceptación de enviar una Misión de observación electoral por parte de la COPA, el Presidente de la COPA informó a las autoridades electorales de México sobre la composición de la delegación de la COPA, que sería dirigido por **Ileana Brenes Jiménez**, Vicepresidenta para la región de América Central de la COPA y diputada de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. La MOE COPA estaría compuesta por 21 parlamentarios, más el personal de apoyo técnico y administrativo, más otros 11 acompañantes.

Las Conclusiones de la MOE COPA sobre el proceso electoral son las siguientes:

“Al término de la misión de observación, los miembros de la delegación de la COPA señalaron que el proceso de votación se había desarrollado en un ambiente tranquilo, que las reglas electorales

¹⁵⁹⁶ INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA COPA, México 5 Julio 2009.

habían sido generalmente respetadas, así como la mayoría de las normas internacionales para unas elecciones democráticas.

*Quedaron impresionados por el sentido de responsabilidad cívica y la seriedad mostrada por los ciudadanos, así como por la calidad del trabajo realizado por los funcionarios electorales durante las elecciones. Como cuestión de hecho, miembros de la delegación emitieron un comunicado de prensa (Anexo 6) para subrayar el respeto de los mexicanos por sus instituciones y el ambiente pacífico en el que se habían celebrado las elecciones.*¹⁵⁹⁷

Entre las recomendaciones destacadas por la MOE, encontramos:

“Las misiones anteriores fueron enviadas en 2006 para las elecciones presidenciales y legislativas, y en 2009 para las elecciones legislativas. A raíz de esas dos misiones, se hicieron recomendaciones a las autoridades electorales mexicanas para mejorar las operaciones de la jornada electoral, incluyendo las siguientes:

- 1. Permitir que las casillas electorales sean establecidas antes de las 8 am para que los votantes realmente puede empezar a votar tan pronto como las casillas se abran, dándoles más tiempo para ejercer su derecho al voto.*
- 2. Exigir que las urnas sean selladas y aumentar la vigilancia de las mismas por los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos políticos.*
- 3. Permitir a los votantes emitir su voto en un ejercicio electoral previo si tiene previsto estar ausente de su distrito el día de la votación, a fin de evitar las largas colas y aglutinamiento en las casillas electorales especiales.*

Basándonos en las observaciones formuladas durante las elecciones del 1 de julio de 2012, notamos que la recomendación 2 en su conjunto se llevó a cabo. En las casillas observadas, las urnas fueron selladas apropiadamente en general y los observadores notaron la presencia de representantes de los partidos políticos en la mayoría de las casillas electorales.

Sin embargo, las recomendaciones 1 y 3 siguen siendo relevantes hoy en día. En primer lugar, la apertura de las casillas sigue siendo un problema. De los 134 casillas electorales visitadas, 19 se abrieron entre las 8 y las 8:30 am, 68 abrieron entre 8:30-09 a.m., 57 abrieron entre las 9 y las 9:30 am, 7 abrieron entre 9:30-10 a.m. y 2 abrieron entre 10 y 10:30 am. En resumen, los principales retrasos resultaron de las aperturas finales, creando frustración y largas filas en algunas casillas electorales. En cuanto a la instalación de las casillas electorales, la ley electoral dispone que los funcionarios de casilla deben instalar el equipo de votación requerido a partir de las 8 am, en hora en la cual los votantes ya han comenzado a hacer fila para ejercer su derecho al voto.

En consecuencia, la primera recomendación de la COPA es la siguiente: RECOMENDACIÓN 1

Permitir que las casillas electorales se establezcan antes de las 8 am para que los votantes puedan realmente empezar a votar tan pronto como dichas casillas abran, dándoles más tiempo para ejercer su derecho al voto.

La tercera recomendación en el informe de la misión en 2009 sugirió permitir que los votantes entregarán su boleta electoral con antelación para evitar largas filas en las casillas electorales especiales. Esta recomendación sigue siendo relevante, tomando en cuenta el hecho de que los observadores presenciaron largas filas en las casillas electorales especiales, así como la falta de boletas suficientes.

Por consiguiente, la segunda recomendación de la delegación de la COPA es la siguiente: RECOMENDACIÓN 2

Permitir a los votantes entregar la boleta electoral en un ejercicio electoral anterior en caso de tener previsto ausentarse de su distrito el día de la votación para evitar las largas colas y empujones en los centros electorales especiales.

También sería relevante contar con más información disponible sobre las condiciones en las que las casillas electorales especiales, a fin de que pueda ser utilizada por los votantes que no se encuentran en su distrito el día de la votación.

La delegación de la COPA recibió las expresiones de que algunos ciudadanos mexicanos que tenían poca o nula confianza en los resultados de la votación, a raíz de las acusaciones de compra de votos. Algunos observadores de la COPA reportaron que algunos votantes tomaron fotografías mientras ejercían su

¹⁵⁹⁷ INFORME FINAL DE LA MOE COPA, ELECCIONES FEDERALES MÉXICO 1 DE JULIO DE 2012.

derecho al voto. Para asegurar que los votantes no puedan probar por qué partido votaron al tomar una fotografía de su boleta electoral, se recomienda que controles sean puestos en marcha para evitar el uso de teléfonos celulares y cámaras en las cabinas de votación. Para evitar hacer recomendaciones que sean demasiado rígidas, se sugiere que las autoridades electorales elijan el tipo de controles que deben poner en su lugar. Sin embargo, algunas sugerencias se proporcionan a continuación:

- *Asegurar que los funcionarios electorales informen a cada votante que los celulares deben estar apagados y que está prohibido tomar fotos en la mesa de votación, incluyendo dentro de la cabina de votación;*
- *Colocar señales a la vista que prohíban tomar fotografías;*
- *Establecer sanciones para disuadir a posibles infractores.*

RECOMENDACIÓN 3

Prohibición de la toma de fotografías en el centro de votación.¹⁵⁹⁸

IV) LOS INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.

i) La Misión de Observación de la Secretaría General de la CAN destaca la madurez democrática y el clima de transparencia en elecciones ecuatorianas 2009.

La Misión de Observación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, encabezada por su Secretario General **Freddy Ehlers**, destacó la madurez democrática que demostraron los ecuatorianos en las elecciones generales, así como el clima de tranquilidad y transparencia en el que se desarrolló este proceso.

“Hemos podido constatar la madurez democrática de los ecuatorianos expresada en la asistencia masiva a los recintos electorales y la forma respetuosa en que se efectuó la votación”, señaló la Misión Electoral.

Destacó que el proceso electoral ecuatoriano ha ampliado la noción de ciudadanía al garantizar la votación de los migrantes en distintos países, es decir, de los jóvenes a partir de los 16 años, de los extranjeros con una residencia de al menos cinco años en este país y de miembros de la Policía y Fuerzas Armadas y de las personas detenidas en las cárceles a las cuales no se les ha notificado sentencia de fondo.

Asimismo, resaltó el papel fundamental que jugó el Consejo Nacional Electoral en la orientación a la ciudadanía y la movilización de una maquinaria tecnológica novedosa y de importantes recursos humanos, entre los que se encontraban Consejeros, Juntas Receptoras de Voto, Juntas Intermedias de Escrutinio, Coordinadores de Recinto

¹⁵⁹⁸ INFORME FINAL DE LA MOE COPA, ELECCIONES FEDERALES MÉXICO 1 DE JULIO DE 2012.

y voluntarios para la atención de las personas con discapacidades, así como Observadores Internacionales.

"Todo ello es una manifestación más de la consolidación y el vigor de la democracia en los Países Miembros de la Comunidad Andina", concluyó la Misión.¹⁵⁹⁹

ii) Misión de Observación Electoral en Ecuador 2013.

La Secretaría General de la Comunidad Andina formó parte de las Misiones de Observación del proceso Electoral que se llevaron a cabo en Ecuador, el domingo 17 de febrero de 2013, para elegir al Presidente de la República, y a los Miembros de la Asamblea Nacional y del Parlamento Andino.

Este proceso electoral contó con la presencia de observadores de organizaciones internacionales, entre las cuales se encuentran, además de la Secretaría General de la CAN, la Unión Africana, la ASEAN, UNIORE, el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, la OEA, la UNASUR, así como las misiones de observación de los organismos electorales de diversos países, entre ellos los de Bolivia y Perú, elevándose el número de observadores a más de 320.

"Con el envío de una misión electoral para las elecciones de Ecuador, la Secretaría General de la CAN pretende apoyar el proceso democrático ecuatoriano y contribuir a cumplir su objetivo de celebrar una fiesta democrática", manifestó el Secretario General a.i. de la Comunidad Andina, Adalid Contreras Baspineiro.¹⁶⁰⁰

ii) La Secretaría General CAN envía a Bolivia una misión de observación para el referéndum de 2009.

La Secretaría General de la Comunidad Andina envió, a solicitud del gobierno boliviano, una Misión de Observación Electoral *"para dar fe de la calidad y transparencia de la consulta ciudadana"* durante el referéndum sobre la nueva Constitución Política de Bolivia.

¹⁵⁹⁹ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np27-4-09.htm>

¹⁶⁰⁰ <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3342&accion=detalle&cat=NP>

La misión estuvo integrada por los funcionarios internacionales **Sandra Charris** y **Adolfo López**, quienes participarán en calidad de observadores durante la jornada electoral que se desarrolló el domingo 25 de enero de 2009.

Los observadores de la Secretaría General de la CAN actuaron junto con los observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), el Centro Carter, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y las Naciones Unidas, entre otras organizaciones.¹⁶⁰¹

VI) LOS INFORMES DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL PARLAMENTO ANDINO (MOPA).

En el 2000 se creó la Misión de Observación Electoral del Parlamento Andino, MOPA. La MOPA asiste a todos los procesos electorales que se llevan a cabo en los países miembros. Es responsable de observar, vigilar y verificar que cada uno de estos se realicen bajo los parámetros normales que permitan la consolidación de la democracia y gobernabilidad.

i) La MOPA en las Elecciones Generales de la República del Ecuador.

Con el objetivo de contribuir a la consolidación de la democracia, el 13 de febrero, la Misión de Observación Electoral del Parlamento Andino MOPA se integró al proceso de observación electoral organizado por el Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador en las elecciones del 17 de febrero, en las cuales se eligió Presidente, Vicepresidente, 137 legisladores de la Asamblea Nacional y cinco representantes al Parlamento Andino.

La MOPA asiste, en cumplimiento de sus atribuciones, a los procesos electorales de los Países Andinos para observar y vigilar que dichos procesos se realicen teniendo en cuenta los **parámetros democráticos** y la **normatividad de cada uno de los países**. Para llevar a cabo estas funciones, la Misión de Observación fue liderada por el Presidente del Parlamento Andino, Parlamentario **Héctor Helí Rojas Jiménez** y

¹⁶⁰¹ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np22-1-09.htm>

conformada de los Parlamentarios por Colombia, **Gloria Flórez y Oscar Arboleda**, por Perú, **Hilaria Supa y Alberto Adrianzén** y el Secretario General del Parlamento Andino **Rubén Vélez Núñez**.

Finalizada la Misión, la MOPA emitió un **informe final de observación del proceso electoral**, que contó con una relación de hechos observados, criterios utilizados, clima electoral, problemas enfrentados, recomendaciones al Estado anfitrión y agradecimientos a sus autoridades.¹⁶⁰²

VI) LAS DECLARACIONES SOBRE ELECCIONES DEL CEELA.

i) Elecciones 14 abril 2013 Venezuela.

Según **Guillermo Reyes**, integrante de la Misión del CEELA:

"El resultado de ayer es el reflejo de un país que ha evolucionado en su sistema electoral, en el reconocimiento a su constitucionalidad, en el respeto a las ideas y a las posiciones de los otros. Se convierte en un sistema digno de imitar".

"El proceso cumplió con los estándares internacionales y la legislación nacional, en especial a las áreas de expresión y transparencia en la administración electoral".

"El proceso se llevó a cabo de manera muy satisfactoria. Los actores políticos, las autoridades y, fundamentalmente, el pueblo aportaron con responsabilidad y respeto para que los comicios se desarrollen ordenadamente".¹⁶⁰³

ii) Elecciones Generales Paraguay 2013.

"En general el proceso se llevó a cabo de manera exitosa. Los actores políticos, las autoridades electorales, y el pueblo paraguayo cumplieron con su compromiso cívico. No se observó casos de enfrentamiento entre partidarios, ni violaciones a las normas electorales.

La misión destaca el respeto de la voluntad popular, que la jornada haya transcurrido pacíficamente, así como también, la alta participación ciudadana, dentro de los parámetros propios de las elecciones presidenciales de la región.

Reconocemos el esfuerzo realizado por la Justicia Electoral, asimismo el respeto y la responsabilidad demostrada por los paraguayos que ha consolidado y reafirmado el fortalecimiento de la institucionalidad electoral como sustento del sistema democrático.

El CEELA, como Consejo integrado por expertos electorales de diferentes organismos electorales de América Latina, reconoce los importantes avances que el TSJE ha logrado en el perfeccionamiento del sistema electoral paraguayo, y enfatiza en el respeto y credibilidad que le

¹⁶⁰² http://www.parlamentoandino.org/index.php?option=com_content&view=article&id=40:elecciones-generales&catid=53:noticias-y-actualidad&Itemid=262

¹⁶⁰³ <http://www.avn.info.ve/contenido/consejo-expertos-electorales-resultados-electorales-no-pueden-utilizarse-para-deslegitimar>

*dispensan, tanto a ciudadanos como a los actores políticos por haber construido una cultura de confianza que culminó con una jornada electoral valorada por la comunidad nacional e internacional como justa, libre, participativa y democrática.*¹⁶⁰⁴

iii) Elecciones Generales Nicaragua 2011.

El Jefe de la delegación del Consejo de Expertos Electoral de América Latina (CEELA), Nicanor Moscoso, aseguró que:

“dado el gran número de fiscales o testigos de los partidos políticos que participan en el actual proceso de elecciones, está garantizado que el vencedor de los comicios, realmente será producto del respaldo popular del pueblo.

En los procesos electorales nicaragüenses, es imposible irrespetar la voluntad del pueblo, por las características establecidas en la ley electoral y por el “ejército” de fiscales que tiene cada partido o grupo político que participa en el proceso.

Para nosotros es una de las elecciones más fáciles de observar, porque ustedes tienen un autocontrol que nace de la propia ley, que inteligentemente los diputados en su momento la establecieron así, tanto en la constitución, como en sus leyes respectivas.

No hay posibilidades de cambiar resultados, porque los interesados de cuidar el voto, son los mismos fiscales de los partidos, los miembros de las Juntas Receptoras de Votos.

Ustedes tienen la presencia constante de testigos (fiscales) de los partidos políticos en todas las etapas, cosa que no se ve casi en ningún país de América Latina

Ustedes tienen una autorregulación y nosotros venimos en una suerte de acompañamiento a ver la experiencia que van tomando, llevarla a otros países lo bueno que se haga aquí, lo aconsejamos en otros países que se haga y lo malo que se hace en un país, aconsejamos en otro país que no se repita.”

Por último, el Jefe de la Delegación valoró que la participación del comandante Daniel Ortega como candidato, da una connotación muy especial a Nicaragua y a su proceso electoral.

*“No todos los países tienen la característica de un presidente (comandante Daniel Ortega Saavedra) con ese bagaje de historia política y revolucionaria”.*¹⁶⁰⁵

VII) MERCOSUR

i) Informe de la Misión de Observación Electoral del MERCOSUR sobre las Elecciones Generales y Referendos Autonómicos del Estado Plurinacional de Bolivia celebrado el 6 de diciembre de 2009¹⁶⁰⁶

Esta Misión de Observación Electoral surge de la solicitud realizada por la Corte Nacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia a la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) y al Parlamento del MERCOSUR. La Presidencia de la Misión estuvo a cargo del Parlamentario del MERCOSUR **Dr. Rosinha**.

¹⁶⁰⁴ <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=72889&cat=Politica>

¹⁶⁰⁵ <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article30447>

¹⁶⁰⁶ Informe Final MOE Mercosur.

En esta Misión de Observación electoral del 6 de diciembre de 2009, el Observatorio de la Democracia (ODPM) en cooperación con la CRPM, se constituyó integrado por los Parlamentarios del MERCOSUR participantes y funcionarios designados por las respectivas Cancillerías de los Estados Partes del bloque.

La Misión tuvo presencia continua en Bolivia desde el 3 de diciembre, con la llegada del Jefe de Misión y de los delegados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La Misión estuvo presente en las ciudades de La Paz, El Alto y zonas rurales aledañas.

Todos los observadores requirieron a las autoridades de la Corte Nacional Electoral intercambio de información acerca de las características del acto, el nuevo sistema de empadronamiento electoral biométrico, el voto en el exterior, el reglamento de la observación, entre otros temas.

Al finalizar la jornada, una vez cotejada la información de que disponía la Misión Mercosur con la de otras Misiones de Observación, así como con la propia Corte Nacional Electoral, se emitió un comunicado de prensa, firmado por la Presidencia de la Misión, con las siguientes **recomendaciones**:

“La Misión, con el objetivo de contribuir al perfeccionamiento del proceso electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, sugiere lo siguiente:

- a) La necesidad de establecer un local fijo en cada recinto electoral para los notarios, donde el ciudadano lo pueda ubicar fácilmente y formular sus consultas y solucionar los eventuales problemas;*
- b) Aquellos ciudadanos que están en tránsito deberían poder justificar su voto, ante los notarios, en cualquier recinto de votación;*
- c) Ampliar y perfeccionar la capacitación de los jurados de las mesas de votación;*
- d) Renovar sólo el 50% de los jurados de las mesas de votación de una elección para otra, a fin de contar con personal experimentado en la nueva elección;*
- e) Que todos los recintos de votación estén ubicados en locales que ofrezcan buena protección a las inclemencias del tiempo y con acceso a facilidades sanitarias;*
- f) Que la lista índice de votantes y la lista de certificados de sufragio sean integradas en una única lista, con dos columnas distintas, para que los nombres de los votantes no deban ser buscados en dos oportunidades y que así se acelere el proceso de votación;*
- g) Realizar con mayor antelación las invitaciones a la misión de observación electoral, a través de los canales MERCOSUR correspondientes, para permitir una mejor organización del programa de trabajo y contar con suficientes observadores como para realizar la una distribución nacional de los mismos.*

Asimismo, al momento de recibir las invitaciones, el Observatorio de la Democracia del Parlamento del MERCOSUR se compromete a efectuar todos los trámites necesarios para obtener una rápida designación de observadores de los países miembros.”

Como **conclusiones de la valoración del proceso electoral** por parte de la MOE MERCOSUR, recogemos:

“Hemos presenciado unas elecciones ejemplares, que muestran la extraordinaria vocación de los bolivianos por someter sus decisiones políticas trascendentes al pronunciamiento de la voluntad popular.

Analizamos la marcha de los comicios y el comportamiento de las autoridades en las mesas que tomamos como muestra. Verificamos el rigor de los bolivianos para cumplir con sus deberes al momento de votar y el rigor de las autoridades para preservar el secreto. También comprobamos el cumplimiento de las reglas en el momento del escrutinio.

Puesto que los comicios fueron legales, legítimos y apegados a los reglamentos electorales, no tenemos duda de que serán respetados por todos los bolivianos, desde el Presidente Evo Morales a cada uno de los ciudadanos, en todas las regiones y rincones de la querida República de Bolivia.”

VIII) PARLATINO.

Entre las **Misiones de observación electoral desarrolladas por el Parlatino**, podemos citar la siguiente:

i) El Informe de la Misión de observación electoral del Parlamento Latinoamericano (Bolivia, agosto de 2008).

El 10 de agosto de 2008, cumpliendo con las disposiciones contenidas en la ley 3850 del 12 de mayo de 2008, se llevó a cabo el Referéndum Revocatorio de Mandato Popular del Presidente, Vicepresidente y Prefectos en la República de Bolivia, jornada en la cual los ciudadanos ejercieron masivamente sus derechos cívicos.

La Corte Nacional Electoral invitó formalmente al Parlamento Latinoamericano a participar de la Misión de Invitados Extranjeros como Observadores Internacionales del proceso. Atendiendo a la invitación formulada por la máxima autoridad electoral boliviana y por expresa instrucción del Presidente del Parlamento Latinoamericano se dispuso la conformación de la Misión de Observadores, designándose a la Secretaria General del Organismo, senadora **Sonia Escudero**, como Jefa de Misión. Integró también la delegación

el Diputado **Cándido Aguilera Fernández**, Vicepresidente por la República del Paraguay.

El 10 de agosto de 2008 el pueblo boliviano acudió masivamente a las urnas a votar en el marco del Referéndum Revocatorio de Mandatos de Presidente, Vicepresidente y Prefectos. Las elecciones en general, estuvieron bien administradas, fueron libres y masivamente participativas.

Con el objeto de cumplir con la realización de este compromiso, se presentan a las autoridades correspondientes las siguientes **conclusiones y recomendaciones:**

“Depuración de Padrones. De acuerdo con el artículo 70º f) del Código Electoral de la República de Bolivia “los ciudadanos que no sufragaron en la última elección general o municipal, serán depurados por la Corte Nacional Electoral.” Ésta cláusula conduce a que de los 5.692.573 ciudadanos bolivianos sólo 4.055.209 se encuentren inscritos en los padrones en condiciones de votar. En un país con una elevada tasa de movilidad poblacional geográfica y fuerte inestabilidad política esta disposición dificulta una real participación popular. La Misión registró reiterados episodios de personas que deseaban votar pero se encontraban depuradas del sistema, por lo cual llama a las autoridades a reconsiderar estas disposiciones. Por su parte, la modalidad de que el votante firme al lado de su nombre en el padrón electoral da lugar a confusión dado el escaso margen entre las casillas de un nombre y otro. Ello abre la posibilidad de que un ciudadano que imprimió su firma en un lugar equivocado, sea penalizado en la próxima elección. Por lo tanto, la Misión sugiere también la modificación de esta práctica hacia acciones que permitan verificar fehacientemente quienes concurrieron a votar y quienes no.

Legitimidad de disposición de la Corte Nacional Electoral sobre umbral de revocatoria de Prefectos. La decisión de la CNE (coordinada con las cortes departamentales) ha sido justificada como requisito de igualdad y universalidad de los disímiles umbrales establecidos por la ley 3850, que dependían de la cantidad de votos que habían conseguido los Prefectos en la elección anterior, lo cual desfavorecía fuertemente a aquellos que habían sido electos por un importante porcentaje de votos. Se trata de una norma de reglamentación técnica de la ley.

Integración de la Autoridad Electoral. La Corte Nacional Electoral, al momento de la realización del Referéndum se encontraba compuesta sólo por 3 miembros de los 5 correspondientes y el Congreso (que debería proceder a las designaciones correspondientes) no se había expedido sobre nuevas designaciones. Lo mismo sucedía con el Tribunal Constitucional (como dijimos, integrada por una única magistrada) En consideración de ello, se llama al Congreso de la República de Bolivia a proceder a la pronta designación de los cargos vacantes.

Identificación ciudadana. En Bolivia existen cuatro identificaciones distintas de la ciudadanía: la cédula de identidad, el pasaporte, la libreta del servicio militar y el documento de identidad. En el Padrón Electoral se utiliza sólo el documento pero el elector puede concurrir a votar con cualquiera de sus identificaciones, aunque éstas estuvieren vencidas. La aceptación de estas identificaciones depende de las autoridades de mesa. La posibilidad de concurrir a votar con una identificación diferente a la que fue utilizada al momento de la confección del padrón, parece ser una fragilidad del sistema por lo que se sugiere a las autoridades correspondientes tomar los recaudos necesarios para la unificación del sistema de identificación del ciudadano.

Información ciudadana. El artículo 14º de la Ley de Referéndum establece que “(I) Una vez publicada la convocatoria al Referéndum, la Corte Nacional Electoral llevará a cabo, en la respectiva circunscripción, una campaña de información a la ciudadanía, mediante los medios de comunicación” y “(II) La Corte Nacional Electoral regulará el uso de la propaganda”. Se destaca la importancia del primer inciso del citado artículo, a la vez que se llama la atención sobre el uso de propaganda oficial el día de los comicios en los periódicos de la jornada. No se observa auditoría de las actas de votación. Se destaca la

disponibilidad de una línea telefónica especial “Centro de Atención al Ciudadano” (800111818), disponible en idioma español, quechua y aymará.

Proceso de Diálogo. Se destaca la labor de la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales en el proceso de diálogo que derivó en la disminución de la tensión entre las diferentes regiones del país, máxime frente a la realización del Referéndum.

Autoridades Electorales. Es loable el nivel de conocimiento técnico de los integrantes de mesas y de los electores, lo cual contribuyó a que la jornada comicial fuese distendida y concluyera de la mejor manera.

Observadores Internacionales: La presencia de misiones de observación electoral, tanto internacionales como nacionales, en las diferentes etapas del proceso electoral contribuyó a cimentar la confianza ciudadana en la fiscalización del proceso. Se destacan las diferentes contribuciones y se propone a los observadores realizar recíprocos intercambios de información. Cabe destacar la cooperación total de las autoridades de la Corte Nacional Electoral para el cumplimiento de nuestras funciones, como ser, informaciones irrestrictas sobre el Referéndum, explicaciones sobre la jornada electoral, el reglamento y cuestionario de observación, el sistema electoral, los medios de traslados y demás logística, más allá de la custodia física. “

Como **conclusiones** de la Misión:

“Dado el éxito electoral, el Parlamento Latinoamericano quiere expresar su más sincera felicitación a las autoridades electorales y del gobierno y a todos los actores intervinientes en el proceso. En particular, desea expresar un agradecimiento especial a todas las autoridades políticas con cargos ad referendum, que cumplieron su compromiso de respetar los resultados de las elecciones.

Pero sobre todo, la Misión entiende que el gran protagonista es el pueblo boliviano y su voluntad, mayoritaria y firmemente expresada, de defender a la democracia. Por ello, consideramos fundamental apoyar y alentar, de manera permanente, el sostenimiento y consolidación en Bolivia de una democracia cada vez más participativa y con instituciones cada vez más firmes.

El Parlamento Latinoamericano llama a abandonar toda actitud hostil, aislacionista y antidemocrática, construyendo así instancias de diálogo que conduzcan a la reconciliación boliviana.”¹⁶⁰⁷

Los integrantes de la Misión de Observación Electoral elevan a la Mesa Directiva del Parlamento Latinoamericano la siguiente **DECLARACIÓN ELECCIONES EN BOLIVIA:**

“LA MESA DIRECTIVA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

- 1. Saluda el pacífico desarrollo del Referéndum Revocatorio de Mandatos en la hermana República de Bolivia llevado a cabo el pasado 10 de agosto de 2008, saludando al pueblo boliviano por la masiva participación ciudadana en los comicios, acto que fortalece sustancialmente la participación democrática y coadyuva a la consolidación de una profunda y universal cultura cívica en el país.*
- 2. Congratula a las autoridades ratificadas en sus cargos, entre los que se encuentra el sr. Presidente de la Nación D. Evo Morales Aymá, el Vicepresidente Álvaro García Linera y los Prefectos de Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando, Tarija, Potosí y Oruro.*
- 3. Acoge con beneplácito el discurso de conciliación y llamado al diálogo del Presidente Evo Morales Aymá luego de los comicios, paso fundamental en pos de la implementación de políticas de cohesión social.*
- 4. Agradece a las autoridades electorales de la República de Bolivia la invitación remitida al Parlamento Latinoamericano a efectos de asistir a las jornadas electorales en carácter de Observador Electoral, misión que ha sido llevada a cabo por la Sra. Secretaria General del Organismo, senadora Sonia Escudero, y por el Sr. Vicepresidente del Organismo por la República de Paraguay, Diputado Cándido Aguilera Fernández.”¹⁶⁰⁸*

¹⁶⁰⁷ INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL PARLAMENTO LATINOAMERICANO, Referéndum Revocatorio Bolivia, 10 Agosto 2008.

¹⁶⁰⁸ INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL PARLAMENTO LATINOAMERICANO, Referéndum Revocatorio Bolivia, 10 Agosto 2008.

IX) Informes de las Misiones de observación electoral del PARLAMENTO CENTROAMERICANO.

Procedamos con el análisis breve de algunos de los informes de observación el **PARLACEN**.

i) Misión Parlacen en las Elecciones Nicaragua 2011.

“La delegación del Parlamento Centroamericano que observó las elecciones generales de Nicaragua comunicó a través de un informe suministrado a las autoridades electorales de ese país que el proceso celebrado este domingo transcurrió normal, en paz y con la participación masiva de la población mayoritariamente joven.

“No existen hechos que alteren el orden, todo se encuentra en normalidad”, manifestó Manolo Pichardo, quien preside el PARLACEN y encabezó la misión”.

“Las junta receptoras de votos se conformaron en tiempo y forma, abrieron las puertas al votante a las 7 de la mañana de acuerdo a lo establecido por las autoridades electorales y lo más importante es que el 90% de los votantes que han acudido a depositar su voto lo han hecho en tranquilidad, en paz sin alterar el proceso”, enfatizó Pichardo quien se hizo acompañar de las diputadas dominicanas, Carmen Mirelys Uceta y Martha Pérez, y el diputado nacional Juan Andrés Comprés Brito. También, los hondureños Gloria Aquelí y Roberto Emilio Arqueta, el panameño Dorindo Cortez y Nelson de la Cruz Alvarado de El Salvador.

El presidente del PARLACEN Manolo Pichardo también se reunió con los candidatos presidenciales Fabio Gadea del Partido Liberal Independiente (PLI; Enrique Quiñónez de La Nueva Alianza Liberal, y Arnoldo Alemán lacayo del Partido Liberal Constitucionalista, PLC, para conocer sus inquietudes en relación al desarrollo de los comicios generales. ”¹⁶⁰⁹

ii) La Misión Parlacen en las Elecciones Venezuela 14 abril de 2013.

“El Parlamento Centroamericano (Parlacen) calificó hoy de “legítimas y transparentes” las elecciones presidenciales celebradas el domingo en Venezuela, las cuales fueron ganadas por el candidato chavista Nicolas Maduro.

“La misión oficial del Parlacen que acompañó el proceso electoral venezolano de este recién pasado 14 de abril, las calificó de legítimas y transparentes”, señaló el foro regional en un comunicado difundido en la capital guatemalteca, donde se encuentra su sede central.

El Consejo Nacional Electoral venezolano, agregó el Parlacen, “actuó y dirimió en apego a la voluntad ciudadana”, y el proceso electoral “se desarrolló en completa calma, con una amplia participación de los electores, en un ambiente de paz y tranquilidad”.

La misión de observación electoral del Parlacen estuvo integrada por los diputados Leonel Vásquez Búcaro, Daniel Ortega Reyes, Roberto Alejos Vásquez, Cirilo Lemos, Álvaro Colom y Julio César Grijalva. ”¹⁶¹⁰

iii) La Misión de observación electoral del PARLACEN en la República Dominicana 2012.

¹⁶⁰⁹ <http://destelao.com/index.php/internacionales/3811-informe-parlacen-observacion-electoral-nicaragua-dice-proceso-transcurrio-normal>

¹⁶¹⁰ <http://www.tvwfdc.com/2013/04/17/parlacen-califica-de-legitimas-y-transparentes-las-elecciones-venezolanas/>

“El Parlamento Centroamericano, PARLACEN, felicitó al pueblo dominicano por la madurez alcanzada y el civismo demostrado en el proceso electoral del domingo; y al presidente electo, Danilo Medina, por su victoria en las urnas.

En un comunicado de prensa institucional, firmado por el presidente del PARLACEN, Manolo Pichardo, el organismo consideró que “las elecciones marcaron un paso firme en la ruta democrática en la que los dominicanos escogieron de manera participativa a su principal autoridad en el país y a sus diputados de ultramar”.

“Felicitamos al pueblo dominicano por avanzar en el proceso de consolidación democrática en el país”. Por otro lado, una delegación de legisladores del PARLACEN de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá observó las elecciones presidenciales en el país en calidad de visitantes internacionales y definió el proceso como normal, en calma y transparente.

Los diputados Guillermo Daniel Ortega Reyes, vicepresidente del PARLACEN; Carlos Remberto González; secretario de Junta Directiva; Augusto Adrian Valle Castellón; de Nicaragua; y Carlos Ernesto Vargas Pineda, presidente de la Comisión de Partidos Políticos, calificaron las elecciones como exitosas y valoraron de manera positiva el comportamiento de los dominicanos.”¹⁶¹¹

ANEXO A. INFORMES MISIONES CAPÍTULO 9.

I) INFORMES DE LA UNIÓN AFRICANA.

i) ELECCIONES A LA ASAMBLEA NACIONAL DE GAMBIA (2012)¹⁶¹²

En su informe preliminar, la misión liderada por Dr. Samuel Azu'u Fonkam, presidente de la Comisión Electoral Independiente de Camerún, afirmó que la misión observó las elecciones dentro del espíritu y letra de la *Declaración de Durban sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África*. La MOE UA se desplegó tras recibir la invitación del gobierno de la República de Gambia y de la Comisión Electoral Independiente.

La Misión de la UA concluyó que las elecciones de desarrollaron de manera que los resultados han reflejado la voluntad del pueblo soberano de Gambia.

Los miembros de la MOE de la UA asistieron a una reunión informativa organizada por la Comisión Electoral para los observadores internacionales que les ponía al día de la normativa electoral y constitucional del país, así como de la situación de seguridad y de otros aspectos del proceso electoral. La UA desplegó 11 equipos a diferentes lugares del país.

a.1. Observación general

La MOE confirmó que el proceso electoral fue generalmente tranquilo y que se desarrolló de conformidad con la Constitución y las leyes electorales de Gambia.

¹⁶¹¹ <http://parlacen honduras.blogspot.com.es/2012/05/parlacen-felicita-presidente-electo-rd.html>

¹⁶¹² <http://observer.gm/afrika/gambia/article/au-observers-on-the-spot-counting-contributes-to-transparency-in-gambian-elections> (Informe UA Elecciones Gambia 2012).

La MOE también indicó que la campaña se desarrolló de forma pacífica, aunque se reportaron algunos casos de intimidación. De acuerdo al Jefe de misión, el gran desequilibrio en las capacidades financieras y materiales de los candidatos ha podido ocasionar una escasa visibilidad de los partidos no oficialistas y de los candidatos independientes.

La MOE también destacó la necesidad de un mayor diálogo entre los actores políticos, mientras que destacó que la participación de mujeres candidatas fue mínima, pues sólo 5 de los 74 candidatos fueron mujeres.

La Misión elogió la preparación y el manejo de las elecciones por la Comisión Electoral Independiente, así como enfatizó que el cómputo y el recuento de votos en los centros de votación justo después del cierre de las urnas son dignos de mención y contribuye a la transparencia del proceso electoral en Gambia.

La MOE finalmente observó que la cobertura de medios en las elecciones fue mínima.

a.2. Centros de votación y materiales electorales

En los centros de votación y la distribución de materiales, la MOE UA observó que la mayoría de los centros de votación se ubicaron mayoritariamente en instituciones públicas, escuelas, centros de salud, mientras que sólo unas pocas radicaron en mercados o comisarías de policía.

La Misión declaró que los materiales de votación fueron entregados en tiempo adecuado y en cantidad suficiente. La tinta indeleble fue de buena calidad, garantizando el secreto de voto de los ciudadanos.

“Los compartimentos de votación en algunos centros de votación estaban pobremente iluminados, haciendo difícil a los votantes la identificación de sus candidatos; la entrega de la lista de votantes a los representantes de los candidatos hizo el proceso inclusivo y más transparente”.

a.3. Personal electoral

“Las mujeres y los jóvenes estuvieron bien representados en las mesas electorales en general; el personal electoral manejó el proceso de votación de manera eficiente y transparente”.

a.4. Participación de votantes

La MOE también indicó que se produjo una significativa caída de la participación de los votantes en las elecciones a la Asamblea Nacional, con una cifra ligeramente inferior al 50 %.

a.5. Observadores independientes, agentes de partidos y personal de seguridad.

El Equipo de observadores de la UA también confirmó que los observadores domésticos, sobre todo de organizaciones de la sociedad civil, estuvieron presentes en la mayoría de los centros de votación.

“Expertos electorales de la Mancomunidad Británica, la Organización de la Conferencia Islámica, y de ONGs de Chad y Costa de Marfil estuvieron también presentes en los centros de votación”, declaró la Misión.

La MOE advirtió que personal de seguridad estaba presente en todos los centros de votación, y su presencia fue entrometida en algunos centros de votación. Además, agentes de los candidatos también estuvieron presentes en

la mayoría de centros de votación. La MOE afirmó que la presencia de jefes tradicionales y líderes municipales fue también monitorizada en algunos centros de votación y, en algunos casos, aquellos interfirieron el proceso.

a.6. Votación y recuento

En la votación y el recuento, la MOE afirmó que el proceso se desarrolló ordenada y pacíficamente, así como el recuento y cómputo de los votos se realizó en los centros de votación de forma transparente, y el resultado fue anunciado y publicado en cada centro de votación antes de la transmisión de resultados a los centros de cómputo.

Además, las personas con discapacidad, los ancianos y las embarazadas fueron atendidas de forma preferente y asistidas durante el voto, mientras se garantizó que no había actos de intimidación ni coerción durante su votación.

La MOE igualmente observó que la mayoría de votantes estaba en posesión de la tarjeta de votante, haciendo fácil el proceso de identificación de votantes fácil y efectivo.

a.7. Otras deficiencias

Aparte de las deficiencias ya mencionadas, la MOE UA destacó algunas deficiencias en el proceso electoral, apuntando que los censos de votantes no se publicaron en los centros de votación ni fueron actualizados.

a.8. Recomendaciones

La MOE UA efectuó algunas recomendaciones después de observar la totalidad del proceso electoral de Gambia, aduciendo que la Comisión Electoral debería publicar los listados de electores en sus respectivos centros de votación antes de la jornada de votación.

- Se recomendó por la MOE que la Comisión Electoral debería asegurar que todos los centros de votación están claramente señalizados para una fácil localización.
- Asimismo, la MOE recomendó a la Comisión Electoral debería establecer mecanismos para el diálogo entre los actores electorales.
- De igual modo, la MOE recomendó que se elaboraran programas de sensibilización para agencias de seguridad en su papel en el proceso electoral.
- Por otro lado, la MOE también reclamó que se iniciaran reformas en el sistema político y electoral que animaran y fomentaran la participación de las mujeres en la gobernanza de Gambia.
- Por último, también recomendó que el gobierno y los actores electorales consideraran revisar la ley sobre financiación pública de los partidos políticos y el uso de recursos públicos a fin de asegurar la equidad en la participación de los contendientes, así como indicó que eran necesarias reformas en relación al registro continuado de votantes y la actualización del registro de electores.

a.9. Conclusión

Como conclusión, la Misión de Observación Electoral de la Unión Africana concluyó que las elecciones de 29 de marzo de 2012 en la República de Gambia se desarrollaron de manera que reflejaron fielmente la voluntad del pueblo soberano de Gambia.

ii) ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS EN ZIMBABWE 31 DE JULIO DE 2013.

El Jefe de la Misión de Observación de la Unión Africana en Zimbabwe manifestó que las elecciones de 31 de Julio de 2013 fueron libres, justas y creíbles.

El Jefe de la Misión de la UA, Olusegun Obasanjo, ex presidente de Nigeria, reconoció que “se habían producido incidentes que podían ser quiebras de la Ley”, pero concluyó que “los resultados reflejaron la voluntad de la población”. No obstante, la UA subrayó algunas preocupaciones sobre el modo en que se desarrolló la votación.

Asimismo, interesa poner de manifiesto que la SADC también validó estas elecciones, instando a los dos candidatos rivales a respetar el resultado de la votación en los siguientes términos, por medio del Jefe de la Misión SADC:

“En democracia nosotros no sólo votamos, no solo hacemos campaña, sino que aceptamos los hechos que no nos favorecen, sobre todo, el resultado de las elecciones”.

Contrariamente a las conclusiones de la SADC y de la UA, así como la de los observadores electorales de otros países africanos presentes en la Misión de UA, Botswana afirmó que la región “no debería crear el precedente no deseado de permitir excepciones a sus propias reglas” en la conducta de la votación de Zimbabwe. En una declaración en Harare, Botswana declaró que sus 80 observadores electorales concluyeron que las condiciones para calificar como libres y justas estas elecciones no fueron cumplidas a causa de irregularidades generalizadas.¹⁶¹³

Las críticas de Botswana sobre las elecciones en Zimbabwe contrastan con la aprobación del proceso por parte de los observadores de Tanzania, Kenya, y de otros países. El presidente de Sudáfrica, Jacob Zuma, jefe mediador en Zimbabwe, felicitó a Mugabe. Gran Bretaña, los Estados Unidos y otros países occidentales criticaron el proceso.

La declaración de Botswana criticó la tardía publicación de las listas de votantes, alegando que así prevenía el recuento de los datos. Los observadores de Botswana observaron irregularidades en las diversas formas de identificación utilizadas para permitir votar a los individuos así como “las creíbles alegaciones” de que muchos electores fueron rechazados en algunos colegios electorales.

Fue claro que “*el proceso fue debilitado debido a estas y otras irregularidades*”, declaró el gobierno de Botswana. Éste reclamó una auditoría independiente del proceso electoral, lo que podía ayudar a encontrar vías de solución para actuar en un Zimbabwe profundamente dividido.

¹⁶¹³ http://www.washingtonpost.com/world/africa/botswana-break-ranks-with-other-african-countries-says-zimbabwe-poll-wasnt-free-and-fair/2013/08/06/aa27c6d4-fe87-11e2-8294-0ee5075b840d_story.html

El saliente primer ministro, Morgan Tsvangirai, calificó el proceso como “nulo y no vinculante” y juró que su partido anteriormente en la oposición no participará en ninguna institución del gobierno si un tribunal no revoca los controvertidos resultados.¹⁶¹⁴

II) INFORMES MISIONES OBSERVACIÓN SADC.

i) ZIMBABWE

i.1) REFERENDUM CONSTITUCIONAL ZIMBABWE 16 MARZO DE 2013.¹⁶¹⁵

La Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC) fue invitada por el gobierno de la República de Zimbabwe para observar el Referéndum Constitucional celebrado el 16 de marzo de 2013. En base a los *“Principios y Directrices SADC que gobiernan las elecciones democráticas”*, la Misión desplegó 12 equipos de observadores a lo largo de las 10 provincias de la República de Zimbabwe.

La Misión observó que la fase de pre- referéndum se caracterizó por una atmósfera ampliamente cívica y tolerante. En el curso de la observación del referéndum, **la Misión apreció que existía una adherencia generalizada a los instrumentos nacionales legales así como a los Principios y Directrices que gobiernan las Elecciones Democráticas.**

1. Entre las **mejores prácticas democráticas** que la MOE recoge en su informe a colación de estas elecciones, destacan:
 - a) La Comisión Electoral ha proporcionado un apoyo material y logístico adecuado para asegurar que todos los ciudadanos mayores de edad participen en el referéndum.
 - b) La acreditación de observadores se realizó con rapidez.
 - c) La disponibilidad de cabinas de votación aceleró el proceso electoral.
 - d) La tinta indeleble se utilizó debidamente para evitar la votación múltiple.
 - e) Se han utilizado urnas translúcidas.

2. La MOE compartió con las autoridades de Harare las siguientes **recomendaciones**:
 - a) Necesidad de crear un mecanismo para que los fondos destinados a la organización de las elecciones se pongan a disposición en tiempo adecuado.
 - b) Las listas electorales deben ser actualizadas a tiempo para las elecciones.
 - c) Es necesario reforzar la educación continua de los electores.

3. Por último, como **conclusión** del proceso electoral, la MOE SADC afirma que el proceso electoral se desarrolló en un clima de calma, transparencia y serenidad. La MOE alega que, **aunque ciertas**

¹⁶¹⁴ http://www.washingtonpost.com/world/africa/botswana-break-ranks-with-other-african-countries-says-zimbabwe-poll-wasnt-free-and-fair/2013/08/06/aa27c6d4-fe87-11e2-8294-0ee5075b840d_story.html

¹⁶¹⁵ http://www.sadc.int/files/5313/6396/3830/Statement_SADC_ElectionObserverMission_Zimbabwe_FR.pdf

preocupaciones siguen existiendo, no son de tal gravedad como para afectar a la credibilidad del referéndum en su conjunto.

ii) LESOTHO.

ii.1) ELECCIONES ASAMBLEA NACIONAL LESOTHO 26 MAYO DE 2012.¹⁶¹⁶

Tras la invitación de la Comisión Electoral Independiente (IEC) del Reino de Lesotho, el Foro Parlamentario SADC (SADC PF) desplegó una Misión de Observación Electoral para observar las Elecciones a la Asamblea Nacional de 26 de mayo de 2012 en Lesotho. La Misión, compuesta por 22 miembros, estuvo en el país desde el 15 al 29 de mayo de 2012. Estaba compuesta de 10 parlamentarios, 7 trabajadores de parlamentos de Parlamentos de países SADC y 5 trabajadores del Secretariado de la SADC. La Misión incluía hombres y mujeres miembros de Parlamentos de partidos gobernantes y de la oposición de Botswana, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Ésta es la tercera vez que el Foro Parlamentario de la SADC observa las Elecciones a la Asamblea Nacional en Lesotho, que ya había observado previamente en las Elecciones de mayo de 2002 y Febrero de 2007.

Según la evaluación final de la MOE SADC, el caso de **las elecciones a la Asamblea Nacional en Lesotho en 2012 constituye uno de los mejores ejemplos de elecciones libres y justas en el continente africano.**

1. La Misión recoge numerosas **buenas prácticas** en este proceso electoral, entre las que citamos:
 - a) Alto grado de tolerancia, que contribuyó a una campaña electoral pacífica y ordenada con una atmósfera agradable durante la votación.
 - b) Alto profesionalismo y compromiso demostrado por el personal electoral.
 - c) El establecimiento de centros de votación múltiples y la limitación de número de votantes a 600 por centro de votación aceleró el proceso de votación.
 - d) El campo electoral está nivelado gracias a la regulación de la financiación pública de partidos políticos y fondos de campaña para todos los partidos políticos registrados.
 - e) La regulación del proceso continuo de registro de votantes.
 - f) El uso de urnas transparentes y translucidas.
 - g) El papel desempeñado por los partidos políticos al comprometerse en mantener una conducta pacífica antes, durante y después de la jornada de votación.
 - h) La existencia de unos medios de comunicación plurales, vibrantes y diversos que equilibraron la cobertura de medios de las elecciones.

2. No obstante la valoración positiva general del proceso, la Misión reseñó las siguientes **áreas de mejora**:

1616

http://www.sadcpf.org/dg/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=86&Itemid=137&limitst=art=5

- a) Falta de regulación de la Ley Electoral para facilitar el voto de grupos especiales de ciudadanos, como enfermos, discapacitados, embarazadas y ciudadanos en el exterior.
 - b) Ausencia de tarjetas de identificación personal para ciudadanos a fin de reducir los casos crecientes de registros múltiples y votantes menores de edad.
 - c) Carencia de un marco legislativo efectivo para facilitar la actualización de los ciudadanos fallecidos en el censo electoral.
 - d) Necesidad de establecer un Tribunal Electoral Especial a fin de agilizar la resolución de disputas electorales.
 - e) Necesidad de ampliar el ámbito del Código de Conducta para incluir obligaciones para otros actores electorales, como la policía los medios de comunicación.
3. En definitiva, y como ya hemos reseñado, la Misión concluyó que existe un ambiente pacífico y propicio para el correcto desarrollo del proceso electoral, y los ciudadanos pudieron expresar libremente su voluntad votando por partidos políticos y candidatos de su elección. En consecuencia, la MOE declara que **las elecciones han sido libres y justas.**¹⁶¹⁷

iii) ZAMBIA.

iii.1.) ELECCIONES GENERALES ZAMBIA 2006.¹⁶¹⁸

La Misión consideró que las Elecciones Presidenciales, Parlamentarias y Locales de Zambia se desarrollaron en un ambiente pacífico y ofreció a los ciudadanos de Zambia la oportunidad de elegir libremente a los líderes políticos. La Misión concluye valorando positivamente la significativa mejoría del proceso electoral en comparación con las elecciones de 2001.

1. En el apartado de "**Buenas Prácticas**", la MOE SADC PF Zambia 2013, destacó entre otras:
 - a) El desarrollo pacífico y transparente de la votación.
 - b) La Comisión Electoral desarrolló su trabajo de manera transparente.
 - c) Establecimiento de un sistema electrónico de gestión de resultados.
 - d) La regulación legal del continuo registro de votantes.

2. Asimismo, entre las **Recomendaciones** que la MOE dirigió a las autoridades de Lusaka, podemos destacar las siguientes:
 - a) Los materiales electorales adecuados deben ser distribuidos en los distritos electorales con la suficiente antelación a la jornada de votación.
 - b) La evidente falta de igualdad de género en el proceso electoral es el mayor borrón en el desarrollo democrático de Zambia.
 - c) No existe regulación sobre la financiación pública de los partidos políticos.

¹⁶¹⁷ Interim Statement - SADC PARLIAMENTARY FORUM ELECTION OBSERVATION MISSION TO THE LESOTHO 26TH MAY 20.

¹⁶¹⁸ Interim Statement Zambia 2006 Election.

- d) Existe una necesidad urgente para la entrada en vigor de la Ley de la Autoridad Independiente de Comunicación (IBA), para facilitar una regulación independiente de los servicios de comunicación, sobre todo, en período electoral.
 - e) Debe mejorarse todavía más el secreto de voto, particularmente en lo relativo al espacio disponible en el centro de votación.
 - f) El Departamento de Registro Nacional debe de estar totalmente informatizado para asegurar que la mayoría de ciudadanos estén registrados como votantes.
3. Finalmente, como **Conclusión** del proceso, **la MOE afirma que las elecciones se desarrollaron de manera pacífica y otorgó a los ciudadanos de Zambia la oportunidad de elegir libremente a sus líderes según sus preferencias. Una mejora significativa se apreció en comparación con las elecciones de 2001.**

Para estas elecciones en Zambia, la Unión Europea también desplegó una misión de observación electoral, tras invitación del gobierno de Lusaka. **La valoración final de la MOE UE fue muy similar a las conclusiones alcanzadas por la Misión de la SADC:**

“The 28 September 2006 tripartite elections have so far been conducted peacefully and have been managed by the Electoral Commission of Zambia (ECZ) in a largely professional manner. Voters had the option of a wide range of candidates to choose from in a genuinely competitive process. The enthusiastic participation of voters indicates a strong commitment of the people of Zambia to further the democratic development of their country.”

iii.2) ELECCIONES GENERALES ZAMBIA 2011.¹⁶¹⁹

El Foro Parlamentario de la SADC desplegó una Misión de Observación Electoral, compuesta por 40 observadores, para observar las Elecciones Generales de 2011 en Zambia. Tercera vez que la SADC PF observa elecciones en Zambia, tras la observación de las elecciones de 2001 y 2006.

Conforme a su metodología, y la estructura de sus informes, la MOE SADC destaca en su Informe Final varios apartados, entre los que destacan:

1. Buenas Prácticas.
2. Áreas que mejorar.
3. Valoración Final de las Elecciones.

2. Tras las elecciones de 2011, la MOE SADC PF destacó las siguientes **áreas para mejorar**.

- i) Falta de regulación sobre la igualdad de género en el proceso electoral, que sigue siendo uno de los mayores desafíos del desarrollo democrático de Zambia. Los partidos políticos deberían incorporar la paridad de género en sus políticas y estructuras.

¹⁶¹⁹ http://www.sadcpf.org/dg/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=86&Itemid=137

- ii) La carencia de regulación de la financiación pública para los partidos políticos y la falta de regulación sobre la transparencia en la financiación de los partidos políticos ha resultado en una influencia desproporcionada en la capacidad de los partidos políticos para participar en el proceso electoral;
- iii) Falta de aplicación de las normas para facilitar el voto de grupos especiales de ciudadanos;
- iv) Necesidad de que la Comisión Electoral revise la instalación de centros de votación más cerca de los votantes a fin de reducir la distancia que deben realizar los votantes para depositar su voto.
- v) Necesidad de establecer un Tribunal Electoral Especial para agilizar la resolución de conflictos electorales;
- vi) La falta de equilibrio y la polarización exhibida por los medios públicos de comunicación así como por algunos sectores de los medios privados exige una revisión del marco legal para otorgar a la Comisión Electoral las facultades adecuadas para velar por la implementación del Código de Conducta Electoral.

3. Como **valoración final de la MOE**, se destacó que las elecciones se desarrollaron en un ambiente pacífico y propicio. Los ciudadanos de Zambia tuvieron la oportunidad de expresar libremente su voluntad para elegir a sus candidatos. **En consecuencia, la MOE concluye que las elecciones de Zambia de 2011 pueden calificarse de libres y equitativas.**

Por último, al igual que en 2006, **las conclusiones de la MOE desplegada por la Unión Europea para la observación de estas elecciones fueron similares a las de la SADC PF:**

“These presidential and parliamentary elections were organised in a transparent and credible manner. Regional principles and international commitments to hold periodic and genuine elections have been mostly respected, but reform of key aspects of the electoral framework is required for future elections. Election day was generally calm and well managed. The election campaign has taken place in a highly competitive environment with key freedoms including those of assembly, expression and speech respected throughout the country during the campaign period. However, unequal access to resources has meant there has not been a level playing field for candidates or political parties to campaign. Despite this the change of president and government resulting from these elections represents an opportunity to further advance civil and political rights and strengthen the foundations of multiparty democracy.”

No obstante, la mayor capacidad logística y de medios de la MOE UE –que desplegó 120 observadores frente a los 40 observadores de la SADC- condujo a un análisis más detallado y exhaustivo del proceso, así como a la redacción de 35 recomendaciones dirigidas a las autoridades de Lusaka para la mejora del proceso electoral en el país.

IV) MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL ECOWAS.

i) MOE ECOWAS PARA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS GHANA 2012.¹⁶²⁰

El Presidente de la Comisión del ECOWAS, Kadré Désiré Ouédraogo, desplegó una Misión de Observación Electoral del ECOWAS para observar las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en Ghana el 7 de diciembre de 2012. La MOE, compuesta de 250 observadores, fue liderada por Olusegun Obasanjo, antiguo Presidente de Nigeria. La MOE llegó a Ghana el 28 de noviembre. La MOE mantuvo contactos con las autoridades del Estado, líderes de partidos políticos, la Comisión Electoral, el poder judicial, y los medios de

¹⁶²⁰ <http://ghanadecides.com/ecowas-report-on-election-in-ghana/>

comunicación. Los observadores del ECOWAS se desplegaron en las 10 regiones de Ghana el día previo a la jornada de votación.

1. La MOE comprobó que la Comisión Electoral contaba con autonomía financiera y operacional en la preparación de las elecciones y destacó la decisión de recurrir a la identificación biométrica para reducir el fraude y hacer la votación más eficiente. La MOE también detectó que de los 1332 candidatos que concurrían a las elecciones, sólo 134 eran mujeres, es decir, cerca de un 10 %, lo que limitó la participación de la mujer en el proceso electoral. Además, el Consejo Nacional para la Paz fue un instrumento esencial para conseguir que los líderes de los partidos formalizaran un pacto de no violencia, la **Ley Kumasi**, que pretendía evitar el caos y los altercados en el proceso electoral.

2. **Deficiencias.** En la jornada de votación, la MOE observó que muchos votantes hacían cola para votar desde las 1 am. Muchos centros de votación estaban llenos a las 7am, cuando estaba prevista la apertura.

La MOE también apreció que mientras que la mayoría de los materiales electorales llegaron a tiempo a los centros de votación, muchos centros retrasaron el tiempo de votación a causa de la llegada tardía de materiales. Además, el inadecuado control de las colas provocó tensiones entre los votantes.

La MOE pudo verificar el incorrecto funcionamiento de las Máquinas Biométricas de Votación, casos de votación de menores de edad, así como oficiales de mesa que querían cerrar los centros de votación aunque hubiera personas en la cola para votar.

No obstante, la MOE pudo comprobar que los oficiales de las mesas electorales actuaron con eficiencia y profesionalidad. También, el cómputo de votos en los centros de votación fue realizado de manera transparente y creíble.

3. **Conclusiones.** Finalmente, la Misión concluyó que no encontró razón para considerar que el funcionamiento incorrecto de las máquinas biométricas de votación fuera intencionado. **También afirmó que el proceso electoral se desarrolló de manera pacífica.** La Misión recomendó a la Comisión Electoral que continúe perfeccionando el uso de las máquinas biométricas revisando y verificando su funcionamiento, ajustar la distribución de votantes en cada mesa electoral. Por último, también recomendó que se tomaran acciones para incrementar la participación de la mujer en la Política.

ii) MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL ECOWAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2012 EN SIERRA LEONA.¹⁶²¹

La Misión, compuesta de 150 observadores, incluyó delegaciones de índole más política, con expertos de los Ministerios y Organismos Electorales competentes, Organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. En Septiembre de 2012, el Presidente de la Comisión envió una **Misión Exploratoria** al país con el fin de obtener información para evaluar el estado de preparación del país para las elecciones

¹⁶²¹ <http://www.newstimeafrica.com/archives/29767>

La MOE ECOWAS llegó al país el 11 de noviembre de 2012. Tras una sesión de orientación, los equipos del ECOWAS fueron desplegados en 64 ciudades y pueblos en los 14 distritos que conforman Sierra Leona.

1. La **Declaración Preliminar de la MOE** realizó las siguientes **consideraciones**:

- i. Las fases del proceso electoral fueron entusiastas y animadas, y se desarrollaron pacíficamente sin incidentes graves.
- ii. Excepto en algunos casos, los medios de comunicación estuvieron polarizados, partidarios y tendenciosos, reflejando la profunda división entre las dos principales fuerzas políticas del país.
- iii. En la jornada electoral, los votantes se congregaron en masa en los centros de votación mucho antes de la apertura a las 7:00 am. Algunos pasaron la noche en los centros de votación, mientras que otros llegaron a las 4:00 am.
- iv. Hubo una presencia discreta de los agentes de seguridad en la mayoría de centros de votación observados.
- v. Los partidos políticos y sus seguidores respetaron la prohibición de portar símbolos o los colores de los partidos el día de las elecciones.
- vi. Las restricciones establecidas en la jornada de votación mejoraron enormemente la seguridad de las elecciones.
- vii. Representantes de los partidos APC y SLPP estuvieron presentes en la apertura de los centros de votación. El resto de los partidos también estuvieron presentes, pero en mucho menor grado.
- viii. Los materiales electorales básicos fueron entregados a tiempo en la mayoría de los centros de votación observados.
- ix. En las primeras horas de votación, los oficiales electorales estaban poco preparados para guiar e informar a los votantes, lo que generó serios problemas a los votantes.
- x. En algunas áreas, los disminuidos físicos, los ancianos y las madres embarazadas encontraron graves dificultades para acceder a los centros de votación.
- xi. El proceso de votación fue lento al comienzo, y complicado por las varias elecciones que tenían lugar simultáneamente.
- xii. Los oficiales de la mesa electoral mostraron la profesionalidad adecuada en la llevanza de sus deberes.
- xiii. Los observadores regionales e internacionales estuvieron presentes por todo el país; no solo hubo observadores del ECOWAS, sino –entre otros- del UNDP, la Unión Europea, la Unión Africana, la Commonwealth, el Centro Carter.
- xiiii. En general, el proceso de votación tuvo lugar de manera transparente, profesional y ordenada, y el secreto de voto fue asegurado.
- xiv. En la mayoría de mesas electorales observadas, las urnas cerraron a la hora oficial de las 5 am, excepto en aquellos casos en que los materiales llegaron tarde.
- xv. El cómputo y el recuento de votos se desarrolló de manera profesional, transparente y creíble.

2. Entre las **deficiencias** observadas por la MOE ECOWAS, destacamos:

- i. En aquellas mesas en que la votación terminó más tarde de las 5:00 pm, la falta de luz obligó a los representantes de los partidos a improvisar con teléfonos móviles para poder continuar con el recuento.
- ii. Se produjeron actos premeditados de intimidación en ciertos centros de votación, provocando en algunos casos cierto pánico y caos.

- iii. En algunas áreas rurales, la ausencia de cabinas de votación estándar y la pobre solución dada por las autoridades menoscabó el secreto de voto.
- iv. Estas deficiencias, para la MOE ECOWAS, sin embargo, no disminuyeron la transparencia, equidad y credibilidad del proceso electoral.
- v. La Misión trató de suavizar la importancia de los defectos del proceso electoral, no solo porque eran las primeras elecciones organizadas por la Administración del país de forma autónoma desde el final de la Guerra Civil; además la novedad del sistema biométrico, junto a las diversas citas electorales que se realizaban al mismo tiempo, hizo que ciertas deficiencias sean inevitables.

3. La MOE ECOWAS efectuó las siguientes **conclusiones** preliminares:

i. **La preparación de las elecciones de 2012, el desarrollo de la campaña electoral, y el proceso de la jornada de votación hasta la certificación de los resultados fue “libre, justo y creíble”.**

ii. La MOE ECOWAS continuará monitorizando de cerca las fases del proceso electoral, sobre todo, la transmisión de resultados, así como la emisión de resultados preliminares y la realización de declaraciones cuando y donde sea apropiado.

iii. En relación a la necesidad de reforzar el proceso electoral en Sierra Leona, la MOE recomienda a las autoridades electorales que den prioridad a la educación de los votantes así como a reforzar la infraestructura electoral del país. Asimismo, la MOE también urge a las autoridades a revisar la normativa sobre pago de tasas por concurrir a elecciones.

iii) MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL ECOWAS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 11 DE DICIEMBRE DE 2011 EN COSTA DE MARFIL.¹⁶²²

Tras solicitud especial del Gobierno marfileño y en consonancia con las disposiciones del *Protocolo Suplementario ECOWAS sobre Democracia y Buena Gobernanza*, el Presidente de la Comisión ECOWAS, James Victor GBEHO, desplegó una Misión de Observación de 60 expertos para observar las elecciones legislativas de 11 de diciembre de 2011 en Costa de Marfil.

1. Como **cuestiones positivas**, la MOE destaca:

D Los acuerdos alcanzados para consolidar el desarrollo pacífico de las elecciones mediante campañas de información y concienciación;

D El marco de consulta y los mecanismos establecidos entre varios actores para confirmar la celebración de elecciones de forma consensual;

D Los pasos adoptados para asegurar la entrega de los materiales electorales;

D Medidas para oficiales electorales y representantes a fin de mejorar el desarrollo del proceso;

D Compromiso de los actores electorales para mantener los valores democráticos y el juego limpio electoral con arreglo al Código de Conducta acordado por los partidos políticos;

D Se tomaron medidas para reforzar la seguridad del proceso electoral, sobre todo, gracias a medidas de seguridad complementarias;

D Los acuerdos suscritos para asegurar un balance justo y equilibrado de información sobre las

¹⁶²² www.ecowas.int/publications/en/election/ci2011.pdf

actividades de los candidatos.

D La MOE destacó la ausencia de incidentes localizados.

En base a la información recopilada por los equipos de observadores, la MOE apuntó en relación con el proceso lo siguiente:

D El ambiente pacífico y tranquilo de todo el proceso;

D El retraso en la apertura de algunas mesas electorales a causa de la lentitud del nuevo proceso;

D El manejo de las elecciones por los oficiales electorales, aunque el proceso de registro está por terminar;

D La manera satisfactoria en la que el recuento y la votación se desarrollaron, con arreglo a las normas electorales aplicables;

D La presencia efectiva de fuerzas de seguridad en el país durante la jornada electoral.

2. Deficiencias

Sin embargo, la baja participación en las elecciones merece atención. Esta falta de entusiasmo puede explicarse, entre otras cuestiones, por la carencia de campañas de concienciación y de educación cívica. Además, se registraron casos de inversión en la transmisión de papeletas de votación en algunas localidades. Esta deficiencia, aunque corregida durante el proceso, demoró de forma significativa el desarrollo del proceso de votación en estas mesas electorales y evidenció limitaciones organizativas.

3. Conclusiones.

A pesar de estas deficiencias, la Misión no encontró ninguna irregularidad grave. Por tanto, la MOE ECOWAS fue de la opinión generalizada de que las elecciones legislativas de 11 de Diciembre de 2011 **se desarrollaron generalmente bajo condiciones aceptables de libertad, justicia y transparencia.**

A la vista de la MOE, estas elecciones constituyeron un hito para la salida de la crisis por Costa de Marfil y fue un paso importante para la normalización política e institucional del país. La MOE reclamó a los partidos políticos que se encargaran de mantener el orden y la disciplina adecuada durante todo el proceso. En concreto, la MOE animó a todos los candidatos, de acuerdo con las normas democráticas, a recurrir a las vías legales en caso de cualquier tipo de conflicto electoral.

III) INFORMES MISIONES LIGA ÁRABE

i) MOE LIGA ÁRABE ELECCIONES PRESIDENCIALES ARGELIA MAYO 2012.

La Liga Árabe envió una misión de observación electoral a las elecciones parlamentarias de 10 de Mayo de 2012 en Argelia; compuesta de 132 miembros. Esta misión es la cuarta que la Liga Árabe ha enviado desde el inicio de sus actividades de observación en 1995 (1997, 2004 y 2009).¹⁶²³

¹⁶²³ <http://ilawyerblog.com/arab-league-sends-final-delegation-to-algeria-to-monitor-the-10-may-2012-parliamentary-elections/>

IV) INFORMES MISIONES OCI.

i) MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OCI EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE YIBUTI EL 8 DE ABRIL DE 2011.¹⁶²⁴

En respuesta a la invitación de las autoridades de la República de Yibuti, los representantes de la Organización Internacional de la Francofonía, la Unión Africana, la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica enviaron observadores para formar la Misión conjunta de observación electoral para las elecciones presidenciales celebradas en Yibuti el 8 de abril de 2011. La Misión internacional estaba compuesta por 40 miembros, entre los cuales embajadores de los parlamentos panafricanos, oficiales de la Liga Árabe, de la OCI y de la Autoridad Intergubernamental para el desarrollo y miembros de la sociedad civil.

La Misión se centró en la periodicidad, la transparencia, justicia y la conducta democrática de las elecciones de conformidad con los estándares de observación: **para la UA**, la **Declaración de Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África, y las directrices de la UA para la observación y monitorización de elecciones**; **para la Liga Árabe**, la **Resolución del Consejo de Ministros de la Liga Árabe para la observación de elecciones**; **para la OCI**, el **Plan de Acción Decenal adoptado en la Cumbre Extraordinaria de Makkah, en Diciembre de 2005 y la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica adoptada en la 11ª Cumbre Islámica de Dakar en 2008**; **para la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo**, el **Acuerdo que establece la Organización**; y **para la Francofonía**, la **Declaración de Bamako así como la Constitución y las Leyes de Yibuti**.

La Misión se desplegó por todo el país para la observación del proceso electoral. De su observación, se extraen las siguientes **conclusiones**:

- El exitoso desarrollo de la campaña electoral, de forma pacífica y tranquila.
- La apertura y el cierre de los centros de votación se realizó en los tiempos adecuados.
- Adecuada organización de la votación.
- El buen manejo de los procedimientos de votación por el personal de los centros de votación.
- La presencia de representantes de los candidatos.
- Presencia de representantes de la Comisión Electoral Independiente.
- Adecuados materiales electorales.
- Ubicación visible de los centros de votación.
- El comportamiento disciplinado de los votantes.
- Participación de mujeres y jóvenes en la votación.
- Respeto a los procedimientos y al secreto de voto.
- Adecuado proceso de recuento de votos.

La MOE dirigió a las autoridades las siguientes **recomendaciones**:

¹⁶²⁴ Informe de la Misión de Observación Electoral Conjunta Elecciones Yibuti: http://www.igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=304:joint-statement-of-international-observer-missions-of-the-djibouti-presidential-elections-held-on-april-08-2011&catid=61:statements&Itemid=150

- La autorización de observadores nacionales.
- Sensibilización de votantes mediante el refuerzo de la educación cívica.
- Presencia más discreta de las fuerzas de seguridad en los centros de votación.
- Supresión de propaganda de partidos y candidatos en la jornada de votación.

Como **conclusión**, la MOE destacó el carácter tranquilo, equitativo, justo y transparente de las elecciones, y afirmó que las elecciones habían sido libres y democráticas.

ii) MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OCI EN LAS ELECCIONES GENERALES DE SIERRA LEONA DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2012.¹⁶²⁵

Tras la invitación del gobierno de la República de Sierra Leona, una delegación de observadores de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) tomó parte de la monitorización de las elecciones presidenciales, parlamentarias, distritales celebradas el 17 de noviembre en Sierra Leona.

El día de la votación, los miembros de la delegación realizaron visitas a numerosos centros de votación de los distritos más importantes de la capital, Freetown, y observaron todas las etapas de la votación. Los observadores tomaron nota de la participación masiva de los votantes que depositaron sus votos en un ambiente tranquilo y disciplinado.

El Secretario General de la OCI expresó su satisfacción por el desarrollo de las elecciones y extendió sus felicitaciones a los ciudadanos de Sierra Leona por mostrar entusiasmo en fomentar la unidad nacional y su interés en proteger la democracia en el país. Asimismo, se felicitó a las autoridades por su adecuada administración del proceso electoral.

V) INFORMES MISIONES DE LA ASEAN.

i) PRIMERA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ASEAN. TIMOR ORIENTAL 7 DE JULIO DE 2012.¹⁶²⁶

Casi 19 años después de la creación del ASEAN Regional Forum (ARF) en el Encuentro Ministerial 26º de Singapur en Julio de 1993, la ARF se embarcó en su **primera misión electoral para observar las elecciones parlamentarias de 7 de Julio en Timor Oriental.**

Los planes originales concibieron 10 delegados de 4 o 5 países, pero rápidamente se ampliaron para incluir a 20 oficiales de alto nivel de 8 países. La misión de la ARF incluyó eventualmente 4 expertos y personajes eminentes de la ARF, 3 miembros del parlamento, un antiguo ministro, varios antiguos embajadores, y otros delegados de alto nivel. Debe destacarse la presencia de una delegación camboyana, en representación de la

¹⁶²⁵ <http://www.iinanews.com/en/index.php/oic/1670-oic-team-monitoring-sierra-leone-election>

¹⁶²⁶ <http://asiafoundation.org/in-asia/2012/07/25/asean-regional-forum-deploys-first-election-observation-mission-to-timor-leste/>

presidencia, que incluía al director de Relaciones Internacionales de la Asamblea de Camboya y cuatro otros colegas distinguidos.

En la semana previa a las elecciones, los delegados recibieron formación clave sobre las cuestiones claves del sistema político y electoral de Timor Oriental. La misión se desplegó en equipos con los coordinadores locales para verificar la apertura de los centros de votación. La misión de observación electoral de la ARF visitó más de 80 centros de votación en Dili y en los cuatro distritos que rodean la ciudad.

Tras las elecciones, la delegación de la ARF emitió una declaración conjunta en los siguientes términos:

“el proceso de votación fue manejado correctamente, de manera totalmente transparente, y los miembros de la MOE/ARF destacaron el compromiso del personal de los centros de votación y de los observadores, muchos de los cuales se desplegaron con varios meses de antelación y permanecerán para evaluar todo el proceso”.

ii) MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ASEAN EN MYANMAR DE 1 DE ABRIL DE 2012.

Ante la invitación de las autoridades de Myanmar a observar su proceso electoral de abril de 2012, la Unión Europea afirmó:

“Es muy positivo que las autoridades birmanas hayan acordado invitar a los observadores de la Unión Europea. Deseamos que esta apertura sea real y que las elecciones parciales de abril de 2012 sean el principio de un cambio político radical de Myanmar”.

El 20 de marzo, el gobierno de Myanmar invitó al Secretariado de la ASEAN, a los países miembros de la ASEAN, así como a la Unión Europea y los Estados Unidos a enviar equipos de observadores para supervisar las elecciones parciales de 1 de abril de 2012. La ASEAN envió un equipo integrado por 23 observadores a las elecciones de Myanmar.¹⁶²⁷

No obstante, resultó lamentable que las invitaciones se hicieran con menos de dos meses de antelación a la jornada electoral. Como las autoridades de Myanmar conocían, una misión de observación electoral eficaz requiere más tiempo para la planificación y la preparación. Los observadores de la ASEAN pudieron llegar al país sólo 3 días antes de las elecciones; lo que limitó de forma muy significativa sus actividades de observación.

La conclusión conjunta de las misiones de observación internacionales desplegadas en el país, de forma muy resumida, evidenció que **aunque los recientes progresos sobre reformas democráticas habían sido muy esperanzadores, todavía quedaba mucho por hacer en Myanmar para que el país se encaminara por la senda de la democracia.**¹⁶²⁸

¹⁶²⁷ <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/election-observers-from-asean-and-partner-states-as-well-as-media-members-arrive-in-yangon-a-diary-of-the-asean-election-observation-mission-to-myanmar>

¹⁶²⁸ http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/03/21/ASEAN-election-observers-set-for-Myanmar/UPI-71971332325800/#ixzz2QxMoKK7i

VI) INFORMES DE LAS MISIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI.

i) ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN TAYIKISTÁN 28 DE FEBRERO DE 2010.¹⁶²⁹

La Misión de Observación Electoral de la SCO mostró su satisfacción por el desarrollo de las elecciones parlamentarias que se celebraron en Tayikistán el 28 de febrero de 2010.

Según la SCO, las elecciones se desarrollaron de manera abierta y democrática y se ajustaron a la normativa nacional, no obstante la existencia de algunas deficiencias.

La MOE SCO estuvo compuesta de 16 miembros, incluyendo representantes de China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Uzbekistán. Los miembros de la MOE se dividieron en 4 grupos y visitaron centros de votación en Dushanbe y en distritos cercanos a la capital.

“La votación se desarrolló en una atmósfera libre y transparente y no se plantearon reclamaciones electorales a la misión; solo en un centro de votación, se reportó un caso de vulneración de la ley electoral, cuando dos votantes entraron al mismo tiempo en una cabina de votación, lo que es contrario al código electoral”.

La MOE SCO para las elecciones de 28 de febrero de 2010 llegó a Dushanbe el 24 de febrero y finalizó el 1 de marzo.

ii) ELECCIONES PRESIDENCIALES EN RUSIA, 2008.

La limpieza de las elecciones presidenciales rusas de 2008 estuvo en tela de juicio, con organizaciones de observación electoral que emitieron informes contradictorios. La mayoría de los informes oficiales aceptaron que no todos los candidatos tuvieron un acceso equitativo a la cobertura de los medios de comunicación y que algunos de los grupos de observadores tuvieron un acceso restringido para desarrollar sus actividades. Algunos grupos de observación detectaron diversas irregularidades, pero ningún informe informó de fraude o relleno de urnas.¹⁶³⁰

Mientras que la OSCE criticó las elecciones porque existían graves restricciones a las actividades de sus observadores por parte de las autoridades rusas, la MOE de la CIS concluyó que las elecciones fueron libres y democráticas. Por su parte, **los observadores de la Organización de Cooperación de Shanghai afirmaron que las elecciones fueron libres, justas y conformes a los estándares internacionales.**

¹⁶²⁹ <http://news.tj/en/news/sco-election-observation-mission-satisfied-process-parliamentary-elections-tajikistan>

¹⁶³⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Fairness_of_the_Russian_presidential_election,_2008

EXTRACTOS INFORMES MISIONES OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL (CAPÍTULO 10)

D) ESTUDIO DE CASOS DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA COMMONWEALTH.

i) Elecciones PAKISTÁN 20 de Junio de 2013.¹⁶³¹

1.1. Composición y metodología de la Misión de la Commonwealth

La Misión ha estado en Pakistán desde el 5 de mayo de 2013. Durante este período, la Misión mantuvo reuniones con la Comisión Electoral de Pakistán (ECP, por sus siglas en inglés), representante de los partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación, Comisiones de Alto Nivel de la Commonwealth así como con otros observadores nacionales e internacionales. El Jefe de la Misión de Observación de la Commonwealth fue **Sir Doug Kidd**.

Los equipos de la Commonwealth estuvieron desplegados en dos de las cuatro provincias del país además de Islamabad. Los equipos de observadores observaron la apertura, la votación, el recuento, y la agregación de resultados, también se reunieron con oficiales electorales, observadores y otros actores electorales a nivel local para elaborar un extenso análisis sobre el desarrollo del proceso.

1.2. Informe Preliminar. Conclusiones.

El informe Preliminar de la Misión de la Commonwealth, publicado al día siguiente de la jornada de votación, efectuó la siguiente valoración del proceso:

“Las elecciones de 2013 en Pakistán han evidenciado avances en el marco legal, la administración del proceso y la participación de votantes, pero sigue siendo preocupante el alto nivel de violencia.”

1.3. Informe Final. Conclusiones.

El Informe Final de la Misión de la Commonwealth concluyó con la siguiente valoración por parte del Secretario General de la Organización:

“Las elecciones de 11 de mayo han representado un hito para Pakistán, dado que un gobierno civil ha transferido el poder a otro gobierno civil, respetando la voluntad de la población”.

La Misión de la Commonwealth concluyó que, a pesar de los problemas de seguridad y de violencia electoral, los votantes de Pakistán participaron de forma mayoritaria y votaron para expresar sus preferencias.

En cuanto a la violencia electoral, la Misión afirmó:

“El grado y nivel de violencia electoral fue lo suficientemente significativa para limitar la libertad de movimientos y reunión en algunas partes del país. Sin embargo, la determinación demostrada por los ciudadanos para ejercer sus derechos democráticos fue elogiada.”

Las elecciones fueron creíbles y representaron un notable progreso para Pakistán en su camino hacia la celebración de elecciones plenamente democráticas.

Entre los **aspectos más positivos de las elecciones** de 2013 podemos destacar: Un marco legal mejorado; un mayor nivel de confianza en la ECP en el ámbito nacional; una mejora significativa del proceso de registro de

¹⁶³¹ <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/Pakistan2013GeneralElection-InterimStatement.pdf>

votantes; procedimientos de la jornada electoral mayoritariamente correctamente administrados, con la relevante excepción de algunas partes de Karachi; y una muy alta participación del electorado.

El marco legal proporciona las condiciones básicas para unas elecciones creíbles y competitivas; varias enmiendas constitucionales y reformas electorales han reforzado el marco legislativo para las elecciones. La enmienda 18ª ha incrementado la independencia de la ECP y ha establecido un proceso más inclusivo en el proceso de designación de miembros del ECP, lo que ha incrementado el nivel de confianza del Organismo electoral en el plano nacional. Es destacable que estas han sido las primeras elecciones bajo la ratificación íntegra y sin reservas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de Pakistán en 2010. Esto ha ayudado a mejorar el marco legislativo para estas elecciones y el proceso democrático en el país.

Hubo un incremento significativo del número de candidatos y partidos políticos compitiendo en estas elecciones en comparación a las anteriores elecciones generales. El proceso para la designación de candidatos causó algunas controversias y es un área en el que la ECP se esfuerza por adquirir mayor control y coherencia. La regulación actual sobre la elegibilidad de los candidatos contiene numerosas cláusulas muy subjetivas, que pueden dar lugar a interpretaciones contradictorias.

Uno de los mayores éxitos de la ECP ha sido la mejora de las Listas Electorales y que el sufragio universal se ha ampliado respecto al anterior proceso electoral, aunque el descenso de mujeres votantes registradas debe ser corregido. El uso de SMS por parte de la ECP para facultar a los votantes a verificar su registro y la identificación de su colegio electoral ha sido también una novedad excelente.

La ECP publicó diversos Códigos de Conducta para tratar de regular la campaña electoral, la cobertura de medios, los observadores electorales y la actuación de los oficiales electorales. Además, la ECP desplegó equipos de monitorización para registrar las violaciones que se produjeran en el Código de Conducta durante la campaña; no obstante, persistieron las críticas sobre el inadecuado refuerzo de las infracciones de la campaña.

En la jornada electoral, los observadores de la Commonwealth certificaron que la ECP estaba generalmente bien preparada para los comicios en la mayoría de las áreas y que el proceso estuvo bien administrado. Se detectaron retrasos y otros problemas en algunas zonas, sobre todo, en Karachi. Hubo un amplio dispositivo de seguridad en apoyo del proceso, que fue generalmente efectivo. Pero se registraron disturbios localizados e incidentes violentos, que incluyeron ataques terroristas que causaron víctimas.

El recuento en los colegios electorales se desarrolló de forma transparente y los agentes electorales recibieron una copia de los resultados a la finalización del recuento y el resultado fue publicado; tales medidas contribuyeron a la transparencia del proceso.

1.4. Informe Final. Deficiencias.

Entre las deficiencias más destacadas por el Informe de la MOE Commonwealth encontramos: el grado de violencia en algunas partes del país, que impactó en el proceso democrático; el manejo de las nominaciones de los candidatos; el bajo nivel de participación de la mujer como votantes y como candidatas, a pesar de algunas mejoras; y quedó patente la necesidad de mejorar los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los Códigos de Conducta.

No es la primera cita electoral en Pakistán menoscabada por la violencia; Sin embargo, el elevado nivel de violencia afectó al proceso electoral, sobre todo, de forma dramática en la ciudad de Karachi y las provincias de Balochistán y Khyber Pakhtunkhwa. Mientras que en Karachi la violencia incluía violencia entre partidos, la mayor parte de la violencia electoral derivó de grupos militares ajenos a las elecciones. Tres candidatas fueron asesinadas en ataques selectivos, así como cerca de cien simpatizantes de partidos, además de centenares de heridos.

La violencia fue principalmente dirigida contra tres partidos políticos, amenazando seriamente su capacidad para hacer campaña en muchas partes del país y limitando su libertad de movimientos y de reunión. Estos partidos fueron críticos con las medidas establecidas con objeto de mejorar su seguridad en la campaña. No obstante, fue muy destacable que a pesar de este nivel de violencia, existiera una determinación tan fuerte por parte de los partidos políticos para consolidar el proceso.

El nivel de representación de las mujeres como candidatas permaneció bajo. Por ejemplo, aunque había 60 escaños reservados para las mujeres en la Asamblea Nacional de 342 escaños, las mujeres representaron sólo cerca del 3 % del número total de candidatos que competían en las elecciones. El nivel de mujeres como votantes registradas también se mantuvo relativamente bajo y a pesar de algunas mejoras en el número de mujeres en el registro de votantes, persistió una cifra de votantes mujeres inferior en 10 millones en relación a los hombres.

Algunos colegios electorales tuvieron que gestionar un excesivo número de votantes, sobre todo, en lugares donde las instalaciones eran demasiado reducidas por ello; a pesar de lo cual, los oficiales electorales trabajaron de forma diligente para administrar el proceso y la nueva lista electoral. En Karachi, también hubo problemas por la tardía entrega de materiales, que provocó retrasos.

1.5. Informe Final. Recomendaciones.

El informe emite diversas **recomendaciones** para ayudar a mejorar algunos aspectos del proceso electoral:

D Necesidad de asegurar una mayor inclusión y participación de las mujeres en el proceso político y electoral;

D Superar los retos a los que se enfrenta la Comisión Electoral de Pakistán para asegurar el cumplimiento del Código de Conducta de la campaña electoral;

D Revisar los límites de los gastos de campaña.

Marco Legal y Administración Electoral

D Es importante para la ECP tener el control de todos los aspectos del proceso electoral de los que es responsable, asegurar el total cumplimiento y coherencia en la aplicación de las normas. A este respecto, los Oficiales Electorales deben ser directamente responsables frente a la ECP en el ejercicio de sus obligaciones electorales.

D Para hacer efectivos los Códigos de Conducta elaborados por la ECP, deben fijarse mecanismos para reforzar su cumplimiento y responsabilidad. En este sentido, debemos destacar que los Códigos de Conducta sobre la campaña electoral y los medios de comunicación, requieren medios para monitorizar las infracciones y la capacidad para reforzar la responsabilidad de los actores electorales.

D Los criterios morales contenidos en el artículo 62 de la Constitución pueden ser interpretados de forma subjetiva y son contrarios a la obligaciones de Pakistán en relación al Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos.

D Los avances relativos en el número de mujeres que participan como votantes, candidatos y miembros del ECP requieren continuidad.

D Nuevos esfuerzos deben realizarse para resolver el caso de los votantes de Ahmadi excluidos de la lista electoral, teniendo en cuenta los derechos constitucionales y los tratados internacionales relativos al trato igual de los ciudadanos de Pakistán.

D La relación de votantes en las listas electorales por su número familiar no parece ser útil y además puede generar influencias indebidas en los votantes.

Campaña electoral y medios de comunicación

D Revisar la efectividad de las medidas para asegurar la seguridad de los candidatos y los partidos, a la luz de las experiencias de este período electoral y en consulta con los partidos políticos.

D Revisar los límites de los gastos de campaña en consulta con los partidos políticos para que estos límites sean reales.

Votación, Recuento y Resultados

D Donde sea posible, la ECP debe asegurar que se proporcionen instalaciones de tamaño adecuado para las votaciones en relación al número de votantes asignados a cada centro de votación. Además, la ECP debe asegurar el equilibrio entre votantes para cada colegio electoral.

D En la selección de las instalaciones para los colegios electorales, debería prestarse atención a la posibilidad de acceso para las personas con discapacidad y los ancianos.

D La ECP debe asegurar que en la jornada de votación, los oficiales electorales de todos los niveles de la administración sean capaces de comunicarse con el resto de oficiales. Este proceso necesita desarrollarse en el tiempo adecuado y de forma efectiva para evitar inexactitudes e inconsistencias.

II) EXTRACTOS INFORMES MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA FRANCOFONÍA.

i) República Democrática del Congo.

i) Misión de Evaluación de la OIF para estudiar la viabilidad de las próximas elecciones en junio de 2005.¹⁶³²

i.1.- Composición y despliegue de la de la Misión.

En el marco del acompañamiento por la Organización Internacional de la Francofonía del proceso de transición, en general, y del proceso electoral, en particular, en la República Democrática del Congo, Su Excelencia Abdou DIOUF, Secretario General de la OIF, juzgó oportuno desplegar una misión de información y evaluación de los preparativos de las elecciones cuya fecha estaba inicialmente prevista para el mes de junio de 2005.

Esta misión, conforme a los principios y prácticas de la Organización en materia electoral, tenía dos objetivos: en primer lugar, debía establecer un estado de lugar circunstanciado sobre la puesta en marcha general del proceso de transición y más particularmente de los preparativos de las elecciones en este país unos meses antes de su celebración. En segundo lugar, la misión francófona de información y evaluación tenía que identificar los sectores susceptibles de beneficiarse del apoyo de la Francofonía en materia de asistencia electoral, teniendo en cuenta el importante papel desempeñado por el resto de socios observadores, sobre todo, las Naciones Unidas, a través de su Misión de mantenimiento de la paz (MONUC), en el proceso de transición en la República Democrática del Congo. A este fin, el Secretario General de la OIF solicitó a Driss NOUR EDDINE, antiguo Director adjunto de la División Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, para dirigir esta misión; el cual estará acompañado de Cyrille ZOGO ONDO, Responsable de proyectos en la Delegación de los Derechos Humanos y la Democracia.

La misión se desplegó en la RD Congo del 22 al 31 de marzo de 2005, período en el que la misión se reunió con las autoridades políticas, los responsables de las instituciones implicadas en el proceso electoral y los representantes del cuerpo diplomático.

i.2.- El desarrollo de la Misión.

Inicialmente, estaba previsto que los miembros de la Misión francófona operaran siguiendo dos ejes: reuniones con actores y socios del proceso electoral y las visitas a ciertas localidades del país. Pero, debido a la falta de tiempo y teniendo en cuenta las dificultades de desplazamiento, no fue posible efectuar visitas sobre el terreno. Por el contrario, la misión, beneficiándose de las facilidades que le ofrecieron la Delegación General de la francofonía del Ministerio congoleño de Asuntos Extranjeros y de la Cooperación Internacional y la División Electoral de la MONUC, pudo reunirse con las autoridades políticas y los responsables de las instituciones y organismos implicados en el proceso electoral.

i.- Reuniones con las autoridades congoleñas.

La Misión de la Francofonía fue recibida en audiencia por las altas autoridades nacionales congoleñas, concretamente:

- SEM Azarias Ruberwa, Vice- presidente de cuestiones políticas;
- M. M. Olivier Kamitatu Etsu, Presidente de la Asamblea Nacional de transición;
- Mgr. Pierre Marini Bodho, Presidente del Senado;
- M. Mbwinga Bila, Vice-ministro de Asuntos Exteriores;
- M. Didier Mwewa Wa Mwewa, Delegado General de la Francofonía en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional.

La misión de la Francofonía tuvo entrevistas igualmente con los responsables de las dos instituciones responsables de apoyo a la democracia:

- l'abbé Apollinaire Muholongu Malumalu, Presidente de la Comisión Electoral Independiente (CEI);
- M. Michel Innocent Mpinga Tshibusu, Presidente del Observatorio de Derechos Humanos.

¹⁶³² http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=887

De manera general, el jefe de la Delegación francófona informó a sus interlocutores sobre el objeto de la presente misión que visitó la RDC para informarse de la evolución de los preparativos de las siguientes elecciones previstas y, a la vista de las valoraciones recibidas, tratar de identificar los sectores en los que la OIF podría intervenir para apoyar el proceso electoral. Además, las autoridades políticas congoleñas manifestaron un gran interés en la presencia de una delegación de la Francofonía en Congo deseando una presencia aún más activa y visible de las actividades durante esta fase importante de la transición.

ii.- Las reuniones con el resto de socios de la RDC.

Establecidos de manera permanente en la RDC desde la crisis de 1997, algunos socios multilaterales o bilaterales desempeñan un papel central en el proceso de estabilización de la situación política del país. Entre estos socios, conviene mencionar a la MONUC que, en el marco de su mandato, aporta una asistencia técnica a la Comisión Electoral Independiente, en vista de la celebración de las elecciones generales, inicialmente programadas para el mes de junio de 2005.

En efecto, la Resolución 1493 del Consejo de Seguridad otorga a la MONUC la misión de facilitar la transición congoleña hacia las elecciones democráticas, aportando un apoyo a la preparación de aquellas. Con objeto de cumplir este mandato, la MONUC creó, en octubre de 2003, una División Electoral cuyos responsables asistieron a los miembros de la Misión de Información y Evaluación de la Francofonía en la RDC.

Además de con los responsables de la MONUC, la Misión de la Francofonía mantuvo entrevistas con:

- El representante del PNUD;
- El representante especial adjunto del Secretario General de la ONU en la RDC;
- Una delegación del Centro Carter;
- El Director residente de la EISA;
- El Embajador de la Unión Africana en la RDC;
- El representante de la Comunidad Francesa de Bélgica en la RDC;
- El Embajador en Canadá;
- El Embajador de Francia;
- Un representante de la Embajada de Bélgica;
- El Ministro consejero de la Embajada de África del Sur;
- Un experto de la Unión Europea.

Las reuniones han permitido evaluar el estado de avances de los preparativos de las elecciones y de apreciar el rol desempeñado por cada socio en la observación. Además, de manera coordinada y conjunta, han identificado los sectores susceptibles de beneficiarse del apoyo de la Francofonía.

i.3.- Conclusiones y recomendaciones de la Misión.

En el plazo de los diez días de la presencia de la Misión OIF en RD Congo, sobre la base de las impresiones recogidas, los miembros de la Misión señalan que los preparativos de las elecciones avanzan de forma positiva, gracias sobre todo a la asistencia ofrecida por la División Electoral de la MONUC y otros socios internacionales, a la Comisión Electoral Independiente, encargada de poner en marcha el proceso electoral. No obstante, en base al estado actual de los preparativos y por los retrasos en la reforma del marco legal para la celebración de elecciones democráticas, es difícil de prever la organización de unas elecciones para junio 2005, tal como estaban previstas.

De esta forma, la Misión Francófona formuló una serie de **recomendaciones** tanto para las autoridades congoleñas como respecto de la Organización Internacional de la Francofonía que deben de cumplirse para que elecciones se cumplan en un plazo razonable.

i.- Para las autoridades congoleñas.

Es urgente que las autoridades políticas completen el corpus jurídico de la organización de las elecciones para la adopción de un texto constitucional y la elaboración de la ley electoral.

Una vez que las leyes esenciales sean adoptadas, el proceso de registro de los electores debería comenzar de forma inmediata, tras una importante campaña de sensibilización de los electores y de formación de los agentes del censo. El material electoral: el país no dispone aún de material electoral. Las autoridades congoleñas, antes de proceder a la compra de material, podrían inspirarse en la práctica positiva de algunos países, como Sudáfrica, que se centró en el sistema de urnas y de cabinas desechables, con objeto de reducir los costes electorales.

ii.- Respecto a la Organización Internacional de la Francofonía.

La mayor parte de los actores nacionales e internacionales han expresado el deseo de ver a la OIF implicarse más en el proceso electoral en la RD Congo. En efecto, sería deseable que la OIF esté representada en el seno del Comité Técnico Internacional.

Teniendo en cuenta las necesidades reales expresadas, la misión sugiere tres ámbitos de intervención posibles de la OIF en el acompañamiento del proceso electoral en la RDC. Estos ámbitos con:

- **La formación:** La Comisión Electoral Independiente (CEI) evidencia una necesidad en materia de formación de los agentes del censo y de los agentes electorales. La Francofonía podría apoyar a la CEI a este nivel, sea por la puesta a disposición de expertos para formar in situ a los agentes electorales, sea por la concesión a estos agentes de la posibilidad de tomar parte en los seminarios u otras reuniones o a las misiones de observación electoral, como la OIF ha llevado a cabo recientemente en otros países.

- **La experiencia jurídica de alto nivel:** La ley electoral no se ha elaborado aún; pero surgen cuestiones en relación a la representación de todas las capas de la población en el futuro Parlamento. Es necesario reflexionar sobre las modalidades de escrutinio. La Francofonía puede contribuir con su experiencia en este campo.

- **La coordinación de la observación de elecciones:** Para asegurar el carácter fiable, libre y transparente de las próximas elecciones, es necesario el despliegue de observadores internacionales. Pero, en ausencia de un cronograma preciso, ninguna organización internacional expresó la intención de asumir la coordinación de las misiones de observación internacional. La ONU, habida cuenta de su implicación en la preparación y organización de las elecciones en la RDC, no se considera en situación de coordinar la observación internacional. La Unión Europea enviará, sin duda, una misión de observación pero, no coordinará sino su misión. La Unión Africana tampoco dispone de capacidad técnica para asegurar la coordinación. Por tal motivo, la Francofonía ha recibido la solicitud, no sólo para enviar una importante misión de observación de elecciones en la RDC, sino también para asegurar la coordinación de los observadores internacionales cuya financiación podría estar garantizada con la ayuda de los recursos recibidos por los donantes. Esta constatación es compartida por las autoridades electorales y gubernamentales, así como por representantes de la Comunidad internacional incluida la ONU.

- Finalmente, al margen de estas solicitudes a la Misión, la OIF podría igualmente promover un espacio de concertación política para la resolución de contenciosos, sobre todo, en la fase postelectoral, para facilitar el diálogo entre las partes.

ii) Elecciones presidenciales y legislativas PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS de 30 de Julio de 2006.¹⁶³³

ii.1.- Composición y despliegue de la Misión de la OIF.

La misión de observación francófona, presente en la RDC desde el 22 de Julio al 3 de Agosto de 2006, estuvo compuesta de veintitrés miembros, de los cuales 18 personalidades provenían de 13 Estados o gobiernos miembros de la OIF, 5 miembros de la Delegación para la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos (DDHDP) de la OIF, así como –por primera vez- 3 jóvenes voluntarios francófonos.

En la 2ª vuelta, la misión, presente en el país desde el 21 de octubre al 3 de noviembre de 2006, estuvo formada por 18 miembros, de los cuales 13 personalidades provenientes de 10 estados o gobiernos miembros de la OIF y 5 miembros de la Delegación para la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos (DDHDP) de la OIF.

En su tarea de observación, tanto para la primera vuelta de la elección presidencial y legislativa, como para la 2ª vuelta de las elecciones presidenciales y provinciales, la misión tuvo como base los siguientes documentos: la **Declaración de Bamako**, los **Principios directores de la Francofonía en materia de observación electoral** y los **Principios constitutivos y parámetros de observación y de evaluación fijados como Anexos a la Declaración de Bamako**.

En la jornada de votación, el 30 de julio, la misión de la OIF se desplegó en 12 equipos de observación distribuidos en las ciudades más importantes y en otras localidades de más de la mitad de las provincias de la RDC. El 29 de octubre, los miembros de la misión se repartieron en 9 equipos, desplegados por mitad fuera de Kinshasa y en otra mitad en Kinshasa.

ii.2. Metodología de trabajo y base jurídica de la misión de la Francophonie

La doble misión de la Francofonía fue de corta duración. Estuvo desplegada en el país durante 13 días en la primera vuelta y durante 14 en la segunda.

Presente en los últimos días del mes de la campaña electoral y los primeros días del recuento y la agregación de resultados, la misión no ha podido observar el conjunto del proceso electoral: la preparación de los

¹⁶³³ http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=887

escrutinios, la campaña electoral, los escrutinios, el recuento de papeletas, su agregación, el anuncio de los resultados provisionales, el tratamiento de los recursos por el CSJ; y finalmente, la proclamación oficial de resultados definitivos.

El objetivo de esta doble misión de corta duración consistió, de una parte, la última semana de la campaña electoral, la jornada de votación y el inicio de la agregación de las papeletas de votación y, sobre todo, si la primera y segunda vueltas de las elecciones presidenciales y legislativas en la RDC se ajustaron a los estándares de la Francofonía en materia electoral.

Entre los **parámetros, que funcionan como herramientas para la evaluación de elecciones por la OIF**, aplicadas a las votaciones del 30 de junio y de 29 de octubre en la RDC, la misión se centró en los siguientes aspectos:

- Las capacidades nacionales del conjunto de las instituciones implicadas en el proceso electoral, a fin de asegurar la celebración de elecciones libres y transparentes y el tratamiento del contencioso electoral;
- El acceso equitativo de los candidatos a los medios de comunicación;
- La formación ciudadana en materia electoral;
- El tratamiento de los candidatos, partidos políticos y sus representantes durante todas las operaciones electorales (campaña electoral, operaciones de votación, recuento de votos, etc.);
- La implicación del conjunto de los partidos políticos legalmente constituidos en todas las etapas del proceso electoral;
- Las capacidades y la acción de estructuras apropiadas de mediación y facilitación (Grupo de Sabios), en vista de garantizar una vida política pacífica durante el proceso electoral;
- El grado de eficacia en la organización materia y técnica de los escrutinios (material electoral, documentos electorales, gestión del escrutinio, etc.);
- La transparencia y el respeto de los textos y los derechos de los electores en el marco de las operaciones electorales (oficinas de votación, recuento, comunicación de resultados, etc.);
- El sometimiento de los actores políticos y de los ciudadanos al resultado de las elecciones.

Con el objetivo de aumentar su capacidad de observación y de llegar al máximo de las 11 provincias que conforman la RDC (país con una superficie de 2.345.410 km²), la misión se dividió en equipos compuestos normalmente por dos personas. En las elecciones presidenciales (1ª vuelta) y legislativas de 30 de julio de 2006, 12 equipos se desplegaron por todo el país, 5 equipos en la ciudad-provincia de Kinshasa, 1 equipo itinerante en la provincia del Bajo Congo (de Matadi a la frontera este, pasando por Boma), 3 equipos en la provincia de Katanga (2, en Lubumbashi y 1 equipo en Kalémié), 1 equipo en Goma (provincia de Nord-Kivu), 1 equipo en Bukavu (provincia de Kivu Sur) y 1 equipo en Kisangani (provincia oriental), permitiendo así cubrir 6 de las 11 provincias, tanto al este como al oeste del país.

En las elecciones presidenciales (2ª vuelta) y provinciales de 29 de julio de 2006, se desplegaron un total de 9 equipos, 5 en Kinshasa, 1 nuevo equipo en Matadi y alrededores, además, del anterior, 1 equipo en Kalemie y alrededores, 1 equipo en Bukavu y alrededores y 1 equipo en Kindu y alrededores.

ii.3) Informe Final. Conclusiones.

Como conclusiones recogidas en el informe final, la misión destacó:

La doble misión de observación electoral de la Francofonía constató que el marco legal y reglamentario de las elecciones presidenciales, legislativas y provinciales de 30 de julio y 29 de octubre de 2006 satisfacía de manera general los estándares internacionales en la materia.

La misión elogió la motivación y profesionalidad con las que las instituciones de apoyo a la transición encargadas de la preparación y control de las operaciones electorales cumplieron sus misiones constitucionales y legales, en unas condiciones técnicas, jurídicas y financieras a veces difíciles y a pesar de las amenazas e intimidaciones evidentes de que fueron objeto.

Asimismo, la misión destaca la formación por la Francofonía de los magistrados de la CSJ para la misión crucial de resolver los contenciosos electorales para las elecciones presidenciales y legislativas.

La misión pudo constatar que el paisaje mediático congoleño mostraba gran dinamismo y una motivación admirables y destaca el trabajo profesional de numerosos periodistas en la prensa televisiva, radiofónica y escrita.

No obstante, la misión observa que no hubo excesos en la seguridad, ni actos de violencia a gran escala, ni un despliegue masivo de fuerzas militares.

En relación a las operaciones de voto, la misión fue sorprendida por la fuerte movilización de los electores congoleños, sobre todo, para los comicios de 30 de julio de 2006, y percibió el entusiasmo y la determinación del pueblo congoleño para construir un futuro de paz, democracia y respeto a los derechos del hombre. La misión igualmente constató tanto en julio como en octubre la implicación de numerosos observadores nacionales.

Si las operaciones de voto fueron teñidas de ciertos incumplimientos, problemas, irregularidades e, incluso, incidentes, sobre la base de sus informaciones y sus observaciones, la doble misión pudo constatar que estas irregularidades, aunque fueran intencionadas en algunos casos, no pudieron empañar el carácter libre, democrático y transparente del proceso electoral de 30 de julio y 29 de octubre, teniendo en cuenta la ostensible mejora de la organización material y técnica producida entre la 1ª y la 2ª vuelta de las elecciones.

Además, la misión pudo apreciar la implicación serena y profesional de numerosos jóvenes testigos de partidos o de candidatos, prueba de una madurez política encomiable.

Excepto estas dificultades, imputables en su mayor parte a la inexperiencia de los agentes electorales y las restricciones materiales, que no comprometen la regularidad y sinceridad del voto, **la misión de la Francofonía comprobó el desarrollo libre y transparente de los comicios.**

ii.4) Informe Final. Deficiencias.

El Informe Final de la Misión OIF recogió, entre otras, las siguientes **deficiencias** en el proceso:

1. La no publicación de las listas de electores en algunos centros de votación;
2. La ausencia en algunos centros de votación de manuales de uso de los agentes electorales;
3. La falta de respeto al secreto de voto en algunos centros de votación habida cuenta la estrechez de los locales, de las cabinas de votación en relación al tamaño de las papeletas de votación, y la elevada tasa de analfabetismo;
4. La insuficiencia de formación de algunos oficiales electorales;
5. La disconformidad con las disposiciones legales relativas a la asistencia a personas mayores o discapacitados.

Asimismo, la misión observó que muchos medios de comunicación y periodistas deben aún ajustarse a las reglas profesionales y lamenta la frecuente confusión entre información y propaganda, y denuncia el papel nocivo desempeñado por algunos medios que se aprovecharon de una población extremadamente influenciada.

Sin embargo, deben subrayarse lagunas importantes, sobre todo, en relación a la financiación de partidos políticos, la limitación de gastos electorales, el control sobre la utilización de recursos del Estado antes y durante las elecciones por los candidatos que ostentan un cargo público.

A medida que se desarrolló la campaña electoral, tanto en julio como en octubre, el ambiente político fue radicalizándose, sobre todo en julio. Las campañas fueron así teñidas de múltiples ataques a la libertad de expresión, de prensa, y se registraron numerosos incidentes, incendios, destrucción de bienes públicos, ataques a las instituciones del Estado, atentados y asesinatos.

De igual modo, la misión detectó, sobre en la 1ª vuelta, que ni el acceso equitativo de los candidatos a los medios de comunicación públicos –tampoco a los privados– ni la distribución equilibrada de medios financieros entre los candidatos no estuvo garantizada, provocando graves desequilibrios entre los candidatos.

Finalmente, en relación a la compilación de resultados, la doble misión concluyó su presencia en el país en agosto y noviembre de 2006 en la semana que siguió los escrutinios, que no pudo sino observar en su fase inicial. La misión constató entre el 30 de julio y el 3 de agosto de 2006 infracciones relativas a la recogida de papeletas de votación y de las actas de votación como en su protección, que sin embargo no observó después de las elecciones de octubre.

ii.5) Informe Final. Recomendaciones.

Sobre la base de las observaciones realizadas y recogidas en el presente informe, la misión de observación electoral de la Francofonía efectuó las siguientes **recomendaciones**:

- 1) Consolidar las instituciones públicas independientes de organización y control externo encargadas del proceso electoral y, concretamente:

- dotar mejor a la futura Comisión Electoral Independiente para permitirle intensificar los programas de educación cívica y electoral en un país donde el aprendizaje democrático debe ser ampliamente asimilado;
 - reforzar los medios tanto financieros como jurídicos de los que dispondrá la futura Alta Autoridad de los Medios en su misión de vigilancia del carácter no difamador, injurioso, racista u odioso de las emisiones como respecto del acceso equitativo de los candidatos a los medios públicos, adaptando además la legislación para reforzar sus competencias sobre los medios privados;
 - Hacer permanente el Observatorio Nacional de Derechos del Hombre cuya existencia no ha sido retomada en la Constitución de la III República y cuya plusvalía se manifestó nuevamente durante todas las operaciones electorales.
- 2) Adoptar una legislación relativa a la financiación de partidos políticos y a la limitación de gastos electorales.
 - 3) Aclarar, mediante una investigación judicial detallada, sobre el asesinato de un periodista congoleño durante la jornada electoral.
 - 4) Supervisar el cierre del proceso de establecimiento de listas electorales varias semanas antes del escrutinio, la puesta a disposición de estas listas para los electores (para verificación) como de los candidatos (para la campaña) antes del escrutinio y, finalmente, para asegurar su despliegue en el tiempo y número suficiente en los centros de votación y para el recuento antes de la jornada de la votación.
 - 5) Reducir el tiempo de apertura de los centros de votación y de recuento a las 10, incluso a las 9 horas, mejor que a las 11 horas –duración considerada como innecesariamente extensa- con objeto de permitir que las operaciones de recuento de votos puedan comenzar una o incluso dos horas antes y reducir la jornada de trabajo de los agentes electorales.
 - 6) Recurrir a papeletas de voto más adecuadas para ser utilizadas más fácilmente como para identificar más rápidamente a los candidatos en liza.
 - 7) Refuerzo de las capacidades de los oficiales electorales y familiarizarlos más con la utilización y manejo de las actas a completar en el momento de recuento de papeletas de voto o a reducir su número o su complejidad.
 - 8) Organizar mejor la recolección de papeletas de voto y de actas de recuento en los centros de votación y de recuento, asegurar de manera más ágil, segura y transparente su transmisión hacia lugares diferentes – compilación para los primeros y control para los segundos- y reforzar su seguridad durante toda la duración del proceso de compilación y hasta el final de las operaciones de verificación.
 - 9) Prever el almuerzo de los oficiales electorales frente a la dificultad de remunerarlos antes de las operaciones de voto, lo que facilitaría la compra de un tentempié y una compensación al cierre.

Además, la misión de observación electoral recomienda a la OIF:

- 10) Enviar una segunda misión de observación electoral a la RDC con ocasión de las cruciales elecciones de 29 de octubre próximo.
- 11) Poner equipos de expertos en contenciosos electorales a disposición de los Tribunales de Apelación para el contencioso de las elecciones provinciales, tal como se ha realizado en relación a la CSJ en el marco del contencioso de los escrutinios presidenciales y legislativos.

En el momento de cerrar sus actividades, después de su despliegue para las elecciones de octubre de 2006, la MOE de la Francofonía:

- Se alegró de que las recomendaciones n° 4, 6, 7, 8 y 10 fueran implementadas;
- Dirige a la OIF sus recomendaciones n° 1, n° 2 y n° 11;
- Dirige a las autoridades de la RDC sus recomendaciones n° 1, 2, 3, 5 y 9.

En síntesis, para los escrutinios futuros, la misión de la OIF destaca las siguientes recomendaciones:

1. El reforzamiento de las capacidades de los oficiales electorales;
2. Una mejor sensibilización de los electores;
3. La publicación previa de las listas electorales en los centros de votación;
4. La utilización de papeletas de votación más adecuadas;
5. Un acceso equitativo de los diversos candidatos a los medios de comunicación.

III) EXTRACTOS INFORMES MISIONES DE MONITORIZACIÓN DE ELECCIONES DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA.

i) Conclusiones de la Misión de Observación Electoral de la UIP en las elecciones celebradas en El Salvador en 1994.

La Delegación de la UIP destacó que había mucho trabajo por hacer, sobre todo, en áreas sensibles, como la reestructuración de los servicios de Policía (Policía Nacional Civil), la distribución de tierras a antiguos combatientes del Ejército y del FMLN y la reintegración de los combatientes desmovilizados. La Delegación expresó su deseo de que, una vez terminadas las elecciones, la comunidad internacional debería continuar con su apoyo para contribuir a consolidar no sólo la paz sino también las nuevas instituciones representativas.

La Delegación desea que la UIP pueda aportar su experiencia y cooperación mediante su Programa de Asistencia Técnica. A pesar de algunas deficiencias y retrasos, la UIP destacó que los progresos continuaban y que las bases para la transición a una cultura de paz se habían puesto. El proceso electoral y las elecciones de 20 de marzo será un hito fundamental en la consolidación de las instituciones representativas del país. La Delegación pudo apreciar una determinación real de alcanzar la paz, reflejada en la búsqueda de consenso para fomentar la participación y la transparencia.

Con el registro electoral cerrado, la Delegación reconoció los esfuerzos conjuntos y el trabajo del Tribunal Supremo de Elecciones, la Misión de la ONU en El Salvador (ONUSAL), UNDP, y otras instituciones y ONGs. En consecuencia, la Delegación concluyó que el estado de la Lista Electoral era satisfactorio y desea indicar que todos los partidos políticos encontraron los resultados obtenidos como aceptables y ajustados.

Sin embargo, el TSE habrá de hacer lo máximo posible para superar las dificultades que persisten y asegurar que todas las actas se distribuyen en todos los distritos.

En línea con esto, la delegación se sorprendió de que en las elecciones municipales, la lista que obtenía el mayor número de votos también obtenía todos los cargos municipales, lo que venía a significar que el Consejo Municipal estuviera controlado por un único partido político, cuestión que es una tradición en el país, pero que puede generar cierta frustración en algunos sectores minoritarios en ese municipio.

La UIP expresó su deseo de que los salvadoreños aprecien las ventajas de un sistema de representación proporcional en los municipios. Finalmente, la Misión mostró su optimismo sobre el futuro de la democracia en el país y consideró que el proceso electoral en general y la campaña electoral se desarrollaron de acuerdo a la Ley Electoral.

ii) Recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UIP tras las elecciones celebradas en El Salvador en 1994.

62. La Misión considera esencial verificar si la designación del Supervisor General de las elecciones ha sido realizado de acuerdo con la sección 93 (1), las elecciones son legales y honestas.

64. La delegación expresa su preocupación respecto de las amenazas de huelga de los oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones. Con sólo unos días antes de las elecciones una huelga de este tipo comprometería la entrega de las tarjetas de electores, que están en proceso. Desea que las negociaciones en marcha posibiliten una solución del problema y se evite la interrupción del trabajo del TSE.

65. Los órganos oficiales deberían organizar programas de educación cívica, sobre todo, en vista de la alta tasa de analfabetismo. Las elecciones de 20 de Marzo son relativamente complejas, dado que los votantes tendrán que utilizar tres diferentes papeletas de votación, una para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, la segunda para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y el Parlamento Centroamericano, y la tercera para las elecciones municipales.

66. Por último, la delegación estima que los componentes de la segunda parte de la misión deberían deben comprobar las investigaciones realizadas por el Grupo Conjunto sobre las muertes provocadas por grupos armados ilegales con fines políticos.¹⁶³⁴

¹⁶³⁴ Informe de la Delegación UIP para observar el proceso electoral de El Salvador (del 1 al 9 de febrero de 1994).

IV) EXTRACTOS DEL ACOMPAÑAMIENTO ELECTORAL DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES.

Para una mejor comprensión de la metodología de observación de la CIS, analizamos el informe final de la misión de observación electoral de la CIS en Bielorrusia 2013. En dicho proceso electoral, así como otros supuestos que destacamos en este epígrafe de forma sucinta, la OSCE/ODIHR concluyó que las elecciones no se ajustaron a los estándares internacionales de observación electoral; en tanto que las misiones de la CIS concluyeron en sentido contrario validando estas elecciones, en los términos siguientes:

i) Bielorrusia 2012. Misión de Observación Electoral CIS para las elecciones a la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional.¹⁶³⁵

i.1.- Informe provisional de la Misión de Observadores de la Comunidad de Estados Independientes en la observación de la preparación y celebración de elecciones a la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de la República de Belarús (julio 25 a septiembre 10, 2012).

Por invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Belarús, la misión de observadores de la **Comunidad de Estados Independientes** supervisó la preparación y celebración de elecciones a la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de la República de Bielorrusia.

De conformidad con el procedimiento establecido en la Comunidad de Estados Independientes, el Consejo de Representantes Permanentes de los Estados - miembros de la Comunidad de los órganos estatutarios y otros de la Commonwealth- designó como Jefe de Misión de la presidencia del Comité Ejecutivo - Secretario Ejecutivo de la CEI, SN Lebedev.

La Misión comenzó a monitorear la campaña electoral 25 de julio 2012. **Treinta y cinco observadores** desempeñaron sus funciones a largo plazo.

Hasta el 10 de septiembre de 2012 en la Misión estaban acreditados **208 observadores** representantes de la República de Azerbaiyán, la República de Armenia, la República de Belarús, la República de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y el Inter - CIS, la Asamblea Parlamentaria de la Unión de Bielorrusia y Rusia y el Comité Ejecutivo de la CEI.

En todos los centros regionales de la República de Bielorrusia, la CEI abrió una sucursal para el personal de la Misión. En las reuniones entre el Presidente de la República de Bielorrusia, Alexander Lukashenko y el presidente de la Comisión Central de Elecciones y Referendos Nacionales, L. Yarmoshyna Lebedev, la Jefa de Misión fue informada de que el país había creado las condiciones necesarias para unas elecciones justas y abiertas.

Las **actividades de la Misión** se ajustaron a las leyes de la República de Bielorrusia, los documentos de estándares aprobados por la CEI, y a **los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional relativas a la organización y celebración de elecciones, la no injerencia en el proceso electoral y en los asuntos internos del Estado**. La tarea de la Misión se dirige a promover la celebración de **elecciones libres y democráticas**.

Las elecciones fueron administradas por la Comisión Central de Elecciones y referendos Nacionales, 110 comisiones electorales de distrito y 6031 comisiones del ámbito local.

Las reuniones del Comité Central se celebraron con la participación de observadores internacionales, observadores nacionales de los partidos políticos y otras asociaciones públicas, ampliamente cubiertas por los medios de comunicación.

¹⁶³⁵ <http://e-cis.info/page.php?id=22830><http://e-cis.info/page.php?id=22886>

Con el fin de mejorar la profesionalidad de los miembros de las comisiones electorales de la comisión electoral de distrito llevó a cabo **sesiones de capacitación** para los miembros de las comisiones electorales. Como parte del seguimiento a largo plazo de la campaña electoral, los observadores visitan 95 de las 110 comisiones electorales de distrito.

Los dirigentes y los miembros de las comisiones electorales de distrito están abiertos para proporcionar la información necesaria sobre los eventos de la campaña en curso.

La fase de nominación y la formación de las comisiones electorales de distrito, según los observadores, se llevó a cabo de acuerdo con el calendario aprobado, la Comisión Central para la preparación y celebración de elecciones.

Los observadores a largo plazo estuvieron presentes en las reuniones de cada tercio de la comisión electoral de distrito para el registro de candidatos. Según ellos, todos los candidatos tuvieron iguales condiciones legales en cuanto al registro.

Los candidatos a los que se les negó el registro tuvieron la oportunidad de dirigir sus quejas a la CEC. **El Tribunal Supremo examinó 17 apelaciones contra las decisiones de la Comisión Central de rechazar la inscripción de candidatos a diputados.**

Según algunos candidatos, existió igualdad de condiciones para hacer campaña y quedaba asegurado el derecho de los candidatos a hablar con los medios. La Comisión Central aprobó el calendario de distribución de los tiempos de propaganda electoral para los candidatos a la Cámara de Representantes. Los candidatos también tienen derecho, a expensas de sus propios fondos de campaña, a comprar espacios de propaganda política para sus actividades de campaña electoral. Los observadores señalaron que la campaña electoral se desarrolló de conformidad con el Código y en una atmósfera pacífica.

Asimismo, los observadores de la CEI señalaron que Minsk está trabajando activamente para informar a los ciudadanos en relación a las próximas elecciones. En el sitio web del Comité Central y en la prensa tiene las direcciones y números de teléfono de las comisiones electorales de distrito; asimismo, las decisiones de los órganos ejecutivos y administrativos locales de las mesas electorales fueron publicadas en los medios de comunicación locales.

Según los observadores de la CEI, la participación en las elecciones de los observadores nacionales reforzará el control civil sobre el proceso electoral, para que sean más transparentes. Fueron acreditados más de 3.500 observadores nacionales, junto con representantes de diversos partidos políticos y organizaciones sociales.

i.2.- DECLARACIÓN Misión de Observadores de la Comunidad de Estados Independientes sobre los resultados del seguimiento de la preparación y celebración de elecciones a la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de la República de Belarús, de la quinta convocatoria.

Por invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Belarús, la misión de observadores de la Comunidad de Estados Independientes (MOE CEI) supervisó la preparación y celebración de elecciones a la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de la República de Belarús, de la quinta convocatoria.

El marco legal para las elecciones

Las elecciones se celebraron de acuerdo con la Constitución y el Código Electoral de la República de Bielorrusia, otras leyes y resoluciones de la Comisión Central de Elecciones y Referendos Nacionales.

Según la Misión, el Código regulaba en detalle todas las etapas del proceso electoral, y establecía las garantías de los derechos electorales.

Los observadores de la Commonwealth valoraron positivamente los cambios introducidos en 2010 en el Código Electoral en relación con el procedimiento para la formación de las comisiones electorales de distrito, la inscripción de candidatos, la recogida de firmas, campañas, los fondos electorales de los candidatos y la votación anticipada.

La Misión observa que el marco legal existente en el país constituye una base jurídica suficiente para la celebración de elecciones libres y democráticas.

La formación de las comisiones electorales y sus actividades

La constitución de las comisiones electorales están definidas en el Código Electoral. La Comisión Central se compone de 12 miembros, mientras que las comisiones electorales de distrito se componen de 9-13 miembros, y las comisiones electorales de recinto están constituidas por entre 5 y 19 miembros.

Las comisiones distritales incluyen a representantes de los colectivos laborales, las asociaciones públicas, los partidos políticos y de otros ciudadanos que lo solicitan. En la formación de las comisiones, siempre se cumplió el requisito legal de que, por regla general, al menos un tercio de los miembros de la comisión deben ser miembros de partidos políticos y otras asociaciones públicas y funcionarios del gobierno.

Además, el Código proporciona a los partidos políticos la oportunidad de enviar un representante a la Comisión Central en calidad de asesor. Esta oportunidad fue utilizada por siete partidos políticos. Las reuniones del Comité Central se celebraron en presencia de observadores internacionales, observadores nacionales de los partidos políticos y otras asociaciones públicas, ampliamente cubiertas por los medios de comunicación. Los observadores de la CEI señalaron que la labor del Comité Central se basó en la colegialidad y la discusión abierta de los temas de su competencia.

Como parte del seguimiento a largo plazo de la campaña electoral, los observadores de la CEI visitaron las 110 comisiones electorales de distrito. Los observadores tuvieron la oportunidad de revisar las actas de las reuniones de las comisiones y los documentos relativos a la campaña electoral.

La presentación e inscripción de candidatos Cámara de los Representantes

Los partidos políticos podían presentar candidatos en todas las regiones, independientemente de la presencia de las estructuras regionales.

Según la Misión, las etapas de la presentación e inscripción de los candidatos se han desarrollado de conformidad con la Ley Electoral y de manera competitiva. No obstante, 16 candidatos se retiraron después de registrarse.

En cuanto a las reclamaciones y recursos, el Tribunal Supremo de la República de Bielorrusia estudió 17 recursos contra decisiones de la Comisión Central de rechazar la inscripción de candidatos, de las cuales sólo estimó un recurso. La misión de la CEI estuvo presente en las sesiones de la Corte Suprema.

Las campañas electorales y la cobertura de la campaña

La campaña de los candidatos a la Cámara de Representantes se celebró del 23 agosto a 22 septiembre. Según los candidatos a diputados, se proporcionó igualdad de condiciones para hacer campaña. Todo candidato parlamentario tiene derecho a publicar su programa electoral en uno de los periódicos nacionales o en un periódico regional. Además, el candidato tiene derecho a una emisión de propaganda electoral televisiva de hasta 5 minutos, y hasta 5 minutos en radio.

Por primera vez en la televisión y la radio, se asignó tiempo para el debate de los candidatos a la Cámara de Representantes. Sin embargo, según los observadores, el debate no fue muy seguido por los ciudadanos.

Más de 80 candidatos ejercieron su derecho, a cargo de sus fondos propios, de comprar espacios de publicidad en los medios de comunicación para hacer campaña electoral.

Para el período de la campaña, los gobiernos locales y los órganos administrativos, en consulta con las comisiones de distrito, identificaron los lugares donde los candidatos podían realizar las actividades de campaña electoral: áreas abiertas, los palacios y las casas de cultura, salones de actos de las instituciones educativas y las empresas.

Los observadores de la CEI observaron que la República de Bielorrusia informa adecuadamente a los ciudadanos sobre las próximas elecciones. De acuerdo con ello, la PEC envió comunicaciones a los ciudadanos sobre la fecha de la elección, así como la opción de votar de forma anticipada a la jornada de votación. Asimismo, los anuncios de televisión emiten información sobre el procedimiento para la votación anticipada y la jornada de votación.

Según la Misión, todas las comisiones electorales adoptaron todas las medidas necesarias para que las elecciones se desarrollaran de forma adecuada.

Listas de votantes

Las listas de los ciudadanos con derecho a voto se elaboraron de conformidad con el código compilado para cada centro de votación por las autoridades locales.

De acuerdo con el Comité Central, el número de votantes en la jornada de votación superó los 7 millones.

Los electores podían examinar la lista electoral desde el 7 de septiembre en los locales de las comisiones de distrito, y todo ciudadano tiene el derecho de apelar contra la omisión, los errores en el registro o la inclusión indebida en la lista.

Según la Misión, el proceso de elaboración de las listas de votantes en la República de Belarús garantizó la aplicación del principio del sufragio universal.

Manejo de reclamaciones y peticiones

La Fiscalía General de la República de Belarús informó que los fiscales recibieron 79 quejas sobre cuestiones electorales. Según la MOE CEI, todas las quejas se resolvieron de manera adecuada.

Según el Tribunal Supremo de la República de Bielorrusia, en los tribunales de la República se recibieron 96 quejas relacionadas con el proceso electoral. En 55 casos éstas no fueron admitidas, mientras que 41 recursos fueron examinados entrando en el fondo del asunto, de los cuales sólo fue estimado uno.

Para los observadores de la CEI, todas las denuncias de irregularidades presentadas durante la campaña electoral se desarrollaron de conformidad con las leyes bielorrusas.

Jornada de votación y recuento de los votos de los electores

La Misión observó el procedimiento de votación anticipada en 378 colegios electorales, y concluyó que este procedimiento se desarrolló de conformidad con el Código Electoral. Según datos de la Comisión Electoral Central, el derecho de voto anticipado fue ejercido por un 26% de los votantes.

Por otro lado, la jornada de votación, el proceso fue supervisado por cerca de 20.000 observadores nacionales acreditados por las comisiones de distrito. Para los observadores de la CEI, esta observación nacional reforzó la transparencia del proceso.

La MOE CEI visitó el día de las elecciones 3.074 colegios electorales en los 110 distritos electorales. En todos los centros de votación, se observó la información visible sobre la localización de materiales informativos sobre los candidatos. En los lugares visitados por la Misión, la votación se desarrolló en un ambiente pacífico, y de acuerdo con la Ley.

No obstante, los observadores de la CEI también pudieron observar algunas deficiencias. Entre otras, la presencia simultánea en la cabina de votación secreta de los miembros de la misma familia (colegio electoral número 4 distrito número 70); en el centro de votación, la información destaca protocolo de votación anticipada (número de sitio 32 el distrito N° 62).

En algunos centros de votación, la Misión recomienda exponer los materiales de información sobre los candidatos en un lugar prominente, y proporcionar visibilidad de la ubicación de los observadores de las urnas. Sin embargo, estas deficiencias fueron inmediatamente corregidas.

Igualmente, la Misión observó el recuento de votos, y señaló que este procedimiento se desarrolló de manera correcta y transparente. Los observadores tuvieron la oportunidad de observar adecuadamente los procedimientos de escrutinio.

Conclusiones

La MOE CEI destacó que la campaña electoral en Bielorrusia se llevó a cabo de modo organizado y en un ambiente pacífico. Asimismo, las autoridades y comisiones electorales de todos los niveles garantizaron los derechos electorales de los ciudadanos.

La misión de observadores de la Comunidad de Estados Independientes emitió las siguientes **conclusiones**:

“Las elecciones celebradas el 23 de septiembre 2012 se desarrollaron de acuerdo con la Constitución y el Código Electoral de la República de Bielorrusia, y se ajustaron a las normas democráticas generalmente aceptadas, concretamente, se desarrollaron de manera transparente y abierta, y respetaron la libre voluntad de los ciudadanos de Bielorrusia.”

Además del ejemplo analizado en profundidad, consideramos muy ilustrativo poder aportar otros ejemplos de observación electoral de la CEI, de manera resumida, evidenciando de forma reiterada que los informes de la CEI suelen contradecir habitualmente los informes de las misiones de observación de la OSCE.

ii) Rusia 2004.

Los monitores de la CEI se desplegaron por Rusia para observar las elecciones presidenciales de Rusia en 2004. Una vez más, la OSCE no estuvo de acuerdo con la evaluación del proceso electoral realizada por el Equipo de observadores de la CEI¹⁶³⁶. Así concluyó la OSCE/ODIHR:

“El proceso electoral no cumplió con los compromisos más relevantes en relación con el tratamiento de los candidatos por los medios de comunicación controlados por el Estado sobre una base no discriminatoria, igualdad de oportunidades para todos los candidatos, y el secreto del voto”¹⁶³⁷.

iii) Bielorrusia 2004.

Después de avalar el resultado de las elecciones rusas de 2004, que dieron la victoria a Vladimir Putin, los observadores de la CEI se desplegaron en Bielorrusia para observar las elecciones de octubre de 2004. Como era de esperar, la CEI calificó las elecciones como *“transparentes y legítimas”*, mientras que la OSCE se mostró muy contraria a estas conclusiones.¹⁶³⁸

iv) Ucrania 2004.

El enfrentamiento en Ucrania, durante las elecciones presidenciales en Ucrania en noviembre y diciembre de 2004, fue enconado y abierto. El presidente ruso se volcó en la campaña electoral ucraniana apoyando sin tapujos al candidato prorruso, Viktor Yanukovich. **Mientras que los observadores de la OSCE consideraron que se había producido un fraude masivo en la segunda ronda de las elecciones, los observadores de la CEI destacaron su transparencia y equidad, y declararon fiable el resultado que daba la victoria en los comicios a Yanukovich.**

El enfrentamiento se agudizó durante la repetición de la segunda ronda. La OSCE y otros observadores dijeron que la votación estuvo exenta de irregularidades masivas, mientras que los monitores de la CEI por el contrario consideraron como ilegítimo el resultado electoral. La diferencia es que en este caso la victoria no fue a parar al candidato prorruso Yanukovich, sino al candidato prooccidental, Viktor Yushenkov.

La naturaleza democrática de la ronda final de las elecciones presidenciales en Ucrania en 2004, que siguió a la Revolución Naranja y llevó al poder a la oposición, fue cuestionada por el CIS mientras que la OSCE no encontró problemas significativos. Esta fue la primera vez que los equipos de observadores del CIS cuestionaban la validez de un proceso electoral, alegando que el vencedor debía considerarse ilegítimo. El 15 de marzo de 2005, un portavoz del Ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania declaró que Ucrania suspendía su participación en la Organización CIS-EMO.¹⁶³⁹

El Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR en Ucrania 2004, Bruce George, concluyó diciendo que **los observadores de la CEI vieron una democracia distinta a la occidental.**

¹⁶³⁶ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

¹⁶³⁷ http://www.osce.org/documents/odihr/2004/06/3033_en.pdf

¹⁶³⁸ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

¹⁶³⁹ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

“Ellos no han visto nunca una buena elección y no sabría uno si se les golpeó en la cara.”

Posteriormente, en las elecciones locales de 2010, los observadores internacionales de la Asamblea Parlamentaria de la CIS afirmaron que las elecciones fueron organizadas correctamente. Mientras tanto, el Consejo de Europa desveló diversos problemas *“en relación a la nueva ley electoral aprobada justo antes de las elecciones y la administración”*.

v) Uzbekistán 2005.

La CEI elogió las elecciones parlamentarias de 2005 en Uzbekistán, y las consideró como *“legítimas, libres y transparentes”*, mientras que la OSCE afirmó que las elecciones uzbekas habían incurrido en *“graves deficiencias respecto de los compromisos de la OSCE y otros estándares internacionales para elecciones democráticas”*.¹⁶⁴⁰

vi) Moldavia 2005.

Las autoridades moldavas rechazaron invitar a los observadores de la CEI a las elecciones parlamentarias de 2005, una acción que fue criticada por Rusia. Decenas de observadores de la CEI llegados desde Bielorrusia y Rusia fueron impedidos de acceder al país.¹⁶⁴¹

vii) Tayikistán 2005.

Los observadores de la CEI observaron las elecciones parlamentarias de Tayikistán de 2005 y las calificaron como *“legales, libres y transparentes”*. Las mismas elecciones fueron declaradas como no conformes con los estándares internacionales para elecciones democráticas.¹⁶⁴²

viii) Kirguistán 2005.

Poco después de que los monitores de la CEI declararan que las elecciones parlamentarias Kirguistán habían sido *“bien organizadas, libres y transparentes”*, violentas protestas multitudinarias estallaron en todo el país protestando por lo que la oposición consideró unas *“elecciones amañadas”*. Por el contrario, la OSCE concluyó que las elecciones no habían respetado los estándares internacionales en muchas áreas. Estas protestas culminaron el 24 de marzo, cuando el presidente kirguís, Askar Akayev, huyó del país y se formó un nuevo gobierno.¹⁶⁴³

¹⁶⁴⁰ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

¹⁶⁴¹ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

¹⁶⁴² <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

¹⁶⁴³ <http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz2QU04iXIG>

ANEXO B:

◆ *ESTÁNDARES INTERNACIONALES UNIVERSALES PARA ELECCIONES EN RELACIÓN AL CICLO ELECTORAL.*

1. PERÍODO PREELECTORAL

1.1. MARCO JURÍDICO.

- Art. 21 DUDH¹⁶⁴⁴: “mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente.” **ELECCIONES PERIÓDICAS.**

- Art. 25 PIDCP¹⁶⁴⁵: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.**

- CG 25 CDCP¹⁶⁴⁶: Para que las elecciones sean “auténticas” deben ser reguladas por leyes que velen por las condiciones de no discriminación. **LEYES NO DISCRIMINATORIAS EN LA PARTICIPACIÓN.**

- CG 25 CDCP: “todo sistema electoral existente en un Estado parte debe ser compatible con los derechos protegidos por el artículo 25 y debe garantizar y dar efectividad a la libre expresión de la voluntad de los electores. El principio de “una persona, un voto” debe ser aplicado, y dentro del sistema electoral de cada Estado, el voto de un elector debe ser igual al voto de otro elector”. **SISTEMA ELECTORAL QUE GARANTICE LA LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ELECTORES.**

- CG 25 CDCP: “8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”. **LIBERTAD DE EXPRESIÓN, REUNIÓN Y ASOCIACIÓN.**

1.2. PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN.

- CG 25 CDCP: “20. Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto.” **JUNTA ELECTORAL INDEPENDIENTE.**

1.3. FORMACIÓN Y EDUCACIÓN.

- Art. 21 DUDH: “voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice

¹⁶⁴⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

¹⁶⁴⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

¹⁶⁴⁶ Comentario General 25 del Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas.

la libertad del voto”. **VOTO SECRETO.**

1.4. REGISTRO DE ELECTORES

- Art. 21 DUDH: “*sufragio universal e igual*”. **SUFRAGIO UNIVERSAL.**

- Art. 25 PIDCP: “*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...]*”. **PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES SIN RESTRICCIONES INDEBIDAS.**

- CG 25 CDCP: “*4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en critérios objetivos y razonables.*” **CRITERIOS OBJETIVOS Y RAZONABLES.**

“*11. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla.*” **FACILITAR PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS. REGISTRO DE ELECTORES INCLUSIVO.**

1.5. REGISTRO DE CANDIDATOS.

- CG 25 CDCP: “*16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio.*” **REGISTRO DE CANDIDATOS INCLUSIVO, REQUISITOS RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIOS.**

“*17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos.*” **REGISTRO DE CANDIDATOS SIN LIMITACIONES EXCESIVAS.**

- Resolución 43/157, de 8 de diciembre de 1988: “*Declara que para determinar la voluntad del pueblo se requiere un proceso electoral que ofrezca opciones claras y que ese proceso ha de proporcionar a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer opciones políticas, en forma individual y en colaboración con otros*”. **IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.**

1.6. CAMPAÑA ELECTORAL.

- Art. 25 PIDCP: “*libre expresión de la voluntad de los electores*”. **LIBRE EXPRESIÓN VOLUNTAD DE LOS ELECTORES.**

- CG25 CDCP: “*Las razonables limitaciones en los gastos de campaña pueden*

estar justificadas si ello es necesario para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea socavada o el proceso democrático alterado por los gastos desproporcionados a favor de un candidato o partido.” **LIMITACION EN GASTOS DE CAMPAÑA PARA FAVORECER COMPETENCIA ELECTORAL Y EQUIDAD CONTENDIENTES.**

2. PERÍODO ELECTORAL

2.1. VOTACIONES Y JORNADA ELECTORAL.

- Art. 21 DUDH:

4. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
5. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
6. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”* **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN.**

- Art. 25 PIDCP: *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.* **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS PÚBLICOS.**

2.2. VERIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS.

- Art. 21 DUDH: *“Elecciones auténticas”.* **ELECCIONES AUTÉNTICAS.**

- Art. 25 PIDCP: *“Elecciones auténticas”.* **ELECCIONES AUTÉNTICAS.**

- CG25 CDCP: *“debe haber un escrutinio de la votación y un proceso de recuento independientes”.* **ESCRUTINIO Y RECUESTO INDEPENDIENTES.**

2.3. RECLAMACIONES Y RECURSOS.

- Art. 2.3 PIDCP: Cada Estado parte debe asegurar que toda persona, cuyos derechos reconocidos en el PIDCP sean violados, tenga un **recurso efectivo**. **RECURSOS ELECTORALES**.

- CG25 CDCP: “debe haber un escrutinio de la votación y un proceso de recuento independientes, así como un acceso a la revisión judicial u otro proceso equivalente con objeto de que los electores tengan confianza en la seguridad del proceso de votación y en el recuento de los votos”. **RECURSOS JUDICIALES ELECTORALES**.

3. PERÍODO POSTELECTORAL

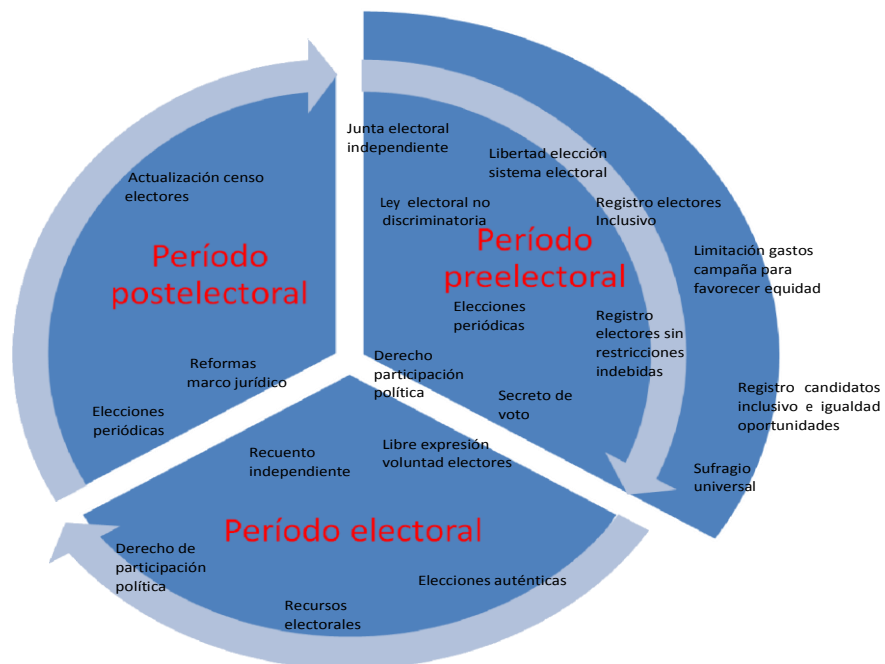
3.1. DESPUÉS DE LAS ELECCIONES.

- Art. 21 DUDH: “mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente”. **ELECCIONES PERIÓDICAS**.

- Art. 25 PIDCP: “Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas...” El derecho a la participación en la gestión de los asuntos públicos es un derecho continuo. **ELECCIONES PERIÓDICAS**.

- Art. 21 DUDH: “sufragio universal e igual”. **SUFRAGIO UNIVERSAL-ACTUALIZACIÓN REGISTRO ELECTORES**.

- Art. 21 DUDH y Art. 25 PIDCP: **REFORMAS DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL-DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**.



BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS Y TRABAJOS ESPECIALIZADOS (por orden de mención en la investigación)

- PASCUAL PLANCHUELO, V.C., “*Observando las últimas elecciones en Bulgaria: entre la legitimidad de los resultados y las sospechas de fraude*”, PASSIM, junio 2013.
- GARCÍA MARZA, V.D.: “*Teoría de la Democracia*”, Ed. Nau llibres, Valencia, 1993.
- SARTORI, G.: “*Qué es la democracia*”, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2003.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: “*Nueva historia de la Democracia. De Solón a nuestro días*”, Editorial Planeta, Madrid, 2011.
- BENGTSON, H.: “*Historia Universal siglo XXI. Griegos y persas*”, Ed. Siglo XXI, 1989.
- GARCÍA MORENO, L y TORTELLA, G. (eds.): “*La democracia ayer y hoy*”, Gadir Editorial, Madrid, 2008.
- PAPARRIGOPOULOS, K.: “*History of the Hellenic Nation*” (Volume Ab), Eleftheroudakis (in greek), Ed. (Karolidis- Pavlos), 1925.
- TUCÍDIDES: “*Historia de la guerra del Peloponeso*” (Discurso fúnebre de PERICLES).
- ABELLÁN, J., “*Conceptos políticos fundamentales. Democracia*”, Alianza Edit., Madrid, 2011.
- CICERÓN, “*Sobre la república*”, traducción de Álvaro D’Ors, Gredos, Madrid, 1991.
- LOCKE, J.: “*Dos Tratados sobre el gobierno civil*”, 1662.
- MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY, J.: “*The federalist papers*”, 1787-1788.
- ROUSSEAU, J.J.: “*El contrato social*”, (1969:III, 3), 1762.
- TOCQUEVILLE, A.: “*La democracia en América*”, (1ª parte) 1835- (2ª parte) 1840.
- KELSEN, H.: “*De la esencia y valor de la democracia*”, 1920.
- SQUELLA, A.: “*Idea de la democracia en Kelsen*”, Ed. Estudios Públicos, número 13, 1984.
- HELD, D.: “*Modelos de democracia*”, Ed. Alianza, 1993.
- WEBER, M.: “*Carta a Robert Michels*”, 1908.
- SCHUMPETER, J.: “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*”, 1942.
- MICHELS, R.: “*Los partidos políticos*”, 1911.
- MONTALVO, GEOVANNI, ¿Qué es democracia? Una aproximación al término en la Ciencia Política., blog e- Montalvo (<http://emontalvo.wordpress.com/tag/james-bryce/>).
- BOBBIO, N.: “*El Futuro de la Democracia*”. Fondo de la Cultura Económica, México DF, 1994.
- DAHL, R.: “*La Poliarquía. Participación y oposición*”. Yale University Press, 1971. MÁIZ, R.: “*Teorías políticas contemporáneas*”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001. SCHMITTER, P. y KARL, T.L.: “*Qué es y qué no es democracia*”, Sistema Revista de Ciencias Sociales, 116, 1993.
- DOWNS, A.: “*Teoría Económica de la Democracia*”, Nueva York, 1957.
- MACPHERSON, C.B.: “*The Life and Times of Liberal Democracy*”, Oxford University Press, 1977.
- MEDVEDED, R., *Newsweek*, 6 de enero de 1992.
- MORLINO, L.: “*Democracias y democratizaciones*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.
- FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Penguin, Londres, 1992.
- ZAKARIA, F.: “*The rise of illiberal democracy*”, Foreign Affairs, Nov/ Dic. 1997.
- TOURAINÉ, A., “*¿Qué es hoy la democracia?*” Revista Internacional de Ciencias Sociales 43, 2 (1991): 273-82.
- O’DONNELL, G., “*Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*”, (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007).
- HUNTINGTON, S., “*La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*”, Paidós Ibérica, Buenos Aires, 1994.
- MUNCK, G., “*Los estándares de la democracia: Hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina*”, Journal of Democracy en español, 2010.
- FINER, S.E.: “*The History of Government from the Earliest Times*”, 1997, Vol. III: Empires, Monarchies and the Modern State. New York: Oxford University Press.
- MERKEL, W. y CROISSANT, A.: “*Defective democracies: Concept and causes*”. Central European Political Science Review 1(2). 2000.

NOHLEN, D. y SABSAY, D.: "I. Derecho electoral", en NOHLEN, D., PICAZO, S. y ZOVATTO, D., *"Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina"*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998.

FRANCK, T.: "Legitimacy and democratic entitlement", en FOX, G.: *"Democratic governance and International Law"*, Cambridge University Press, 2000.

FARLEY, L.: *"Plebiscites and sovereignty: the crisis of political illegitimacy"*, Mansell pub., Londres, 1986.

BEIGBEDER, Y.: "International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy", Ed. Springer, 1994.

WAMBAUGH, A.: *"A monograph on plebiscites with a Collection of documents"*, Editors of Encyclopaedia Britannica, 1920.

BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: *"Observación internacional y nacional de elecciones"*, en IDEA INTERNATIONAL: *"Compared Electoral Law in Latin America"*, Stockholm, 2007.

PHILPOTT, D.: *"The Shield of Achilles- war and peace and the course of history"*, Londres, Penguin Books, 2012.

WHEATLEY, S., *"The democratic legitimacy of International Law"*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010.

DE BLAS GUERRERO, A., *"A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación"*, UNED, 1994, Madrid.

EL CORREO DE LAS INDIAS: <http://lasindias.com/indianopedia/principio-de-nacionalidad>

MIAJA DE LA MUELA, A., *"La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional. Lección inaugural del curso 1965-1966"*, Anales de la Universidad de Valencia, Vol. XXXIX, Cuaderno I-Derecho, Valencia, 1965.

LUDWIG, R., *"Letting the People decide: The evolution of United Nations Electoral Assistance"*, ACUNS, 2001.

CARRILLO SALCEDO, J.A., *"Curso de Derecho Internacional Público"*, Tecnos, Madrid, 1991.

BADÍA MARTÍ, A.: *"La participación de la ONU en procesos electorales"*, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998.

JARILLO ALDENUÉVA, A., *"El derecho a la participación política y democracia en el ordenamiento internacional: Análisis desde la perspectiva europea"*, Tesis Doctoral UNED, Madrid, 2006.

SICILIANOS, L., *"La ONU et la démocratisation de l'État"*, Pedone, 2000.

GROSS SPIELL, H.: *"El derecho a la libre determinación, aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas"* en Informe de la Subcomisión de prevención de la discriminación de las minorías" (Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1).

MUSGRAVE, T., *"Self determination and national minorities"*. Oxford Monographs in International Law, 1997.

WHEATLEY, S., *"The democratic legitimacy of International Law"*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2010.

BOUSSUYT, M.J., *"Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights"*.

FOX, G. "The right to political participation in international law", en FOX, G.: *"Democratic governance and International Law"*, Cambridge University Press, 2000.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *"La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional"*, en Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, Aranzadi, 1997, Vol. I.

ABI-SAAB, G., *"Cours général de Droit International public"*.

PASTOR RIDRUEJO, J.A., *"Le droit International à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs"*, RCADI, vol. 274, 1998.

REMIRO BROTONS, A., *"Derecho internacional"*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

NOLTE, D.: *"Observación internacional"* en NOHLEN, D., PICAZO, S., ZOVATTO, D.: *"Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina"*, México DF, 1ª Ed, 1998.

BONEO, H., CARRILLO, M., VALVERDE, R.: *"Observación internacional y nacional de elecciones"*, pg .1078, en IDEA INTERNATIONAL: *"Compared Electoral Law in Latin America"*, Stockholm, 2007.

DECAUX, E., *"les Etats participants n'ont jamais voulu dresser un catalogue systématique des droits existants"*, " L'institutionnalisation de la C.S.C.E. ", en Decaux (E.) & Sicilianos (L.-A.)

(Dir.), "La C.S.C.E. : dimension humaine et règlement des différends ", Cahiers du CEDIN, n°8, Paris, Montchrestien, p. 127.

FRANCK, T.: "Legitimacy and democratic entitlement", p. 70, en FOX, G.: "Democratic governance and International Law", Cambridge University Press, 2000.

BOWETT, D.D.: "United Nations Forces: A legal study", 1964.

WAMBAUGH, A.: "A monograph on plebiscites with a Collection of documents", Editors of Encyclopaedia Britannica, 1920.

FOX G.H., "The right to political participation in International Law" en AAVV, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University.

CASTRO-RIAL GARRONE, F., "La Declaración Universal como elemento básico del orden internacional", en BALADO, M. y GARCÍA REGUEIRO, J.A. (Dir.), "La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario", CIEP, Editorial Bosch, Barcelona, 1998.

CASSIN, R.: "La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des Droits de l'Homme", en Recueil des Cours, 1951, II, n° 79.

DE LA RASILLA, I., "El derecho a la participación política en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Una breve introducción a su consideración como norma consuetudinaria 'in statu nascendi'", en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, vol. 1, Colección Escuela Diplomática n° 15, 1998.

EZETAH, R., "The right to democracy: a qualitative inquiry", Brooklyn Journal of International Law número 495, 1997.

MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Discurso de Recepción de la Académica de Número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 8 de abril de 2014, Madrid.

CARRILLO SALCEDO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991.

JARILLO ALDENUEVA, A.: "Pueblos y democracia en Derecho Internacional", UNED, Madrid, 2010.

HIGGINS, R., *General Course on Public International Law*, RCADI.

STEINBERGER, H.: "Sovereignty" en BERNHARDT, R., ed.: "Encyclopedia of Public International Law", 1987.

HATTERSLEY, A.F.: "A short history of Democracy", Cambridge University Press, 1930.

BOUSSUYT, M.J.: "Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and political rights", y JARILLO ALDENUEVA, A.: "El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea", UNED, Madrid, 2006.

PÉREZ LUÑO, A-E.: "Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución", Tecnos, Madrid, 2003.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Los derechos humanos en el proyecto de Constitución europea: breve nota introductoria", en Revista General de Derecho Europeo, IUSTEL, n° 3, Enero de 2004.

HARTMANN, C.: "Towards Internalisation of Democracy?", Institute of Development Research, Bochum, 2003.

BREMS, E.: "Human rights. Universality and Diversity", Kluwer Law International, The Hague, 2001.

RICH, R. en VARAYUDEJ, S., "A right to Democracy in International Law: Its implications for Asia", Annual Survey of International & Comparative Law, volumen 12, 2010.

BERNALES BALLESTEROS, E., "El derecho humano a la participación política", *DERECHO PUCP*, MMVI N° 59 ([01/12/2006]).

BADILLA, A.E., *Los derechos humanos de las mujeres*, Mujeres en Red. El periódico feminista.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «Extranjería: Principios de Derecho Internacional General», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 11, 1991, pp. 44-46.

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., *Contenido jurídico de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990*, Migraciones 5 (1999).

GOODWIN-GILL, G., *Free and fair elections: International Law and practice*, Interparliamentary Union, Ginebra, 1994.

- GOODWIN-GILL, G., *“Elecciones libres y justas”*, Ed. Nueva y ampliada, Unión Interparlamentaria, Ginebra (Suiza), 2006.
- INTERNATIONAL IDEA, *“The Basics of Election Observation”*. Fact sheet, Estocolmo, 1997.
- AYOUB, A.: *“Observación electoral internacional: concepto y función”*, en VVAA.: *“Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos”*, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.
- PASCUAL PLANCHUELO, V.C., *La observación electoral de la OEA vs el “acompañamiento” electoral de UNASUR en las recientes elecciones venezolanas*, Revista América Latina Hoy, número 71.
- AYOUB, A., *“La observación electoral internacional: una aproximación conceptual”*, en VV.AA., *“Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos”*, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.
- International IDEA: Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones - Estocolmo 1997.
- CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *“Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos”*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 40.
- GARBER, L.: *“Guía para la observación internacional de elecciones”*, International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 1990.
- YANG, E., *Corea. Historia de un proceso de reunificación*, Ed. Catarata, Madrid, 2007.
- HODGSON, J.: *“Dissonant voices: Northern NGO and Haitian partners perspectives on the future of Haiti”*, AAVV.: *“Haiti. Hope for a fragile state”*, SHAMSIE, Y. y THOMPSON, A. (editors), CIGI, Canada, 2006.
- STOELTING, D.: *“The challenged of UN- Monitored elections in independent Nations”*, Standard Journal of International Law, Vol. 29, 1992.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *“Las Organizaciones Internacionales”*, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.
- DALLA VIA, A.: *“Los derechos políticos y electorales en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*, Comunicación ante la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2012.
- HALLER, B.: *“Election observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)”*, en Human Rights Law Journal, vol. 26, número 5-8.
- MALINVERNI, G., *“The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”*, in SICILIANOS, LINOS-ALEXANDER, *“The Prevention of Human Rights Violations”*, Martinus Nijhoff, Nueva York, 2001.
- GARRONE, P., *La Commission de Venise à la vieille de son dixième anniversaire*, Revista de Estudios Políticos Internacionales, Florencia (Italia), 1999.
- MONROY CABRA, M.G., *“Los Derechos Humanos”*, Editorial Temis, Bogotá, 1980, pág. 103.
- GROS ESPIELL, H., *“La Declaración Americana: Raíces conceptuales y políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano”*, número especial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- GROS ESPIELL, H., *“La Declaración Americana: Raíces conceptuales y políticas en la Historia, la Filosofía y el Derecho Americano”*, núm. especial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 56.
- PIZZOLO, C., *Sistema Interamericano. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Ediar S.A., UNAM, Buenos Aires, 2007.
- ÚBEDA DE TORRES, A. y BURGORGUE-LARSEN, L., *“Las decisiones básicas de la Corte Interamericana de Derechos humanos”*, Ed. Civitas, 2009,.
- NOLTE, D.: *“Observación internacional”* en NOHLEN, D., PICADO, S., ZOVATTO, D.: *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*, México DF, 1ª Ed., 1998.
- THOMPSON, J.: *“La observación electoral en el Sistema Interamericano”*, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - N° 4 - Diciembre, 2008, p. 43.
- BALL, M., 1969: *“The OAS in Transition”*, Duke University Press, Durham.
- MESA SALAZAR, S., *La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática interamericana*, Agenda Internacional Año VII, N° 16, 2002, pp. 97-122.
- MESA SALAZAR, S., *La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática interamericana*, Agenda Internacional Año VII, N° 16, 2002.

BALL, M., 1969: *“The OAS in Transition”*, Duke University Press, Durham.

ZELA, H. de, 1993: “La OEA y la observación electoral”, *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima.

MUÑOZ POGOSSIAN, B. (Coord.): *“Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”*, Secretaría General de la OEA, Washington, 2008.

THOMPSON, J.: *“La observación electoral en el Sistema Interamericano”*, Diálogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV - Nº 4 - Diciembre, 2008.

BLANCO ALVARADO, C.: “La importancia social y política del Parlamento Andino”, Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás. Bogotá – Colombia 2010.

GÓMEZ JUNITICO, A.: *“Institucionalidad y Problemáticas de la Comunidad Andina de Naciones”*, Revista Académica y Cultural Fundación Politécnico Gran Colombiano, Institución Universitaria. No. 10 Enero – Junio de 2010.

BASOMBRI, I., *Integración andina y Derecho Comunitario*, Documento preparado para el Taller Internacional “Integración Regional – Lecciones de la Experiencia de la Unión Europea y la Comunidad Andina”, Sao Paulo, 20 y 21 de octubre de 2004.

MOSCOSO PEZO, N.S.: *“El CEELA en el Mundo Electoral, Historia y Objetivos”*.

MOURE, A. y VITTINI, I., *La importancia de Mercosur frente a los cambios y perspectivas de su institucionalidad jurídica*, Revista Tribuna Internacional Volumen 1, Nº 2, 2012.

FUENTE MONZONIS-VILLALONGA, J., *Las misiones de observación electoral de la OSCE/ODIHR*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. Opinión, 2013.

DECAUX, E., en DECAUX, E. y SUR, S., *“L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine”*, Ed. Pedoné, Paris, 2008.

DE LA TORRE, S., *“La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones de la OSCE”*, Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006.

STROHAL, C., en DECAUX, E. y SUR, S., *“L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine”*, Ed. Pedoné, Paris, 2008.

MARIÑO MENÉNDEZ, F., *“La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa”*, Revista de Instituciones Europeas, ISSN 0210-0924, Vol. 1, Nº 3, 1974.

KRITZ, N.J., *“The OSCE in the new era”*, en *Journal of Democracy*, vol. 4, nº 3, Julio 1993.

GLOVER, A., *The human dimension of the OSCE. From standard setting to implementation*, Helsinki monitor, vol. 6, n. 3, 1995.

CASTRO- RIAL, F., “El mecanismo de la dimensión humana de la CSCE”, Homenaje Prof. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993.

PERRIN DE BRICHAMBRAUT, M., en DECAUX, E. y SUR, S., *“L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine”*, Ed. Pedoné, Paris, 2008.

FRANCK, T.: *“Legitimacy and democratic entitlement”*, en FOX, G.: *“Democratic governance and International Law”*, Cambridge University Press, 2000.

BOUMGHAR, M., « *Les enjeux de la dimension humaine* » en DECAUX, E. y SUR, S., *“L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki. Sécurité cooperative et dimension humaine”*, Ed. Pedoné, Paris, 2008.

GHÉBALI, V-Y., « *L’OSCE dans l’Europe post-communiste, 1990.1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité* », Bruxelles, Bruylant, 1996.

BUERGHENTAL, T., *“The Copenhagen CSCE meeting, a new public order for Europe Human Rights”*, Law Journal 11 1.2, 1990.

VIGNY, J.D., *“Le Document de la Reunion de Copenhague de la Conférence Sur la Dimension Humaine de la CSCE »*, Revue Universelle des Droits de l’Homme, Vol. 2, 1990.

JARILLO ALDENUEVA, A.: *“El derecho de participación política y la democracia en el ordenamiento internacional: análisis desde la perspectiva europea”*, UNED, Madrid, 2006.

MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., *“Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”*, Ed. Reus, Madrid, 2010, para un estudio más detallado de la formalización pre-jurídica del discurso sobre democracia y derechos humanos en el seno de la Unión Europea.

ESCOBAR, C., *“Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos, La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza”*, Actas de las XIX Jornadas de la AEDPIRI, Madrid, 2003, p. 26.

ESCOBAR HERNANDEZ, C.: *“La Unión Europea”* en AAVV (Dir. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, op. cit. p. 36.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “*Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas*”, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Mc Graw- Hill, Madrid, 1999.

MORENO FERNÁNDEZ, A., “*La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la actividad de la cláusula democrática*”. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense), nº 2, Madrid, 1996, p. 7.

CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., “*Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*”, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005.

DÍAZ BARRADO, C.M., “*Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*” en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., “*Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*”, Marcial Pons, Madrid, 2006.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “*Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos*” en la *Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza* (Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales”.

ABBINK, J. y HESSELING, G.: “*Election observation and democratization in Africa*”, MacMillan Press LTD, Gran Bretaña, 2000.

BAZAARA, N.: “*From despotic to democratic decentralization in Uganda: A history of control over nature*”, Draft report, Kampala, Uganda, 2002.

WALZER, M.: “*Spheres of Justice: a Defence of Pluralism and Equality*”, Blackwell, Oxford, 1983.

ABBINK, J. y HESSELING, G.: “*Election observation and democratization in Africa*”, MacMillan Press LTD, Gran Bretaña, 2000.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: “*Las Organizaciones Internacionales*”, Ed. Tecnos, 2007, Madrid.

BENAVIDES DE LA VEGA, L., “*Actores regionales y subregionales en África subsahariana*”, Fundación Carolina, Avances de Investigación, número 14, Madrid, 2007.

KABUNDA, M. (Ed.), “*África subsahariana ante el nuevo milenio*”, Pirámide, 2002, p.79.

ÚBEDA DE TORRES, A., “*La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea*”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009).

GARAVOGLIA, M.: “*European Union’s Election Observation: The case of ECOWAS countries*”, Institut für Europäische Politik, Febrero 2013.

OLAKOUNLÉ YABI, G.: “*The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict The Cases of Guinea and Guinea-Bissau*”, ED. Fiedrich Ebert Stiftung, Abuja, Nigeria, 2010.

DIEZ DE VELASCO, M.: “*Las organizaciones internacionales*”, Ed. Tecnos, 18ª ed, Madrid. Acceso

IDEA INTERNATIONAL: “*The League of Arab States and the electoral gap*”, en “*The integrity of elections: the role of regional organizations*”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

MARTÍNEZ FUENTES, G., “*Política electoral transicional en Túnez (2011-2014): desinstitucionalización del autoritarismo y aprendizaje democrático*”, Revista de Estudios Políticos > número 169, Julio/Septiembre 2015.

IDEA INTERNATIONAL: “*The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2012.

MEITAL, Y.: ‘*The Struggle over Political Order in Egypt: The 2005 Elections*’, Middle East Journal, 60/2 (Spring 2006).

RISHMAWI, M.: ‘*The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update*’, Human Rights Law Review, 10/1 (2010).

HUGH, R, “*Algeria’s Contested Elections*”, Middle East Report (1998).

IDEA INTERNATIONAL: “*Giving ASEAN a role in Philippine elections*”, en “*The integrity of elections: the role of regional organizations*”, International Institute for Democracy and electoral assistance, Estocolmo, 2012.

JOHANSON ALPERN, V.: “*Promoting electoral integrity in Southeast Asia: Anfrel and Asean*”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2012.

MATVEEVA, A. y GIUSTOZZI, A.: “*The SCO: a regional organisation in the making*”, Crisis State working papers series nº 2, Septiembre 2008, Londres.

AMATO, D.J., “*Elections under International Auspices, 1948-1970*”, Unpublished disertation, The Johns Hopkins University, Ph.D, 1971.

DUNDAS, C., *“Observing Elections the Commonwealth's Way: The Early Years”*, Ian Randle Publishers, Kingston (Jamaica), 2007.

ALIOUNE NDAO P., *“La francophonie des pères fondateurs”*, Agence Universitaire de la Francophonie, Ed. Karthala, 2008.

VALANTIN, C., *« Une histoire de la Francophonie (1970-2010). De l'Agence de Coopération culturelle et technique à l'Organisation internationale de la Francophonie »*, Éditions Belin, 2010, París.

BORAWSKI, J., *“Partnership for Peace and beyond”*. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944), Abril 1995, 71 (2).

DUNAY, P., *“The OSCE in crisis”*, Instituto de Estudios de Seguridad, Chaillot paper n° 88, Abril 2006, París.

WHITE, S., *Russia's Authoritarian Elections*, University of Glasgow, Routledge, Abingdon, 2012.

THANAT K.: *“ASEAN Conception and Evolution”*, ASEAN Reader, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1992.

BOONSTRA, J., *“OSCE democracy promotion: Grinding to a halt?”*, FRIDE, Working paper n° 44, Madrid, Octubre 2007.

AYOUB, A.: *“Observación electoral internacional: concepto y función”*, en VVAA.: *“Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos”*, Ediciones del CEPS, Valencia, 2008.

AGUILAR NAVARRO, M., *“La cooperación internacional y la teoría del control”*, Revista de Administración Pública, Madrid, año X, núm. 30, septiembre- diciembre de 1959.

KANT, I., *The Philosophy of Law*, Edimburgo, 1887.

LUKASHUK, I., *“Control in Contemporary International Law”*, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, 1991.

AGUILAR NAVARRO, M., *“Intervención y organización internacional”*, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, n°. 3, 1955, pp. 467-509 y del mismo autor, *“Aspectos Generales del Control Internacional”*, en *Revista de Estudios Políticos*, n°. 101, septiembre-octubre, 1958.

DE VISSCHER, CH., *Théories et réalités en droit international public*, ed. Pedone, París, 1960.

SCHERMERS, H.G. y BLOOKER, N.M.: *“International Institutional Law”*, Alphen aan den Rijn, 3ª ed., 1997.

GARZÓN CLARIANA, El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos”, REDI, Vol. XXXV, 1981, pp.941 y ss.

DÍEZ DE VELASCO, M., *« Instituciones de Derecho Internacional Público »*, Ed. 18°.

VALTICOS, N., *“Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail”*, en *RCADI*, tomo 123, 1968.

AGUILAR NAVARRO: Aspectos generales del control internacional, Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 101, septiembre- octubre de 1958.

BORRÁS PENTINAT, S. *“Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente”*, Tesis doctoral, Univ. Rovira i Virgili, 2007.

SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999; también, OETER, S., *“Inspection in international law. Monitoring Compliance and the problem of implementation in international law”*, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, pp. 101-170; SZÉLL, P., *“The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”*, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, MNP, London, 1995, pp. 97-109; y SOHN, L. B., *“The Use of Consultations for Monitoring Compliance With Agreements concluded under the Auspices of International Organizations”*, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 65-82.

BECERRA RAMÍREZ, M., *“El control de la aplicación del Derecho Internacional”*, Instituto Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2013.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988.

DUPUY, R.J.: *“Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la 'soft law'”*, en *L'élaboration du droit international public. Société française pour le Droit*

international, Colloque de Toulouse (1975), Leiden, Sijthof, 1975, pp. 132-148, p. 139; G. Abi-Saab, "Cours Général de Droit International Public", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1987, tome 207

ABI SAAB, G., "Éloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain", en, *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 59-68, p. 60.

MAZUELOS BELLIDO, A.: "Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004.

BOYLE, A.E. "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", I.C.L.Q. Octubre 1999.

ZEMANEK, K. "Is the term "Soft Law" convenient?", en *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern*, Kluwer, 1998.

SHELTON, D.L., "Soft Law. HANDBOOK OF INTERNATIONAL LAW", Routledge Press, 2008; GWU Legal Studies Research Paper No. 322; GWU Law School Public Law Research Paper No. 322.

ZEMANEK, K. "Is the term "Soft Law" convenient?". en *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern*, Kluwer, 1998.

ABI-SAAD, G.: "Cours Général de Droit International Public", 1987, pp. 211-2; G. Abi-Saab, "Éloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain", 1993.

REDGWELL, C.: "Multilateral Environmental Treaty-making", 2000.

PELLET, A.: "The Normative Dilemma. Will and Consent in International Law-Making", 1992.

SOLARI IRIGIYEN, H., "Las reservas a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos", *Agenda Internacional* nº 8.

WEIL, P.: "Cours Général de Droit International Public", 1992.

MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J.: "Flexibilidad y tratados internacionales", Madrid, Tecnos, 2003.

MAZUELOS BELLIDO, A.: "Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004.

DUPUY, R.J., "Declaratory Law and Programmatic Law: From Revolutionary Custom to 'Soft Law'", en R. J. Akkerman, P. J. Van Krieken, y C. O. Pannenberg (eds.), *Declarations on Principles. A Quest for Universal Peace (Liber Röling)*, Leyden, A.W.Sijthoff, 1977, pp. 247-257

CARRILLO SALCEDO, JA., "Funciones del acto unilateral en el régimen jurídico de los espacios marítimos", *Revista Temis*, Zaragoza, 1959.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. en DÍEZ DE VELASCO, M., « *Instituciones de Derecho Internacional Público* », Ed. 18º.

SLOAN, F.B., "The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations", *British Yearbook of International Law*, 1948, vol. XXV.

ASAMOAH, O.Y.: "The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations", The Hague, Nijhoff, 1966.

SEIDL-HOVENVELDEM, I.: "International Economic Law", Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2nd ed. revised, 1992.

VIRALLY, M.: "A propos de la 'Lex ferenda'", en, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le Droit international: unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981.

REMIRO, A., RIQUELME, R., DÍEZ-HOCHLEITNER, E., ORIHUELA y PÉREZ PRAT, L.: "Derecho Internacional", Madrid, McGraw-Hill, 1997.

CONFORTI, B.: "Cours Général de Droit International Public", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1988.

DUPUY, M. en KISS, A. (composer): "The Protection of the Environment and International Law", 1975.

CASSESE, A., "International Law", New York, Oxford University Press, 2001.

IDA, R.: "Formation des normes internationales dans un monde en mutation: critique de la notion de soft law", en, *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Virally*, Paris, Pedone, 1991, pp. 333-340.

SCHACHTER, O.: "General Course in Public International Law", 1982, p. 113. L. B. Sohn. También vid. BOS, M. (edit.): "The Development of the Charter of the United Nations: The Present State", *The Present State of International Law and other essays*, 1973, pp. 39-59, p. 50.

O'CONNELL, M. E.: *"The Role of Soft Law in a Global Order"*, en D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, New York, Oxford University Press, 2000, pp.100-114.

CHINKIN, C.M.: *"The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law"*, 1989.

PÉREZ PRAT, L.: *"Sociedad civil y Derecho Internacional"*, Valencia, Tirant lo blanch, 2004; igualmente ABAD CASTELOS, M.: *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?. Las ONG en la nueva sociedad global"*, CIDEAL/ATD, Madrid, 2004.

PETERSMANN, E.-U.: *"Codes of Conduct"*, en R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1992, pp. 627-632; DECAUX, E.: *"Le forme et la force obligatoire des codes de bonne conduite"*, *AFDI*, 1983, vol. 29, pp. 81-97.

VIRALLY, M.: *"La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique. Rapport définitif"*, 1983, pp. 328-371.

PÉTERI, Z.: *"The Role of Non-legal Norms in Law. General Report"*, en XI Congreso Internacional de Derecho Comparado. 29 Agosto-5 Septiembre 1982, Caracas, 1982.

TREMOLADA ÁLVAREZ, E.: *"La Declaración del Milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?"*, Oasis, núm. 15, 2010, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

MULLERSON, R. A.: *"Sources of International Law: New Tendencies in Soviet Thinking"*, *American Journal of International Law*, 1989, vol. 83, pp. 494-512.

BAXTER, R. R.: *"International Law in 'Her Infinitive Variety'"*, 1980.

ROUCOUNAS, E.: *"Engagements parallèles et contradictoires"*, 1987.

CHARNEY, J.L.: *"Compliance with International Soft law. Commentary"*, 2000.

VAN HOOFF, G. J. H.: *"Rethinking the sources of International Law"*, 1983.

CAPOTORTI, F., *"Cours Général de Droit International Public"*, 1994.

BUSUTIL, J.J.: *"The Bonn Declaration on International Terrorism: A Non-Binding International Agreement on Aircraft Hijacking"*, 1982.

SCHACHTER, O.: *"Non-conventional Concerted Acts"*, 1991.

JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *Los comportamientos recíprocos en Derecho Internacional*, Madrid, Dilex, 2002.

GOMAA, M. M.: *"Non-binding agreements in International Law"*, 2001. CHINKIN, C. *"Normative Development in the International Legal System"*, 2000. GARZÓN CLARIANA, El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos", *REDI*, Vol. XXXV, 1981.

GARZÓN, G.J., *« El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (II); valor como recomendaciones- declaraciones y otros actos estatales"*, *Revista Jurídica de Cataluña*, 1973, n. 4, pp. 871-920.

KOSKENNIEMI, M., *Constitutionalism as Minset: Reflections on Kantian Themes about International Law and Globalization*, 2007, 8 *Theoretical Inquiries in Law* 9, 11, 398.

AKEHURST, M., *"Custom as a source of International Law"*, en *British Yearbook of International Law*, (1974 -1975).

SORENSEN, M., *Manual De Derecho Internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p.169; BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1998.

BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 7th edn, Oxford, Oxford University Press, 2008.

WHEATLEY, S.: *"The democratic legitimacy of International Law"*, *Studies in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

GUGGENHEIM, P., *"Traité de Droit International Public"*, T.I., 2è ed., Genève, 1967.

MENDELSON, M., *The subjective element in customary international law*, *BYIL*, 1995, pp. 177-208, p. 208.

JIMÉNEZ PIERNAS, C., *El papel de la noción de consensus en la fundamentación y el concepto de Derecho Internacional Público*, *O Direito Internacional no Terceiro milenio. Estudio em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel*, Sao Paulo, 1998, pp. 103-119.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *La aplicabilidad de la costumbre internacional en el Derecho Penal Español*, en TAMARIT SUMALLA, J. (Coord.), *Justicia de transición, Justicia penal internacional y Justicia universal*, Ed. Atelier Penal, Barcelona, 2010.

KORHONEN, O. (1996). "Liberalism and international law: A centre projecting a periphery", en *Nordic Journal of International Law*, pp. 481-532.

KLABBERS J. (1998). "The undesirability of soft law", en *Nordic Journal of International Law*, vol. 67, pp. 381-391

BARBERIS, J. A.: "*Formación del derecho internacional*", Buenos Aires, Editorial Baco Rodolfo de Palma, p.257, 1994.

BOYLE, A. E. (1999). "*Some reflections on the relationship of treaties and soft law*", I.C.Q.L., october, pp. 901-913; y THÜRER, D. (1985). "*Soft law -eine neue form von volkerrecht?*", 104I Zeitschrift für Schweizer Recht, pp. 429-453.

TREMOLADA ÁLVAREZ, E.: "*La Declaración del Milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?*", Oasis, núm. 15, 2010, Universidad Externado de Colombia, Colombia.

G. J. H. VAN HOOF, *Rethinking the Sources of International Law*, Deventer: Kluwer Publishing, 1983.

MAZUELOS BELLIDO, A.: "Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N° 8, 2004. www.reei.org.

JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E., *La costumbre como fuente del Derecho internacional*, Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela, Tecnos, Madrid, 1977.

SCHMITTER, P. y KARL, T.L.: "*Qué es y qué no es democracia*", Sistema Revista de Ciencias Sociales, 116, 1993.

DAHL, R.: "*La Poliarquía. Participación y oposición*". Yale University Press, 1971.

MORELLI, M.P., *La prevención de la piratería en aguas jurisdiccionales, ¿nueva costumbre de Derecho Internacional?*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Montevideo 3(16):14-19, junio 2010.

COMPAGNON, O. y POSADO, T.: "*Y sigue la revolución bolivariana. Las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012 en Venezuela*", América Latine, Política Outlook, 2012.

EZETAH, R., "*The right to Democracy: A qualitative inquiry*", Brooklyn Journal of International Law, 22, pp. 495-534, 1997.

PFLUGER, F., Die einseitigen Rechtsgeschäfte im Völkerrecht; 1936; VENTURINI G, "La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux en droit international public", RCADI, vol. 112, 1964-II, pp. 363-467; BISCOTTINI, G., Contributo alla Teoria degli Atti Unilaterali nel Diritto Internazionale, 1951; DEGAN V, "Acte et norme en droit international public", RCADI, vol. 227, 1991-II, pp. 357-418; DEGAN V, "Unilateral Acts as Source of Particular International Law", FYIL, vol. 5, 1994, pp. 149-266; SUY, E., Les Actes juridiques unilatéraux en droit international public, París, LGDJ, 1962, 290 pp.; GUGGENHEIM P, "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", RCADI, vol. 74, 1949-1, pp. 191-268; CAHIER P. , "Le comportement des États comme source de droits et d'obligations", Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Genève, IUHEI, 1968, pp. 237-265; BARBERIS J, "Los actos jurídicos unilaterales como fuente de derecho internacional público", Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Estudios en homenaje al profesor don Manuel Diez de Velasco, Madrid, Tecnos, 1963, pp. 101-116; VILLAGRAN KRAMER F, "Les Actes unilatéraux dans le cadre de la jurisprudence internationale", Le Droit International à l'aube du XIXe siècle: Réflexions de codificateurs, Nueva York, UN, 1997, pp. 137-161; MIAJA DE LA MUELA A, "Los actos unilaterales en las relaciones internacionales", REDI, vol. 19, 1967, pp. 429-464.

RODRÍGUEZ CEDEÑO, V., *Introducción a los actos jurídicos y de los comportamientos unilaterales del Estado*, Revista de Derecho, 2003.

Diccionario de Derecho Internacional, Editorial Progreso, Moscú, 1988, citado por BARROSO GONZÁLEZ Jorge Luis y GARCÍA BROCHE Ricardo, "Los Actos Unilaterales y su aplicación en Cuba", de publicación digital en <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-unilat.htm>.

Colectivo de Autores, Curso de Derecho Internacional Público, Vol. 1, Universidad de Oviedo, 1983.

SUY, E., "*Les actes juridiques unilatéraux en Droit International Public*", París, 1962.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª edición, Tecnos, Madrid, 2009.

RESS, G.: "*Guarantee*", en Max Planck Institute, "*Encyclopedia of Public International Law*"7, pp. 109.

GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., y OTROS: *“Curso de Derecho Internacional Público”*, Civitas Ediciones, S.L., 3ª edición revisada, Madrid, 2003.

RUZIÉ, D., *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, 1971.

GARZÓN CLARIANA, G. y CARDONA LLORENS, J., en DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, p. 1025.

GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., y OTROS: *“Curso de Derecho Internacional Público”*, Civitas Ediciones, S.L., 3ª edición revisada, Madrid, 2003.

GUZMAN, A.T., *“The design of International Agreements”*, The European Journal of International Law, Vol. 16 no.4, EJIL 2005.

LIPSON, *‘Why are Some International Agreements Informal?’*, 45 Int Org (1991).

ABBOTT y SNIDAL, *‘Hard and Soft Law in International Governance’*, 54 Int Org (2000).

MALINTOPPI, A., *Le raccomandazioni internazionali*, Pubblicazioni dell’Istituto di Diritto Internazionale dell’Università di Roma, Milano, 1958.

DAMROSCH, L.F., *“Enforcing International Law through Non-Forcible Measures”*, Recueil des cours N° 269/ Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Brill, 1997.

VÁZQUEZ VICENTE, G.: *“Crisis política en Honduras: ¿adolescencia o madurez democrática?”*, Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 3, n° 2, 2009.

CINI, M.: *“European Union Politics”*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

ÚBEDA DE TORRES, A., *“La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009),

MARANTIS, D.J., *“Human rights, Democracy and Development: The European Community model”*, Harvard Human Rights Journal, vol. 7, verano 1994.

CANDELA SORIANO, M.: *“Los derechos humanos, la Democracia y el Estado de Derecho en la acción exterior de la Unión Europea”*, Dykinson, 2006.

DÍAZ BARRADO, C.M., *“Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”*, p. 95, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *“Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo”*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006.

BARBÉ, E. (coord.): *“Política exterior europea”*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

PAVOT, D., loc. Cit., p. 299 en DELAPLACE, D., *“L’Union Européenne et la conditionalité dans l’aide au développement”*, Revue Trimestrelle de Droit de l’Homme, 2001.

RIEDEL, E. y WILL, M., *Human Rights clauses in External Agreement of the EC*, en ALSTON, P. (Ed.), *The EU and the human rights*, Oxford University Press, Londres, 1999. CANDELA SORIANO, M., *“L’Union Européenne et la protection des droits de l’homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionalité politique”*, Revue trimestrelle de Droit de l’Homme, 2002.

PILLITU, P.A., *“European sanctions against Zimbabwe’s Head of State and Foreign Minister: a Blow to Personal Immunities of Senior State Officials”*, Journal of International Criminal Justice, 2003, volumen 1, n° 2.

CEBADA ROMERO, A., *La cláusula democracia/ derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE*, p. 103, en *“La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza”*, Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2001.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P.: *“Curso de Derecho Internacional Público”*, Civitas, 2ª Ed. Revisada, 2002.

GIBBONS, ELIZABETH D.: *“Sanctions in Haiti: human Rights and democracy under assault”*, Ed. Praeger, 1999, London (UK).

DE WILDE D’ESTMAEL, T.: *“La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne- Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère”*, Bruylant, 1998.

MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *“Instituciones y Derecho de la Unión Europea”*, Ed. Tecnos, 8ª Ed., 2014.

JERCH, M.: *“Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo...”*, UAM Ediciones, Madrid, 2007.

CRAWFORD, G.: *“Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario”*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 1997, n° 1, pp. 63-101.

ROLDÁN BARBERO, J., *“Democracia y derecho internacional: algunos datos y reflexiones nuevas”*, cit., p. 23.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas”, en: LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., “La acción exterior de la Unión”, capítulo XXIII, XIV y XV, en: MANGAS, A., y LIÑÁN, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2012 (7ª Edición).

THIERR, H.: “*L’état et l’organisation de la société internationale*”, en AA.VV.: “*L’état souverain à l’aube du XXI siècle*”.....

WHEATLEY, S.: “*The democratic legitimacy of International Law*”, *Studies in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Penguin, Londres, 1992.

O’DONNELL y SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Md. The Johns Hopkins University Press, 1986; PRZEWORSKI, A., *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, etc.

HELD, D., *Models of democracy*, Cambridge, Mass., Polity Press, 1987; DUNCAN, G., *Democracy and the capitalist state*, Cambridge University Press, 1989, etc.

GARZÓN CLARIANA, G. y CARDONA LLORENS, J.: “*Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas*”, en DIEZ DE VELASCO, M.: “*Las organizaciones internacionales*”

MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Discurso de Recepción de la Académica de Número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 8 de abril de 2014, Madrid.

ALI KAHN, L., *A theory of Universal Democracy*, *Developments in International Law*, V.44, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

RICCI, J-C., en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’État*, Dixièmes rencontres internationales d’Aix-en-Provence, colloque des 14 et 15 décembre 2011, Editeur : Pedone, Collection : Rencontres internationales d’Aix-en-Provence.

SICILIANOS, L-A., “*Les Nations Unies et la démocratisation de l’État: nouvelles tendances*”, en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’État*, Ed. A. Pedone, Paris, 2000.

FRANCK, T.M.: “*The emerging right to Democratic Governance*”, en *AJIL*, nº 1, 1992, vol. 46, 91.

MARIÑO, M. y FERNÁNDEZ LIESA, C., VVAA., *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

BOUTROS BOUTROS- GHALI, *Democracy: a newly recognized imperative*, 1995, 1 *Global Governance*, 3,9.

WHEATLEY, S.: “*The democratic legitimacy of International Law*”, *Studies in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003.

CRAWFORD, J., *Democracy and the body of international law*, in FOX, G.H. y ROTH, B. eds., *Democratic governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

DUPUY, R-J., “*Les droits de l’homme, valeur européenne ou valeur universelle*”, en AAVV., “*Pensamiento jurídico y Sociedad internacional. Libro homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra*”...

NALDI, G. J.y MAGLIVERAS, K., “*Reinforcing the African System of Human Rights: The Protocol on the Establishment of a Regional Court of Human and Peoples’ Rights*”, en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, no.4, 1998.

RECURSOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 1946 (A/RES/63(I)-PARA.5).

Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General de la ONU (A/RES/1514(XV)).

Resolución 1541, (XV), de 15 de diciembre de 1960, A/RES/1541(XV).

Párrafo 6 de la Recomendación General nº 23 (16ª sesión, 1997), HRI/GEN/1/Rev. Las mujeres en la vida política y pública.

Acta Constitutiva del Protocolo de Tikal, por el que se constituyó la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (septiembre 1985).

CAPEL, “*Commemoración del XXV Aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y Caribe*”.

Documento de Moscú OSCE (octubre de 1991).

Déclaration de la Conférence de Vienne (25 juin 1993), párrafo 4.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. « Declaración y programa de acción de Viena », Doc. A/ Conf. 157/23, de 12 de julio de 1993, párrafo 4.

Comisión Europea: “*Compendium of International standards for Elections*”, Bruselas, Noviembre 2007.

COMISIÓN EUROPEA: *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, 2ª ed., Bruselas, 2008.

Tratado de Versalles, artículos 88, 49, 97 y 109.

Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 diciembre 1946.

Resolución Asamblea General, 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 1966.

Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas “*Factores que deben ser tenidos en cuenta para decidir si un territorio es o no es un territorio cuyo pueblo no ha alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio*”, de 27 de noviembre de 1953.

Resolución de la Asamblea General ONU 1541 (XV), *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta*, de 15 de diciembre de 1960.

Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas “*Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”.

National Democratic Institute. *NDI Handbook: How Domestic Organizations Monitor Elections*. NDI, Washington, D.C., 1995.

Carta de las Naciones Unidas.

UN Department of Public Information Document “United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)”, Enero 1993, pp. 4 y 6.

Doc. Cit. S/1994/1449, de 23 de diciembre de 1994, pf. 35, pág. 9.

Resolución 2200 A (XXI), de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.

Comunicación 314/1988, Peter Chiiko Bwalya contra Zambia, U.N. Doc. ICCPR A/48/40 (1993).

Peter Chiiko Bwalya v. Zambia (Comm. 314/1988, U.N. Doc. ICCPR A/48/40(1993)), Alba Pietraroia v. Uruguay (Comm. 44/1979, adoptada el 27 de Marzo de 1981, y otros casos similares), Jozsef Debreceny contra Holanda (Comm. 500/1992, U.N. Doc. ICCPR A/50/40(1995)), Antonina Ignatane contra Letonia (Comm. 884/1999, U.N. Doc. ICCPR/C/72/D884/1999).

Comentario General N° 25: *The right to participate in public affaire, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 57ª session, 1996.

Cairo Declaration on Human Rights in Islam (1990), Organización de la Conferencia Islámica.

Documento CCPR/C/21/Rev.1, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

General Comment N° 25: *The right to participate in public affaire, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 57ª session, 1996.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Gran jefe Donall Marshall y otros contra Canadá. Comunicación n° 205/1986, párrafo 5.4. En [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.43.D.205.1986.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.43.D.205.1986.Sp?Opendocument).

Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 878/1999. Yong Joo Kang contra República de Corea. En [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.78.D.878.1999.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.78.D.878.1999.Sp?Opendocument).

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Gillot y otros contra Francia. Comunicación n° 932/2000, párrafo 13.7.

Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 927/2000. Svetik c. Belarús.

Resolución de la Asamblea General de la ONU 49/30 de la AGNU, ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, de 7 de diciembre de 1994; Res. 50/133 “Apoyo del sistema

de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas”, de 12 de diciembre de 1995; Res. 51/31, de 6 de diciembre de 1996; Res. 52/18, de 21 de noviembre de 1997; Res. 53/31, 23 de noviembre de 1998; Res. 54/36, de 29 de noviembre de 1999; Res. 55/43, de 27 de noviembre de 2000; Res. 56/96, 14 de diciembre de 2001; Res. 62/7, de 8 de noviembre de 2007; Res. 64/12 de la AGNU, ‘Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas’, de 9 de noviembre de 2009.

Vid. inter alia Resolución de la Asamblea General de la ONU 55/96, ‘Promoción y consolidación de la democracia’, 4 de diciembre de 2000; Res. 56/151, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 19 de diciembre de 2001; Res. 59/193, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, 20 de diciembre de 2004; Res. 59/201, ‘Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia’, 20 de diciembre de 2004; Res. AGNU 68/175, ‘Promoción de un orden internacional democrático y equitativo’, de 18 de diciembre de 2013.

Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos, «La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos», de 23 de abril de 2003 (36-0-17), párrafo segundo del preámbulo

En 2005, la Comisión aprobó una de sus resoluciones más globales sobre la democracia y el estado de derecho. Después de recordar su posición sobre el «contenido» mínimo de la democracia, la Comisión reiteró en la Resolución 2005/32 de la Comisión de Derechos Humanos, «La democracia y el Estado de derecho», de 19 de abril de 2005 (46-0-7): «el derecho de todo ciudadano a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social, ... y que las personas habilitadas para votar han de tener la libertad de escoger a cualquier candidato y de apoyar u oponerse al gobierno, sin influencias ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores, y que se han de respetar y acatar los resultados de las elecciones auténticas...».

UN Document A/46/609, de 19 de noviembre de 1991, “Human Rights questions”, Annex.

Dpto. Estado de los Estados Unidos de América - (<http://spanish.state.gov/respas/39517.htm>).

ABC, hemeroteca, 27/08/1968.

Lista de “Plebiscitos, referendos y elecciones celebrados bajo la supervisión u observación de las Naciones Unidas en territorios en fideicomiso y territorios no autónomos” en Anexo al Documento de la Asamblea General, *Doc. A/46/609, de 19 de noviembre de 1991*. La participación de la Organización se fundamenta en la resolución 1541, de 14 de diciembre de 1960.

Informe del Secretario General, de 14 de Octubre de 1994, Doc. A/49/512.

Doc. SG ONU A/49/675, de 17 de noviembre de 1994, pf. 47, pág. 14.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, “*Declaración y programa de acción de Viena*”, Doc. A/Conf. 157/23, de 12 de julio de 1993, pág. 5.

Doc. Cit. A/Conf. 157/23, pf. 67, pág. 26.

“Nota del Presidente del Consejo de Seguridad”, Doc. S/23500, de 31 de enero de 1992.

“*Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*”, en *Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, pf 19, pág. 6.

“*Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales: fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*”, en *Informe del Secretario General*, Doc. A/46/609, de 19 de noviembre de 1991, pfs. 55 a 67, págs. 21 a 24.

Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/44/10, de 23 de octubre de 1989: “*La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz*”.

Resolución 637 (1989) del Consejo de Seguridad de la ONU, de 27 de julio, “*Centroamérica: Esfuerzos en pro de la paz*”.

ONUEN report: “*It is not just a question of biases in the selection of facts..., but that those facts are distorted to such a degree that the same event is unrecognizable when one tries to follow it through the different media.*” (Vid. <http://www.envio.org.ni/articulo/2582>)

Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention of Human Rights, Council of Europe, Martinus Nijhoff, La Haya, 1975-1985, 8 vol.

"Carta de fecha de 6 de julio de 1989, dirigida al Secretario General al Presidente de la Asamblea General", Doc. A/44/375.

Notes et Lettres du Secrétariat Général (noviembre 1950- febrero 1951)- Extracto de la carta del presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Administrativas al Comité de Ministros, de 24 de junio de 1950, p. 1064.

Actas de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959.

Resolución AGNU "Principios referentes a las relaciones entre los Estados Americanos" (del 15 de abril de 1973).

Carta de la OEA.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, "50 años observando las elecciones en las Américas", 2012.

MAEC, "Manual práctico para observadores electorales de corta duración", 2014.

Secretaría General de la OEA: "Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA", Washington, Estados Unidos de América, 2008.

SECRETARIA GENERAL DE LA OEA, SECRETARIA DE ASUNTOS POLÍTICOS, DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO): "Criterios para la observación electoral: Un manual para las Misiones de observación electoral de la OEA", Washington, Marzo de 2008.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre derechos humanos (b-32) San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

Ley 6528, 30 de julio de 1980. Convenio Constitutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

ESTATUTO DE CAPEL.

Acuerdo entre el CNE de la República Bolivariana de Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) sobre el Acompañamiento Internacional Electoral para las elecciones presidenciales de 7 de Octubre de 2012.

Servicio de Investigación y Análisis, CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS, Comité Ejecutivo, México DF, Junio 2007.

CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS: *Guía del observador electoral*, Québec, Canadá, 2007.

Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia.

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991.

PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA EN EL Mercosur (Ushuaia II) hecho en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 20 de diciembre de 2011.

Guía de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano.

Declaración de Esquipulas, Esquipulas, Guatemala, 5 de mayo de 1986.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, suscrito en Managua (Nicaragua), el 15 de octubre de 1987.

Resolución AP/5-CCXXIX-2011 para regular la participación de los diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano en Misiones de Observación de los procesos electorales

Resolución AP/5-CCXXIX-2011 para regular la participación de los diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano en Misiones de Observación de los procesos electorales, de 14 de abril de 2011.

Documentos OSCE, Residencia de investigadores de la OSCE en Praga, República Checa.

Discurso del Presidente de los Estados Unidos de América, Gerald R Ford, en la Tercera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, Helsinki, de 30 de julio a 1 de agosto de 1975.

Documento de Clausura de la Reunión de Continuidad de Viena. Cuestiones relativas a la seguridad en Europa, 1989.

OSCE ODIHR.: *“Human Dimension Commitments”*, 2011, Varsovia, Polonia.

Carta de París para una Nueva Europa (21 noviembre 1990).

Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, setiembre, 1991.

OSCE ODIHR.: *“Election Observation Handbook”*, 6ª Ed., 2010, Varsovia, Polonia.

Manual de Observación Electoral de la OSCE-ODIHR, 6ª Ed., Varsovia, 2010.

Documento de la Dimensión Humana de la OSCE, Copenhague, 1990.

Declaración de la Cumbre de Budapest en 1994 “Hacia una autentica asociación en una nueva era”, OSCE.

Manual Práctico para Observadores Electorales de Corta Duración, MAEC, Madrid, 2008.

Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea, SIDA (The Swedish International Development Cooperation Agency), Estocolmo, 2005.

Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE Bruselas, 11 de abril de 2000, COM (2000) 191 final.

Directorate General for External Policies of the Union: *“EU election observation- Achievements, challenges”*, Bruselas, 2008.

COMISIÓN EUROPEA: *“Manual de Observación Electoral de la Unión Europea”*, Comisión Europea, Bruselas, 2008.

NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: *“Compendium of International Standards for elections”*, Bruselas, Bélgica, 2007.

EUROPEAN COMMISSION and Swedish International Development Cooperation Agency: *“Handbook for European Union Election Observation Missions”*, Estocolmo, Suecia, 2002.

Decision of the Conference of Presidents, *“Implementing provisions governing election observation missions”*, de 12 de mayo de 2005.

Comentario General CDHNU, número 25.

Manual de Observación Electoral de la Unión Europea. Comisión Europea, 2008.

Política de Vecindad de la Unión Europea: “Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges”, de 27 de Marzo de 2014; “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, 20 de Marzo de 2013; “Delivering on a new European Neighbourhood Policy”, 15 Mayo 2012; “Eastern Partnership: A Roadmap to the autumn 2013 Summit”, 15 Mayo 2012; “Eastern Partnership Roadmap 2012-13: Multilateral Dimension”, de 15 de Mayo de 2012; “Eastern Partnership Roadmap 2012-13: Bilateral Dimension”, 15 Mayo 2012; “A new response to a changing Neighbourhood”, de 25 Mayo 2011; “A Medium Term Programme for a renewed European Neighbourhood Policy 2011-2014” (2011); “Partnership of Democracy and Shared Prosperity Report” (2011), “Taking stock of the European Neighbourhood Policy” (2010); “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008” (2009); “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007” (2008); “Strengthening the European Neighbourhood Policy”, 4 Diciembre de 2006; “Communication to the Commission: Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy”, de 22 de Noviembre de 2005; “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, de 12 Mayo 2004; “Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours”, de 11 de Marzo de 2003.

Materiales Máster Observación y Asistencia Electoral. Universidad de Valencia.

Carta de la Organización de la Unidad Africana, Addis Abeba, de 25 de mayo de 1963.

Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de África 1980-2000, Abril 1980.

Acta Final de Lagos (Nigeria), Abril de 1980.

Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, aprobada en la 18ª Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, 27 de Junio de 1981 (OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

Declaración y el Plan de Acción sobre los derechos humanos en África aprobado en Grand Baie, Mauricio (1999).

Carta Africana de la Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación (Declaración de Arusha), 16 de febrero de 1990.

Declaración de Sirte (Libia), 8-9 de septiembre de 1999, 4ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (EAHG/Draft/Decl. (IV) Rev.1).

Declaración de Durban (Sudáfrica), Primera Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, 9-10 Julio de 2002, ASSEMBLY/AU/Dec. 1- 5 (I)- ASSEMBLY/AU/Decl. 1- 3 (I)

Protocolo a la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África, adoptada en la 2ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo (Mozambique), 11 de Julio de 2003.

Carta Africana sobre democracia, elecciones y gobernanza, aprobada por la 8ª Sesión Ordinaria de la Asamblea, en Addis Abeba, Etiopía, 30 de Enero de 2007.

Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Africana, en Abuja (Nigeria), 23 Octubre 2001.

Declaración sobre los Principios que gobiernan las elecciones democráticas en África”, 1-7 AHG/Dec.171 (XXXVIII), Durban (Sudáfrica), 8 de Julio de 2002, 38ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estados y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana.

Decisión sobre el Establecimiento y Organización del Fondo y la Unidad de Democracia y Asistencia Electoral (EX.CL/Dec.300 (IX) - Doc.EX.CL/272).

Manual de Observación Electoral de la Unión Africana, Comisión de la Unión Africana, Addis Abeba, Etiopía (2013).

Declaración de Lusaka (Zambia), de 1 de abril de 1980.

Declaración y Tratado que establece la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, en inglés), firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de África del Sur, el 17 de Agosto de 1992, en Windhoek (Namibia).

SADC (2001), *Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community*.

Protocolo de la SADC aprobado en Blantyre, el 14 de agosto de 2001.

Normas y Estándares para Elecciones en la Región SADC, aprobada por la Asamblea Plenaria del Foro Parlamentario de la SADC, el 25 de Marzo de 2001, en Windhoek, Namibia.

Principios y Directrices SADC para Elecciones democráticas, aprobado por la Cumbre de la SADC, en Mauritius, Agosto de 2004.

Principios para la Administración, Monitorización y Observación Electoral en la Región SADC, aprobada el 6 de Noviembre de 2003, en Johannesburgo (Sudáfrica).

Declaración SADC de Género y Desarrollo, 8 de septiembre de 1997, Blantyre (Malawi)

Directrices para las Misiones de Observación y Monitorización de la Unión Africana, EX.CL/91 (V).

Tratados de Lagos (Nigeria), de 28 de mayo de 1975.

CEDEAO (1993), *Traité révisé - Secrétariat Exécutif de la CEDEAO*, Abuja.

Tratado del ECOWAS revisado, 24 de Julio de 1993, Cotonou (Benín).

ECOWAS (1991), *Declaration A/DCL.1/7/91 of Political Principles of the Economic Community of West African States*, Fourteenth Session of the Authority of Heads of State en Government, Abuja.

Protocolo relativo al mecanismo para la prevención de conflictos, gestión, resolución y mantenimiento de la paz y la seguridad (1999).

Marco sobre Prevención de Conflictos ECOWAS, de 2008, (Regulation MSC/REG.1/01/08), en Ouagadougou, 16 de enero de 2008.

Declaración de Túnez de la 16ª Cumbre de la Liga Árabe, el 23 de Mayo de 2004.

Declaración de Doha, 24ª Cumbre de la Liga Árabe, Marzo de 2013.

Doha Declaration for Democracy and Reform, June 3–4, 2004.

Alexandria Charter, March 12–14 2004.

Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobada en El Cairo (Egipto), el 15 de Septiembre de 1994.

Carta de la Organización de la Cooperación Islámica, en Dakar (Senegal), de 14 de Marzo de 2008.

The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967.

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976.

Declaration of ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II).

Declaración de la ASEAN, Bangkok (Tailandia).

Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented, People-Centred, 27 de abril 2015.

PHNOM PENH STATEMENT ON THE ADOPTION OF THE ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION (AHRD), de 18 de Noviembre de 2012.

Informe Final OSCE ODIHR Elecciones Parlamentarias de Tayikistán de 28 de febrero de 2010.

Declaración sobre el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai, el 15 de Junio de 2001.

Declaración de Londres, 26 de abril de 1949.

Declaración de Singapur- Principios de la Commonwealth, aprobada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Singapur, de 22 de Enero de 1971.

Declaración de Harare (Zimbabwe), aprobada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno el 20 de Octubre de 1991.

Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique, Niamey (Níger), 20 marzo de 1970.

DÉCLARATION DE BAMAKO, aprobada el 3 de noviembre de 2000 por los Ministros y Jefes de Delegación de los Estados y los gobiernos del país, con ocasión del « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

Principios rectores de la observación electoral (Francofonía), aprobados por el Consejo Permanente de la Francofonía (CPF) en Marrakech, los días 17 y 18 de diciembre de 1996 (CPF-23/96/D 299).

PROGRAMA DE ACCIÓN DE BAMAKO, aprobado por la IX Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (Beyrouth, 18, 19 y 20 de octubre de 2002)

Estatutos de la Unión Interparlamentaria.

“Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas”, aprobada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154 sesión en París, el 26 de Marzo de 1994.

“Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas”, aprobada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154 sesión en París, el 26 de Marzo de 1994

Declaración de la UIP aprobada al concluir la 98ª Conferencia Interparlamentaria (El Cairo, 11 a 15 de septiembre de 1997).

UIP: “*Policy and Programme of Action of the Union- Consideration of IPU involvement in the international observation of national elections*”, agosto 1992.

Organización del Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949 en Washington, Estados Unidos de América.

Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Comité sobre la Dimensión Civil de la Seguridad, “*Transition in Afghanistan: implications for Central Asia*”, 13 agosto 2015.

Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa el 27 de mayo de 1997 - «*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation*».

“Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine”, 9 de julio de 1997.

Tratado de Belovezh, 8 de diciembre de 1991.

Declaración de Almaty, de 21 de Diciembre de 1991.

Convenio de la Comunidad de Estados Independientes sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1995). Entró el vigor el 11 de agosto de 1998.

Convenio sobre los estándares de elecciones democráticas, derechos electorales y libertades en los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (2002). Entró en vigor en 11 de noviembre de 2003.

Delegation of the Russian Federation, Basic Principles for the organisation of OSCE observation of national elections, Food for Thought, 23 May 2007, PC.DEL/458/07.

Materiales didácticos de Diploma en asistencia y observación electoral. Universidad de Valencia y Fundación CEPS.

NEEDS, EUROPEAN COMMISSION: “*Compendium of International Standards for elections*”, Bruselas, Bélgica, 2007.

Acuerdo entre el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos sobre el procedimiento de observación electoral para el proceso legislativo correspondiente a las elecciones legislativa del 4 de diciembre de 2005.

Invitación para observar las Elecciones Generales de los Estados Unidos de América el 6 de Noviembre de 2012, según lo acordado por el Asesor Político Counselor Christopher Robinson al Consejo Permanente de la OSCE en Viena, 16 de febrero de 2012.

AG/RES. 1080 (XXI-O/91), “*Democracia representativa*”, (Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991).

Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000.

2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 - Protocolos - Acta final - Declaraciones

Bol. UE 12-1998, Decisión del Consejo de suspender las consultas con Togo en el marco del artículo 366 bis de la Convención de Lomé.

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la finalización del procedimiento de consultas con Costa de Marfil con arreglo a lo dispuesto en el artículo 366 bis del Cuarto Convenio ACP-CE, COM (2000) y Decisión de 16 de Junio de 2000.

Manual de Observación Electoral de la Unión Europea. Comisión Europea, 2008.

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57, E/CN.4/RES/1999/57, *Promoción del derecho a la democracia*, de 27 de abril de 1999.

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, cit. A/RES/60/1, párr. 135-136.

Informe del Secretario General de la ONU, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, A/54/2000.

Informe del Secretario General, *An agenda for democratisation*, Supplement to reports A/50/332 and A/51/572, de 17 de diciembre de 1996.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2000, adoptada por los Jefes de Estado.

Resoluciones 62/7, de 8 de noviembre de 2007, y 64/12, de 9 de noviembre de 2009, sobre “Apoyo al sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas”

Resolución 1995/60 de la Comisión de Derechos Humanos, «Medios de superar los obstáculos al establecimiento de una sociedad democrática y condiciones para el mantenimiento de la democracia», aprobada sin votación el 7 de marzo de 1995

Promoción del derecho a la democracia, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57, 57ª sesión, 27 de abril de 1999.

Comisión de Derechos Humanos, resolución 2002/46

Carta de París para una Nueva Europa (19-21 de noviembre de 1990).

Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, promulgada el 10 de junio de 1998, que entró en vigor el 25 de enero de 2004.

RECURSOS WEB

http://www.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/governance/commonwealth-election-reports_23101512

http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2011/c556760a-ea09-45bc-94ab-c8700851fcc2.pdf

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15Rev.1sp.pdf>

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/18a47c57f4693987c1256f0000482f30?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18a47c57f4693987c1256f0000482f30?Opendocument)

http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-intro

<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=9&page=8>

http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/declaration-of-principles_en.pdf (en inglés)

“Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones”, Nueva York, 2005.

ACEPROJECT: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach

NOLTE, D.: “*Observación internacional*”,

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Observacion%20Internacional.htm

<http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations

http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations
<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19121&lang=fr>
http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3
Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, Estrasburgo (Francia).
http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3
http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3
BUREAU OF THE CONGRESS, Standing Committee CG(18)18, Rapporteur: Ian MICALLEF, Malta (L, EPP/CD), “*Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*”, 4 de junio 2010.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1640167&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2233867&SecMode=1&DocId=1981990&Usage=2>
http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_fr.asp?mytabsmenu=3
Sitio web de la Comisión de Venecia: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>
http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp
http://www.oas.org/es/sap/deco/acerca_misiones.asp
<http://www.condistintosacentos.com/para-que-sirve-observar-las-elecciones-los-retos-de-la-observacion-internacional/>
http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf
http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf
http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf
http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf
https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/0ea3fe6a-636b-4df8-be6c-aca9b981e17c.pdf
http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2011/6516.pdf
<http://www.unasursg.org/>
<http://www.unasursg.org/uploads/11/c9/11c9ff629a509a34179f0e5ce2a8354b/Estatutos-Consejo-Electoral.pdf>
<http://www.copa.qc.ca/esp/>
<http://www.copa.qc.ca/esp/documents/CTP-DEM-reglement-MOE-e-VF.pdf>
<http://www.copa.qc.ca/esp/comisiones/Democracia-Paz/documents/RAPP-MOE-Paraguay-2013-e-VF.pdf>
<http://www.comunidadandina.org/>
http://www2.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/can/documentos/Declaracion_democracia_integracion.pdf
<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec458s.asp>
COMUNIDAD ANDINA. Temas: Democracia. [En línea] [Consulta: 20 de agosto de 2012].
OEA. Revista Américas. [www.oas.org/es/americas/article.asp?df_sCodigo=6368] [Consulta: 20 de agosto de 2012].
<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=673>
<http://www.elnuevodiario.com.ni/sucesos/19160>
http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3
<http://www.secretariagrulacuip.org/web/resena-historica-del-grulac>
<http://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/consensus/latin-america>
<http://www.parlatino.org/>
<http://www.parlacen.int/Portals/0/Language/8%20Español%202011.pdf>
<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/HistoriadelParlamento.aspx>
<http://www.osce.org/documents/16090?download=true>.
Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE. <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true>
www.osce.org
ODIHR Handbook for Long-Term Observers (2007): <http://www.osce.org/odihr/elections/24678>
http://eeas.europa.eu/eueom/index_es.htm

http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf
 Management Plan 2015 del Service of Foreign Policy Instruments (FPI)
 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/fpi_mp_en.pdf)
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/implementing_provisions_en.pdf
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/0095a3afb8/Observaci%C3%B3n-electoral.html>
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/default_en.htm
 Web: <http://www.needsproject.eu/needs-info/> <http://www.eods.eu/about>
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf
https://ec.europa.eu/europeaid/general_en
http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm
<http://anfrel.org/election-observation/>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0191&from=ES>
http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/final_public_report_malawi_follow_up_mission_en.pdf
http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf
http://www.au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf
<http://www.au.int/en/content/addis-ababa-09-%E2%80%9311-july-1990-assembly-heads-state-and-government-twenty-sixth-ordinary-session>
www.au.int
http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_10_12_July_2003_AUC_%20THE_FINAL_RST_ORDINARY_SESSION.pdf
 Acta Constitutivo de la UA (2000), Preámbulo.
http://www.au.int/en/sites/default/files/banjul_charter.pdf
<http://www.au.int/en/sites/default/files/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf>
http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf
http://www.africanunion.org/root/AU/AUC/Departments/PA/ELECTION_UNIT/AU_Election_Unit.htm
http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20DEC%20278%20-%20314%20%28IX%29%20_E.pdf
http://www.africanunion.org/root/AU/AUC/Departments/PA/ELECTION_UNIT/AU_Election_Unit.htm
 Documento en sitio web SADC:
http://www.sadc.int/files/8613/5292/8378/Declaration__Treaty_of_SADC.pdf
www.sadc.int <http://www.sadcpf.org/dg/>
http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm
http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm
http://www.idea.int/africa/southern/standards_sa_05.cfm
http://www.sadc.int/files/8713/5292/8364/Protocol_on_Gender_and_Development_2008.pdf
http://www.achpr.org/files/instruments/guide-elctions/au_instr_guide_elections_eng.pdf
http://www.sadcpf.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=89
<http://www.sadcpf.org/dg/>
http://www.sadcpf.org/dg/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=144
http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_a&lang=en
http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/351_ecowas%20treaty%20of%201975.pdf
 Web: www.ecowas.int
http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/273_Ecowas%20Treaty.pdf
http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/africa_ecowas-regulation_conflict-prevention
http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_a&lang=en
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/14.pdf>
<https://www.saudiembassy.net/archive/2004/statements/page13.aspx>
<http://arableaguesummit2013.qatarconferences.org/news/news-details-17.html>
<http://www.npwj.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1715>

<http://www.arabreformforum.org/English/Document.htm>
<http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/upload/The-Integrity-of-Elections-chapter4.pdf>
<http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf>
<http://www.oic-oci.org>
<http://www.oic-oci.org/english/charter/OIC%20Charter-new-en.pdf>
<http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm> <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration> <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>.
www.aseansec.org
<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>
<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/kuala-lumpur-declaration-on-a-people-oriented-people-centred-asean>
<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/phnom-penh-statement-on-the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd>
<http://peace.unud.ac.id/eng/>
<http://www.ehu.es/ceinik/tratados%5C14TRATADOSDEALIANZASPOLITICOMILITARES%5CTAPM1410ING.pdf> <http://www.sectsc.org/EN123/brief.asp>
<http://www.osce.org/odihr/elections/69061?download=true>
<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/London%20Declaration%20of%201949.pdf>
<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Singapore%20Declaration.pdf>
<http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf>
 Informe Elecciones Trinidad y Tobago 7 de Noviembre de 2015:
<http://thecommonwealth.org/media/news/trinidad-and-tobago-elections-2015-observer-group-interim-statement> <http://www.francophonie.org/>
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/francophonie/chronologie.shtml>
<http://www.francophonie.org/Declaration-de-St-Boniface-sur-la.html>
www.ipu.org
<http://www.ipu.org/pdf/publications/free&fair06-e.pdf>
<http://www.ipu.org/Un-e/ipu-117-dem-s.pdf>
<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1>
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>
<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=144>
<http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=144&CAT1=141&CAT0=3&SHORTCUT=16>
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm
<http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4744>.
<http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz1tWwKZXi3>
<http://e-cis.info/page.php?id=20443>
<http://www.answers.com/topic/commonwealth-of-independent-states#ixzz1tWwKZXi3>
http://www.cis.minsk.by/english/zajv_bel_engl_18_10_2004.htm
<http://e-cis.info/page.php?id=20444>
http://www.iacis.ru/eng/international_institute/
http://www.ecfr.eu/article/commentary_observing_russias_elections/.
<http://www.cis-emo.net/en/page/about-us>
http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf
<http://eng.belta.by/politics/view/cis-observers-release-interim-report-on-belarus-election-campaign-65-2015>
<http://www.ipu.org/english/home.htm>
 Final Report EU Election Follow-up Mission to Malawi, Marzo 2013.
http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/final_public_report_malawi_follow_up_mission_en.pdf

INFORME FINAL OEA ELECCIONES 1998:
http://www.oas.org/SAP/PUBLICATIONS/1998/MOE/VENEZUELA/DOC/pbl_19_1998_spa.pdf

INFORME FINAL OEA ELECCIONES JULIO 1999:
http://www.oas.org/sap/docs/misiones/cp_doc_3300_00_eng.pdf

INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2000:
http://www.oas.org/sap/docs/permanent_council/2000/cp_doc_3387_00_spa.pdf

INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2005:
http://www.oas.org/sap/docs/permanent_council/2006/cp_inf_5342_06_spa.pdf
<http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20060207035040&tabID=1&ch=69>

INFORME FINAL UE ELECCIONES 2005:
<http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/finalreportenversion.pdf>

INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2006:
<http://www.oas.org/sap/docs/DECO/informemoveenezuelaeleccionespresidenciales2006.pdf>

INFORME FINAL UE ELECCIONES 2006:
http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/moe_ue_venezuela_2006_final_eng.pdf
<http://spanish.people.com.cn/31617/7921389.html>
<http://www.telesurtv.net/articulos/2012/08/20/centro-carter-no-acepto-invitecion-del-cne-para-ser-acompanante-electoral-de-las-presidenciales-9375.html>
<http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-venezuela-centro-carter-declina-invitecion-acompanar-comicios-presidenciales-20120821071850.html>
http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/78/65/87/PDF/Elecciones_Venezuela_octubre_de_2012.pdf
http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/14/actualidad/1365972053_885888.html
<http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20060207035040&tabID=1&ch=69>

Informe Final OEA (2000). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final MOE OEA (2002). Sitio web OEA:
http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final OEA (2004). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final OEA (2006). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final OEA (2008). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final OEA (2010). Sitio web OEA: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informes.asp

Informe Final MOE OEA (2012). Sitio web:
scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_13/CP31634T04.doc

INFORME FINAL UE ELECCIONES 2006. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-informe-final-elecciones-presidenciales-y>

INFORME FINAL UE ELECCIONES JULIO 2006- MÉXICO.

INFORME FINAL MOE OEA ELECCIONES 2009.
https://www.oas.org/sap/docs/DECO/publicaciones_misiones/Mexico_Fed_July2009.pdf

INFORME FINAL OEA ELECCIONES 2000:
http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Mexico2012.pdf

INFORME FINAL DE LA MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES UE ELECCIONES 2012.
http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/more_info/official_final_report_en.pdf

Informe Final OSCE/ODIHR (1998).
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/15030?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (1999):
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/15000?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2002):
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2004):
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2004):
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2006).
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2007).
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/29970?download=true>

Informe Final OSCE/ODIHR (2010).
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2012). <http://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true>
http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/11/actualidad/1318317478_423665.html
 Informe Final OSCE/ODIHR.
<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (1997):
<http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14048?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (1998):
<http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14045?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2002):
<http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14001?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2004).
 Informe Final OSCE/ODIHR (2006):
<http://www.osce.org/odihr/elections/bih/23945?download=true>
 Informe Final OSCE (1999): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16156?download=true>
 Informe NAM OSCE (2003): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16152?download=true>
 Informe Final OSCE (2007): <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true>
 Informe Final OSCE (2011): <http://www.osce.org/odihr/77557?download=true>
 Informe Final OSCE (2015):
<http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2000): <http://www.osce.org/odihr/elections/14377?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2001):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/14459?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2004):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/38658?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2006):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/19395?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2008):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/35123?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2010): <http://www.osce.org/odihr/elections/75713?download=true>
 Informe Final OSCE/ODIHR (2012): <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>
 Informe Preliminar OSCE/ODIHR (2015):
<http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/191586?download=true>
 Informe Final MOE UE (2004): <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/desmfinalreport.pdf>
 Informe Final MOE UE (2005): http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final_report_10-12-2005.pdf
 Informe MOE UE (2009):
http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/2010_election_observation_afghanistan_final_report_0809_en.pdf
 Informe Final MOE UE EAT (2010):
<https://webservices.edcc.eu/attachments/index/0709248/EUEATAFGFinalDraftFR.pdf>
 Informe Final MOE UE EAT (2014): http://www.eueom.eu/files/dmfile/FINAL-REPORT-EUEAT-AFGHANISTAN-2014-c_en.pdf
 INFORME FINAL MOE UE (2005): <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapportfinal.pdf>
 Informe Final MOE UE (2006): <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/moerdc2006-rapportfinal.pdf>
 INFORME FINAL MOE UE (2011): http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/moeue-rdc2011-rapport-final_fr.pdf
<https://www.google.co.tz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDIQFjADahUKEwjf1JLrm-bIAhUCTRoKHe-fCUI&url=http%3A%2F%2Faceproject.org%2Fero-en%2Fregions%2Fafrika%2FTZ%2Ftanzania-final-report-presidential-parliamentary&usq=AFQjCNFrKy7HyNu5XxRguDg02pxozDVCDa>
 INFORME FINAL DE LA MOE UE TANZANIA 2010. Vid. web
http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/tanzania-final-report_en1.pdf.

Declaración Preliminar de la MOE UE Tanzania 2015:
http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/Prelimstatementfinal_en.pdf
 (<http://www.eueom.eu/eu-eom-tanzania-2015/home?LANG=en>).
http://photos.state.gov/libraries/osce/242783/feb2012/FEB_16-12_USElections.pdf
[http://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+im_taxonomy_vid_5:\(321\)](http://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+im_taxonomy_vid_5:(321))
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139261.pdf
<http://www.lavozdeg Galicia.es/hemeroteca/2000/06/01/54646.shtml>
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1214347>
<http://www.abc.es/20090705/internacional-iberoamerica/expulsa-honduras-restituir-zelaya-200907050954.html>
http://www.nacion.com/ln_ee/2009/octubre/13/mundo2122221.html
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139261.pdf
<http://www.espanol.rfi.fr/africa/20101214-sanciones-de-la-union-europea-contra-costa-de-marfil>
<http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-amenaza-sanciones-contra-burundi-crisis-electoral-20150723214328.html>
http://www.teinteresa.es/mundo/UE-elecciones-exacerbaran-mision-electoral_0_1384661964.html
http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/internationalobservermissionsjointstatement_en.pdf
 Informes MOE UE Egipto 2014
 (http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2014/egypt/index_en.htm)
http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml
http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml
<http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>
www.nato.int/enlargement/practice.html

RESOLUCIONES DE TRIBUNALES INTERNACIONALES

Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, TIJ, “Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé”, 2004, p. 36, par. 88.
 Caso relativo al Sáhara, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975.
 STEDH de 2 de marzo de 1987 (Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica).
 Sentencia TEDH Hirst contra Reino Unido de 6 de Octubre de 2005.
 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafos 29-30.
 Corte IDH, YATAMA c. Nicaragua, sentencia sobre el fondo, de 23 de junio de 2005, Serie C, nº 127, parte documental.
 Sentencia del TIJ, de 20 de febrero de 1969, *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte*.
 Sentencia de la CIJ de 27 de junio de 1986, *sobre las actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos) IC, Rep 14 [205]*.
 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996 C.I.J. 226 (Opinión Consultiva del 8 de Julio, 1996), 254-255; Military and Paramilitary Activities, supra nota 12, 99-101; BROWNLIE, I. Principles of Public International Law, supra nota 20, pp. 14-15.
 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Artículo 38 (1)(b); North Sea Continental Shelf (F.R.G. v. Den. & F.R.G. v. Neth.), 1969 C.I.J. 4 (Sentencia del 20 de Febrero, 1969), 45; Military and Paramilitary Activities, (Nicar. v. U.S.), 1986 C.I.J. 14 (Sentencia del 27 de Junio, 1986), 97; Continental Shelf (Libya v. Malta), 1985 C.I.J. 13 (Sentencia del 3 de Junio, 1985), 29-30; M. SHAW, INTERNATIONAL LAW 70 (2003); H. THIRLWAY, “The Sources of International Law”, en M. EVANS (ED.), International Law, 2003, p.125.
 Dictamen del TIJ sobre la *legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996.

Caso relativo a los ensayos nucleares (Australia v. Francia; Nueva Zelandia v. Francia), CIJ Reports 1974.

Sentencia de 22 de diciembre de 1986 “*Caso de la controversia fronteriza Burkina Faso/ Mali*”, fondo, CIJ, Rec. 1986, párs. 39-40.

Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia “Caso anglo-noruego de las Pesquerías”, Reino Unido frente a Noruega, de 18 de diciembre de 1951. (CIJ, Rec. 1951:131).