

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS PARA LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y  
CÓDIGO DE CONDUCTA PARA OBSERVADORES INTERNACIONALES DE ELECCIONES  
NUEVA YORK, 27 DE OCTUBRE DE 2005

En la primera parte del documento se enuncia una serie de principios relativos a la observación electoral planteando el marco donde se suscribe la misma, ello con fundamento en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con el objetivo de realizar una evaluación imparcial y exacta de la naturaleza de los procesos electorales en beneficio de la población del país en el que se celebran las elecciones y de la comunidad internacional, las Naciones Unidas y algunas otras organizaciones<sup>1</sup> crearon un Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones. Los aspectos más relevantes del mismo son:

1. Respetar la soberanía y las normas internacionales de derechos humanos. Deben respetar la soberanía del país anfitrión, así como los derechos humanos y las libertades fundamentales de su pueblo.
2. Respetar las leyes del país y la autoridad de los órganos electorales. Deben seguir las instrucciones legítimas emitidas por las autoridades gubernamentales y deben señalar si las leyes, reglamentaciones o acciones de los funcionarios dificultan u obstruyen el ejercicio de derechos relacionados con las elecciones.
3. Respetar la integridad de la misión de observación internacional de las elecciones. Deben cumplir con el Código de Conducta, las instrucciones impartidas verbalmente y por escrito, así como asistir a las reuniones obligatorias de la misión. También deben conocer la legislación electoral del país y comunicar a sus dirigentes los conflictos de intereses que tengan.
4. Mantener en todo momento una estricta imparcialidad política. No deben expresar ni demostrar sesgos ni preferencias en relación con las autoridades nacionales, partidos políticos y candidatos. Tampoco pueden realizar actividades que sean percibidas como proselitistas.
5. No obstruir los procesos electorales. No deben obstruir ningún elemento del proceso electoral, sin embargo, sí pueden llamar la atención de los funcionarios electorales sobre irregularidades, fraudes o problemas importantes observados.
6. Presentar identificación adecuada. Deben exhibir la identificación proporcionada por la misión, así como la identificación requerida por las autoridades nacionales.
7. Mantener la exactitud de las observaciones y el profesionalismo al extraer conclusiones. Deben cerciorarse que todas sus observaciones sean completas, puntualizando tanto factores positivos como negativos, distinguiendo entre los factores significativos de los insignificantes y detectando las pautas que puedan tener una incidencia importante en la integridad del proceso. Deben basar todas sus conclusiones en

---

<sup>1</sup> Algunas de las organizaciones más conocidas que participaron en la preparación de este documento fueron: Unión Africana, Centro Carter, CAPEL, Comisión Venecia, Comisión Europea, IFES, IRI, NDI, OEA, OSCE/ODIHR, ERIS y IPU.

pruebas fácticas y verificables, así como llevar un registro bien documentado de los lugares en que realizaron las observaciones.

8. Abstenerse de formular comentarios al público o a los medios de comunicación antes de que se expresa la misión. No deben expresar comentarios personales acerca de sus observaciones, sin embargo, sí pueden explicar la naturaleza de la misión, así como su labor en la misma.
9. Cooperar con otros observadores de elecciones. Deben saber qué otras misiones de observación se están llevando a cabo y cooperar con las mismas.
10. Mantener un adecuado comportamiento personal. Deben respetar a los demás, particularmente la cultura y costumbres del país anfitrión.
11. Violaciones del Código de Conducta. En caso de una posible violación por parte de un observador internacional (OI), la misión llevará a cabo una averiguación previa y en el caso de que se determine una violación grave, se podrá retirar la acreditación del OI.
12. Comprometerse a cumplir el presente Código de Conducta. Toda persona que participe en la misión de observación de elecciones debe leer este Código de Conducta y firmar un compromiso de cumplirlo.

The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook, Varsovia, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2a. Ed., 1997, 42 pp.

La observación de elecciones y referenda se ha convertido en una importante tarea de fomento de las transiciones democráticas y de los derechos humanos universales. Está directamente relacionada con la tendencia global hacia la democratización. Además, puede contribuir directamente a la promoción de los derechos humanos porque las elecciones son actos de reivindicación de derechos civiles y políticos. Por otro lado, la observación puede prevenir violaciones de derechos humanos asociadas al proceso electoral.

Un dictamen informado sobre un proceso electoral no debe de hacerse tomando como base únicamente la jornada electoral. Por ello, se requiere de una misión de observación de largo plazo que considere las distintas fases del proceso electoral necesarias para un ejercicio democrático y adecuado. De esta manera, las misiones de observación de la OSCE/ODIHR se dividen en cuatro fases: la fase pre-electoral, la fase electoral, la fase post-electoral inmediata y la fase post-electoral extendida.

La celebración de elecciones transparentes y abiertas está garantizada en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre ellos, destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Los Estados Miembros de la OSCE han convenido una serie de compromisos -que deben estar reflejados en las legislaciones nacionales pertinentes- relativos a la celebración de elecciones. Así, el proceso electoral debe cumplir con las siguientes características fundamentales, centrales a la tradición democrática: universalidad, equidad, imparcialidad, secrecía, libertad, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, el marco legal debe ser consensuado de manera abierta e inclusiva para garantizar la confianza de todos los partidos políticos y candidatos competidores, así como de los votantes.

La OSCE/ODIHR ha establecido condiciones para garantizar misiones de observación efectivas. Entre ellas destacan:

- asignar el número de observadores necesario para llevar a cabo una observación viable,
- recibir acreditación por parte del país huésped,
- obtener información concerniente al proceso electoral por parte de las autoridades competentes,

- reunirse con representantes de todos los partidos políticos e individuos seleccionados aleatoriamente,
- obtener permiso para viajar a todas las regiones del país durante el proceso electoral,
- tener acceso irrestricto a las casillas y a los centros de contabilización de votos,
- tener autoridad para emitir pronunciamientos públicos.

+

Por otra parte, ha establecido un código de conducta que deben seguir los observadores. De éste destaca: su obligación de permanecer imparciales tanto en su comportamiento como en su actuación; no interferir con el proceso electoral; portar la identificación que los acredita como tales; no mostrar o vestir símbolos, colores o insignias partidistas; no dar instrucciones a las autoridades electorales; fundamentar sus conclusiones en evidencia bien documentada y verificable; cuidarse de no dar declaraciones prematuras a la prensa; cumplir con la legislación nacional.

En cuanto a las necesidades operativas de la misión de observación, la OSCE/ODIHR considera que debe contarse con un Coordinador residente en el país, un Coordinador residente alternativo y una oficina administrativa.

Como se dijo anteriormente, existen cuatro fases de la misión de observación. En la primera, la FASE PRE-ELECTORAL, deben de considerarse una serie de aspectos. Por un lado, las cuestiones relativas a la administración electoral donde debe hacerse una revisión de: la composición, recursos humanos, capacitación y recursos materiales de la Administración Nacional Electoral; la educación cívica y electoral existente en el país; el sistema de registro e identificación electoral; el registro de candidatos y partidos políticos; los límites de la elección; el diseño de las boletas electorales; las disposiciones para votación especial; el proceso de verificación, tabulación y agregación, y el proceso de revisión y consideración de irregularidades. Por otro lado, la campaña electoral, donde se consideran la campaña política y los recursos destinados a ésta, el papel de los medios de comunicación y las fuerzas armadas en todo el proceso.

En la segunda parte, FASE ELECTORAL, se consideran tanto los días de cierre de campañas como el día de la celebración de elecciones y la contabilización de los votos. En la tercera, FASE POST-ELECTORAL INMEDIATA, se propone la elaboración de un informe y un comunicado de prensa corto donde se proporcionen las impresiones posteriores más evidentes del proceso. Finalmente, en la FASE POST-ELECTORAL EXTENDIDA, se hace una verificación final y un reporte de los resultados observados tomando en cuenta el proceso de revisión de las irregularidades reportadas por los actores políticos.

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FOMENTA LA  
OBSERVACIÓN ELECTORAL PROFESIONAL E INDEPENDIENTE

Manuel Carrillo Poblano

## 1. Introducción

En 1993 la observación electoral fue reconocida legalmente, poniéndose en acción en 1994 con las elecciones federales. Cabe mencionar, que esta práctica se viene dando desde 1989 a través de la sociedad civil con el fin de prevenir irregularidades en el proceso electoral. También fue en 1994 que el IFE impulsó la creación de condiciones materiales y técnicas para desarrollar la observación electoral profesional.

La observación electoral tiene sus orígenes en 1948 cuando Naciones Unidas participa en los comicios en Corea. A partir de entonces, como resultado de la internacionalización de la democracia electoral, ha desempeñado un papel importante en esta esfera en diversas regiones del planeta. Su papel fue particularmente significativo en el proceso de descolonización africano. El objetivo principal de estas misiones de observación fue coadyuvar a la limpieza en las elecciones y formar parte en el proceso de legitimación de los comicios.

En la década de los ochenta y noventa, la OEA y la Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) llevaron a cabo observación electoral en América Latina. En el caso de la segunda, su tarea fue predominantemente técnico-organizacional y está conformada por las instituciones responsables de coordinar y calificar los procesos electorales en distintos países de la región.

A raíz del colapso del "socialismo real" en Europa, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) impulsaron la realización de observación electoral en la región, estableciéndola como un requisito para que un país pudiera ser miembro de las mismas.

Por otro lado, las ONG, en realización de esta labor, han creado redes de observación buscando tener una influencia geográfica mayor con el fin de inhibir irregularidades y disuadir el fraude electoral. Cabe destacar que en un principio fueron organizaciones norteamericanas -como el Grupo Legal

Internacional de Derechos Humanos- quienes emprendieron estos quehaceres. Esta misma organización elaboró el primer manual de observación electoral en 1978. Por otro lado, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), creada a fines de los ochenta, tenía por objeto la colaboración en aspectos técnicos y asistencia electoral a organismos electorales en ALyC, Europa del Este y Asia. Otra organización relevante en este aspecto es el Centro Carter el cual incorpora a ex-jefes de gobierno a sus tareas.

## 2. Experiencia mexicana

En 1993 se incorporó a la legislación electoral la figura de “observadores electorales”, aunque dicha labor se venía realizando desde años anteriores. México estableció un convenio con Naciones Unidas en 1994 para el envío de un equipo de expertos con el fin de brindar asesoría y asistencia técnica. Ello ofreció credibilidad y contribuyó a asegurar la transparencia en los comicios. En 1994 se efectuó una reforma a la estructura orgánica del IFE con la que se promueve la “ciudadanización” de dicho organismo. Esto significó la incorporación de consejeros ciudadanos y de la figura de visitantes extranjeros. En ese mismo año se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral financiado por el gobierno federal y creado con los criterios establecidos por Naciones Unidas. Con ello, se invitó a ciudadanos como observadores electorales para integrarse al equipo técnico de la ONU y así recibir apoyo financiero, capacitación, orientación y asesoría para observación electoral. Es importante destacar que la observación electoral realizada en esta etapa no se limitó a la jornada electoral sino que cubrió la preparación de la elección y se realizó a través de redes en todo el territorio nacional.

De esta manera, se establecieron por primera vez en México los criterios que los observadores internacionales debían seguir: imparcialidad, objetividad, no participación en asuntos políticos internos y la exhortación para hacer públicos sus reportes.

## 3. Observación electoral en los comicios federales de 2003

En abril de 2003 se creó el Consejo de Normatividad integrado por consejeros electorales, magistrados del TRIFE y Naciones Unidas. Éste estableció los criterios para el Comité Técnico de Evaluación. Nuevamente, su labor se expandió a aspectos como el registro de candidatos, campañas, educación cívica en medios de comunicación, compra y coacción del voto y uso indebido de recursos públicos, además de la jornada electoral.

MANUAL PARA LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA  
THE SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY (SIDA)

1. MARCO REGLAMENTARIO PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

La observación internacional es una actividad que no está codificada en el Derecho Internacional, por ello, es necesario que el país anfitrión haga una invitación oficial a la misión de observación electoral. Además es fundamental que los observadores internacionales hayan pasado por un proceso de acreditación oficial.

1.1 Condiciones de una observación efectiva.

Antes que nada se tiene que garantizar que el gobierno anfitrión haga posible la realización de una valoración objetiva del proceso electoral. Esto exige cooperación entre la UE y el gobierno anfitrión para asegurar el acceso a la información que considere pertinente la misión de observación. Algunas facultades que los observadores electorales acreditados tienen son: a) visitar todas las mesas electorales que formen parte de la misión, b) reunirse con miembros de las comisiones electorales, parlamentarios, candidatos, votantes y representantes de la sociedad civil y c) hacer preguntas relacionadas con el proceso electoral a las autoridades competentes.

Los derechos prácticos con los que debe contar la misión de observación son: a) no discriminación en la selección de observadores internacionales, b) permitir a la UE determinar sus propias necesidades para realizar una misión de observación viable y creíble, c) libertad de acceso a todos los niveles de la administración electoral, d) libertad de reunión con funcionarios de cualquier organismo público en los 3 niveles de gobierno, e) libertad de reunión con todas las fuerzas políticas, f) libre acceso a los medios de comunicación, así

como representantes de los mismos y g) posibilidad de reunión con representantes de la sociedad civil y votantes elegidos al azar.

#### 1.1.1 Memorando de Acuerdo

Los criterios antes descritos deben plasmarse con claridad en un acuerdo formal con el país anfitrión, en forma de memorando de acuerdo o canje de notas. En él debe incluirse todo lo anterior, así como orientaciones para los observadores que les permitan disponer de una flexibilidad suficiente en el país de que se trate para hacer frente a circunstancias imprevistas.

#### 1.2 Código de Conducta

El código de conducta de los observadores, subraya los principios fundamentales que debe acatar todo observador internacional, que incluye la imparcialidad, la objetividad, la no interferencia y el compromiso con el objetivo global de la misión de observación. Todos los observadores internacionales tienen que firmar un contrato que incluye su consentimiento y acuerdo para acatar el código de conducta y deberán:

1. Respetar las leyes nacionales y no disfrutarán de inmunidades especiales.
2. Participar en todas las reuniones informativas previas a las elecciones.
3. Acatar la dirección y gestión de los jefes de su equipo de observación.
4. Tener en cuenta la presencia de otros equipos de observación y establecer enlaces con ellos.
5. Estar provistos de identificación facilitada por el gobierno anfitrión e identificarse a solicitud de cualquier autoridad interesada.
6. Mantener una estricta imparcialidad en sus actividades y en ningún momento podrán manifestar sus inclinaciones o preferencias personales.
7. No mostrar ni llevar puestos símbolos, colores o insignias partidistas.
8. Desempeñar su cometido con discreción y no perturbar el proceso electoral.
9. Informar a las autoridades electorales cualquier irregularidad que se produzca. Ello sin dar instrucciones ni adoptar decisiones contrarias a las de dichos funcionarios.
10. Basar sus conclusiones en datos bien documentados, objetivos y verificables, así como conservar registro de los lugares visitados.
11. Abstenerse de hacer comentarios personales o prematuros basados en sus propias observaciones. Esto solo podrá hacerlo el oficial de enlace o un portavoz asignado para tal efecto.
12. Participar en las reuniones informativas que se celebren después de la jornada electoral y contribuir a la elaboración de informes de la UE sobre las elecciones observadas.
13. Comportarse de manera irreprochable, emitir juicios sensatos y guardar la mayor discreción personal posible.

##### 1.2.1 Violaciones al Código de Conducta

En la hipótesis de que un observador internacional haya violado el código de conducta, el jefe de la misión iniciará una investigación sobre el asunto y consultará a las autoridades pertinentes. En caso de violación grave, se le retirará la acreditación al observador en cuestión y se le repatriará inmediatamente a su país. Corresponde al jefe del equipo de observadores la decisión final en este proceso.

## 2. ESBOZO METODOLÓGICO PARA UNA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE: "UN PLANTEAMIENTO EUROPEO O COMÚN".

Los principales objetivos de la observación electoral son: a) legitimar un proceso electoral, b) reforzar la confianza de la opinión pública en dicho proceso, c) combatir el fraude, d) reforzar el respeto a los derechos humanos y e) contribuir a la resolución de conflictos.

El desafío para la observación electoral, ha consistido en desarrollar una metodología que cubra todas las fases del ciclo electoral para hacer posible un análisis a profundidad y una valoración minuciosa de todo el proceso.

### 2.1 Esbozo metodológico

1. Mantenimiento de un calendario de futuras elecciones.
2. Lanzamiento de una misión exploratoria para decidir si debe desplegarse o no una misión de observación electoral.
3. Despliegue de una misión de observación electoral.
4. Llegada de un equipo central y establecimiento de la misión.
5. Presentación de la misión a los principales protagonistas políticos y electorales, así como a los medios de comunicación (Declaración).
6. Observación del proceso electoral por la misión.
7. Llegada, información y despliegue de los observadores a largo plazo.
8. Actividades de los observadores a largo plazo y observación del proceso.
9. Preparativos para los observadores a corto plazo y llegada de los mismos.
10. Información nacional y despliegue de los observadores a corto plazo.
11. Observación de la votación y recuento en la jornada electoral.
12. Información y análisis de la observación realizada.
13. Información posterior de los observadores.
14. Declaración preliminar del jefe de los observadores.
15. Observación del entorno post electoral.
16. Salida de la misión.
17. Informe final de la misión de observación electoral, incluidas recomendaciones para posibles mejoras del proceso y apoyo posterior de la UE.
18. Evaluación de la misión de observación electoral de la UE ("experiencia adquirida" para futuras misiones de observación).

### 3. LA MISIÓN EXPLORATORIA PREVIA

Por diversas causas, no es posible hacer misiones de observación en todas las elecciones que se tengan lugar. Por esta razón, el calendario de elecciones que determina qué procesos electorales son de interés prioritario para una

posible observación electoral de la UE, se define a través de conversaciones con los Grupos de Trabajo geográficos del Consejo y el Parlamento Europeo.

#### 4. LA MISIÓN EXPLORATORIA

Una vez establecido el interés por observar una elección concreta, se debe iniciar una misión exploratoria. Esta evaluará en que medida es útil, recomendable y factible una Misión de Observación.

##### 4.1 Composición y preparación de la Misión Exploratoria

Para que la Misión Exploratoria se pueda realizar, se deberá llevar a cabo varios meses antes del inicio de las elecciones. Dicha composición puede variar, pero en términos generales contará con miembros de la CE, un experto en cuestiones electorales y un responsable en logística, todos contratados por la Comisión. Los observadores internacionales deben estar familiarizados con las observaciones previas que pueda haber y valoraciones recientes de la situación política, de derechos humanos y electoral del país que se trate.

##### 4.2 Programa de la Misión Exploratoria

En determinadas circunstancias, cuando sea evidente que la Misión Exploratoria no puede garantizar un proceso significativo, abierto y democrático, ésta deberá recomendar que no se realice la misión.

La Misión Exploratoria evaluará todos los factores pertinentes para realizar la Misión de Observación - la estructura del Equipo Central, el número de Observadores a corto y largo plazo y el calendario de despliegue de la Misión-. Deberá, por ende, incluir un análisis logístico completo del país al que se este examinando.

Antes del despliegue de la misión, la UE deberá asegurarse de que los observadores tengan: a) objetivos claramente establecidos, b) libre acceso a todos los partidos políticos, candidatos e interventores electorales, c) libertad de acceso a todos los colegios electorales y a centros de escrutinio d) libertad de circular en todo el país, e) información necesaria sobre el proceso electoral y f) confianza respecto a su propia seguridad.

#### 5. ESTABLECIMIENTO DE UNA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE

El jefe de Misión contará siempre con el apoyo de un jefe de Misión adjunto y un Equipo Central. Cuando toda la Misión esté establecida, se publicará un comunicado de prensa para anunciar que la misión está en marcha, describiendo cual la estructura de la misión y cuales son las funciones de todos y cada uno de los integrantes. Dicho comunicado se deberá traducir al idioma o los idiomas locales. Cada semana, se deberán de realizar informes sobre el terreno.

Modelo de informe semanal de una Misión de Observación Electoral de la UE

- Resumen
- Entorno político y campaña electoral
- Los medios de comunicación, incluida su supervisión
- Marco Legal
- Administración Electoral

##### 5.1 Funciones de los miembros de la Misión

El jefe de la Misión asumirá la responsabilidad general de la Misión de Observación Electoral de la UE. El jefe de Misión adjunto, será responsable de la ejecución de misión. El equipo central deberá incluir las funciones siguientes:

- a) Analista Electoral
- b) Analista Político (si procede)
- c) Analista de medios de comunicación
- d) Analista jurídico (si procede)
- e) Coordinador de los Observadores a largo plazo
- f) Asesor de logística
- g) Asesor en materia de seguridad (si procede)
- h) Corresponsal de prensa (si procede)
- i) Se podrá asignar a una sola persona más de las funciones citadas.

#### Personal de Apoyo local

La contratación de personal local capacitado y fiable es vital para la misión. Sus tareas y puestos clave son: a) asistir al Jefe de Misión y/o adjunto, b) actuar como asistentes o intérpretes, c) conductores, d) recepcionistas, e) guardias de seguridad, f) supervisores de medios de comunicación y g) equipo estadístico.

#### 5.1.1 Marco Informativo

Es importante contar con un marco de información efectivo, coherente y centrado. La calidad de éste, determinará la del informe final. Los tipos básicos de informes son:

1. Misión de Observación Electoral de la UE: a) informe semanal sobre el terreno, b) comunicados de prensa, c) declaraciones preliminares, d) Informe final, e) evaluaciones del Equipo Central y los Observadores a largo plazo y f) informes financieros.
2. Equipo Central: a) Informes semanales del personal del Equipo Central al Jefe de la Misión, b) contribuciones del equipo Central a la Declaración Preliminar, c) contribuciones del Equipo Central al Informe Final, d) informe semanal de inventario del material adquirido y/o utilizado y e) informe estadístico de las conclusiones de la observación de la jornada electoral.
3. Observaciones a largo plazo: a) informe semanal de los observadores a largo plazo, b) informe de incidencias y de funcionamiento de los observadores a largo plazo y c) informe regional de los observadores a largo plazo para los observadores a corto plazo.

#### 5.2. Responsabilidades Administrativas

1. Actividades previas al despliegue de la misión
  - a) Los observadores deben haber firmado un compromiso para participar en la misión electoral.
  - b) El equipo deberá recibir tan pronto como sea posible, el plan de despliegue.

- c) Cada miembro, debe estar cubierto por un seguro adaptado a la situación, que incluya todos los gastos médicos y de hospitalización por enfermedad, accidentes o relacionados.
2. Actividades que deben de realizarse en el país anfitrión
- a) Alojamiento y oficinas
  - b) Contratación de personal de apoyo
  - c) Equipo de oficina
  - d) Visibilidad
  - e) Transporte
  - f) Comunicaciones
  - g) Seguridad
  - h) Consideraciones de orden médico
  - i) Administración general
  - j) Gestión Financiera

#### 6. RELACIONES DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE CON OTROS PROTAGONISTAS IMPORTANTES

Las primeras responsabilidades del Equipo central, consisten en establecer relaciones de trabajo con las autoridades del gobierno anfitrión, otros protagonistas nacionales, el cuerpo diplomático residente en el país y otras organizaciones internacionales.

##### 6.1 Relaciones con organismos del gobierno anfitrión

La misión debe establecer relaciones cordiales, pero objetivas, con las autoridades del gobierno - Poder ejecutivo, Parlamento o Asamblea, Comisión Electoral Nacional, medios de comunicación estatales y Tribunal Supremo-.