



Université

de Strasbourg

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES  
JURIDIQUES

## TESIS DOCTORAL

**LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE PROCESOS  
DEMOCRÁTICOS INTERNOS POR LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES: TEORÍA Y PRÁCTICA**

***L'OBSERVATION ÉLECTORALE DES PROCESSUS  
DÉMOCRATIQUES INTERNES PAR LES ORGANISATIONS  
INTERNATIONALES : THÉORIE ET PRATIQUE***

OSCAR ALARCÓN-JIMÉNEZ

**Dirigida por:**

Dra. Ana María Salinas de Frías

Dr. Ivan Boev


Málaga, 2022





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

AUTOR: Oscar Alarcón-Jiménez

 <https://orcid.org/0000-0003-4481-624X>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): [riuma.uma.es](http://riuma.uma.es)





Université

de Strasbourg

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES  
JURIDIQUES

## TESIS DOCTORAL

**LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE PROCESOS  
DEMOCRÁTICOS INTERNOS POR LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES: TEORÍA Y PRÁCTICA**

***L'OBSERVATION ÉLECTORALE DES PROCESSUS  
DÉMOCRATIQUES INTERNES PAR LES ORGANISATIONS  
INTERNATIONALES : THÉORIE ET PRATIQUE***

Tesis para la obtención del GRADO DE DOCTOR  
en régimen de cotutela con la Universidad de Estrasburgo

**Presentada por:**

OSCAR ALARCÓN-JIMÉNEZ

**Dirigida por:**

Dra. Ana María Salinas de Frías

Dr. Ivan Boev

Málaga, 2022





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR

D./Dña OSCAR ALARCÓN JIMÉNEZ

Estudiante del programa de doctorado CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES de la Universidad de Málaga, autor/a de la tesis, presentada para la obtención del título de doctor por la Universidad de Málaga, titulada: LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS INTERNOS POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: TEORÍA Y PRÁCTICA

Realizada bajo la tutorización de ANA MARÍA SALINAS DE FRÍAS y dirección de ANA MARÍA SALINAS DE FRÍAS e IVAN BOEV (si tuviera varios directores deberá hacer constar el nombre de todos)

DECLARO QUE:

La tesis presentada es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, conforme al ordenamiento jurídico vigente (Real Decreto Legislativo /1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo.

Igualmente asumo, ante la Universidad de Málaga y ante cualquier otra instancia, la responsabilidad que pudiera derivarse en caso de plagio de contenidos en la tesis presentada, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En Málaga, a 24 de FEBRERO de 2022

Fdo.: OSCAR ALARCÓN JIMÉNEZ Doctorando/a	Fdo.: ANA MARÍA SALINAS DE FRÍAS Tutor/a
Fdo.: ANA MARÍA SALINAS DE FRÍAS; IVAN BOEV Director/es de tesis	





Edificio Pabellón de Gobierno. Campus El Ejido.  
29071  
Tel.: 952 13 10 28 / 952 13 14 61 / 952 13 71 10  
E-mail: [doctorado@uma.es](mailto:doctorado@uma.es)

## AUTORIZACIÓN PARA LA LECTURA DE LA TESIS

**DOCTORANDO:** Oscar Alarcón Jiménez

**TÍTULO DE LA TESIS:** La observación electoral de procesos democráticos internos por las Organizaciones Internacionales: teoría y práctica.

**PROGRAMA DE DOCTORADO:** Ciencias Jurídicas y Sociales

Este trabajo de investigación, que se presenta como Tesis Doctoral, ha sido desarrollado en régimen de cotutela por D. Oscar Alarcón Jiménez en la Universidad de Málaga (España) y la Université de Strasbourg (Francia), bajo la codirección de los profesores Dra. Ana María Salinas de Frías y Dr. Ivan Boev, y reúne los requisitos de calidad exigidos para que se proceda a su lectura.

Tanto su estructura como su contenido responden a los objetivos planteados. El tema elegido resulta de gran actualidad, pues incide directamente en uno de los grandes retos a los que se enfrentan las Organizaciones internacionales y sus Estados miembros en tiempos recientes: la observación electoral como mecanismo internacional de garantía del derecho de sufragio y el estudio de la eficacia o la utilización de dicha observación electoral en los Estados observados. Su estudio ha conllevado un análisis profundo y riguroso desde el Derecho Internacional Público, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, acudiendo a la doctrina y a un gran número de fuentes primarias y secundarias. El doctorando finaliza con unas conclusiones originales y relevantes. En ellas se analizan: la repercusión de la observación electoral en el derecho interno de los Estados observados; la eficacia de las recomendaciones electorales resultante de dicha observación; y la idoneidad de los medios de los que disponen las organizaciones internacionales para aplicar las recomendaciones formuladas por su propia observación electoral, mejorando así la calidad de los procesos electorales.

La tesis está respaldada por varias publicaciones, entre las que cabe destacar: ALARCÓN-JIMÉNEZ, O., “Elecciones presidenciales en Malawi 2014, un cambio en el poder o más de lo mismo”, *Estudios de Asia y África*, Vol. 52, Núm. 2 (163), 2017, pp. 435-458; ALARCÓN-JIMÉNEZ, O., “El triunfo de Edgar Lungu y el continuismo en Zambia”, *Anuario Política internacional & Política exterior*, Lincoln Bizzozero Revelez- Wilson Fernández Luzuriaga (Eds.), 2016-2017, p. 178-186; ALARCÓN JIMÉNEZ, O., “La importancia de la observación electoral internacional en la promoción de la democracia y los derechos humanos. Anexo: Rétrospective de la situation politique bolivienne”, *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián*, Soroeta Licerias, J. (Director), vol. XIII, 2013, p. 121-206.

Por lo anterior, autorizo el depósito y lectura de la presente tesis doctoral en Málaga, a 8 de febrero de 2022,

Dra. Ana María Salinas de Frías  
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,  
Universidad de Málaga



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a mis codirectores, concretamente a la catedrática Ana Salinas de Frías por haber aceptado el reto de dirigir una tesis sobre un aspecto concreto y apasionante, con la peculiaridad de llevarse a cabo entre dos países, y por su ingente apoyo, dedicación, capacidad de escucha y sobre todo su extraordinaria paciencia ante un doctorando “nada común”, no simplemente por encontrarme en otro país distinto al suyo, sino también por mis obligaciones profesionales que, en más de una ocasión, me impidieron respetar los plazos acordados. Gracias infinitas, Ana, por haber creído siempre en mí y por todo tu apoyo y dedicación. Y también al profesor Ivan Boev por haber confiado en mí desde el primer momento en el que acudí a explicarle mi proyecto de estudio, iniciado ya este periplo. Ambos han sabido ponerse de acuerdo en múltiples aspectos y me han ayudado a sortear con éxito la carrera de obstáculos en que, a menudo, se convirtieron los trámites burocráticos y las dificultades académicas sobrevenidas. Sin sus numerosos consejos, apoyo y dedicación este trabajo no habría visto la luz.

En segundo lugar, no puedo dejar de lado a Carlos Romeo Casabona, a Lorena Bachmaier-Winter ni a Marie-France por su apoyo incondicional y constante, porque a pesar de que mis pasos se han alejado de su área de conocimiento, han estado siempre a mi lado apoyándome y animándome a escribir, ayuda desinteresada que ha sido extraordinaria y que me ha facilitado otro punto de vista desde su amplia experiencia académica. Sin ellos, difícilmente estaría hoy presentando este trabajo.

A mis colegas del Consejo de Europa (tanto de la Asamblea parlamentaria, del Congreso de poderes locales y regionales, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Comisión de Venecia) por soportar mis múltiples preguntas y dudas relacionadas con este estudio, así como al personal de la biblioteca del Tribunal, mi más sincero agradecimiento. Al personal del Max Planck Institut (Heidelberg), del CAPEL (en San José de Costa Rica), de la OEA (en Washington), de la Commonwealth (en Londres), de la OSCE (Varsovia), de la UE (en Bruselas y Estrasburgo) y de UNASUR (en Quito) por abrirme sus puertas y permitirme avanzar extraordinariamente en mi investigación. La visita que efectué a Costa Rica fue de gran ayuda gracias al personal de la Corte interamericana y del Instituto interamericano de Derechos Humanos, así como a la disponibilidad de los miembros de este último. Un agradecimiento particular a Joseph Thompson, Salvador Romero, Sofia Vincenzi y al resto del equipo de CAPEL, quienes me acogieron como a uno más y me facilitaron toda la información necesaria.

En un punto más personal, muchas son las personas que no querría dejar en el tintero. Desde mis amigos más cercanos, Emilio Brun, Laura Sanz-Levia y Oscar Guízar, quienes en más de una ocasión han debido soportar mis ausencias. A Vincent Arnaud, quien ha padecido mis múltiples cambios de humor y mi falta de disponibilidad en estos últimos años.

A mi familia, concretamente a mis padres, Montserrat y Enrique, que me han apoyado de manera incondicional no sólo durante este estudio sino a lo largo de mi carrera académica, profesional y personal con su cariño, sus sonrisas y sus ánimos. A mis hermanos (Sergio y Laura), que han sido y son mi gran ejemplo a seguir. A mi sobrina Rocío, cuya ayuda, aunque pudiera parecer poca, representó mucho para mí en momentos difíciles. Pero quiero dedicar este estudio a mis *iaios*, Antonia y Lauro, quienes, a pesar de su ausencia sobrevenida durante la realización de este estudio, me han sabido transmitir a lo largo de toda su vida, sus valores, el respeto por el trabajo bien hecho y la importancia de la familia.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que, de forma consciente o inconsciente, han contribuido a la realización de este proyecto, y que, por olvido bien intencionado, no figuren en este apartado.

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>1</b>
<b>LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS.....</b>	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>27</b>
<b>PRIMERA PARTE: BASE LEGAL PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DESARROLLADA POR LAS OIGs.....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 1: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTUALIZACIÓN.....</b>	<b>39</b>
<b>1.1 Precedente de la Observación Electoral .....</b>	<b>41</b>
<b>1.2 La primera Misión de Observación Electoral bajo el sistema de la Sociedad de Naciones .....</b>	<b>44</b>
<b>1.3 Etapas de la observación electoral internacional .....</b>	<b>45</b>
<b>1.4 La Observación electoral desempeñada por las ONGs.....</b>	<b>54</b>
<b>1.5 La Observación electoral como instrumento de promoción democrática en Derecho internacional.....</b>	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO NORMATIVO .....</b>	<b>59</b>
<b>2.1 La Observación electoral como herramienta de prevención de conflictos y su definición.....</b>	<b>59</b>
2.1.1 Tipos de observación electoral .....	64
2.1.2 Observación electoral frente a otros mecanismos de seguimiento electoral .....	65
<b>2.2 La protección convencional del derecho de sufragio en el ámbito universal.....</b>	<b>71</b>
2.2.1 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).....	71
2.2.1.1 El derecho a la libre determinación de los pueblos .....	72
2.2.1.2 El derecho a unas elecciones libres y a la participación política .....	73
a) El órgano de vigilancia para supervisar el cumplimiento del PIDCP: el Comité de Derechos Humanos .....	76
b) Elementos que distinguen el art. 25 PIDCP del art. 21 DUDH .....	79
c) La libertad de expresión y los derechos políticos .....	80
2.2.2. Otros instrumentos internacionales vinculantes que regulan el derecho de participación política.....	80
<b>2.3 La protección no convencional del derecho de sufragio en el ámbito universal.....</b>	<b>84</b>

2.3.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	84
2.3.2 El principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas.....	88
2.3.3 Evolución: del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas a la promoción de la democratización .....	91
2.3.4 La Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones.....	95

## **CAPÍTULO 3: LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL ÁMBITO REGIONAL ..... 103**

### **3.1 El tratamiento convencional ..... 103**

3.1.1 La protección convencional del Derecho de sufragio en el ámbito europeo .....	103
3.1.1.1 El Convenio Europeo de Derechos Humanos y su protección jurisdiccional ..	104
a) <i>Génesis del derecho a unas elecciones libres en el CEDH</i> .....	104
b) <i>La regulación del derecho a unas elecciones libres a través de la jurisprudencia del TEDH</i> .....	106
e) <i>Delimitación del derecho de sufragio realizada por el TEDH</i> .....	111
3.1.1.2 Otros convenios del Consejo de Europa.....	120
3.1.1.3 La protección del derecho de sufragio en la Unión Europea.....	124
3.1.2 La protección convencional del Derecho de sufragio en el ámbito americano.....	130
3.1.2.1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	132
3.1.2.2 La Convención Americana sobre Derechos Humanos .....	134
3.1.2.3 La Unión de Naciones Suramericanas .....	134
3.1.2.4 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.....	136
3.1.3 Otras protecciones de ámbito regional .....	136
3.1.3.1 La protección africana .....	137
3.1.3.3 La protección en oriente medio .....	140
3.1.3.4 La protección asiática.....	141

### **3.2 El tratamiento no convencional ..... 142**

3.2.1 La protección no convencional del Derecho de sufragio en el ámbito europeo .....	143
3.2.1.1 La OSCE.....	143
3.2.1.2 El Consejo de Europa .....	152
a) <i>El Código de buenas prácticas en materia electoral</i> .....	152
b) <i>El Código de buenas prácticas sobre referéndum</i> .....	156
c) <i>Las Líneas directrices relativas a un estatuto internacionalmente reconocido de observadores electorales</i> .....	158
d) <i>La Guía para la evaluación de las elecciones</i> .....	160
e) <i>Otros instrumentos del Consejo de Europa</i> .....	161
3.2.1.3 La Unión Europea.....	168
3.2.2 La protección no convencional del Derecho de sufragio en el ámbito americano.....	169

3.2.2.1 La Organización de Estados Americanos (OEA) .....	169
3.2.2.2 Otras organizaciones americanas.....	171
3.2.3 La protección no convencional del Derecho de sufragio en otros ámbitos regionales ..	173

## **CAPÍTULO 4: LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS..... 181**

<b>4.1 La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....</b>	<b>181</b>
4.1.1 La protección de los principios del patrimonio electoral europeo .....	181
4.1.1.1 El sufragio universal .....	181
a) <i>El principio del sufragio universal y sus excepciones</i> .....	181
b) <i>Los censos electorales</i> .....	198
c) <i>Las condiciones de la presentación de candidaturas</i> .....	200
4.1.1.2 La igualdad de sufragio .....	204
a) <i>La igualdad del poder de voto</i> .....	204
b) <i>La igualdad de oportunidades</i> .....	205
c) <i>La prohibición de cualquier tipo de discriminación</i> .....	208
4.1.1.3 El sufragio libre .....	213
a) <i>El voto por correspondencia</i> .....	214
b) <i>El voto obligatorio</i> .....	215
c) <i>La intención de voto</i> .....	215
4.1.2 La protección de las condiciones para la aplicación del patrimonio electoral .....	216
4.1.2.1 El respeto de los Derechos fundamentales, en especial la libertad de expresión; la libertad de asociación con fines políticos y la libertad de reunión pacífica ....	216
a) <i>La libertad de expresión</i> .....	217
b) <i>La libertad de asociación con fines políticos</i> .....	227
c) <i>La Libertad de reunión pacífica</i> .....	232
4.1.2.2 La estabilidad de la ley electoral .....	238
4.1.2.3 Las garantías en el escrutinio electoral: la observación electoral y el derecho a un recurso .....	239
a) <i>La observación de las elecciones</i> .....	240
b) <i>La existencia de un sistema eficaz de recursos</i> .....	241
4.1.2.4 La elección de un sistema electoral .....	248
<b>4.2 La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....</b>	<b>252</b>
4.2.1 Consideraciones generales sobre el derecho de sufragio en el ámbito americano .....	256
4.2.2 La protección del derecho a formar partidos políticos y la oposición democrática .....	263
4.2.3 Consideraciones específicas sobre el proceso electoral .....	264

**SEGUNDA PARTE : LA OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MECANISMO INTERNACIONAL DE GARANTÍA DEL DERECHO DE SUFRAGIO. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO Y LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES**  
..... 271

**CAPÍTULO 5: EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES EFECTUADO POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES** ..... 273

<b>5.1 El seguimiento de carácter técnico</b> .....	<b>275</b>
5.1.1 El seguimiento de carácter técnico a nivel universal: la asistencia electoral .....	275
5.1.1.1 La asistencia electoral efectuada por la ONU: concepto y funcionalidad .....	276
5.1.1.2 El Comité de Derechos Humanos.....	282
5.1.2 El seguimiento de carácter técnico a nivel regional: el asesoramiento jurídico .....	285
5.1.2.1 Tipos de asistencia en materia de asesoramiento jurídico .....	286
a) La reforma legislativa electoral como principal actividad de asistencia electoral técnica.....	286
b) Otras actividades de asistencia electoral en sede y sobre el terreno .....	290
<b>5.2 El seguimiento de carácter político</b> .....	<b>292</b>
5.2.1 Seguimiento de carácter político a nivel universal: el procedimiento de control universal de los derechos humanos y el Examen Periódico Universal .....	292
5.2.2 El seguimiento de carácter político a nivel regional.....	298
5.2.2.1 El seguimiento limitado efectuado por la OSCE.....	298
5.2.2.2 El seguimiento político múltiple desarrollado por el Consejo de Europa .....	299
a) La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa .....	300
1. <i>El control extraestatutario efectuado por la PACE: el monitoring</i> .....	300
2. <i>Diálogo de postseguimiento</i> .....	320
b) Otros mecanismos complementarios de seguimiento en el Consejo de Europa .	326
5.2.2.3 El seguimiento político efectuado por otras organizaciones internacionales .	330
<b>5.3 El seguimiento de carácter judicial</b> .....	<b>331</b>
5.3.1 Referencia a los informes de las MOEs .....	332
5.3.2 Elemento de peso para apoyar argumentos jurisdiccionales.....	334

**CAPÍTULO 6: EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES**..... 339

<b>6.1 Naturaleza jurídica de las recomendaciones electorales</b> .....	<b>342</b>
6.1.1 Análisis de los informes electorales y de las recomendaciones electorales .....	342
6.1.2 Instrumentos de las OIGs para la implementación de las recomendaciones electorales	350

<b>6.2 Trabajo de campo: estudio de países .....</b>	<b>355</b>
6.2.1 REPÚBLICA DE AZERBAIYÁN .....	355
6.2.1.1 Introducción .....	355
6.2.1.2 Cuestiones electorales .....	357
6.2.1.3 Situación político-electoral .....	359
6.2.1.4 Análisis transversal de las recomendaciones electorales .....	364
a) Marco legal .....	366
b) Administración electoral .....	371
c) Censo electoral .....	375
d) Inscripción de candidatos .....	376
e) Campaña electoral y su financiación .....	379
f) Quejas y recursos .....	383
g) Medios .....	385
h) Minorías .....	386
i) Observadores electorales .....	387
j) Reforma local y regional (elecciones locales) .....	388
6.2.1.5 Conclusiones .....	389
6.2.2 MACEDONIA DEL NORTE .....	394
6.2.3.1 Introducción .....	394
6.2.3.2 Situación político-electoral .....	395
6.2.3.3 Análisis transversal de las recomendaciones electorales .....	397
a) Administración electoral: .....	397
b) Censo electoral, derecho de voto y derecho a ser eligible .....	408
c) Registro de candidatos .....	412
d) Medios de comunicación y campaña electoral .....	414
e) Financiación de las campañas y lucha contra la corrupción .....	421
f) Quejas y recursos .....	424
g) Minorías e igualdad de género .....	427
h) Observadores electorales .....	429
6.2.3.4 Conclusiones .....	429
6.2.3 REPÚBLICA DE MOLDAVIA .....	433
6.2.2.1 Introducción .....	433
6.2.2.2 Situación político-electoral .....	434
6.2.2.4 Análisis transversal de las recomendaciones electorales .....	440
a) Marco legal .....	440
b) Administración Electoral .....	452
c) Censo electoral, derecho de voto y derecho de ser elegible .....	460
d) Registro/inscripción de candidatos .....	466
e) La campaña y su financiación .....	471
f) Medios de comunicación .....	478

g)	El sistema de impugnación, quejas y recursos .....	483
h)	Minorías e igualdad de género .....	488
i)	Jornada Electoral .....	495
j)	Observadores electorales .....	496
6.2.2.5	Conclusiones .....	498
6.2.4	TURQUÍA .....	503
6.2.5.1	Historia .....	503
6.2.5.2	Evaluación transversal de las recomendaciones electorales .....	506
a)	Marco legal .....	506
b)	Administración electoral .....	510
c)	El censo electoral y el derecho de sufragio activo .....	513
d)	Registro e inscripción de candidatos y el derecho de sufragio pasivo .....	517
e)	La campaña y su financiación .....	520
f)	Medios de comunicación .....	524
g)	El sistema de impugnación, quejas y recursos .....	529
h)	Jornada electoral .....	533
i)	Minorías e igualdad de género .....	539
j)	Observadores electorales .....	541
6.2.5.3	Conclusión .....	543
6.2.5	UCRANIA .....	547
6.2.4.1	Introducción .....	547
6.2.4.2	Situation político-electoral .....	549
6.2.4.3	Análisis transversal de las recomendaciones electorales .....	562
a)	Marco legal .....	562
b)	Administración electoral .....	565
c)	Censo electoral, derecho de voto y derecho de ser eligible .....	576
d)	Registro e inscripción de candidatos .....	579
e)	Campaña electoral y su financiación .....	584
f)	Medios de comunicación .....	587
g)	Sistema de impugnación: quejas y recursos .....	592
h)	Minorías e igualdad de género .....	597
i)	Observadores .....	600
j)	Jornada Electoral .....	603
6.2.4.4	Conclusiones .....	604
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>609</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>621</b>
	<b>ANEXO .....</b>	<b>697</b>
	<b>ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DE UNA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL .....</b>	<b>697</b>



<b>1. Fase preelectoral .....</b>	<b>699</b>
1.1 La negativa al despliegue de una MOE .....	704
1.2 Características específicas de la invitación del Estado anfitrión .....	708
1.3 Tipos de observación electoral .....	710
1.4 Establecimiento de una MOE .....	717
1.5 Factores que determinan el despliegue de una MOE.....	722
1.5.1 Factores Internos a la OIG .....	722
1.5.1.1 Mandato y alcance .....	722
1.5.1.2 Dotación presupuestaria y de personal .....	725
1.5.2 Factores Externos.....	728
1.5.2.1 Seguridad .....	728
1.5.2.2 Situación de los Derechos Humanos.....	729
1.5.2.3 Existencia de conflictos de intereses.....	731
1.5.2.4 Apoyo del Estado anfitrión.....	733
<b>2. Fase electoral .....</b>	<b>736</b>
2.1 Composición formal de la MOE .....	736
2.1.1 El Equipo central.....	738
2.1.2 El personal técnico: los observadores sobre el terreno .....	746
2.1.2.1 Los Observadores de Largo plazo (OLP) .....	748
2.1.2.2 Los Observadores de corto plazo (OCP) .....	750
2.1.2.3 Otros observadores .....	750
2.1.3 El personal político.....	751
2.1.3.1 Composición de la delegación .....	752
2.1.3.2 Particularidades de la participación de cargos electos.....	756
2.1.3.3 Cooperación entre las OIGs (parlamentarias) para observar .....	760
2.1.4 El personal operacional .....	764
2.2 Apertura del proceso de votación.....	764
2.3 Situaciones especiales: urnas “móviles”, voto anticipado y nuevas tecnologías .....	769
2.4 Situaciones personales especiales: personal militar, personas privadas de libertad, hospitalizados, minorías y desplazados internos.....	775
2.5 Observación electoral del escrutinio y la consolidación de los resultados .....	779
2.6 Los diferentes informes.....	780
<b>3. Fase postelectoral .....</b>	<b>789</b>
3.1 Observación de los últimos pasos .....	790
3.2 Redacción del informe final .....	795



UNIVERSIDAD  
DE MALAGA

## ABREVIATURAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU	Asamblea General de Naciones Unidas
AIE	Alianza para la Integración Europea (Moldavia)
AKP	Alianza Popular compuesta por el Partido Justicia y Desarrollo (Turquía)
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALBA-TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos de ALBA
AR/VP	Alto/-a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad y Vicepresidente/-a de la Comisión
APCE	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BiH	Bosnia y Herzegovina
CADEBG	Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Buen Gobierno
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAO	Comunidad del África Oriental
CAPEL	Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral
CdC	Código de conducta para observadores internacionales de elecciones
CdE	Consejo de Europa
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CdR	Comité de las Regiones
CDH	Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CdV	Comisión de Venecia
CEC	Comisión Electoral Central (Azerbaiyán, Moldavia, Ucrania)
CED	Comisiones electorales de distrito (Moldavia, Ucrania)
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEN	Comisión Electoral Nacional (Macedonia del Norte)
CEM	Comisiones Electorales Municipales (Macedonia del Norte)
CEP	Comisiones Electorales de Precinto (Ucrania)
CET	Comisiones Electorales Territoriales (Ucrania)
CIDH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNE	Consejo Nacional Electoral (Venezuela, Ecuador)

CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COMESA	Mercado Común para el África oriental y meridional
Comisión EDH	Comisión Europea de Derechos Humanos
Com IDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Commonwealth	Mancomunidad de Naciones
ConEC	Comisiones Electorales de Circunscripciones
Congreso	Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa
COPA	Confederación Parlamentaria de las Américas
COVID-19	Enfermedad por Coronavirus
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
CtIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CVDT	Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados
DECO	Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos políticos de la OEA
DEG	Grupo de apoyo a la Democracia y coordinación Electoral
DePOIE	Declaración de principios para la Observación Internacional de Elecciones
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAM	Misión de Evaluación Electoral
EAT	Election Assessments Teams
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EEUU	Estados Unidos de América
ENEMO	Red Europea de Organizaciones de Monitoreo Electoral
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
EPU	Examen Periódico Universal
ExM	Misión Exploratoria
FPI	Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la UE
GNDEM	Red Global de Monitores Electorales Nacionales
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
HDP	Partido Democrático Popular (Turquía)
ICGLR	Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IEOM	Misión de Observación Electoral Internacional
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGAD	Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IRIS	International Republican Institute
ISIL/Daesh	Estado Islámico de Irak y el Levante
JSE	Junta Suprema Electoral (Turquía)

LBP-EVR	Ley de Disposiciones Generales Básicas sobre Elecciones y Registros Electorales
LEA	Liga de Estados Árabes
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General (España)
LROM	Misión de Observación de Referéndum Limitada
MAE	Misión de Acompañamiento Electoral
MDI	Ministerio de Desarrollo de la Información (Moldavia)
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental
MIOE	Misión Internacional de Observación Electoral
MOE	Misión de Observación Electoral
MOE/Congreso	Misión de Observación Electoral desplegada por el Congreso
MOE/OEA	Misión de Observación Electoral desplegada por la OEA
MOE/OSCE	Misión de Observación Electoral desplegada por la OSCE
MOE/PACE	Misión de Observación Electoral desplegada por la PACE
MOE/UE	Misión de Observación Electoral desplegada por la UE
MOR	Misión de Observación de Referéndum
MoU	Memorando de Entendimiento
MSE	Misiones de seguimiento de las elecciones
NAM	Misión de evaluación de las necesidades
NAMFREL	Movimiento nacional de ciudadanos por unas elecciones libres
NAPC	Organismo Nacional de Prevención de la Corrupción (Ucrania)
NNUU	Naciones Unidas
OCT	Observador electoral de corto plazo
ODIHR	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE
OE	Observación Electoral
OEA	Organización de Estados Americanos
OG	Observación General
OIF	Organización de la Francofonía
OIG	Organización Intergubernamental
OING	Organización Internacional No Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Observador electoral de largo plazo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de observadores de Naciones Unidas en El Salvador
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSCE-PA	Asamblea Parlamentaria de la OSCE
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTAN-PA	Asamblea Parlamentaria de la OTAN
PA	Protocolo Adicional del CEDH

PA1	Protocolo Adicional primero del CEDH
PACE	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
PCRM	Partido Comunista de la República de Moldavia
PDM	Partido Demócrata Moldavo
PE	Parlamento Europeo
PEC	Comisiones Electorales de Recinto (Azerbaiyán)
PKK	Partido de los Trabajadores del Kurdistán
PIB	Producto Interior Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PLDM	Partido Liberal Demócrata Moldavo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RE	Recomendación electoral
Res.	Resolución
RSV	Registro Estatal de Votantes (Moldavia, Ucrania)
SADC	Comunidad de Desarrollo del África Austral
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TANU	Tribunal Administrativo de Naciones Unidas
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de información y Comunicación
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TRY	Liras turcas
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNAVEM	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNIORE	Unión Interamericana de organismos electorales
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS

- Cuadro 1:** Primer grupo- MOEs técnicas
- Cuadro 2:** Segundo grupo: MOEs políticas
- Cuadro 3:** Azerbaiyán- Sumatoria de RE cumplidas por comicios
- Cuadro 4:** Azerbaiyán- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje
- Cuadro 5:** Azerbaiyán- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)
- Cuadro 6:** Macedonia del Norte- Sumatoria de RE cumplidas por comicios
- Cuadro 7:** Macedonia del Norte- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)
- Cuadro 8:** Macedonia del Norte- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje
- Cuadro 9:** Moldavia- Sumatoria de RE cumplidas por comicios
- Cuadro 10:** Moldavia- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)
- Cuadro 11:** Moldavia- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje
- Cuadro 12:** Turquía- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje
- Cuadro 13:** Turquía- Sumatoria de RE cumplidas por comicios
- Cuadro 14:** Turquía- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)
- Cuadro 15:** Ucrania- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje
- Cuadro 16:** Ucrania- Sumatoria de RE cumplidas por comicios
- Cuadro 17:** Ucrania- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)
- Cuadro 18:** Cumplimiento de las recomendaciones electorales - Síntesis por países (en número)
- Cuadro 19:** Cumplimiento de las recomendaciones electorales- Síntesis por países (en porcentaje)





## RÉSUMÉ

La pratique de l'observation électorale (ci-après, OE) par les organisations internationales est l'une des principales innovations institutionnelles apparues au milieu du XXe siècle par rapport à ce sujet de droit international, en conséquence de/résultat de la situation créée en Corée (1948) , et qui se développe de manière exponentielle depuis la chute du mur de Berlin (1989). Les OIG ont développé un système spécifique pour la mise en œuvre de cette activité internationale largement acceptée et pratiquée qui englobe l'établissement et la promotion du principe de la démocratie et des droits politiques par le biais de missions d'observation électorale (ci-après, les MOE).

La multitude d'OIG, tant universelles que régionales, qui se sont consacrées à l'OE ces dernières années, consacrant une grande partie de leurs ressources financières et d'admirables efforts techniques et humains à assurer des processus démocratiques internes dans les États soumis à l'observation, génère une casuistique diverse et nullement homogène dans ce domaine. Les avis, parfois contradictoires, des différentes OIG après avoir observé le même processus électorale dans un Etat précis remettent en cause, en premier lieu et sur le plan de la forme, la méthodologie utilisée par chacune d'elles lors de l'observation des différents processus électoraux. Mais, en outre, en second lieu et sur le fond, ils remettent également en cause l'essence même de cet OE, c'est-à-dire ses résultats matériels et sa louable utilité finale.

Outre les OIG, il y a également eu une prolifération d'autres acteurs de la communauté internationale qui se consacrent également à l'observation desdits processus électoraux, c'est-à-dire les Organisations Non Gouvernementales Internationales (ci-après, les ONGs), et qui acquièrent une importance croissante dans ce domaine. A tel point qu'on pourrait même dire qu'il existe parfois une rivalité entre les deux acteurs, les OIGs et les ONGs, lors de la réalisation de l'OE. Cette multitude d'acteurs internationaux met en évidence l'intérêt croissant pour l'observation de tels processus, principalement dans les pays en transition démocratique ou récemment sortis de régimes particuliers, sans négliger les autres États où la démocratie est plus consolidée. Indépendamment de ces rivalités, l'essor de la pratique internationale de l'OE a conduit à l'émergence croissante d'une communauté professionnalisée d'observateurs électoraux utilisant des approches compatibles, les soi-disant normes internationales, basées sur les principes du droit international. Cependant, aujourd'hui, il n'existe pas de norme internationale universellement acceptée pour évaluer les processus électoraux.

Une attention particulière mérite, d'une part, l'analyse des recommandations qui, du fait du déploiement de telles MOE, sont adressées aux Etats observés à travers les rapports électoraux élaborés par lesdites OIG après la pratique de l'OE ; de même, la légitimité des résultats, c'est-à-dire la conformité d'un certain processus électoral à la loi applicable dans chaque cas, qui est en

grande partie liée à la base juridique choisie, ainsi qu'à la procédure adoptée à cette fin ; et enfin, l'impact substantiel de la dite OE, notamment en ce qui concerne la transcription effective dans l'ordre juridique national de l'Etat observé des recommandations, conclusions et lignes directrices adoptées à leur égard à la suite dudit OE.

L'objectif de cette thèse n'est autre que d'étudier l'OE réalisée par les OIG et d'analyser sa répercussion sur le droit interne des États qui y sont soumis. C'est à travers les droits de l'homme et l'État de droit que les OIG poursuivent la promotion de la démocratie. Ainsi, la tenue périodique d'élections est l'une des étapes clés du processus de consolidation démocratique d'un État. En plus de l'intérêt académique qu'à notre avis, ce sujet comporte, il est la preuve de notre ferme engagement envers le droit international comme l'outil le plus efficace pour résoudre les différentes éventualités générées par l'OE. Compte tenu de la nouveauté du sujet et de son évolution récente, il n'existe pas actuellement d'étude exhaustive et holistique de l'observation par les OIG des processus démocratiques internes, et notamment de leur impact sur le droit interne. Il y a donc un réel besoin en droit international public contemporain de générer des connaissances en la matière, d'étudier cette OE et ses effets sur la légitimité démocratique.

Bien que reconnaissant la contribution très importante du droit de vote à la consolidation de la démocratie, la portée matérielle de cette recherche n'entend en aucun cas analyser les processus électoraux proprement dits, mais plutôt l'activité menée par les observateurs électoraux internationaux et leur contribution au droit international. Notre dernier objectif est d'analyser les aspects de l'OE qui, selon nous, peuvent avoir une influence positive sur la consolidation de la démocratie. En ce sens, nous comprenons que l'observateur est un « tiers » entre deux parties en conflit dont la neutralité et l'analyse rigoureuse dans leur observation permettront de contribuer indirectement à la résolution des conflits et au développement démocratique. Nous sommes convaincus que de nombreux États ne modifieront pas leur législation ou leurs politiques en matière d'OE sans l'orientation d'une norme internationalement acceptée, qu'elle soit juridiquement contraignante ou non.

Pour atteindre notre objectif, nous analysons systématiquement et de manière critique les normes internationales, à la fois universelles et régionales, juridiquement contraignantes et purement recommandées, en approfondissant le degré de réglementation que le droit international public offre à l'OE et en identifiant les lacunes juridiques en la matière. Cette étude prend comme point de départ l'analyse de la *praxis* de l'OE en tant que mécanisme international de garantie du droit de vote. En ce sens, nous prendrons en considération l'apport de l'OE développé par certaines OIG au droit interne. Avec une vision globale, nous soulignerons les défaillances du système interne des États qui empêchent une réponse efficace à l'OE, pointant les solutions offertes par la doctrine, les organes et mécanismes des droits de l'homme et la jurisprudence internationale afin que le droit international puisse devenir un outil utile pour que l'OE puisse être comprise comme un mécanisme international garantissant ledit droit de vote. Notre objectif est de clarifier cette question, afin qu'elle puisse offrir une solution à l'écart existant entre les normes internationales en la matière et

leur application effective, l'un des principaux défis auxquels la communauté internationale est aujourd'hui confrontée.

Cette thèse de doctorat essaiera de répondre à deux questions principales et indiquera des solutions possibles à d'autres questions directement et indirectement liées à celles-ci. En premier lieu, existe-t-il une base juridique permettant aux OIG d'exécuter l'OE en tant que mécanisme international garantissant le droit de vote ? Et le cas échéant, en conséquence de ce qui précède, l'étude de l'effectivité ou de l'utilisation de ladite observation dans les Etats observés (sujet, mise en œuvre).

Pour répondre à ces questions, nous nous intéresserons aux travaux d'OE effectués uniquement par les OIG, qu'elles effectuent une observation technique ou politique<sup>1</sup>, en excluant tout autre type d'observation effectuée par d'autres sujets de droit international (les États), ainsi que par d'autres acteurs internationaux, notamment les ONG.

Depuis la fin de la guerre froide, tant le concept de démocratie que les processus électoraux ont acquis un poids significatif sur la scène internationale. Bien que des élections intègres soient nécessaires pour pouvoir légitimer l'autorité des gouvernements issus des urnes et permettre aux citoyens de leur exiger tout type de responsabilité, des preuves empiriques dans de nombreux pays montrent qu'il existe une échelle inégale en termes de développement démocratique mondial. Ainsi, les gouvernements issus des élections se déclarent légitimement élus par le peuple, et donc démocratiques, puisque les OIG qui ont activement participé au processus international d'OE ont fait leurs déclarations préliminaires sur le déroulement de la journée électorale le lendemain de celle-ci. Ainsi, les élections sont devenues des événements internationaux suivis non seulement à l'intérieur des frontières de l'État en question mais à l'échelle mondiale.

C'est à travers l'OE que la communauté internationale exprime son intérêt pour la tenue d'élections démocratiques. Ladite OE évalue le processus électoral conformément aux principes internationaux sur les élections démocratiques et à la législation nationale. Dans l'élaboration de cet OE, les OIG doivent respecter deux principes structurels fondamentaux du Droit international, tels que, d'une part, le principe de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États ; et, d'autre part, le principe du respect des obligations internationales assumées par les Etats, telles que le respect du statut (ou de la charte constitutive) de l'OIG en question et des engagements assumés en matière de respect, de promotion et de protection de Droits de l'homme et de libertés fondamentales.

Il convient de noter que le soutien constant de la communauté internationale à l'État de droit a conduit à considérer les élections comme un élément essentiel de celui-ci, bien qu'en aucun cas

---

<sup>1</sup> Les OIG objet de cette étude qui réalisent l'OE à caractère technique sont : l'OSCE/BIDDH, l'OEA et l'Union Européenne ; l'UNASUR réalise un accompagnement électoral technique. Les OIG qui font l'objet de cette étude et qui réalisent une OE à caractère politique sont : le Conseil de l'Europe à travers ses deux instances politiques (l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux), l'Union européenne à travers le Parlement européen, ainsi que l'OSCE et l'OTAN grâce aux travaux menés par leurs Assemblées parlementaires respectives.

suffisant. Si la tenue d'élections est l'une des conditions nécessaires pour pouvoir affirmer qu'un Etat est démocratique, on ne peut cependant pas affirmer que des élections soient la seule exigence pour considérer un Etat comme démocratique. D'autres éléments doivent également entrer en jeu. Jouant un rôle crucial dans l'évaluation du niveau démocratique d'un pays, l'OE à l'intention d'étudier le respect des obligations découlant de l'État de droit, en particulier le respect des droits de l'homme et la démocratie pluraliste. L'objectif de ladite observation effectuée par les OIG n'est autre que de : a) déterminer le respect par l'État de tous les engagements et obligations acquis par son adhésion soit à un instrument juridique spécifique, soit à un OIG ; b) vérifier si l'Etat en question progresse sur le plan démocratique pour, entre autres, pouvoir adhérer (ou demander un statut spécial dans) une OIG ; c) sanctionner la transition d'un État vers un régime démocratique, c'est-à-dire renforcer l'intégrité de la dimension électorale des démocraties en transition<sup>2</sup>.

L'OE réalisée par certaines OIG se concentre exclusivement sur l'événement politique proprement dit, c'est-à-dire la campagne électorale, le jour du scrutin et le décompte, sans prêter attention à l'ensemble du cycle électoral. C'est sur la base de ce constat que de telles OIG déclarent que les élections ont été "libres et équitables", ce qui ne conduit à rien d'autre qu'à la légitimation de gouvernements élus, même s'ils ne sont pas démocratiques. L'inexistence de normes claires et internationalement acceptées pouvant affirmer que les élections ont été la base légitime d'un gouvernement démocratiquement élu fait que chaque OIG décide d'aborder de manière autonome l'exercice de l'OE de manière *amateur*. Après une casuistique hétérogène appliquée de manière inégale par chaque OIG au fil des années, la professionnalisation croissante de l'OE a permis la codification de normes minimales. Cependant, la pratique est encore loin d'être uniforme. En ce sens, grâce à la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, les OIG impliquées dans l'OE ont été dotées non seulement de quelques principes de base minimaux sur le concept d'OE et de quelques normes élémentaires, mais aussi d'un code de conduite applicable aux observateurs électoraux internationaux. Cette étude analysera la définition de l'OE à la lumière de cette Déclaration de principes et de la pratique menée par les différentes OIG, ainsi que son objectif.

Cette étude est divisée en deux parties principales, avec des conclusions finales en corollaire et une annexe. La première partie est consacrée à l'étude de la base juridique pour déterminer si les OIG peuvent exécuter l'OE en tant que mécanisme international de garantie du droit de vote et est composée de quatre chapitres.

Le premier chapitre est consacré à l'évolution historique et au contexte de l'OE depuis ses origines jusqu'à nos jours, en accordant une attention particulière à la première OE sous le système de la Société des Nations. Sont également analysées les quatre étapes de l'OE depuis sa création en 1950.

---

<sup>2</sup> APCE, Directive 449 (1989) *Retour de la démocratie au Chili*, Doc. 6128, 25 septembre 1989. Disponible à : <https://pace.coe.int/fr/files/13652/html>

Bien que l'OE ait commencé comme un instrument coercitif de la politique développée pendant la guerre froide, il est ensuite devenu un élément d'aide à la démocratie, pour finalement devenir un élément de légitimation des gouvernements des différents pays<sup>3</sup>. Le chapitre se termine par une description du concept d'OE comme instrument de promotion démocratique en droit international par rapport à la conception précédente, qui privilégiait le concept de sécurité et d'autodétermination des États, produisant une augmentation exponentielle de l'OE. Ce sont précisément les États membres de l'OSCE qui ont déclaré en 1991 que les engagements pris dans le domaine de la dimension humaine relevaient directement et légitimement de l'intérêt de tous les États participants et non exclusivement des affaires intérieures de l'État en question<sup>4</sup>.

Après avoir exposé sa genèse historique, il convient de contextualiser l'OE pour comprendre le fonctionnement de cet outil dans la prévention des conflits. Cependant, l'existence d'une nomenclature variée lorsqu'il s'agit d l'OE rend nécessaire la détermination *prima facie* de l'objet d'étude. Ainsi, actuellement, différents termes utilisés par les OIG coexistent lors de l'exercice de cette activité, tels que OE ; le surveillance des élections ; la vérification électorale ; la supervision électorale ; la certification électorale; le suivi électoral ; et, enfin, l'accompagnement électoral. Cette étude distinguera l'OE des autres formes analogues qui lui sont liées, mais en même temps différentes. Nous allons donc analyser chacun de ces termes pour finalement focaliser l'objet d'étude uniquement sur l'OE.

Le deuxième chapitre traitera du cadre juridique théorique, conceptuel et normatif de l'OE. Ainsi, l'OE sera analysée comme un outil de prévention des conflits, sa définition et les types d'OE seront étudiés afin de s'intéresser ultérieurement à la protection conventionnelle et non conventionnelle du droit de vote, tant dans la sphère universelle que dans la sphère régionale comme l'un des droits politiques qui constitue le noyau dur du patrimoine électoral. Considérée comme un moyen essentiel de faire respecter le droit des citoyens à la participation politique, la tenue d'élections libres est devenue le moyen le plus efficace de déterminer la volonté du peuple. Ce droit de vote consiste, d'une part, en une série d'éléments nécessaires tels que le droit de voter et d'être élu lors d'élections périodiques et authentiques, réalisées au suffrage universel et égal, et au scrutin secret, qui garantit la liberté d'expression de la volonté des électeurs; et d'autre part, il contient l'idée d'un cycle électoral qui ne se limite pas au simple fait de voter lors d'élections, mais implique plutôt qu'il s'agit d'un processus cyclique continu dans lequel d'autres droits de l'homme liés au droit de participation politique tels que les droits politiques liés à la liberté d'association (art. 22 PIDCP), de réunion pacifique (art. 21 PIDCP) et de liberté d'expression (art. 19 PIDCP), nécessaires pour que les élections soient considérées authentiques. En ce sens, la manière dont s'exerce ce droit de vote et de participation politique fera l'objet d'une analyse à travers l'exercice de l'OE.

---

<sup>3</sup> VASCIANNIE, L. A., "International election observation in Guyana 1964-2001", *Commonwealth & Comparative Politics* (2017), Vol. 55, No. 2, 2017, p. 141-164.

<sup>4</sup> *Document de la réunion de Moscou de la Conférence de la CSCE sur la dimension humaine*, Préambule, 1991.

Les OIG régionales disposent également d'instruments juridiques contraignants applicables dans leurs États membres. Ainsi, le troisième chapitre abordera la protection juridique du droit de vote au niveau régional, tant dans sa perspective conventionnelle que non conventionnelle, principalement dans les différents domaines où l'OE a un plus grand rôle, l'europpéen et l'américain, sans négliger autres zones régionales, c'est-à-dire l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie. Parmi les instruments régionaux de protection des droits électoraux qui méritent une attention particulière, le plus ancien est la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui jouit d'une plus grande efficacité grâce au système juridictionnel de protection des droits de l'homme garanti par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH). La réglementation de l'UE se limite, comme on le verra, à réglementer essentiellement la citoyenneté européenne. Enfin, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) est l'autre instrument juridique régional qui a un haut degré d'efficacité grâce aux travaux menés par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IDH). Il existe également une grande variété d'instruments normatifs qui, sans être juridiquement contraignants, sont applicables en matière d'OE et sont de plus en plus pris en compte dans le contrôle des élections tant par la communauté internationale que par la jurisprudence des tribunaux internationaux. Le Document de Copenhague, par exemple, n'est pas un instrument juridiquement contraignant, mais de nature politique, qui est un document de référence pour le mécanisme d'OE mené par l'OSCE. Ainsi, il existe plusieurs raisons pour lesquelles les sujets de droit international recourent à la dictée des normes de *soft law* lors de la réalisation de l'OE. En ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme a pris en compte ces instruments juridiques non contraignants lors de la résolution de différentes affaires, pouvant affirmer qu'"elle joue élagamment avec ces sources externes dont elle nourrit son interprétation évolutive"<sup>5</sup>. La jurisprudence des tribunaux internationaux des droits de l'homme est une autre protection supplémentaire du droit de vote.

Bien qu'au niveau européen, ce soit de l'art. 3 du Protocole additionnel à la CEDH, qui proclame expressément le droit à des élections périodiques au scrutin libre et secret, les autres principes communs du patrimoine constitutionnel européen ont été reconnus tels qu'ils ressortent de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg<sup>6</sup>. Le droit aux élections directes a également été reconnu par la Cour européenne, au moins implicitement<sup>7</sup>. Dans le système interaméricain de protection des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour de San José et de la Commission interaméricaine sont les seules sources d'obligations supranationales en matière de droit de vote dans les États membres de l'Organisation des États américains (OEA). Comme pour celle de Strasbourg, cette jurisprudence du système interaméricain a évolué au fil du temps de telle sorte que le contenu des

---

<sup>5</sup> GONZALEZ, G., "Les sources internationales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme", *Les Cahiers de l'IDEH*, no. 11, 2007, p. 312.

<sup>6</sup> En ce qui concerne l'universalité, voir CEDH Affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, (Requête n° 9267/81), 2 mars 1987, série A no. 113, p. 23 ; CEDH, Affaire *Gitonas et autres c. Grèce* (requêtes nos 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 et 27755/95), du 1er juillet 1997, rapport sur les arrêts et décisions 1997-IV, p. 1233. Sur l'égalité, voir CEDH Affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, op. cit.

<sup>7</sup> CEDH Affaire *Matthews c. Royaume-Uni* [GC] (Requête n° 24833/94), 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999,

droits politiques a été élaboré par la Commission interaméricaine à travers une série d'instruments, tels que les visites *in loco*, les rapports pays individualisés, les chapitres du rapport annuel et les différents cas. Ces aspects et d'autres seront analysés dans le quatrième chapitre de cette étude.

La deuxième partie de cette étude analyse l'OE du point de vue de la mise en œuvre nationale de ses résultats. Il s'agit d'examiner la mise en œuvre par le droit interne des Etats soumis à l'OE des recommandations électorales (ci-après, ER) issues de l'OE réalisées par les OIG et les moyens dont ils disposent pour les appliquer, une fois formulés par les missions d'OE, améliorant la qualité des processus électoraux. Ainsi, la deuxième partie de cette étude s'articule autour d'un paradoxe : fonder le déploiement de l'OE en raison de la présence dans certains pays de multiples irrégularités lors du processus électoral qui affectent les valeurs démocratiques et aussi la compétitivité des élections.

Le cinquième chapitre étudiera également le suivi des RE identifiées par les multiples observateurs électoraux, qu'il s'agisse d'un suivi technique -grâce à l'assistance électorale et aux organes indépendants de protection des droits de l'homme ; d'un suivi politique -à travers les instances politiques des OIG et des comités intergouvernementaux de protection des droits de l'homme- ; ou encore un suivi judiciaire -par le biais des tribunaux des OIG-, afin de prouver l'effectivité de l'OE et l'introduction en droit interne desdites RE.

L'implication croissante des OIG dédiées à l'OE internationale s'est traduite par l'apparition de multiples rapports électoraux mettant clairement l'accent sur l'identification des lacunes existantes dans les différents pays observés tout au long du cycle électoral et dans de multiples domaines. Sans vouloir remettre en cause le rôle essentiel que peuvent et doivent jouer les rapports électoraux des OIG pour souligner la nécessité d'appliquer les engagements et obligations acquis par les Etats, il est également indispensable d'associer ces rapports de type « évaluation » à un suivi stratégique à moyen et long terme des recommandations indiquées dans lesdits rapports électoraux pour étudier dans quelle mesure ces recommandations sont introduites dans le droit interne du pays dont le processus électoral a été observé, modifiant ainsi la législation nationale. De cette manière, nous donnerons un sens à ce processus d'OE à travers un système de conformité qui place la démocratie au centre de la problématique, c'est-à-dire que l'ensemble du processus contribue à consolider la démocratie et l'État de droit.

Le sixième chapitre analyse la conformité et son intégration dans la législation nationale des différentes ER identifiées dans l'OE. Pour une meilleure compréhension, l'étude du respect de chacune des différentes RE a été réalisée par pays et à la lumière des différents enjeux électoraux abordés dans les rapports électoraux<sup>8</sup>. Avant, cependant, nous mettrons un accent particulier sur la nature juridique des RE. A partir de l'étude de plusieurs rapports électoraux réalisés par différentes

---

<sup>8</sup> Les RE sont regroupées par différents thèmes : administration électorale, recensement électoral, médias, inscription des candidats, cadre électoral, minorités ou genre (liste non exhaustive).

OIG sur un même processus électoral dans un pays précis<sup>9</sup>, il sera possible d'être en meilleure position pour appréhender de manière holistique le phénomène à la fois de l'OE et la répercussion de ses RE dans le droit interne. Les mécanismes utilisés par les OIG pour pénétrer la législation des États sont examinés. De la même manière, les éléments qui permettent ou empêchent l'introduction de telles RE dans la législation nationale et les conséquences que cela produit sur le fonctionnement de l'État de droit sont analysés. Ainsi, on étudie si oui ou non les RE ont été prises en compte par le pays dont les élections ont été soumises à l'OE. Indépendamment que les RE aient ou non été prises en compte par le pays en question, leur signification en termes de démocratie et de droits de l'homme sera étudiée ; ainsi que les conséquences possibles découlant de la non-incorporation/non-conformité. Sur la base des rapports électoraux réalisés par les OIG et de leur analyse par les organes de l'État, il est également prévu d'analyser si, d'une part, l'OE peut être comprise comme un instrument de participation citoyenne, ou si nous sommes face à la formation du droit international par les OIG. Ainsi, les RE sont soumises aux autorités de l'État pour leur examen ultérieur en vue d'améliorer le processus électoral dans son ensemble ou certains éléments de celui-ci. Ces RE peuvent proposer des mesures, telles que des réformes législatives ou des changements dans la pratique de l'administration électorale, toutes fondées sur les engagements pris par l'État sur les normes internationales.

Nous analysons la répercussion sur le droit interne des États observés et l'effectivité des RE issues de l'OE, c'est-à-dire quels sont les moyens dont disposent les OIG étudiés pour appliquer les recommandations formulées par leur propre OE et ainsi améliorer la qualité des processus électoraux. Pour ce faire, nous vérifions si l'OE est efficace, si les RE sont suivies et si celles-ci sont accomplies. Le suivi des RE identifiées par les observateurs sera l'instrument dont disposent les OIG. Nous analyserons la triple nature de ce suivi : technique ; politique ; et enfin judiciaire.

Cette étude contient également une annexe qui n'est pas une réflexion scientifique, mais une contribution à la connaissance de la manière dont cette OE est réalisée dans la pratique dans les différentes OIG objet d'étude. Celles-ci ont progressivement adapté leur méthodologie aux nouveaux besoins électoraux et aux réalités technologiques. Ainsi, l'*itér* de l'OE au cours des différentes étapes du cycle électoral est analysée de manière transversale, ainsi que chacune des exigences et formalités nécessaires à sa constitution, son démarrage et son fonctionnement, en prenant comme référence les différentes périodes du cycle électoral (pré-électoral, électoral et post-électoral). À cette fin, les OIG qui ont une solide expérience et une méthodologie consolidée et systématique en matière d'OE sont prises comme référence, qu'elles soient de nature technique ou politique. L'analyse détaillée de l'OE servira à démontrer que ladite OE développée par les OIG bénéficie de caractéristiques communes et qu'il existe un dénominateur commun en termes d'OE<sup>10</sup>. De même, l'annexe traite de la coopération entre les OIG en matière d'OE.

---

<sup>9</sup> Les États analysés sont : l'Azerbaïdjan, la Macédoine du Nord, la Moldavie, la Turquie et l'Ukraine.

<sup>10</sup> A l'exception de l'observation faite par l'UNASUR.



En ce qui concerne la méthodologie utilisée, une approche juridico-politique et une méthodologie comparative ont été suivies, et une méthodologie synthétique et systématique a été complétée, basée sur des instruments quantitatifs et qualitatifs, qui garantissent de manière satisfaisante la validité de cette étude. Il s'agit de la méthodologie utilisée dans le travail des sciences juridiques et la méthode inductive. A partir de l'étude de plusieurs cas, il sera possible d'être en meilleure position pour comprendre un phénomène qui ne se limite pas *stricto sensu* à ces pays sous analyse, puisque cette étude analysera les mécanismes utilisés par les OIG pour justifier leurs actions et pénétrer une structure clé de l'État : son ordre juridique interne.

Par conséquent, une tentative est faite pour anticiper les stratégies les plus efficaces pour mettre en pratique les RE indiquées par les OIG avant l'arrivée du prochain exercice électoral et les meilleures façons de les mener à bien. L'étude du respect des RE est réalisée par pays et à la lumière des différentes problématiques électorales traitées dans les rapports électoraux. Ainsi, nous avons eu recours à l'analyse comparative des textes normatifs internationaux, tant universels que régionaux, et des Résolutions et décisions adoptées par les principaux organes des Nations Unies et autres OIG régionales (Conseil de l'Europe -CdE-, OEA, UNASUR). Nous avons complété l'étude de ces instruments par les Recommandations générales des Comités issus des traités - Comité des droits de l'homme, Comité CEDAW, Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles et Comité des droits des personnes handicapées - , ainsi qu'avec les instruments politiques internationaux qui ont émergé dans le cadre d'autres OIG régionales telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe à travers la Commission européenne pour la démocratie par le droit, mieux connue sous le nom de Commission de Venise, et le Groupe des États contre la corruption (GRECO) qui se distinguent par leur spécificité. L'analyse du cadre normatif théorique est menée sans perdre de vue les deux approches qui doivent prévaloir en la matière : l'approche droits de l'homme et le cycle électoral.

A travers l'analyse des cas nous entendons voir comment les Etats ont intégré les RE électorales, puisqu'une pratique de plus en plus répandue montre que les autorités électorales de certains Etats, dans lesquels se tiennent les élections, attendent avec ferveur les déclarations préalables des OIG qui ont observé processus électoral pour proclamer tel ou tel candidat vainqueur des élections et obtenir sa légitimité. Nous analysons indépendamment quels sont les éléments objectifs qui vont servir de base à l'OIG, c'est-à-dire les normes internationales, pour déterminer ultérieurement si leur observation est impartiale, ainsi que les domaines d'évaluation que certains OIG prennent en compte lors de leur OE.

La dernière partie de cette étude est consacrée aux Conclusions dans lesquelles, à la suite de l'analyse globale, nous essayons de répondre à la question qui a motivé la réalisation de ce travail.

Tout au long de cette étude, nous avons tenté d'analyser les principales caractéristiques de l'OE développée par les OIG, sur la base des informations disponibles dans leurs rapports électoraux.

De même, les particularités du suivi des RE effectué par les OIG et leur transposition en droit interne ont été identifiées, à travers des données qualitatives et quantitatives, ainsi que leurs forces et leurs faiblesses. La perspective analytique de cette étude peut être considérée comme un cadre de référence pour le développement de l'OE dans le futur et la relecture du phénomène de l'intégration des RE dans les États concernés. C'est aussi un appel à l'élaboration de politiques publiques par les OIG pour intensifier l'intégration systématique des RE comme résultat déterminant de l'OE, qui demande tant d'efforts aux OIG.

1. Les élections sont l'expression la plus visible de la démocratie et de la souveraineté d'un État et constituent le fondement de la légitimité du gouvernement élu. Conçues comme sa pierre angulaire, les élections sont une condition *sine qua non* de l'existence de la démocratie, mais pas la seule. Le droit des citoyens de voter et d'être élus lors d'élections démocratiques tenues périodiquement est un droit de l'homme, méritant une protection telle que le respect des libertés fondamentales et de l'état de droit, qui sont tous des éléments de base essentiels de toute élection libre. La démocratie ne peut se concevoir sans des élections respectant une série de principes constitutifs du patrimoine électoral, à savoir le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. Tous ces principes sont inscrits dans des instruments juridiques internationaux, tant conventionnels que non conventionnels. Ainsi, le droit à des élections périodiques au suffrage libre et secret est inscrit, d'une part, dans des réglementations juridiquement contraignantes, tant universelles que régionales, ainsi que, d'autre part, dans des instruments juridiquement non contraignants, qu'ils soient à la fois universels et régionaux.
2. C'est précisément grâce à la jurisprudence des cours internationales que certains aspects du droit à des élections libres ont été complétés et nuancés, notamment en élargissant son champ d'application. Cependant, ce droit ne se trouve pas seulement dans les instruments juridiques internationaux, mais aussi dans la plupart des constitutions nationales. En ce sens, des élections démocratiques ne peuvent avoir lieu sans la protection offerte par l'État de droit. Ainsi, toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et aux fonctions publiques son pays dans des conditions d'égalité et sans aucune forme de discrimination ou de restriction induite. Ce droit peut être exercé directement, soit en tant que candidat, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
3. La tenue des élections est devenue un événement politique d'intérêt particulier tant pour les OIG que pour les institutions nationales, les partis politiques, les citoyens et les ONG. Ainsi, au cours de la dernière décennie, l'OE s'est développée de manière exponentielle et montre l'intérêt de la communauté internationale à organiser des élections démocratiques dans le cadre du développement de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

Développée *inter alia* par les OIG, on peut considérer l'OE comme un mécanisme généralement accepté à travers le monde, qui offre une évaluation impartiale non seulement du jour du scrutin mais de l'ensemble du processus électoral dans son ensemble, servant également à évaluer l'état de la démocratie dans les différents pays où ladite OE est réalisée. Cependant, l'absence d'une définition normative unanimement acceptée de ce qu'il faut entendre par OE et de son encadrement juridique au niveau international génère une insécurité juridique et aussi une grande incertitude dans la pratique électorale, puisque la manière dont cette OE est élaborée impliquera l'utilisation d'une méthodologie spécifique et générera par conséquent un impact différent.

De plus, les OIG ont cessé de pratiquer une OE partielle dans laquelle elles observaient exclusivement « l'événement politique » ou certains aspects très spécifiques de celui-ci, c'est-à-dire la campagne électorale, le jour du scrutin ou le dépouillement, pour se concentrer sur une OE globale. Le défi auquel les OIG ont été confrontées lors de la réalisation de leurs activités d'OE a été, d'une part, de développer une méthodologie spécifique à long terme considérant le processus électoral comme une activité continue qui couvre toutes les phases du cycle électoral et, d'autre part, adapter progressivement sa méthodologie aux nouveaux besoins électoraux, ainsi qu'observer les conditions de vote des déplacés, des minorités ethniques, des autochtones, des groupes vulnérables, ou faire face aux nouvelles réalités techniques.

4. La pratique de l'OE est encore loin d'être uniforme en raison de l'absence de normes internationalement acceptées qui peuvent affirmer que les élections ont été la base légitime d'un gouvernement démocratiquement élu. Après une casuistique hétérogène suivie inégalement par chaque OIG au fil des années, l'adoption en 2005 de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections (DePOIE) a marqué un tournant, puisqu'un grand nombre d'OIG et d'ONG engagées dans l'OE se sont dotées de principes minimaux de base et de normes élémentaires liées à l'OE ainsi que d'un code de conduite destiné aux observateurs électoraux internationaux. C'est ainsi qu'il a été possible de s'accorder sur une définition de ce qu'il faut entendre par OE internationale, c'est-à-dire la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral général ; l'analyse professionnelle et impartiale de ces informations et l'élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral. Malgré l'importance que l'acceptation internationale de cette définition a signifiée, tant au niveau doctrinal que pratique, elle n'a pas été en mesure de résoudre tous les doutes terminologiques existants, car les OIG utilisent certains concepts de manière très différente. Ainsi, les bénéficiaires de l'OE sont multiples, puisqu'elle consolide la confiance des électeurs dans le processus électoral, encourage leur participation et l'échange d'expériences, et dissuade les autres acteurs habitués à manipuler les élections en leur faveur.

Parallèlement à l'OE internationale, il existe également une observation électorale nationale dont l'importance n'a cessé de croître, également appelée observation nationale impartiale, et qui a sa raison d'être dans deux aspects extrêmement importants tels que, d'une part, la capacité d'analyse à long terme des acteurs nationaux du fait de leur parfaite connaissance de la réglementation et de la situation nationale ; et, d'autre part, le caractère impartial et désintéressé des observateurs nationaux, laissant les partis politiques en dehors de cette OE nationale.

5. Malgré les multiples mécanismes développés par les OIG pour observer les différents processus électoraux (à savoir, l'OE, la surveillance, le suivi, l'accompagnement et la supervision électorale), il a été démontré tout au long de cette étude que l'OE est le seul instrument international pour garantir le droit de vote qui permet une vérification internationale efficace du respect de la réglementation en matière de droits de l'homme, étant la plus fréquente et la plus complète pour analyser le cycle électoral dans son intégralité (avant, pendant et après les élections). Cette OE évalue de manière impartiale les processus électoraux conformément, d'une part, aux principes internationaux sur les élections démocratiques et, d'autre part, au droit interne. Outre l'effet dissuasif, cette OE vise à mettre en évidence les éventuelles pratiques irrégulières qui obscurcissent le processus électoral, y compris les éventuelles fraudes électorales, et propose des recommandations pour améliorer ledit processus. Les OIG exécutent leurs tâches d'OE par l'intermédiaire des missions d'observation électorale (MOEs). Considérées comme des outils techniques au service des OIG et constituées pour observer les processus électoraux afin de les rendre plus transparents, professionnels et complets, ces MOEs suivent actuellement une approche méthodologique différente et accordent une attention particulière au processus électoral comme une activité continue et non comme un ensemble d'activités isolées.
6. Bien qu'actuellement une multiplicité d'OIG réalisent des activités d'OE, on ne peut cependant pas affirmer qu'au regard de la méthodologie utilisée, chacune d'entre elles développe une OE *stricto sensu*, telle que définie dans le DePOIE de l'année 2005, qui comprend les principes que les OIG doivent suivre et respecter pour que ces activités puissent être considérées comme de l'OE. En ce sens, toutes ces activités d'accompagnement ou de surveillance électorale menées par les OIG non seulement s'éloignent du concept même d'OE et, par conséquent, de son essence, à savoir son indépendance, son impartialité et son autonomie, mais manquent également de toute garantie de transparence, neutralité et autonomie, mettant en danger l'activité même de l'OE. Cette observation et ses résultats sont sujets à une politisation de l'OIG qui, bien que techniquement valide et objective, est conditionnée à la volonté et au contrôle de l'État hôte.

7. Nous confirmons également que l'OE diffère complètement de la nouvelle pratique électorale récemment installée dans certains pays ibéro-américains, le soi-disant accompagnement électoral, qui tend à remplacer l'OE traditionnelle, générant certains doutes dans la société et dans la doctrine sur la transparence du processus électoral dans le cadre de cette nouvelle pratique. Cet accompagnement implique une présence plus symbolique de témoins internationaux, se concentrant principalement sur les procédures du jour du scrutin sans porter de jugement sur la qualité des élections ou exprimer des critiques sur d'autres aspects importants du processus, tels que l'administration électorale. De l'analyse empirique des rapports des différentes MOEs, on peut déduire que l'activité exercée par l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) ne peut être qualifiée d'OE, puisque, malgré sa possible neutralité dans l'analyse du processus électoral, il ne s'agit finalement pas d'une entité indépendante et autonome ou non fiable en raison de l'ingérence des autorités de l'État hôte dans la validation de leurs rapports. Cela signifie que l'OE menée par l'UNASUR n'a pas l'indépendance caractéristique de l'OE et, en outre, est assujettie à la politisation ou à l'utilisation partisane. En ce sens, le schéma méthodologique suivi par le Conseil de l'Europe (CdE), l'Union européenne, l'OSCE et l'Organisation d'États Américains (OEA) est, à notre avis, l'approche la plus sûre pour parvenir à une déclaration cohérente, exhaustive et faisant autorité sur le processus électoral observé, suivant ainsi la DePOIE.
8. L'invitation officielle de l'État hôte est la condition *sine qua non* pour que l'OIG déploie une MOE et observe le processus électoral sur son territoire, résolvant ainsi tout soupçon de violation de la souveraineté ou d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État pour la justifier sur la base du droit des peuples à choisir librement leurs gouvernements par des élections libres et le respect des droits de l'homme. Avant de développer l'OE, l'OIG évaluera en détail si ladite OE est souhaitable, utile et viable, en vérifiant si les conditions minimales nécessaires à la tenue d'élections démocratiques existent, c'est-à-dire si le cadre juridique de l'État hôte garantit les droits et les libertés fondamentales ; si le suffrage est universel ; si l'OE peut aider à renforcer la transparence du processus électoral ; etc. Bien qu'il puisse arriver qu'un État décide, sur la base du principe de souveraineté, de ne pas inviter formellement une OIG à observer son processus électoral, il existe également des situations dans lesquelles les OIG peuvent refuser d'observer un processus électoral particulier en raison de l'absence des conditions minimales nécessaires pour qu'une élection se déroule démocratiquement ; de certaines garanties méthodologiques ; le financement nécessaire pour déployer une MOE ; ou encore pour imposer des conditions à l'OIG contraires à celles de l'OE. Cependant, la casuistique diffère dans chaque OIG lorsqu'il s'agit d'accepter ou non une activité d'OE, selon l'appartenance dudit État hôte à l'OIG en question ou encore selon des raisons techniques, économiques ou politiques.

Considérée comme une garantie du respect de la souveraineté nationale, l'invitation formelle de l'Etat hôte à observer ses élections doit précéder tout envoi par les OIG d'une MOE visant à obtenir des informations sur les besoins ou la situation électorale du pays. Le déploiement progressif d'une équipe centrale, d'observateurs à long terme et d'observateurs à court terme, permet à l'OIG de mener une analyse approfondie et une évaluation exhaustive de l'ensemble du processus électoral, en analysant *inter alia* une série de questions.

Comme certaines études l'ont montré, la participation d'observateurs électoraux a un effet dissuasif sur la commission de fraudes ; c'est pourquoi certains États ont imaginé des mécanismes ingénieux comme l'installation de caméras de vidéosurveillance ou de caméras Web dans les bureaux de vote pour prévenir les situations de fraude. Cependant, leur coût élevé et leur efficacité modérée découragent les États d'utiliser ces dispositifs. En ce sens, et pour poursuivre cet effet dissuasif, l'OE nationale pourrait compléter l'OE internationale, démontrant sa forte valeur ajoutée, son efficacité et la volonté de coopération effective, aspirations souhaitées par les observateurs nationaux.

9. Dans le domaine universel, le droit à la participation politique est régi par l'art. 25 PIDCP, qui comprend deux aspects différents. D'une part, il annonce les éléments nécessaires du droit de vote, c'est-à-dire le droit de voter et d'être élu lors d'élections périodiques et authentiques, tenues au suffrage universel et égal et au scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs ; et, d'autre part, il contient l'idée d'un cycle électoral dans lequel les différents éléments des élections sont appliqués. Il existe également des garanties internes et externes. En ce qui concerne les garanties internes, les partis politiques et les candidats ne pourront pas mener une campagne électorale s'ils ne disposent pas de fonds suffisants. En ce qui concerne les garanties externes, et pour que les élections soient compétitives, une autorité électorale indépendante est nécessaire, ainsi que la sécurité des urnes et un processus de recomptage indépendant et judiciairement contrôlé. La nature continue du processus électoral signifie que d'autres droits de l'homme, réglementés par le PIDCP et liés au droit de participer, doivent être pris en compte, tels que les droits politiques liés à la liberté d'association (art. 22), de réunion pacifique (art. 21) et la liberté d'expression (art. 19), nécessaires pour que les élections soient considérées comme authentiques. Ce droit de participation politique est un droit à vocation universelle qui peut être revendiqué par les observateurs électoraux dès lors que l'Etat hôte a ratifié le PIDCP. Compte tenu du grand nombre de ratifications de celui-ci, il peut être considéré comme une norme avec des effets *erga omnes*, bien qu'il existe encore aujourd'hui un petit nombre d'États qui ne l'ont pas ratifié. De plus, son champ d'application n'est pas limité à des élections particulières, contrairement à la limitation contenue à l'art. 3 PA1 de la CEDH qui se réfère uniquement aux élections du corps législatif.

10. De nature juridiquement non contraignante, le principe de la tenue d'élections authentiques et périodiques a été développé à travers une série de résolutions. Cependant, une réaction naturelle s'est manifestée au sein de la communauté internationale de la part de certains États opposés à l'OE dont le but n'était autre que de rappeler et de défendre le principe de souveraineté et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne avec les processus électoraux. Ces principes sont les limites qui "imposent les paramètres actuels de l'ordre juridique international à certaines lignes de développement de l'aspect interne du principe d'autodétermination des peuples et de l'exercice des droits politiques qui exigent la légitimité démocratique des gouvernements"<sup>11</sup>.

Parmi les instruments régionaux juridiquement contraignants pour la protection des droits électoraux, se distinguent, d'une part, la Convention européenne des droits de l'homme et son système juridictionnel de protection des droits de l'homme développé par la Cour EDH, et, d'autre part, la Convention Américaine des Droits de l'homme, qui a un degré élevé d'efficacité grâce au travail mené par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Bien que le Document de Copenhague ne soit pas un instrument juridiquement contraignant mais plutôt de nature politique, il n'en reste pas moins un document de référence pour le mécanisme d'OE mené par l'OSCE.

11. Bien que les documents de l'OSCE soient des accords politiques qui relèvent de ce que la doctrine qualifie de *soft law*, leur statut d'accords politiques ne signifie pas qu'ils ne génèrent pas de droits et d'obligations pour les parties. Il s'agit d'accords politiques contraignants, puisque tout accord est contraignant du seul fait qu'il est régi par le principe de bonne foi, qui est à la base des obligations politiques. A l'OSCE, se distingue le Document de Copenhague de 1990, dont l'importance est au cœur de l'étude qui nous occupe, puisqu'il établit que, parmi les éléments essentiels de la justice pour tous les êtres humains, figurent des élections libres, tenues à des intervalles raisonnables, au scrutin secret et dans des conditions garantissant la libre expression de l'opinion des électeurs dans l'élection de leurs représentants ; d'autre part, il reconnaît pour la première fois la figure de l'observateur électoral, lui permettant d'observer un processus électoral. Nous considérons cette disposition comme une justification explicite de l'OE et une reconnaissance de l'échange d'informations entre les États sur les questions d'OE. Ainsi, ce Document ne peut être considéré comme un traité international, au sens de l'art. 2 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (CVDT), ni une source de droit selon l'art. 38.1 du Statut de la CIJ. Bien que le Document de Copenhague ne soit pas juridiquement contraignant mais plutôt un engagement politique, il se distingue par son efficacité. Ces engagements politiques constituent la base juridique du contrôle électoral développé par l'OSCE. Si la violation de ces engagements peut "constituer un acte d'hostilité", elle n'impliquera en

---

<sup>11</sup> BADÍA MARTÍ, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, MCGRAW-HILL / Interamericana de España, S.A., 1997, p. 29.

aucun cas une sanction par une autorité judiciaire. Le non-respect de tels engagements politiques « entraîne une rupture de l'ordre politique auquel il participe et peut être assimilé *mutatis mutandis* aux conséquences de la violation d'une obligation légale »<sup>12</sup>.

12. Il existe une multitude d'instruments internationaux qui font référence au statut des observateurs électoraux, tels que la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections (DePOIE), le Code de conduite et les lignes directrices respectives adoptées à la fois par le CdE, l'OSCE/BIDDH, la Communauté des États indépendants (CEI) ou l'UE. Cependant, la plupart d'entre eux sont des instruments non contraignants qui traitent de la participation des observateurs au processus électoral de différentes manières. S'il est vrai que certains instruments ne consistent qu'en une simple déclaration sur l'importance du rôle joué par ces observateurs électoraux, il n'en est pas moins vrai que d'autres instruments réglementent leurs fonctions de manière plus détaillée. De plus, la plupart d'entre eux ne tiennent pas compte du statut des observateurs électoraux nationaux. Il faut souligner que la législation de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas de statut d'observateur électoral ; cela pourrait être dû au fait que la pratique électorale dans les États membres est encore influencée par les traditions nationales. Cependant, ces traditions ne doivent pas être utilisées comme excuse pour continuer à appliquer certaines pratiques qui sapent les principes de base qui régissent les élections démocratiques. C'est pour cette raison que non seulement des instruments plus appropriés sont nécessaires tant au niveau international que national pour l'OE, mais aussi qu'une référence spécifique aux observateurs électoraux devrait être introduite dans la législation nationale et que, dans la pratique, l'OE a été facilitée. Dans les *Lignes directrices pour un statut internationalement reconnu des observateurs électoraux*, la Commission de Venise a présenté les droits dont devraient bénéficier les observateurs électoraux, ainsi que leurs devoirs, et a même invité les États à mettre en œuvre ces lignes directrices dans leur législation nationale, en évitant les doubles emplois avec la DePOIE et le code de conduite. Malheureusement, ces lignes directrices n'abordent pas non plus ce problème en détail et ne font que souligner la nécessité d'éviter la duplication des normes internationales. En tant qu'OIG régionale, le CdE devrait accorder une plus grande importance à ces lignes directrices de la Commission de Venise, par exemple en les transformant en une recommandation du Comité des Ministres à ses États membres.

13. En Europe, c'est la jurisprudence de la Cour EDH qui a interprété la CEDH, renforçant la protection des droits et élargissant le champ d'application de l'art. 3 du premier protocole (PA1). Ainsi, l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. La Belgique* est le véritable cas phare en termes de droits de participation politique dans lequel les éléments clés de l'art. 3 PA1. Dans ce cas, on passe d'un droit institutionnel à la tenue d'élections libres à la notion de suffrage universel, pour enfin reconnaître les droits subjectifs de participation (droit de

---

<sup>12</sup> VIRALLY, M., "La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique ...", op. cit., p. 337.



vote, droit d'éligibilité aux élections organe législatif et le droit d'être membre du Parlement). Bien que la Cour EDH ait considérée que ces droits de participation politique n'étaient pas absolus et pouvaient faire l'objet de plus de restrictions que les autres droits en raison de l'existence d'une large marge d'appréciation de la part des États, lesdites restrictions ne pouvaient toutefois être arbitraires, ni affecter le contenu minimum de la loi, et ils doivent également respecter la libre expression populaire lors des élections du corps législatif. La Cour EDH a identifié une série de conditions telles que : l'universalité du suffrage, la liberté de vote et l'égalité de traitement des électeurs. La doctrine établie en la matière a ensuite été développée par l'arrêt *Zdanoka c. Lettonie*. Bien que de l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, la Cour EDH a imposé aux États membres de réduire leur marge d'appréciation, l'arrêt *Zdanoka c. Lettonie* a impliqué un virage jurisprudentiel par lequel la Cour EDH modifie sensiblement sa position et réaffirme une large marge d'appréciation laissée aux États, qui devient évidente lorsque l'État défendeur souhaite sauvegarder la morale, les convictions religieuses ou encore les barrières électorales.

D'autre part, nous soulignons que la Cour EDH a interprété l'art. 3 PA1 de telle sorte que les garanties de la Convention EDH ne s'appliquent pas à toutes les élections, mais uniquement à celles au cours desquelles un organe représentatif ayant le pouvoir de légiférer est élu. Nous pensons que, par sa jurisprudence et par une interprétation téléologique, la Cour EDH devrait étendre le champ d'action de la Convention EDH à toutes les élections qui en sont actuellement exclues, c'est-à-dire les élections présidentielles, les référendums et les élections locales, laissant de côté le l'interprétation *ad litteram* de la Convention EDH, qui est la règle d'interprétation réglée à l'art. 31.1 de la Convention de Vienne<sup>13</sup>.

14. La protection des droits politiques en général, et du droit de vote en particulier, dans le système interaméricain des droits de l'homme, a été complétée grâce à une jurisprudence constante, tant par la Cour IDH que par la Commission IDH. Bien qu'il existe de nombreuses affaires interaméricaines liées aux droits politiques, les affaires *Yatama c. Nicaragua* de l'année 2005 ; *Castañeda Gutman c. États-Unis du Mexique* de 2008 ; et *López Mendoza c. Venezuela* de 2011, comme ces affaires vedettes qui, avec quelques avis consultatifs, ont jeté les bases jurisprudentielles des droits politiques dans le système interaméricain. Bien que le droit à des élections libres ait été inscrit en Europe dans l'art. 3 PA1, son homologue sur le continent américain se trouve à l'art. 23 CADH, qui comprenait le droit de participer à la conduite des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu, ainsi que le droit d'accéder aux fonctions publiques qui, selon la Cour IDH, doivent être garantis dans des conditions d'égalité. De plus, la jurisprudence interaméricaine reconnaît deux

---

<sup>13</sup> Pour plus d'informations voir : SUDRE, F., « À propos du dynamisme interprétatif de la Cour... », op. cit., p. 1365-1368.

aspects des droits politiques : le droit d'exercer directement le pouvoir et le droit d'élire ceux qui doivent exercer ledit pouvoir.

15. Bien qu'en Europe, ce droit à des élections libres ait connu une lente évolution, passant d'une obligation internationale pour les Etats membres du CdE d'organiser des élections libres et régulières à un droit fondamental au suffrage actif et passif des citoyens, et ce grâce à l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* de 1987, cette évolution jurisprudentielle européenne a inspiré le système interaméricain à consolider sa propre position, en s'appuyant sur les apports de la jurisprudence strasbourgeoise. En ce sens, l'intérêt que ces apports ont suscité auprès de la doctrine n'est pas anodin. Il existe de multiples aspects où les deux systèmes (l'interaméricain et l'europpéen) coïncident lorsqu'il s'agit de protéger les droits politiques.

Ainsi, tout d'abord, tout comme pour la CEDH, la Cour IDH considère que les droits politiques ne sont pas des droits absolus, mais des droits relatifs et en ce sens "peuvent faire l'objet de limitations, à condition que ladite réglementation respecte" les principes de légalité, nécessité et proportionnalité dans une société démocratique ». Deuxièmement, et en ce qui concerne la limitation des droits politiques, la jurisprudence interaméricaine a établi la légitimité d'autres restrictions non expressément reflétées dans l'art. 23 CADH. Troisièmement, la Cour IDH adhère à la jurisprudence de la CEDH qui rappelle que « le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer constitue un aspect particulier de la liberté d'association ». Quatrièmement, en ce qui concerne les systèmes électoraux, les deux cours appliquent la doctrine de la marge d'appréciation nationale, selon laquelle la meilleure façon de résoudre les problèmes est de les laisser entre les mains de la souveraineté interne de chaque État. Ainsi, la jurisprudence interaméricaine a apporté de précieuses contributions en établissant le sens et la portée des droits fondamentaux, et plus particulièrement des droits politiques, reconnus dans la CADH.

16. C'est par le biais du suivi que les OIG vérifient l'intégration des recommandations électorales (RE) identifiées par les observateurs. Ce suivi est triple. En premier lieu, un suivi technique, réalisé grâce à l'assistance électorale et des organes indépendants de protection des droits de l'homme. Au niveau universel, l'ONU fournit une telle assistance électorale à ses États membres à la demande expresse des États intéressés, conformément au principe de l'égalité souveraine des États ou conformément à une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU). Au niveau régional, plusieurs des principales activités d'assistance électorale en Europe consistent en une réforme du droit électoral et des conseils juridiques menés principalement par l'OSCE/BIDDH et par le Conseil de l'Europe dans les États où les deux organisations ont observé des élections. Deuxièmement, un suivi politique, à travers les organes politiques des OIG et des comités intergouvernementaux de protection des droits de l'homme. Au

niveau universel, nous soulignons l'examen périodique universel effectué par le Conseil des droits de l'homme, qui est d'une importance essentielle pour l'OE. Au niveau régional, le contrôle multiple exercé par le CdE se distingue principalement par, d'une part, le contrôle extra-statutaire exercé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à travers sa commission de suivi et, d'autre part, son dialogue de suivi à travers lequel l'APCE assure le suivi global des obligations et engagements signés par les États membres lors de leur adhésion au CdE, parmi lesquels figurent le respect des RE et la modification de leur législation électorale. Enfin, un suivi judiciaire, par l'intermédiaire des tribunaux des OIG concernés. La Cour EDH a pris comme référence les rapports électoraux des OIG qui ont déployé des MOE dans l'État contre lequel une action en justice a été intentée.

17. Plusieurs possibilités s'offrent aux OIG pour favoriser le respect des RE incluses dans les rapports électoraux. Premièrement, la volonté politique des autorités de l'État hôte est nécessaire, sinon un résultat positif est peu probable. Ainsi, à travers le dialogue politique, les assemblées législatives des OIG peuvent contribuer à promouvoir cette volonté politique, encourageant ainsi les autorités nationales à traiter toutes les questions identifiées dans les RE. Deuxièmement, l'assistance technique est une autre façon d'exécuter les RE. Troisièmement, les OIG peuvent s'appuyer sur les Missions de suivi électoral dont l'objectif est triple : d'une part, analyser le degré de conformité avec les RE identifiées dans les rapports électoraux ; contribuer, d'autre part, au dialogue politique permanent sur la démocratie et les droits de l'homme avec l'État hôte, en suggérant des moyens de remplir ses engagements internationalement acquis ; et, enfin, depuis la visite de retour de l'OIG dans le pays, mettre en place une série d'initiatives de réforme électorale.
18. Après l'analyse détaillée de l'intégration des différentes RE dans les pays étudiés, leur faible taux de conformité est étonnamment surprenant. Malgré le fait que les OIG aient mis à la disposition des pays étudiés toutes les ressources nécessaires pour qu'ils puissent remplir les engagements pris lors de l'adhésion à l'OIG en question et pour des élections démocratiques, les gouvernements desdits pays continuent de méconnaître les obligations juridiquement contraignantes obligations de l'Etat vis-à-vis des OIG. Cette situation a conduit à plus d'une reprise à la condamnation par la Cour EDH des Etats concernés pour violation des droits de l'homme. Face à ce refus de se conformer aux RE, et pour éviter toute critique de la part de la communauté internationale, les gouvernements desdits États ont apporté peu de modifications à leur législation, qui n'ont rien ou peu à voir avec la raison à l'origine de la RE.

En ce sens, les rapports électoraux des pays étudiés identifient un grand nombre de lacunes et de carences, ainsi qu'un manque d'harmonisation de la législation avec les normes

internationales. L'analyse effectuée démontre l'importance et la grande médiatisation des élections présidentielles par rapport au reste des élections (élections locales, législatives et référendaires). Ainsi, malgré le fait que les RE issues desdites élections soient plus nombreuses et avec des thèmes plus diversifiés, elles montrent moins de conformité, du fait qu'elles touchent à l'essence même de l'Etat.

19. Les codes électoraux des pays étudiés sont propices à des élections démocratiques tant qu'ils sont appliqués de bonne foi. Cependant, l'existence d'une législation parallèle qui restreint non seulement les libertés publiques de réunion, d'expression et d'association, conditions *sine qua non* pour des élections démocratiques, mais aussi la volonté des électeurs, rend impossible la tenue d'élections compétitives et égales de conditions. Il ne faut pas oublier que dans les pays étudiés, les journalistes et blogueurs sont devenus l'objet d'arrestations, d'agressions physiques et de détentions arbitraires pour des délits sans rapport avec leurs activités professionnelles. En outre, la stabilité de la loi électorale est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral et exclure tout doute de manipulation de celui-ci.
20. À la lumière de l'étude réalisée, nous constatons que sur une période de quinze ans, il y a eu peu de respect des RE. Ainsi, en Azerbaïdjan et en Turquie, le niveau de non-conformité des RE est extrêmement élevé (respectivement 92% et 85%), une situation qui pourrait être due, entre autres, au peu d'efforts que les OIG ont investi, d'une part, en observant régulièrement les élections dans ces pays et, d'autre part, en développant des activités d'assistance afin de pallier les lacunes identifiées dans les rapports électoraux. Malgré la non-conformité des RE en Macédoine du Nord et en Ukraine qui est de 59%, on observe une progression significative de ces pays dans la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme. La Moldavie est le seul pays analysé qui affiche une conformité effective de 55 % des RE identifiées dans les rapports électoraux. Le cadre légal, le recensement électoral et les médias sont les domaines où le taux de conformité des Etats observés est le plus faible, domaines où l'Etat conserve une plus grande discrétion. La montée en puissance des réseaux sociaux pendant la campagne électorale et leur absence de régulation font qu'ils sont considérés comme un *no man's land* dont le contrôle est extrêmement difficile, les laissant en dehors de toute OE.

D'un point de vue technique, il convient de noter que, bien que l'OE soit une activité différente et politiquement indépendante de l'assistance technique, sa complémentarité doit être prise en compte par les OIG pour améliorer les déficiences du processus électoral et son adaptation aux normes. En ce sens, il serait important de créer un fichier centralisé contenant toutes les RE identifiées et leur statut d'application et/ou de conformité afin que les OIG puissent continuer leur assistance et leur soutien aux autorités des États observés.

## INTRODUCCIÓN

La práctica de la observación electoral (en adelante, OE) por parte de las organizaciones internacionales es una de las principales innovaciones institucionales que emergen a mitad del siglo XX en relación con este sujeto de Derecho Internacional, como consecuencia de la situación creada en Corea (1948), y que se desarrolla exponencialmente a partir de la caída del muro de Berlín (1989). Las OIGs han desarrollado un sistema específico de puesta en práctica de esta actividad internacional ampliamente aceptada y practicada que abarca el establecimiento y la promoción del principio de democracia y de los derechos políticos a través de las misiones de observación electoral (en adelante, MOEs).

La multitud de OIGs, tanto de ámbito universal como regional, que se han dedicado en los últimos años a la OE, destinando una gran parte de sus recursos financieros y admirables esfuerzos técnicos y humanos a velar por los procesos democráticos internos en los Estados sometidos a observación, está generando una casuística diversa y en absoluto homogénea en este ámbito. Las opiniones, a veces contradictorias, de las diferentes OIGs tras la observación de un mismo proceso electoral en un Estado concreto ponen en entredicho, en primer lugar y como cuestión de forma, la metodología utilizada por cada una de ellas a la hora de observar los distintos procesos electorales. Pero, además, en segundo lugar y como cuestión sustantiva, cuestionan igualmente la esencia misma de esa OE, esto es, sus resultados materiales y su loable utilidad final.

Además de las OIGs, han proliferado también otros actores de la comunidad internacional que se dedican igualmente a observar dichos procesos electorales, esto es, las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (en adelante, ONGs), y que están adquiriendo un rol cada vez más importante en este ámbito. Tanto es así que podría incluso decirse que en ocasiones existe una rivalidad entre ambos actores, las OIGs y las ONGs, a la hora de desempeñar la OE. Esta multitud de actores internacionales pone de manifiesto el creciente interés en observar tales procesos, principalmente en aquellos países en transición democrática o recién salidos de regímenes particulares, sin dejar de lado aquellos otros Estados donde la democracia está más consolidada. Al margen de dichas rivalidades, el aumento de la práctica de la OE internacional ha conducido al surgimiento cada vez mayor de una comunidad profesionalizada de observadores electorales que utiliza enfoques compatibles, los llamados estándares internacionales, basados en los principios de Derecho Internacional. Sin embargo, hoy en día, no existe una normativa internacionalmente aceptada a nivel universal para valorar los procesos electorales.

Una atención particular merecen, por un lado, el análisis de las recomendaciones que, resultado del despliegue de tales MOEs, se dirigen a los Estados observados por medio de los informes electorales desarrollados por dichas OIGs tras la práctica de la OE; asimismo, la legitimidad de los resultados, esto es, la conformación de un determinado proceso electoral al derecho aplicable en cada caso, lo que en buena medida enlaza con la base jurídica elegida, así como con el

procedimiento adoptado a tal fin; y finalmente, el impacto sustantivo de dicha OE, en particular muy especialmente en lo que hace a la efectiva incorporación en el sistema jurídico nacional del Estado observado de las recomendaciones, conclusiones y directrices adoptadas en relación a los mismos a resultas de dicha OE.

El objetivo de esta tesis no es otro que el de estudiar la OE efectuada por las OIGs y analizar su repercusión en el derecho interno de los Estados sometidos a la misma. Es a través de los derechos humanos y del Estado de derecho que las OIGs persiguen la promoción de la democracia. Así, la celebración periódica de elecciones es una de las etapas claves en el proceso de consolidación democrática de un Estado. Al interés académico que, en nuestra opinión, tiene esta materia, se une nuestra decidida apuesta por el Derecho Internacional como la herramienta más efectiva en la solución de las distintas eventualidades que genera la OE. Dada la novedad del tema y su reciente evolución, no existe hoy en día ningún estudio exhaustivo y holístico sobre la observación por parte de las OIGs de los procesos democráticos internos, y en particular sobre su repercusión en el derecho interno. Hay, por tanto, una necesidad real en el Derecho Internacional Público contemporáneo de generar conocimiento en la materia, de estudiar esta OE y sus efectos en la legitimidad democrática.

A pesar de reconocer la importantísima contribución del derecho de sufragio para consolidar la democracia, el ámbito material objeto de esta investigación no pretende en ningún caso analizar los procesos electorales *per se*, sino la actividad que desarrollan los observadores electorales internacionales y su contribución al derecho internacional. Nuestra última pretensión es analizar los aspectos de la OE que consideramos que pueden influir positivamente para la consolidación de la democracia. En este sentido, entendemos que el observador es un “tercero” entre dos partes enfrentadas cuya neutralidad y rigor de análisis en su observación permitirá contribuir de forma indirecta *inter alia* a la resolución de conflictos y al desarrollo democrático. Estamos convencidos de que muchos Estados no cambiarán su legislación ni sus políticas en materia de OE sin la orientación de una norma internacionalmente aceptada, sea ésta de carácter jurídicamente vinculante o no.

Para alcanzar nuestro objetivo analizamos de manera sistemática y crítica las normas internacionales, tanto de ámbito universal como regional, jurídicamente vinculantes y puramente recomendatorias, profundizando en el grado de regulación que ofrece el Derecho Internacional Público a la OE e identificando las lagunas jurídicas en esta materia. Este estudio toma como punto de partida el análisis de la *praxis* de la OE como mecanismo internacional de garantía del derecho de sufragio. En este sentido, tomaremos en consideración la contribución de la OE desarrollada por determinadas OIGs al derecho interno. Con una visión global señalaremos las fallas del sistema interno de los Estados que impiden responder con eficacia a la OE, apuntando las soluciones que ofrecen la doctrina, los órganos y mecanismos de derechos humanos y la jurisprudencia internacional para que el Derecho Internacional pueda convertirse en una herramienta útil con la finalidad de que la OE pueda entenderse como un mecanismo internacional de garantía de dicho

derecho de sufragio. Nuestra pretensión es proporcionar claridad en este tema, afín de que sirva para ofrecer alguna solución a la brecha existente entre las normas internacionales en esta materia y su aplicación efectiva, uno de los principales desafíos de la comunidad internacional en la actualidad.

La presente tesis doctoral intentará dar respuesta a dos cuestiones primordiales y apuntará posibles soluciones a otras cuestiones relacionadas directa e indirectamente con las mismas. En primer lugar, ¿existe una base legal para que las OIGs puedan desempeñar la OE como mecanismo internacional de garantía del derecho de sufragio? Y en su caso, a resultas de lo anterior, el estudio de la eficacia o la utilización de dicha observación en los Estados observados (sujeto, implementación).

Para abordar estas cuestiones nos centraremos en la labor de OE realizada únicamente por OIGs, independientemente de que éstas desempeñen una observación técnica o política<sup>14</sup>, descartando cualquier otro tipo de observación desempeñada por otros sujetos de derecho internacional (los Estados), así como por otros actores internacionales, concretamente las ONGs.

Desde el final de la Guerra fría, tanto el concepto de democracia como los procesos electorales han adquirido un peso importante en la escena internacional. Si bien son necesarias unas elecciones íntegras para poder legitimar la autoridad de los gobiernos surgidos de las urnas y permitir que los ciudadanos puedan exigirles cualquier tipo de responsabilidad, evidencias empíricas en muchos países ponen de manifiesto que existe un baremo desigual en materia de desarrollo democrático mundial. Así, los gobiernos resultantes de unas elecciones se declaran legítimamente electos por el pueblo, y por ende democráticos, toda vez que las OIGs que han participado activamente en el proceso de OE internacional han realizado sus declaraciones preliminares sobre el desarrollo de la jornada electoral al día siguiente de la misma. Así, las elecciones se han convertido en acontecimientos internacionales seguidos no únicamente dentro de las fronteras del Estado en cuestión sino a nivel mundial.

Es a través de la OE que la comunidad internacional expresa su interés por la celebración de unas elecciones democráticas. Dicha OE evalúa el proceso electoral de conformidad con los principios internacionales en materia de elecciones democráticas y con el derecho interno. En el desarrollo de esta OE, las OIGs deben respetar dos principios estructurales fundamentales del Derecho Internacional como son, por un lado, el principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados; y, por otro lado, el principio de respeto de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados como son el respeto del estatuto (o carta constitutiva) de la OIG en

---

<sup>14</sup> Las OIGs objeto de este estudio que desempeñan OE de carácter técnico son: la OSCE/ODIHR, la OEA y la Unión Europea, UNASUR desempeña un acompañamiento electoral técnico. Las OIGs objeto de este estudio que desempeñan OE de carácter político son: el Consejo de Europa por medio de sus dos órganos políticos (la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de poderes locales y regionales), la Unión Europea a través del Parlamento Europeo, así como la OSCE y la OTAN gracias a la labor desempeñada por sus Asambleas Parlamentarias respectivas.

cuestión y de los compromisos asumidos en relación con el acatamiento y la promoción y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Conviene señalar que el apoyo constante de la comunidad internacional al Estado de Derecho ha llevado a considerar las elecciones como un elemento esencial del mismo, aunque de ninguna manera suficiente. Si bien la celebración de elecciones es una de las condiciones necesarias para poder afirmar que un Estado es democrático, no se puede afirmar, sin embargo, que las elecciones sean el único requisito para considerar a un Estado como democrático. Es necesario que otros elementos entren también en juego. Con un rol crucial en la evaluación del nivel democrático de un país, la OE pretende estudiar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del estado de derecho, en particular el respeto de los derechos humanos y la democracia pluralista. El objetivo de dicha observación realizada por las OIGs no es otro que el de: a) determinar el cumplimiento por parte del Estado de todos aquellos compromisos y obligaciones adquiridas mediante su adhesión ya sea a un instrumento jurídico determinado, ya sea a una OIG; b) comprobar si el Estado en cuestión está avanzando en términos democráticos para *inter alia* poder adherirse a (o solicitar un estatuto especial en) una OIG; c) sancionar la transición de un Estado hacia un régimen democrático, esto es, reforzar la integridad de la dimensión electoral de las democracias en transición<sup>15</sup>.

La OE efectuada por algunas OIGs se centra exclusivamente en el acontecimiento político *per se*, esto es, la campaña electoral, la jornada electoral y el escrutinio, sin prestar atención a todo el ciclo electoral; es sobre la base de dicha observación que tales OIGs declaran que las elecciones han sido “libres y justas”, lo que no conlleva más que a la legitimación de gobiernos electos, aunque no democráticos. La inexistencia de normas claras, internacionalmente aceptadas, que puedan afirmar que unas elecciones han sido la base legítima de un gobierno democráticamente elegido hace que cada OIG se decida a abordar de manera autónoma el ejercicio de la OE de forma *amateur*. Tras una casuística heterogénea aplicada desigualmente por cada OIG a lo largo de los años, la profesionalización creciente de la OE ha permitido la codificación de los estándares mínimos. Sin embargo, la práctica dista todavía de ser uniforme. En este sentido, gracias a la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones<sup>16</sup>, las OIGs implicadas en la OE se dotaron no sólo de unos principios mínimos básicos sobre el concepto de OE y de unos estándares elementales, sino también de un código de conducta aplicable a los observadores internacionales de elecciones. Este estudio analizará la definición de OE a la luz de esta Declaración de principios y de la práctica desempeñada por las diferentes OIGs, así como su objetivo.

---

<sup>15</sup> PACE, Orden 449 (1989) *sobre la vuelta de la democracia en Chile*, Doc. 6128 de 22 de septiembre de 1989. Disponible en: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13652&lang=en> [consultado el 11 de noviembre de 2021].

<sup>16</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, División de Asistencia Electoral, Naciones Unidas Nueva York, 27 de octubre de 2005.



Este estudio está dividido en dos Partes principales, con unas conclusiones finales como corolario y un anexo. La primera parte está dedicada al estudio de la base legal para determinar si las OIGs pueden desempeñar la OE como mecanismo internacional de garantía del derecho de sufragio y se compone de cuatro capítulos.

El primer capítulo está dedicado a la evolución histórica y antecedentes de la OE desde sus orígenes hasta nuestros días, prestando una atención particular a la primera OE bajo el sistema de la Sociedad de Naciones. Se analizan igualmente las cuatro etapas de la OE desde sus inicios en 1950. Si bien la OE empezó siendo un instrumento coercitivo de la política desarrollada durante la Guerra Fría, luego pasó a ser un elemento de asistencia a la democracia, para finalmente convertirse en un elemento legitimador de los gobiernos de los diferentes países<sup>17</sup>. Cierra el capítulo la descripción del concepto de OE como instrumento de promoción democrática en Derecho Internacional frente a la concepción anterior, que privilegiaba el concepto de seguridad y de autodeterminación de los Estados produciéndose un aumento exponencial de la OE. Fueron precisamente los Estados miembros de la OSCE los que declararon en 1991 que los compromisos contraídos en el ámbito de la dimensión humana eran asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado en cuestión<sup>18</sup>.

Tras exponer su precedente histórico, conviene contextualizar la OE para entender el funcionamiento de esta herramienta en la prevención de conflictos. Sin embargo, la existencia de una nomenclatura variada a la hora de referirse a la OE hace necesario determinar *prima facie* el objeto de estudio. Así, en la actualidad coexisten diferentes términos empleados por las OIGs a la hora de desarrollar esta actividad, tales como la OE; el monitoreo electoral; la verificación electoral; la supervisión electoral; la certificación electoral; el seguimiento electoral; y, finalmente, el acompañamiento electoral. Este estudio distinguirá la OE de otras formas análogas relacionadas con ella, pero a la vez diferentes. Por ello, analizaremos cada uno de estos términos para finalmente centrar el objeto de estudio únicamente en la OE.

El capítulo segundo tratará el marco teórico conceptual y jurídico normativo de la OE. Así, se analizará la OE como herramienta para la prevención de conflictos, se estudiará su definición y los tipos de OE para posteriormente centrarnos en la protección convencional y no convencional del derecho de sufragio, tanto en el ámbito universal, como en el regional como uno de los derechos políticos que constituyen el núcleo duro del patrimonio electoral. Considerada un medio esencial para la ejecución del derecho de participación política de los ciudadanos, la celebración de elecciones libres ha llegado a ser el método más eficiente para determinar la voluntad del pueblo. Ese derecho de sufragio consiste, por un lado, en una serie de elementos necesarios como el

---

<sup>17</sup> VASCIANNIE, L. A., “International election observation in Guyana 1964-2001”, *Commonwealth & Comparative Politics* (2017), Vol. 55, No. 2, 2017, p. 141-164.

<sup>18</sup> *Documento de la reunión de Moscú de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*. Preámbulo, 1991.

derecho de votar y ser elegido 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 por otro lado contiene la idea de un ciclo electoral que no se limita sólo al simple acto de votar en las elecciones, sino que implica que éstas son un proceso cíclico de carácter continuo en el que deben tenerse en cuenta otros derechos humanos vinculados al derecho de participación política tales como los derechos políticos relativos a la libertad de asociación (art. 22 PIDCP), de reunión pacífica (art. 21 PIDCP) y la libertad de expresión (art. 19 PIDCP), necesarios para que las elecciones se consideren auténticas. En este sentido, la forma en cómo se ejerce este derecho de sufragio y de participación política será objeto de análisis a través del ejercicio de la OE.

Las OIGs de ámbito regional disponen igualmente de instrumentos jurídicos vinculantes que son aplicables en sus Estados miembros. Así, el capítulo tercero abordará la protección jurídica del derecho de sufragio a nivel regional, tanto en su perspectiva convencional como no convencional, principalmente en los diferentes ámbitos donde la OE tiene mayor protagonismo, el europeo y el americano, sin dejar de lado otros ámbitos regionales, esto es, el africano, oriente medio y el asiático. Entre los instrumentos regionales de protección de los derechos electorales que merecen una atención particular, el más antiguo es el CEDH, que disfruta de una mayor eficacia gracias al sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos que garantiza el TEDH. La normativa de la UE se limita, como se verá, a regular básicamente la ciudadanía europea. Finalmente, la CADH es el otro instrumento jurídico de ámbito regional que dispone de un elevado grado de eficacia gracias al trabajo que desempeña la CtIDH. Existe además una gran variedad de instrumentos normativos que, sin ser vinculantes jurídicamente, son aplicables en materia de OE y tenidos en cuenta de manera creciente a la hora de controlar los comicios tanto por la comunidad internacional como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales. El Documento de Copenhague, por ejemplo, no es un instrumento jurídicamente vinculante, sino de naturaleza política, que supone un documento de referencia para el mecanismo de OE desempeñado por la OSCE. Así, son varias las razones por las que los sujetos de Derecho Internacional recurren al dictado de normas de *soft law* a la hora de desempeñar la OE. En este sentido, el TEDH ha tenido en cuenta estos instrumentos jurídicos no vinculantes durante la resolución de sus diferentes asuntos pudiéndose afirmar que “juega de forma elegante con estas fuentes externas con las que alimenta su interpretación evolutiva”<sup>19</sup>. En este sentido, la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos es otra protección adicional del derecho de sufragio.

Si bien a nivel europeo, es el art. 3 del Protocolo adicional del CEDH el que proclama expresamente el derecho a unas elecciones periódicas con sufragio libre y secreto, los demás principios comunes del patrimonio constitucional europeo han sido reconocidos como derivados por la jurisprudencia del tribunal de Estrasburgo<sup>20</sup>. El derecho a las elecciones directas ha sido

---

<sup>19</sup> GONZALEZ, G., “Les sources internationales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Les Cahiers de l’IDEH*, no. 11, 2007, p. 312.

<sup>20</sup> Por lo que se refiere a la universalidad véase STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, (Demanda núm. 9267/81), de 2 de marzo de 1987, serie A núm. 113, p. 23; STEDH, *Gitonas y otros c. Grecia* (Demandas núms.

admitido igualmente por el tribunal europeo, por lo menos de manera implícita<sup>21</sup>. En el sistema Interamericano de protección de derechos humanos la jurisprudencia de la Corte de San José y de la Comisión IDH son las únicas fuentes de obligaciones supranacionales en materia de derecho de sufragio en los Estados miembros de la OEA. Al igual que pasa con la de Estrasburgo, esta jurisprudencia del sistema interamericano ha ido evolucionando con el paso del tiempo de tal manera que el contenido de los derechos políticos ha sido desarrollándose por la Comisión IDH por medio de una serie de instrumentos, como por ejemplo las visitas *in loco*, los informes individualizados sobre países, los capítulos de informes anuales y los diferentes casos. Estos y otros aspectos serán analizados en el capítulo cuarto de este estudio.

La segunda parte de este estudio analiza la OE desde el punto de vista de la implementación nacional de sus resultados. Se trata de examinar la implementación por el derecho interno de los Estados sometidos a OE de las recomendaciones electorales (en adelante, RE) resultantes de la OE efectuada por las OIGs y los medios a su disposición para aplicarlas, una vez formuladas por las misiones de OE, mejorando la calidad de los procesos electorales. Así, la segunda parte de este estudio gira alrededor de una paradoja: fundamentar el despliegue de la OE debido a la presencia en determinados países de múltiples irregularidades durante el proceso electoral que afectan a los valores democráticos y también a la competitividad de las elecciones.

El capítulo quinto estudiará igualmente el seguimiento de las RE identificadas por los múltiples observadores electorales, ya sea éste un seguimiento técnico -gracias a la asistencia electoral y a los órganos independientes de protección de derechos humanos; un seguimiento político -a través de los órganos políticos de las OIGs y de los comités intergubernamentales de protección de los derechos humanos-; o incluso un seguimiento judicial -a través de los tribunales de las OIGs-, con la finalidad de probar la eficacia de la OE y la introducción en derecho interno de dichas RE.

La creciente implicación de OIGs dedicadas a la OE internacional ha resultado en la aparición de múltiples informes electorales con claro énfasis en identificar las carencias existentes en los diferentes países observados a lo largo del ciclo electoral y en múltiples ámbitos. Sin pretender menoscabar el papel esencial que pueden tener y han de jugar los informes electorales de las OIGs para subrayar la necesidad de aplicar los compromisos y obligaciones adquiridos por los Estados, resulta fundamental asimismo asociar dichos informes de tipo “valorativos” a una estrategia de seguimiento a medio y largo plazo de las recomendaciones indicadas en dichos informes electorales para estudiar en qué medida dichas recomendaciones se introducen en el derecho interno del país cuyo proceso electoral ha sido observado, modificando, así, la legislación nacional. De esta manera daremos sentido a este proceso de OE a través de un sistema de conformidad que

---

18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 y 27755/95), de 1 julio de 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-IV*, p. 1233. Por lo que se refiere a la igualdad, véase STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit.

<sup>21</sup> STEDH *Matthews c. Reino Unido* [GC] (Demanda núm. 24833/94), de 18 febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999,

sitúe la democracia en el centro del problema, esto es, que todo el proceso sirva de ayuda para consolidar la democracia y el Estado de derecho.

El sexto capítulo analiza el cumplimiento y su integración en la legislación nacional de las diferentes RE identificadas en la OE. Para una mayor comprensión, el estudio del cumplimiento de cada una de las diferentes RE se ha efectuado por países y a la luz de las diferentes temáticas electorales abordadas en los informes electorales<sup>22</sup>. Antes, sin embargo, haremos un particular hincapié en la naturaleza jurídica de las RE. A partir del estudio de varios informes electorales realizados por diferentes OIGs sobre un mismo proceso electoral en un país concreto<sup>23</sup> se podrá estar en mejor disposición para entender holísticamente el fenómeno tanto de la OE como de la repercusión de sus RE en el derecho interno. Se examinan los mecanismos utilizados por las OIGs para penetrar en la legislación estatal. De la misma manera, se analizan los elementos que permiten o impiden introducir tales RE en la legislación nacional y las consecuencias que esto produce sobre el funcionamiento del Estado de derecho. Así pues, se estudian si las RE han sido o no tenidas en cuenta por el país cuyos comicios han sido sometidos a OE. Independientemente de que las RE hayan sido tenidas en cuenta por el país en cuestión, se estudia cuál ha sido su significación en términos de democracia y derechos humanos; y las posibles consecuencias derivadas de la no incorporación/incumplimiento. Sobre la base de informes electorales realizados por OIGs y de su análisis por los órganos del Estado, se pretende igualmente analizar si, por un lado, la OE puede entenderse como un instrumento de participación ciudadana, o bien si nos encontramos ante la formación de Derecho internacional por las OIGs. Así, las RE se someten a las autoridades del Estado para su posterior consideración con la finalidad de mejorar el proceso electoral en su conjunto o algunos elementos del mismo. Estas RE pueden proponer medidas, bien como reformas legislativas o cambios en la *praxis* de la administración electoral, todas ellas basadas en los compromisos adquiridos por el Estado o en los estándares internacionales.

Analizamos la repercusión en el derecho interno de los Estados observados y la eficacia de las RE resultante de la OE, esto es, cuáles son los medios de los que disponen las OIGs objeto de estudio para aplicar las recomendaciones formuladas por su propia OE y mejorar así la calidad de los procesos electorales. Para ello verificamos si la OE resulta eficaz, si se le da un seguimiento a las RE y si éstas se cumplen. Será el seguimiento de las RE identificadas por los observadores el instrumento del que disponen las OIGs. Analizaremos el triple carácter de este seguimiento: técnico; político; y finalmente, judicial.

Para demostrar la integración en la legislación nacional de las recomendaciones identificadas en los informes electorales de las diferentes OIGs, este estudio contiene un trabajo de campo realizado en cinco países: Azerbaiyán, Macedonia del Norte, Moldavia, Ucrania y Turquía. La regularidad

---

<sup>22</sup> Las RE se agrupan por diferentes temáticas: administración electoral, censo electoral, Medios de comunicación, registro de candidatos, marco electoral, Minorías o género (listado no exhaustivo).

<sup>23</sup> Los Estados analizados son: Azerbaiyán, Macedonia del Norte, Moldavia, Turquía y Ucrania.

del ejercicio de la OE efectuada por las OIGs en un mismo Estado nos permite, por un lado, analizar de manera objetiva la evolución de dichas RE en tales países y, por otro lado, obtener conclusiones fehacientes. Existen razones objetivas que nos incitan a seleccionar estos cinco países, por un lado, la existencia para un mismo proceso electoral de múltiples informes electorales procedentes como mínimo de dos OIGs diferentes y, por otro lado, que la OIG hubiese observado el mayor número posible de procesos electorales en un mismo Estado anfitrión. El cúmulo de estos requisitos nos permite analizar la evolución nacional de la integración de las RE tras cada uno de los diferentes comicios celebrados (presidenciales, parlamentarios, regionales, locales o incluso referéndums). Así, analizamos el cumplimiento o no de tales recomendaciones en dichos países y extraemos conclusiones del mismo. Los mecanismos de condicionalidad democrática consistentes en ayudas al desarrollo y acuerdos preferenciales en el marco de la política de vecindad serán también analizados. Los países de otras zonas geográficas, principalmente de América y África, que disponen igualmente de una sólida experiencia en materia de OE desarrollada por las OIGs, han sido descartados de este estudio por varios motivos: en primer lugar, sus procesos electorales no han sido objeto de una OE regular e ininterrumpida por parte de las mismas OIGs, hecho que nos impide efectuar un análisis de las RE y de su cumplimiento siguiendo los mismos criterios homogéneos. En segundo lugar, muchos de estos países han sido receptores de MOEs políticas y no técnicas, lo que nos impide extraer conclusiones similares a las obtenidas de los informes electorales de las MOEs efectuadas en el continente europeo. Por todo lo anterior privilegiamos, sin vacilar, los Estados del continente europeo.

Este estudio contiene igualmente un anexo que no es una reflexión científica, sino una contribución al conocimiento de cómo se lleva a cabo esta OE en las diferentes OIGs objeto de estudio en la práctica. Éstas han ido adaptando paulatinamente su metodología a las nuevas necesidades electorales y a las realidades tecnológicas. Así, se analiza de manera trasversal el *iter* de la OE durante las distintas etapas del ciclo electoral, así como cada uno de los requisitos y formalidades necesarias para su establecimiento, puesta en marcha y funcionamiento, tomando como referencia los diferentes períodos del ciclo electoral (preelectoral, electoral y postelectoral). Para ello se toma como referencia aquellas OIGs que disponen de una sólida experiencia y de una metodología consolidada y sistemática en materia de OE, independientemente de que ésta sea de naturaleza técnica o política. El detallado análisis de la OE servirá para demostrar que dicha OE desarrollada por las OIGs goza de características comunes y que existe un común denominador en materia de OE<sup>24</sup>. Igualmente, el anexo aborda la cooperación entre las OIGs en materia de OE.

En cuanto a la metodología utilizada, se ha seguido un enfoque jurídico-politológico y una metodología comparada, y se ha completado una metodología sintética y sistemática, fundamentada en instrumentos de tipo cuantitativo y cualitativo, que avalan de manera satisfactoria la validez del presente estudio, siendo la metodología empleada en el trabajo la propia de las ciencias jurídicas y del método inductivo. A partir del estudio de varios casos se podrá estar en

---

<sup>24</sup> Con la salvedad de la observación efectuada por UNASUR,

mejor disposición de entender un fenómeno que no se circunscribe *stricto sensu* a estos países objeto de análisis, pues en este estudio se analizarán los mecanismos que utilizan las OIGs para justificar su actuación y penetrar en una estructura clave del Estado: su sistema jurídico interno. Se intenta, pues, anticipar las estrategias más convenientes para poner en práctica las RE indicadas por las OIGs antes de que llegue el próximo ejercicio electoral y las mejores vías para llevarlas a cabo. El estudio del cumplimiento de las RE se efectúa por países y a la luz de las diferentes temáticas electorales abordadas en los informes electorales. Así, hemos recurrido al análisis comparado de textos normativos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, y de las Resoluciones y decisiones adoptadas por los órganos principales de Naciones Unidas y de otras OIGs de ámbito regional (CdE, OEA, UNASUR). El estudio de estos instrumentos lo hemos completado con las Recomendaciones Generales de los Comités surgidos de los tratados –Comité de Derechos Humanos, Comité CEDAW, Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares y Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad-, así como con los instrumentos internacionales de política surgidos en el marco de otras OIGs regionales como la OSCE y el Consejo de Europa a través de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como Comisión de Venecia, y del Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) que destacan por su especificidad. El análisis del marco normativo teórico se realiza sin perder de vista los dos enfoques que deben primar en esta materia: el enfoque de derechos humanos y el ciclo electoral.

A través del análisis de casos pretendemos ver de qué manera los Estados han integrado las RE electorales, puesto que una práctica cada vez más extendida muestra que las autoridades electorales de algunos Estados, en los que se celebran las elecciones, esperan fervientemente las declaraciones preliminares de las OIGs que han observado el proceso electoral para proclamar como vencedor de los comicios a uno u otro candidato y obtener su legitimación. Analizamos de manera independiente cuáles son los elementos objetivos que van a servir de base a la OIG, esto es los estándares internacionales, para posteriormente determinar si su observación es ecuaníme, así como las áreas de evaluación que tienen en cuenta algunas OIGs durante su OE.

La parte final de este estudio se dedica a las Conclusiones en las que, a raíz del análisis de conjunto, intentamos responder a la pregunta que impulsó la realización de este trabajo.

**PRIMERA PARTE: BASE LEGAL PARA LA OBSERVACIÓN  
ELECTORAL DESARROLLADA POR LAS OIGs**





## CAPÍTULO 1: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTUALIZACIÓN

Las elecciones se han convertido hoy en día en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y en uno de los asuntos políticos de mayor trascendencia. Desde un punto de vista histórico, desde la época griega y romana, la designación de “aquellos que nos gobiernan” se ha realizado por medio de elecciones<sup>25</sup>.

Aunque son las constituciones nacionales las que fijan las bases del derecho electoral, es importante señalar que tras la Segunda Guerra Mundial se han ido desarrollando una serie de principios y reglas en materia de derecho electoral que han ido configurando un “corpus internacional en materia de derecho electoral”<sup>26</sup>. En este sentido destacan la Declaración universal de derechos humanos (en adelante, DUDH)<sup>27</sup>, cuyo art. 21 afirma que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos<sup>28</sup>”; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (en adelante, PIDCP), cuyo art. 25 establece que:

*“Todos los ciudadanos gozarán, (...) 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”<sup>29</sup>;*

Igualmente, destacan el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH)<sup>30</sup>, y concretamente su primer Protocolo de 1952, cuyo art. 3 regula la obligación de “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen libre

<sup>25</sup> MAUS, D., “Élections et constitutionalisme : vers un droit international des Élections ?”, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II. Textes réunis par Jean-Pierre Vettovaglia, Jean du Bois de Gaudusson, Albert Bourgi, Christine Dessouches, Joseph Maïla, Hugo Sada et André Salifou, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 51

<sup>26</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>27</sup> Adoptada por la ONU el 10 de diciembre de 1948.

<sup>28</sup> Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 21.1, Disponible en: [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>29</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos* (PIDCP), Nueva York, 16 diciembre 1966. Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, B.O.E. núm.103, de 30 de abril de 1977. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>30</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS No.005, 4 November 1950. Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, B.O.E. núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

expresión de la opinión del pueblo”<sup>31</sup>; la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>32</sup>, que en su art. 13.1 consagra el principio de elecciones libres y la necesidad de que éstas estén organizadas por la ley; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), cuyo art. 23 repite literalmente el art. 25 del PIDCP<sup>33</sup>; la Carta de París para una nueva Europa, adoptada en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (en adelante, CSCE), en la que, al hablar de Derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, se afirma que “el gobierno democrático se basa en la voluntad popular, manifestada periódicamente mediante elecciones libres y justas”<sup>34</sup>; la Declaración sobre los criterios para las elecciones libres regulares, adoptada en París, el 26 de marzo de 1994, por la Unión Interparlamentaria, que definió los principios y normas contenidos en las elecciones libres regulares, en los derechos relativos al voto y la elección, en los derechos y responsabilidades relativos a la candidatura, al partido y a la campaña así como los derechos y responsabilidades de los Estados<sup>35</sup>; la Declaración de Bamako sobre la democracia, los derechos y libertades<sup>36</sup> que estipula que la democracia requiere concretamente la celebración, a intervalos regulares, de elecciones libres, fiables y transparentes. El Código de buenas prácticas en materia electoral<sup>37</sup>, el Código de buenas prácticas sobre referendos<sup>38</sup>, así como el informe sobre el derecho electoral y la administración de las elecciones<sup>39</sup> constituyen igualmente documentos adoptados por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (en adelante, CdV) que, sin tener un valor normativo vinculante,

---

<sup>31</sup> Consejo de Europa, *Convenio Europeo de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional* (ETS 009), Tribunal Europeo de Derechos Humanos, art. 3. Disponible en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>32</sup> Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.

<sup>33</sup> Organización de Estados Americanos, *Convención americana sobre derechos humanos* (Pacto de San José), San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, art.23. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>34</sup> OSCE, *Carta de París para una nueva Europa*, París, 21 de noviembre de 1990. Disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39521?download=true> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>35</sup> GOODWIN-GILL, G., “Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas” (adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154ª reunión), *Elecciones libres y justas, edición nueva y ampliada*, Unión Interparlamentaria, 2006, p. vii-xi. Disponible en: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>36</sup> Firmada el 3 de noviembre de 2000 en Bamako (Mali) por los países miembros de la Organización Internacional de la Francofonía.

<sup>37</sup> Consejo de Europa/Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Código de buenas prácticas en materia electoral*, CDL-AD(2002)023rev, Opinión 190/2002, Directrices e informe explicativo adoptados por la Comisión en su 52ª sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-spa) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>38</sup> Consejo de Europa/Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Código de buenas prácticas sobre referendos*, CDL-AD(2007)008rev, Estudio No. 371/2006, adoptado en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-spa) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>39</sup> Conseil de l’Europe/Commission de Venise, *Rapport sur le droit électoral et l’administration des élections en Europe*, Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, Etude n° 352 / 2006, CDL-AD(2006)018, 12 juin 2006. Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-f) [consultado el 10 de enero de 2022].

tienen otra cierta “fuerza obligatoria” dado su punto de vista ético; o por último, la resolución relativa al Código de buenas prácticas en materia electoral adoptada en 2003 por la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (en adelante, PACE por sus siglas en inglés), cuyo párrafo primero establece que la “celebración de elecciones libres, iguales, universales, secretas y directas a intervalos regulares sigue siendo un requisito sine qua non para reconocer un sistema político como democrático”<sup>40</sup>.

Aunque las elecciones sean un fenómeno nacional, éstas tienen una dimensión internacional.

## 1.1 Precedente de la Observación Electoral

El plebiscito ha sido una práctica utilizada por los Estados para, entre otras cosas, anexionarse de manera legítima determinados territorios. Iniciadas a raíz de la Revolución francesa, las consultas populares se desarrollaron durante el s. XVIII con la pretensión de anexionar determinados territorios (Saboya, Mulhouse, Henao y Renania) a Francia y con la única finalidad de acomodar los deseos de los ciudadanos de dichos territorios. Sin embargo, estos plebiscitos quedaron pronto en desuso y ni tan siquiera el Congreso de Viena de 1815 se preocupó por ellos.

Si bien la política expansionista de los Estados dejó de lado esta idea de realizar consultas populares para anexionarse territorios, esta tendencia cambió con el surgimiento del principio de las nacionalidades<sup>41</sup> y con los diferentes plebiscitos de autodeterminación. Así pues, fue durante la segunda mitad del s. XIX cuando la idea del plebiscito resurgió de nuevo, incluso con mayor fuerza, utilizándose este procedimiento consultivo tanto en el proceso de unificación italiana (1860-1870) como en el de la anexión de Saboya y el condado de Niza a Francia en 1860<sup>42</sup>, gracias al Tratado de Turín de 24 de marzo de 1860.

El primer tratado que menciona el principio de la consulta popular se firmó en París el 30 de marzo de 1856 y hace referencia a los principados del Danubio, Moldavia y Valaquia, provincias que forman hoy Rumanía. A pesar de las reticencias de Rusia a las constantes propuestas de soberanía popular, fue precisamente Rusia quien propuso por primera vez el sistema plebiscitario para resolver la cuestión de estos Principados permitiendo la unión de ambos para contrarrestar a Austria y a Turquía. Sabiendo que tal era el deseo de los habitantes de los dos Principados, se

---

<sup>40</sup> PACE, Resolution 1320 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, § 1, Disponible en: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17082&lang=en> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>41</sup> Para mayor información véase: BLAS GUERRERO, A., “A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación”, *Revista Internacional de Filosofía Política* (RIFP), Vol. 3, 1994, p. 60-80. Disponible en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1994-3-9A8DE881-AAD2-1437-F70C-B7B393CDBA6C&dsID=vueltas\\_principio.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1994-3-9A8DE881-AAD2-1437-F70C-B7B393CDBA6C&dsID=vueltas_principio.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>42</sup> BEIGBEDER, Y., *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*, International Studies in Human Rights, vol. 32, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994, p. 78.

introdujo una cláusula en el Tratado de París que contemplaba la consulta popular sobre la reorganización de ambos Principados. Así, gracias a la iniciativa de Rusia y con el apoyo de Francia, el principio de consulta popular recibió un beneplácito internacional que resolvería el problema de la unión de ambos Principados<sup>43</sup>.

Así pues, la iniciativa de resolver la unión de estos dos Principados se remontaba al Tratado de París<sup>44</sup> por el que, de una parte, se decidía la creación de una Comisión Europea, en la que Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía estarían representadas cada una por un delegado<sup>45</sup>; y de otra se creaba una asamblea o “Diván *ad hoc*” elegido en cada principado compuesta de tal manera que representase lo mejor posible los intereses de todas las clases sociales<sup>46</sup> bajo la supervisión conjunta de la Sublime Puerta (esto es, el imperio otomano) y de la citada Comisión<sup>47</sup>.

Fue en 1857, concretamente durante las elecciones generales en Moldavia y Valaquia<sup>48</sup>, cuando una Comisión compuesta de potencias europeas (Francia, Reino Unido, Prusia, Rusia, Austria y Turquía) observó por primera vez unos comicios.

El Congreso de París, en su preocupación por respetar plenamente los derechos soberanos del sultán, dejó que la Sublime Puerta tomara todas las medidas necesarias para garantizar la libertad de voto. Baste decir que los dos regentes, nombrados por la Puerta para gobernar los principados, fueron elegidos para hacer valer los intereses turcos y que la Comisión europea no tenía ningún tipo de autoridad sobre los regentes, sino simplemente un derecho de asesoramiento. Como en un primer momento se decidió proceder a las elecciones en Moldavia, Turquía y Austria decidieron concentrar todos sus esfuerzos en este territorio con la esperanza de atajar la idea de una unión con su principado vecino, haciéndole ver que con la unión de ambos principados podía desaparecer. Bajo el liderazgo del regente moldavo se produjeron una serie de irregularidades como la persecución de los partidarios de la unión de ambos principados, la encarcelación de determinados líderes, la censura de la prensa, la suspensión de algunos periódicos, la prohibición de las reuniones del comité pro-unionista así como cualquier discusión pública, la exclusión de las listas electorales de un gran número de unionistas o la falsificación de las papeletas en los lugares de votación<sup>49</sup>. Todas estas sospechas de fraude provocaron que el comisario francés protestara y declarara la

---

<sup>43</sup> WAMBAUGH, S., “Les Premiers Plébiscites”, *La pratique des plébiscites internationaux*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Volume 018, The Hague Academy of International Law, Brill – Nijhoff - Leiden - Boston, 1927.

<sup>44</sup> Tratado general de paz entre Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía, firmado en París el 30 de marzo de 1856.

<sup>45</sup> art. XVI, *Tratado de París*, op. cit. Disponible en: <https://www.dipublico.org/16294/tratado-general-de-paz-entre-gran-bretana-austria-francia-prusia-rusia-cerdena-y-turquia-firmado-en-paris-el-30-de-marzo-de-1856/> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>46</sup> Ibid., art. XXIV.

<sup>47</sup> Ibid., art. XXIII.

<sup>48</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 78.

<sup>49</sup> WAMBAUGH, S., “Les Premiers Plébiscites”, cit. supra, p. 170.

nulidad de las elecciones celebradas en Moldavia (19 Julio de 1857), decisión a la que se unieron Prusia, Cerdeña, Rusia y Reino Unido, obligando a Turquía y Austria a ceder, evitando así otro conflicto diplomático, y a repetir dichos comicios tres meses más tarde (el 10 de septiembre de 1857). Las elecciones en Valaquia se realizaron el 26 de septiembre de 1857. A pesar de la resistencia de algunas potencias, la unión de ambos Principados fue efectiva en 1859<sup>50</sup>. Estos plebiscitos de las provincias que forman hoy Rumanía marcan un hito porque, por primera vez, fueron supervisados por una comisión internacional. Así pues, puede afirmarse que, aunque de manera incipiente, la OE *strictu sensu* se remonta al siglo XIX.

Otros ejemplos de esta época relativos a la OE de plebiscitos los encontramos en los plebiscitos de las islas jónicas (1863), el plebiscito de las islas Santo Tomás y San Juan (1866), el plebiscito de la isla de San Bartolomé (1877) y el plebiscito de Noruega (1905)<sup>51</sup>. Una de las primeras experiencias contemporáneas de OE en América se produce en las elecciones generales de Nicaragua de 1920, en las que el comandante Jesse I. Miller, enviado por el Departamento de Estado estadounidense, certificó que “hubo mucho fraude y un uso indebido del poder gubernamental”<sup>52</sup> y que “el registro electoral había sido amañado”<sup>53</sup>.

No fue precisamente hasta el final de la Primera Guerra Mundial que empezó a surgir una postura más sólida por parte de actores externos a la hora de observar los plebiscitos. A principios del siglo XX, bajo el Tratado de Paz de Versalles (1919)<sup>54</sup> y el Protocolo de Venecia (1921)<sup>55</sup>, una Comisión Aliada de Plebiscitos supervisó los plebiscitos de autodeterminación en determinados territorios europeos, generando así los primeros estándares electorales definidos por un organismo internacional. Bajo este esquema se celebraron los plebiscitos supervisados internacionalmente de Schleswig (10 de febrero y 14 de marzo de 1920); Allenstein y Marienwerder (11 de julio de 1920); el Valle de Carintia (10 de octubre de 1920); Alta Silesia (20 de marzo de 1921) y Sopron (14-16 de diciembre de 1921);o el Sarre (13 de enero de 1935). Todos estos plebiscitos fueron supervisados por una Comisión Internacional con poderes generales de administración compuesta por cinco miembros neutrales (Noruega, Suecia, Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos)<sup>56</sup>. Esta neutralidad le otorgaba una cierta garantía de imparcialidad al proceso, ya que la Comisión tomó todas las medidas a su alcance para asegurar la libertad, imparcialidad y secreto del voto<sup>57</sup>. Aunque estas consultas populares no fueron la norma a seguir, sí que puede afirmarse que estos plebiscitos

---

<sup>50</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 79.

<sup>51</sup> BINDER, C., PIPPAN, C., “Election monitoring, International”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], March 2018.

<sup>52</sup> MACRENATO, T., *Somoza: seizure of power, 1926-1939*, La Jolla: University of California, San Diego, 1991, p. 68.

<sup>53</sup> MUNRO, D. G., *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton Legacy Library, 2015, p. 421.

<sup>54</sup> La Conferencia de Paz de París fue la reunión llevada a cabo en 1919 entre los aliados después del armisticio para acordar las condiciones de paz con Alemania, el Imperio otomano, Bulgaria, Austria y Hungría.

<sup>55</sup> De 13 de octubre de 1921.

<sup>56</sup> Sin embargo, Estados Unidos declinó participar.

<sup>57</sup> BEIGBEDER Y., op. cit., p. 81.

fueron medidas excepcionales a la regla general de la arbitrariedad, a las conquistas forzadas o a los compromisos políticos internacionales seguidos de una anexión<sup>58</sup>.

A pesar de lo significativo de estos hechos, esta incipiente OE no tuvo una gran importancia habida cuenta de los problemas políticos de la época como fueron la crisis de 1929 y el surgimiento del totalitarismo<sup>59</sup>.

## 1.2 La primera Misión de Observación Electoral bajo el sistema de la Sociedad de Naciones

A pesar de que el Consejo de la Sociedad de Naciones consideró en dos ocasiones la posibilidad de realizar plebiscitos (concretamente en la disputa entre Suecia y Finlandia por las islas Åland y en la disputa entre Polonia y Lituania por Vilna), esta idea quedó apartada en favor de las negociaciones directas entre los Estados enfrentados. No fue hasta el plebiscito del Sarre, previsto en el Tratado de Versalles, que el Consejo de Seguridad de Naciones pudo organizar un plebiscito para determinar la frontera francoalemana entre Lorena y Luxemburgo. Mediante una propuesta aprobada por el Consejo de Sociedad de Naciones el 4 de junio de 1934 se definió quién tenía derecho de voto, cómo se establecía la lista electoral, los distritos electorales, así como los métodos para determinar el resultado final<sup>60</sup>. Igualmente, para la celebración de dicho plebiscito, se creó una Comisión del Plebiscito con poderes de organización, dirección y supervisión del mismo compuesta de unos 50 inspectores y subinspectores<sup>61</sup>.

Aunque la organización y el seguimiento por parte del Consejo de Sociedad de Naciones del plebiscito de Sarre marcó un hito político y operacional, sí que es cierto que el mismo puso a prueba el papel de las OIGs en la OE. Asimismo, la Comisión Internacional de Plebiscito exigió a los nacionales procedentes de países neutrales la “más completa neutralidad”<sup>62</sup> lo que ofreció una garantía de imparcialidad política, que quedó reforzada por la creación de órganos judiciales internacionales temporales e independientes<sup>63</sup>.

A pesar de que el plebiscito del Sarre no puede considerarse perfecto, sí que resultó ser un ejercicio positivo que mejoró los plebiscitos anteriores<sup>64</sup> en la medida en que, por primera vez, la Comisión del plebiscito estaba compuesta exclusivamente por ciudadanos de Estados completamente

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 79.

<sup>59</sup> KINGSLEY J. P., « Surveillance d'élections : développement de la démocratie ou tourisme électoral ? », *Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Vol. II, Bruylant, 2010, p. 194.

<sup>60</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 85.

<sup>61</sup> WAMBAUGH, S., *The Saar Plebiscite: with a collection of official documents*, Cambridge: Harvard University Press, 1940, pp. 180, 190.

<sup>62</sup> Ibid., p. 192.

<sup>63</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 89.

<sup>64</sup> WAMBAUGH, S., *The Saar Plebiscite...*, p. 317.

neutrales; en segundo lugar, el plebiscito quedaba vigilado por una fuerza internacional de países completamente imparciales y, finalmente, se conseguía el secreto del voto gracias a la neutralidad del presidente de mesa y del personal responsable del recuento<sup>65</sup>.

El plebiscito del Sarre sirvió también para sacar a la luz aspectos importantes que sirvieron de base en futuros plebiscitos, tales como la necesidad de un plazo de tiempo considerable para configurar la lista electoral, la innecesaria fijación de la jornada electoral con tanta antelación, así como la determinación de dicha jornada electoral por la propia Comisión del Plebiscito, la necesidad de una fuerza policial internacional, la creación de un tribunal especial responsable de los recursos, la resolución de infracciones a la normativa por el Tribunal Supremo del Plebiscito, la preparación y la redacción de la normativa de campaña y de propaganda electoral por la Comisión del Plebiscito y la presencia de un presidente de mesa neutral, así como de personal neutral responsable del recuento<sup>66</sup>.

Esta experiencia desempeñada por el Consejo de la Sociedad de Naciones sirvió de ejemplo a la ONU para desarrollar posteriormente un sistema propio de OE.

### 1.3 Etapas de la observación electoral internacional

Siguiendo a Manuel Carrillo por cuanto hace a la cooperación internacional en materia electoral<sup>67</sup>, distinguimos básicamente cuatro etapas en la OE, a saber, una primera etapa comprendida desde 1950 hasta 1970; una segunda etapa que abarcó hasta finales de la Guerra fría; una tercera etapa que se extendió hasta los años 2000; y finalmente una cuarta etapa que incluiría la OE desarrollada hasta nuestros días.

Considerada de la descolonización, la primera etapa comenzó en 1950. Esta idea de la creación de una Comisión Internacional sirvió de modelo a la ONU para posteriormente continuar con un rol de supervisión y de OE en territorios coloniales con el único objetivo de cerciorarse de que el pueblo de dicho territorio ejercía su derecho a la autodeterminación con total libertad<sup>68</sup>. Los diferentes referéndums eran organizados por el administrador colonial y la ONU sólo supervisaba que se llevaran a cabo de manera transparente y limpia<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Ibid., p. 317.

<sup>66</sup> Ibid., p. 320.

<sup>67</sup> CARRILLO, M., “Cooperación Internacional”, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, NOHLEN, D., et al. (comp), FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 84-107.

<sup>68</sup> BEIGBEDER Y., op. cit., p. 97.

<sup>69</sup> CARRILLO, M., “Cooperación Internacional”, op. cit., p. 99.

Así pues, la OE de esta etapa estaba estrechamente relacionada con la descolonización llevada a cabo por la ONU. El mandato para desarrollar tales misiones de descolonización de la ONU se encontraba en las resoluciones tanto de la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante AGNU), del Consejo de Seguridad o del Consejo de Administración Fiduciaria que sirvieron de base jurídica para la participación de la ONU en dicha OE. Además, estas resoluciones se caracterizaron principalmente por nombrar a un Comisionado<sup>70</sup>.

Poco a poco la ONU comenzó a desarrollar la OE en determinados países, principalmente en países divididos como fue el caso de Corea<sup>71</sup> y de Alemania<sup>72</sup>, también en relación a los fideicomisos existentes<sup>73</sup> y en territorios no autónomos en período de transición a la independencia. Más tarde, la ONU aceptó observar elecciones en Estados soberanos.

El principio de libre determinación de los pueblos<sup>74</sup> tuvo un peso destacado en esta etapa, ya que sirvió como un instrumento de presión para animar a las potencias coloniales a emanciparse de sus

---

<sup>70</sup> AGNU, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/46/609, 19 de noviembre de 1991, párrafo 12. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/46/609> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>71</sup> En 1947, la AGNU adoptó una Resolución (112 (II)) por la que creaba una Comisión Temporal de Naciones Unidas sobre Corea (UNTCOK) con el mandato de, *inter alia*, observar las elecciones tanto en el norte como en el sur de Corea. De igual manera (Resolución 195 (III)), en 1949, la AGNU creó la Comisión de las Naciones Unidas sobre Corea (UNCOK) para observar las elecciones de Corea del Sur. En 1950, por medio de la Resolución (410)V, la AGNU creó la Comisión de Naciones Unidas para la Unificación y Rehabilitación de Corea (UNCURK) con la finalidad de establecer un gobierno democrático para toda Corea y con el mandato de observar tanto las elecciones y los referéndums. Para mayor información véase: AGNU, Resolución 112(II) *Problema de la independencia de Corea*, (A/RES/112(II)), de 14 de noviembre de 1947. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/112\(II\)](https://undocs.org/es/A/RES/112(II)); AGNU, Resolución El problema de la independencia de Corea (A/RES/195(III)) de 12 de diciembre de 1948. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/195\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/195(III)); AGNU, Resolución (410)V Socorro y rehabilitación de Corea (A/RES/410 (V)), de 1 de diciembre de 1950. Disponible en [https://undocs.org/en/A/RES/410\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/410(V)) [consultadas el 10 de enero de 2022]. La primera Misión de observación electoral (en adelante, MOE) realizada por Naciones Unidas tuvo lugar en Corea.

<sup>72</sup> La AGNU adoptó una Resolución por la que se crea una Comisión internacional imparcial, dependiente de las Naciones Unidas, con el encargo de efectuar una investigación simultánea en la República Federal Alemana, en Berlín y en la zona soviética de Alemania, para determinar si la situación allí existente permitía la celebración de elecciones realmente libres en dichas zonas.

<sup>73</sup> Los fideicomisos de las Naciones Unidas son los territorios que se crearon cuando la Sociedad de Naciones se disolvió en 1946 y por los que se establece una tutela solicitando la administración de dichos territorios a un Estado fiduciario bajo la supervisión del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas, en aras de preparar estos territorios para la autonomía o la independencia. Para mayor información véase: Naciones Unidas, “Régimen internacional de administración fiduciaria”, *Las Naciones Unidas y la descolonización*, Disponible en: <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/history/international-trusteeship-system-and-trust-territories> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>74</sup> Este principio aparece regulado en el art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas. Véase: Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html> [consultado el 10 de enero de 2022]. La libre determinación significa que el pueblo de una colonia o territorio dependiente decide sobre la futura condición de su país. Para mayor información véase: Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas y la descolonización*. Disponible en: <https://www.un.org/dppa/decolonization/es> [consultado el 31 de diciembre de 2021]. En el preámbulo de 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, contenida en la Resolución 2625 (XXV) AGNU de la de 24 de octubre de 1970, en el apartado que lleva por



territorios dependientes. El despliegue de Misiones de Observación Electoral (en adelante, MOEs) en el marco de la ONU sirvió para apoyar estos procesos de descolonización a través de métodos electorales democráticos, lo que no sólo reforzó el principio de libre determinación de los pueblos, sino que también aseguró que la población de un territorio pudiese ejercer su derecho de autodeterminación en total libertad<sup>75</sup>.

A modo de ejemplo, en esta etapa destacan: la misión creada en 1956 por el Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU<sup>76</sup> para observar el plebiscito sobre la independencia del Togo británico en África occidental, la supervisión de las elecciones legislativas en el Togo francés (1958) y del referéndum en el norte de Camerún (1959 y 1961). En general, la ONU supervisó u observó 30 plebiscitos, referéndums y elecciones en territorios no autónomos en transición a la independencia<sup>77</sup>.

En el marco de este proceso de descolonización desarrollado por la ONU destacan las MOEs de primera generación que se caracterizaban por contar con un número reducido de observadores (máximo 30 personas), y por llevar a cabo una observación del proceso electoral acompañada de una información detallada sobre los resultados de la misma. Además, estas MOEs estaban circunscritas únicamente a la autodeterminación de territorios fideicomisos y territorios no autónomos, y la participación de la ONU en ellas se justificaba porque algunos de los territorios eran fideicomisos bajo su autoridad, de acuerdo con el Capítulo XII de la Carta. Sin embargo, en 1960, la ONU extendió su participación a todos los territorios no autónomos que se encontraban bajo el Capítulo XI de la Carta. Estas MOEs contaban con un mandato para observar lo que había sido acordado por la AGNU, el Consejo de Administración Fiduciaria, el Comité Especial, o incluso por el Consejo de Seguridad de la ONU (en adelante, CSNU) en caso de territorios estratégicos.

La ONU se implicó en la promoción de la descolonización de los territorios coloniales mediante el envío de misiones para observar los procesos de descolonización y certificar que estos se desarrollaban de forma libre y equitativa, y que representaban la voluntad de los pueblos<sup>78</sup>.

---

título “El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos”, se proclama que “(...) todos los pueblos tienen el derecho a determinar libremente (...) su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural” y que “todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta”. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2625(XXV)) [consultado el 30 de noviembre de 2021].

<sup>75</sup>BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 97.

<sup>76</sup> El Consejo de Administración Fiduciaria suspendió sus operaciones formalmente el 1 de noviembre de 1994. El Consejo modificó su reglamento para eliminar la obligación de reunirse anualmente acordando reunirse en el momento necesario, por decisión propia, por decisión de su Presidente, a petición de una mayoría de sus miembros o de la AGNU o el CSNU. Para mayor información véase: <http://www.un.org/es/sections/about-un/trusteeship-council/index.html> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

<sup>77</sup> BJORN LUND, E. C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Woodrow Wilson Center Press, 2004, Washington, p. 55.

<sup>78</sup> Ibid., p. 126.

A modo de balance, puede decirse que la observación realizada por la ONU en esta etapa se caracterizó por tener luces y sombras. Si bien estas primeras MOEs desarrolladas por la ONU sirvieron de apoyo simbólico y concreto para la descolonización a través de métodos electorales democráticos y pretendieron mejorar los procesos electorales, ofreciendo una mejor información a los votantes y haciendo que el voto se llevase a cabo mediante sufragio universal, estas MOEs en contrapartida adolecieron de cierta imparcialidad en cuanto a los asuntos relativos a la autodeterminación, ya que los órganos de la ONU mostraron sesgos contra las potencias coloniales en favor de los países en desarrollo<sup>79</sup>. Así, estas MOEs se caracterizaron por disponer de determinados requisitos técnicos, operacionales y políticos fundamentales, tales como, a) un mandato concreto de la MOE, que debía ser formulado el órgano responsable; b) una composición imparcial e internacional; c) un tamaño de la MOE proporcional a la extensión del territorio y al volumen de la población, salvo que la MOE fuese considerada simbólica; d) un despliegue efectuado antes de la jornada electoral; e) un informe electoral redactado cuidadosamente y enviado a las autoridades anfitrionas<sup>80</sup>.

Ya desde 1962, la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA), la OIG regional más antigua, fue pionera en la puesta en funcionamiento de MOEs, desplegando las primeras MOEs en la República Dominicana y en Costa Rica<sup>81</sup>. Las MOEs de 1ª Generación de la OEA consistieron en un acompañamiento político y simbólico que contaba con la presencia de testigos internacionales en los procesos electorales<sup>82</sup>. Debido a que la región estaba dominada por sistemas autoritarios, la OE no pudo consolidarse. Posteriormente, en 1964, la Commonwealth desplegó una MOE para observar las elecciones generales en la Guayana británica seguida de otra MOE

---

<sup>79</sup> BEIGBEDER Y., op. cit., p. 144.

<sup>80</sup> Ibid., p. 145-146.

<sup>81</sup> La Secretaría de la OEA proporcionó cooperación técnica en asuntos electorales a los Gobiernos tanto de la República Dominicana como de Costa Rica. Así pues, la Secretaría General de la OEA redactó un informe jurídico sobre la legislación electoral de la República Dominicana que sirvió de base para las elecciones del 20 de diciembre de 1962. De la misma manera, invitó a un grupo de observadores al país y publicó un informe que contenía una serie de recomendaciones destinadas a promover la democracia y a aplicar el principio básico del sistema interamericano. En el caso de Costa Rica, las elecciones tuvieron lugar el 4 de febrero de 1962, y la Misión técnica, nombrada por la Secretaría a petición del gobierno de Costa Rica, ofreció un informe favorable sobre cómo se realizaron las elecciones. Para mayor información véase: General Secretariat of the Organisation of American States, *Annual Report of the Secretary General to the Council of the Organisation*, 1962, OEA/Ser. D/III.14 (English), Pan American Union, Washington D. C., 1962, p. iii. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=294> [consultado el 30 de noviembre de 2021]; SANTA CRUZ, A., *Observación internacional de elecciones, soberanía y la idea del Hemisferio Occidental: El surgimiento de una norma internacional*, Traducción: Luis Alberto González Moreno, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2011, p. 57. (Título original: *International Election Monitoring, Sovereignty and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, Routledge, 2005).

<sup>82</sup> Organisation of American States (OAS), Department for Electoral Cooperation and Observation, *OAS: 50 Years Observing Elections in the Americas*, OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.23, Washington, 2012.

para observar las elecciones generales de Mauricio<sup>83</sup> y otra a Gibraltar para observar el referéndum<sup>84</sup>, ambas en 1967.

La segunda etapa se caracterizó por el fortalecimiento de la infraestructura electoral y tuvo lugar entre 1970-1990. En ella, las diferentes OIGs regionales empezaron a desplegar sus MOEs dejando de lado la problemática de la primera etapa, esto es, la descolonización, para centrarse en la celebración de elecciones limpias. Fue en la década de los años 70 cuando se inició el proceso de democratización y, debido a la sospecha de fraude en la mayoría de países implicados en el proceso de democratización, el objetivo principal en esta etapa consistió en crear mecanismos que contribuyeran a que la ciudadanía tuviese progresivamente más confianza en las elecciones. Sin embargo, en esta etapa además del desarrollo de la OE como instrumento para unas elecciones limpias y transparentes, las diferentes OIGs tuvieron que fortalecer la llamada “infraestructura electoral”<sup>85</sup> consistente en establecer y mejorar los aspectos de asesoría técnica sobre el registro electoral, un trabajo muy extenso en relación con los materiales electorales y la logística de la elección, a saber, medidas de seguridad para evitar el doble voto, tinta indeleble, el uso de papel de seguridad para imprimir las papeletas, así como la capacitación de los miembros de los centros electorales<sup>86</sup>.

En la década de los años 80, se empezó a trabajar de manera estrecha con organismos civiles, partidos políticos y medios de comunicación. Sin embargo, el objetivo no era otro que el de generar confianza en las elecciones y en los órganos electorales con el objetivo de erradicar cualquier irregularidad o posible fraude electoral.

En el marco de la ONU, en esta etapa destacan las MOEs de la ONU conocidas de “segunda generación”. Con un número más amplio de observadores, estas MOEs contaban con una componente civil y de mantenimiento de la paz. Además, se desarrollaron en países soberanos en proceso de transición a la democracia. Aunque estas MOEs se llevaron a cabo a petición de los Estados, el matiz residía en que la ONU intervenía en los asuntos de jurisdicción interna de los Estados contraviniendo el art. 2.7 de la Carta de la ONU<sup>87</sup>. No obstante, esta contradicción se aceptó porque era una promoción y un estímulo para el respeto de los Derechos Humanos (art. 1.3 de la Carta). El plebiscito de Panamá fue la primera MOE realizada por la ONU en un país soberano<sup>88</sup> a petición del propio gobierno de Panamá. Dicho plebiscito tenía por finalidad ratificar

---

<sup>83</sup> Commonwealth, *Mauritius general election 1967: reports by commonwealth observers*, Commonwealth no. 3, H. M. S. O., London, 1967.

<sup>84</sup> Misión de observación electoral (MOE) cuyo objetivo era el de indicar si: a) los preparativos del referéndum estaban acomodados a las disposiciones reguladas en la Ley de Referéndum de Gibraltar; b) los medios de comunicación garantizaban la libertad de expresión de las distintas posturas políticas. Para mayor información véase: DUNDAS, C. W., *Observing elections the Commonwealth's way: the early years*, Kingston, Jamaica- Ian Randle Publishers, Miami 2007, p. 2 y ss.

<sup>85</sup> CARRILLO, M., “Cooperación electoral”, op. cit., p. 101.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 149.

<sup>88</sup> Ibid., p. 150.

los Tratados entre Panamá y los Estados Unidos de América (en adelante, EEUU), suscritos el 7 de septiembre de 1977 en Washington, sobre la soberanía del canal. Organizado por el Tribunal Electoral de Panamá el 23 de octubre de 1977, la ONU envió un Representante Especial con un pequeño equipo para la observación de la campaña y la votación<sup>89</sup>.

Durante esta época se crearon una serie de instituciones para impulsar la organización de unas elecciones limpias y transparentes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (en adelante, CtIDH) creó en 1980 el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, IIDH) como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos; posteriormente, el IIDH creó en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (en adelante, CAPEL) para ofrecer asesoría técnica electoral y promover las elecciones libres como parte del apoyo al desarrollo de los derechos humanos. El CAPEL tuvo (y tiene) un rol importante en Iberoamérica en la creación de asociaciones de organismos electorales en Centroamérica (Protocolo de Tikal en 1985), en Sudamérica (Protocolo de Quito en 1989) y en todo el continente americano (Unión Interamericana de Organismos Electorales, Uniore, en 1991)<sup>90</sup>. Dichas asociaciones promovieron las MOEs y de asistencia técnica que tenían como objetivo la celebración de elecciones limpias y transparentes<sup>91</sup>. Si bien entre 1962 y 1990 la OEA participó en más de veinticinco MOEs<sup>92</sup>, caracterizadas por tratarse de operaciones pequeñas y de corta duración, no fue hasta las elecciones en 1990 en Nicaragua que la OEA constituyó su primera MOE a gran escala y de larga duración.

La tercera etapa estuvo centrada en el fortalecimiento institucional y se desarrolló entre 1990 y 2000. 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 en los últimos 50 años al proceso de democratización”<sup>93</sup>. Si bien durante esta época Iberoamérica consolidaba y mejoraba sus sistemas electorales, Europa del Este comenzaba su andadura en materia de OE y en la

---

<sup>89</sup>AGNU, *Carta de fecha 2 de diciembre de 1977 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Panamá ante las Naciones Unidas y Anexo 1, Informe de la Misión del Representante Especial del Secretario General para presenciar el plebiscito celebrado en Panamá el 23 de octubre de 1977 sobre los Tratados del Canal de Panamá*, A/32/424, de 16 de diciembre de 1977. Disponible en: [http://digitallibrary.un.org/record/655247/files/A\\_32\\_424-ES.pdf](http://digitallibrary.un.org/record/655247/files/A_32_424-ES.pdf) [consultado el 30 de noviembre de 2021]; BADÍA MARTÍ, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, MCGRAW-HILL / Interamericana de España, S.A., 1997, pp. 150-163; ACE Project- The Electoral Knowledge Network, *Brief History of Electoral Assistance – Three leading actors*, 2011. Disponible en: <http://www.aceproject.org/ace-en/focus/focus-on-effective-electoral-assistance/brief-history-of-electoral-assistance-2013-three-leading-actors> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

<sup>90</sup> Para mayor información, véase el Protocolo de Tikal. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-tikal> ; el Protocolo de Quito. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-quito> ; UNIORE. Disponible en: <http://uniore.org/> [consultados el 30 de noviembre de 2021].

<sup>91</sup> CARRILLO, M., “Cooperación Internacional”, op. cit., p. 85.

<sup>92</sup> OAS, *OAS: 50 Years Observing Elections in the Americas*, Department for Electoral Cooperation and Observation, 2012, p. 4.

<sup>93</sup> CARRILLO, M., op. cit., p. 102.

infraestructura electoral, mientras que Asia se iba incorporando paulatinamente en el proceso de democratización<sup>94</sup>. En esta tercera etapa, el centro de atención no fueron únicamente los temas relativos al régimen electoral, sino también el sistema de partidos políticos y la educación cívica a través de los organismos electorales. Esto es, en esta etapa no se discute solamente sobre la legitimidad de la elección, sino también sobre la calidad de la elección y más concretamente en cómo perfeccionar la administración de las elecciones, la transparencia de los recursos, la mejora de las condiciones de equidad de una elección y la aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos<sup>95</sup>.

La década de los 90 puede considerarse como la etapa del “auge de la democracia pluralista en el mundo”<sup>96</sup>. En materia de OE se dejó de lado la práctica de centrarse única y exclusivamente en la jornada electoral para prestar mayor atención a todos aquellos actos anteriores y posteriores a la jornada electoral. Así pues, la OE empezó a centrarse en las diferentes fases del ciclo electoral, esto es, en la fase preelectoral, la fase electoral y la fase postelectoral, y a incorporar nuevos temas que contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y de los procedimientos electorales democráticos<sup>97</sup>. Destacan, en este sentido, entre otros, el abastecimiento del voto electrónico, las condiciones de la competencia, la financiación de la política, el acceso a los medios de comunicación para promover la oferta política de los partidos y candidatos, la justicia electoral, o los delitos electorales.

A la luz del auge de las diferentes peticiones nacionales en materia de OE, las OIGs empezaron a consolidar sus estructuras internas para poder asumir este trabajo. En este sentido, la Asamblea General de la OEA creó en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia<sup>98</sup>, como una entidad de la Secretaría General, encargada de promover la democracia representativa. Instrumento institucional clave de carácter más bien preventivo, esta Unidad estaba encargada *inter alia* de formular normas y procedimientos para la organización, planificación y coordinación de MOEs en aquellos Estados miembros que lo solicitasen<sup>99</sup>. De la misma manera, en 1991, la AGNU emitió una resolución por la que se autorizaba al Secretario General a designar a un funcionario superior para ejercer como “Punto Focal” y que sirviera de apoyo en la coordinación y examen de las

---

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> BONEO H., CARRILLO, M., VALVERDE, R., “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, NOHLEN, D., et al. (comp), FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 1099

<sup>96</sup> CARRILLO M., op. cit., p. 103.

<sup>97</sup> Ibidem

<sup>98</sup> OEA Asamblea General, Resolución 1063 *Unidad para la promoción de la Democracia*, AG/RES.1063 (XX-O/90), Resolución aprobada en la octava sesión plenaria celebrada el 8 de junio de 1990, en: OEA, *Actas y documentos*, Volumen I: AG/RES. 1025 (XX-0/90) a AG/RES. 1076 (XX-0/90), textos certificados de las resoluciones, del 4 al 9 de junio de 1990. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03804S01.pdf> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>99</sup> OEA Secretaría General, *Orden Ejecutiva No. 90-3, Asunto: unidad para la promoción de la democracia*, 15 de octubre de 1990. Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EX-OR-90-3s.htm> [consultado el 10 de enero de 2022].

peticiones de asistencia electoral. Y en abril de 1992, se creó la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, conforme a la Resolución (en adelante, Res.) de la AGNU 46/137 para asesorar al Punto Focal en el desarrollo de sus funciones<sup>100</sup>. De la misma manera, en Europa, se creó en 1990 la Oficina para las instituciones democráticas y de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (en adelante, ODIHR).

Destacan en esta época las MOEs de segunda generación de la OEA. Con más de 100 MOEs en su haber, esta segunda generación se caracterizó por la inauguración de una nueva estructura de despliegue y un cambio en el enfoque anterior. Además, esta nueva etapa estuvo conectada con las transformaciones políticas que experimentó la región americana, marcada por el final de las dictaduras y el acompañamiento a las transiciones democráticas. Las MOEs fueron adquiriendo firmeza y fueron consolidando su estructura, tamaño y funciones de liderazgo. Pasaron de ser misiones exclusivamente testigo a ser misiones centradas en la calidad del proceso<sup>101</sup>. En 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana según la cual los Estados podían solicitar el despliegue de una MOE, protegiendo el principio de no intervención.

El continente europeo no se quedó atrás y fue a través de OIGs regionales (el Consejo de Europa, la Unión Europea y la OSCE) como también se promovió la democracia y las elecciones libres. Aunque estas organizaciones regionales comenzaron a observar elecciones en la década de 1990, ya anteriormente llevaron a cabo acciones para fomentar los valores democráticos.

Así pues, el Consejo de Europa (en adelante, CdE) estableció como requisito que sus miembros celebrasen elecciones periódicas y secretas en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia. En este sentido, el art. 3 del Protocolo Adicional primero (en adelante, PA1) al CEDH establece que las Altas Partes se comprometen a “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”<sup>102</sup>. El CdE desempeñó un papel muy activo en materia de OE en los Estados de Europa del Este, países en los que, junto con aquellos pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes (en adelante, CEI), la OSCE desarrolló igualmente importantes actividades de observación y asistencia electoral tras el hundimiento de la Unión Soviética. Sin embargo, la primera MOE desplegada por el CdE se desarrolló fuera del territorio de sus Estados miembros, concretamente en Chile, en el marco de las elecciones presidenciales de 1989.

---

<sup>100</sup> AGNU, Resolución 46/137 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, 17 de diciembre de 1991. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/46/list46.htm> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>101</sup> OAS, *OAS: 50 Years Observing Elections ...*, op. cit., p. 5.

<sup>102</sup> Consejo de Europa, *Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, ETS No.009, Strasbourg, 2010, art. 3. Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, B.O.E núm. 11, de 12 de enero de 1991,

Desde 1990, tanto la observación, la financiación y la asistencia técnica de las elecciones han jugado un rol importante para el Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante, SEAE). Así pues, para la Unión Europea (en adelante, UE) tanto las misiones sobre el terreno, centradas en los derechos humanos, como las MOEs forman parte de su mandato<sup>103</sup>. La primera MOE en la que la UE envió observadores electorales se desplegó en el marco de las elecciones parlamentarias celebradas en Rusia en 1993, que fueron las primeras elecciones multipartidistas. Posteriormente, la UE también envió observadores a Mozambique para observar las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias multipartidistas, celebradas en octubre de 1994.

Por lo que respecta a la OSCE, fue en 1989, en la primera reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, en la que los Estados miembros empezaron a discutir sobre elecciones y observadores<sup>104</sup>. Sin embargo, no fue hasta 1990, cuando los Estados miembros reafirmaron la democracia como “un elemento inherente al Estado de Derecho”<sup>105</sup>. Entre los derechos inalienables de todos los seres humanos, los Estados decidieron que se encontraban “las elecciones libres celebradas a intervalos razonables por votación secreta o por un proceso equivalente de votación libre, en condiciones que aseguren, en la práctica, la libre expresión de la opinión de los electores en la elección de sus representantes”<sup>106</sup>. Así pues, los Estados miembros reconocieron invitar a los observadores electorales en sus procesos electorales nacionales<sup>107</sup>.

En la Carta de París para una nueva Europa, firmada el 21 de noviembre de 1991, los jefes de Estado y de Gobierno de la OSCE se comprometieron a consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno<sup>108</sup>. De la misma manera, esta Carta creó unas instituciones paneuropeas encargadas de llevar a cabo el trabajo del CSCE, entre otras, la Oficina de elecciones libres, cuyo nombre cambió posteriormente ODIHR<sup>109</sup> con la función principal de desarrollar asistencia y observación electoral. La primera MOE/OSCE tuvo lugar en Albania en las elecciones de 1996.

De la misma manera que en América se crearon asociaciones que agrupaban diferentes organismos electorales, en Europa, Asia, Oceanía y África también se crearon asociaciones de autoridades electorales regionales cuya finalidad era intercambiar opiniones y resolver problemáticas comunes. Destacan en este sentido: la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (Association of Central and Eastern European Election Officials, ACEEEO, por sus siglas en inglés) creada en 1991; la Asociación de Autoridades Electorales de Asia de 1998, la Asociación

---

<sup>103</sup> Unión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, COM(2000) 191 final, Bruselas, 2000, p. 3.

<sup>104</sup> Primera Reunión de la Conferencia celebrada en París del 30 de mayo al 23 de junio de 1989.

<sup>105</sup> CSCE, *Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE), 29 de junio de 1990, Copenhague (Dinamarca), § 3.

<sup>106</sup> *Ibid.*, § 5, 1990.

<sup>107</sup> *Ibid.*, § 8, 1990.

<sup>108</sup> CSCE, *Carta de París para una nueva Europa*, París, 19 - 21 de noviembre de 1991. Disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39521?download=true> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>109</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, 30 and 31 January 1992, § 9.

de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (Pacific Island, Australia and New Zealand Electoral Administrators, PIANZEA, por sus siglas en inglés) creada en 1997; la Asociación de Autoridades Electorales Africanas; y la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (Association of Caribbean Electoral Organizations) creada en 1998.

Por lo que hace a la cuarta etapa, la experiencia acumulada en la organización de elecciones y la cooperación internacional ha dado como resultado la identificación de asuntos prioritarios para la democracia electoral. Entre los temas propios de esta etapa destacan la financiación de las campañas y de 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 planeación estratégica para hacer más efectiva la administración electoral<sup>110</sup>. En esta etapa se ubican las MOEs de tercera generación de la OEA<sup>111</sup>. Tras la creación en 2006, del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) como parte de la Secretaría de Asuntos Políticos, la OEA redactó una metodología estandarizada permitiéndole observar las elecciones de una manera más rigurosa y sistemática. Este paso le permitió establecer una estructura formal, compuesta por un Jefe y Subjefe de Misión y un Grupo de especialistas en varias temáticas del proceso electoral.

Si bien la OE empezó siendo un instrumento coercitivo de la política desarrollada durante la Guerra Fría, luego pasó a ser un elemento de asistencia a la democracia, para finalmente convertirse en una señal de aprobación de los diferentes países<sup>112</sup>.

#### **1.4 La Observación electoral desempeñada por las ONGs**

No debe olvidarse que las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, ONGs) han tenido, y tienen, un rol importante en la asistencia a países en transición a la democracia. En este sentido, la OE es un ámbito en el que muchas ONGs se han especializado. Aunque el rol desempeñado por las ONGs complementa el de las OIGs, sí que es importante tener en cuenta que no siempre existe una coordinación entre OIGs y ONGs a la hora de llevar a cabo sus diferentes acciones, ya que ambas organizaciones responden a intereses completamente diferentes. Es importante también tener en cuenta que la capacidad operacional y de reacción de las ONGs es mucho más ágil de la que pueda llevar a cabo una OIG por lo que las ONGs pueden tomar la decisión de realizar una OE en un Estado que convoca elecciones más rápidamente con un margen de maniobra muy estrecho.

---

<sup>110</sup> CARRILLO M., op. cit., p. 105.

<sup>111</sup> OAS, *OAS: 50 Years Observing Elections ...*, op. cit., p. 5.

<sup>112</sup> VASCIANNIE, L. A., *International election observation in Guyana 1964–2001*, *Commonwealth & Comparative Politics*, (2017), Vol. 55, No. 2, 2017, p. 141-164.



La ONG más antigua en materia de OE es la Comisión Internacional de Juristas (International Commission of Jurists, ICJ por sus siglas en inglés), que desde su fundación en 1952 comenzó a trabajar en materia de derechos humanos y, que en 1985 desplegó una MOE en Filipinas<sup>113</sup>. Además de ésta, otras ONGs cuentan con una gran experiencia en materia de OE, tales como, Law Group, que empezó con la OE en el Salvador en 1983; el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos (IHRLG, por sus siglas en inglés); el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED, por sus siglas en inglés); el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, (NDI, por sus siglas en inglés); el Instituto Republicano Internacional (IRI, por sus siglas en inglés); el Consejo de Jefes de Gobierno libremente elegidos; la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés); el Centro Carter (Carter Center, en su terminología inglesa); la Federación Internacional de Derechos Humanos; la Unión Inter-parlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés); la Red Asiática para Elecciones Libres (ANFREL, por sus siglas en inglés)<sup>114</sup>.

El número de ONGs que llevan a cabo en la actualidad tareas de OE se ha incrementado exponencialmente. Apreciamos un cambio geográfico en las MOEs que refleja principalmente una clara división entre las ONGs observadoras (principalmente americanas y europeas), y los Estados objeto de OE (Estados en vías de desarrollo).

### **1.5 La Observación electoral como instrumento de promoción democrática en Derecho internacional**

La OE se ha desarrollado exponencialmente en estos últimos años de tal manera que, tal y como afirma el Centro Carter, es algo común en todo el mundo y se entiende como una práctica internacionalmente aceptada<sup>115</sup>. Si bien en un principio las MOEs eran simbólicas y tenían como finalidad legitimar las elecciones, las MOEs actuales han cambiado radicalmente de metodología y organización y no tienen nada que ver con las MOEs desarrolladas anteriormente.

El final de la Guerra Fría y la estabilización de la situación a nivel mundial hizo que los Estados dejaran de interesarse por el concepto de “seguridad” para centrarse concretamente en la “promoción de la democracia”. Este hecho rompió con la situación existente hasta la época, dejándose de lado el apoyo manifiesto a la autodeterminación de los Estados en aras de la

---

<sup>113</sup> International Commission of Jurists (ICJ) website, Rule of law Missions. Disponible en: <http://www.icjaustralia.org/rule-of-law-missions/> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

<sup>114</sup> Esta lista no es exhaustiva y no se circunscribe a todas las ONGs existentes a nivel mundial, sino a aquellas que participan con mayor regularidad en Misiones de Observación Electoral Internacional (en adelante, MOEIs).

<sup>115</sup> The Carter Center, *Observing Elections*. Disponible en: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/factsheets/elections-facts.pdf> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

promoción de los valores democráticos, lo que provocó que muchos Estados empezasen a invitar de manera regular a observadores electorales. Esto explicaría el aumento exponencial de la OE.

La evolución normativa es otro motivo importante que explicaría este aumento de invitaciones a observadores electorales por parte de determinados Estados. La doctrina también ha señalado distintas razones que explicarían el incremento de la OE, tales como: a) el hecho de que la OE estaría considerada como un instrumento de validación externa de las elecciones en democracias nuevas y emergentes; b) la necesidad de nuevos Estados de constituir gobiernos legítimos por medio de las elecciones; c) la creencia de que la OE sirve para evitar el fraude; d) y que la OE serviría para reforzar la legitimidad<sup>116</sup>.

En este sentido, debe señalarse que existen tres principios básicos en los que se basa la OE: el principio de la libre determinación de los pueblos, el principio de la libertad de expresión y el principio de elecciones periódicas y genuinas. Estos principios, junto con los derechos de participación política, han sido recogidos en los instrumentos normativos de los últimos 70 años y han sentado las bases para que los observadores analicen las obligaciones a las que se comprometieron los Estados cuando suscribieron dichos instrumentos normativos. Así pues, destacan *inter alia*: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 que recoge los derechos de voto y elecciones populares periódicas, la DUDH que reconoce el derecho universal de libertad de reunión y asociación pacíficas, el PIDCP de 1966 que establece que todo ciudadano tiene derecho de participar en asuntos público ya sea directamente o a través de representantes; el CEDH de 1950, la CADH de 1969 y sus respectivos tribunales; la Declaración de principios de la Commonwealth de 1971 o el Acta Final de Helsinki de 1975. Todas ellas fomentan las normas de libertad de expresión y los derechos de participación.

A medida que los Estados iban adhiriéndose a los instrumentos jurídicamente vinculantes relativos a derechos humanos, los conceptos de jurisdicción interna y de no injerencia iban quedando sujetos a los compromisos internacionales<sup>117</sup>. Así, si bien el principio de soberanía es un principio anclado en derecho internacional que debe respetarse, un Estado no puede, sin embargo, hacer valer su normativa interna para incumplir las obligaciones que un tratado le impone, y al cual se ha adherido voluntariamente. Además, el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante, CVDT) establece que los Estados deben cumplir todo tratado en vigor de buena fe (art. 26)<sup>118</sup>. Un ejemplo de la prevalencia de la legislación interna alegada por un Estado para incumplir el derecho internacional lo encontramos en una opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

---

<sup>116</sup> BJORN LUND, E. C., op. cit., p. 8; KELLEY, J.G., *Monitoring Democracy: when international election observation works, and why it often fails*, Princeton university Press, Oxfordshire, 2012, p. 5 y ss; HYDE, S.D., *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*, Cornell University, 2011, p. 8.

<sup>117</sup> ASANTE, K. D., "Election monitoring's impact on the law: can it be reconciled with sovereignty and nonintervention?" *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 26, 1994, p.235-284, p. 264.

<sup>118</sup> Naciones Unidas, CVDT, Doc A/CONF.39/27, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, art. 26, Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, B.O.E., núm. 142, de 13 de junio de 1980.

(en adelante, Com IDH) relativa al ejercicio de los derechos políticos en el curso de procesos electorales por la que, en el marco de las elecciones locales y regionales de ciertos Estados mexicanos, tres demandantes presentaron una denuncia alegando fraude en el recuento de los votos y en la tardanza de los funcionarios electorales mexicanos en la que la Com IDH reafirmó su competencia<sup>119</sup>. México alegó que, a pesar de ser un Estado miembro de la CADH, la Comisión IDH “carecía de competencia para pronunciarse sobre procesos electorales por razones de soberanía nacional” y que las decisiones de los órganos electorales no podían ser “objeto de una jurisdicción internacional” por encontrarse fuera del alcance de la Comisión<sup>120</sup>. Sin embargo, ésta rechazó el argumento de México y alegó que “el derecho del Estado al libre desenvolvimiento de su vida interna tiene como contrapartida la obligación de respetar los derechos de la persona humana. Y en el orden jurídico interamericano, tales derechos se encuentran formalmente reconocidos en la CADH. La correcta interpretación del principio de no intervención, por tanto, está referida a la protección del derecho de los Estados a la libre determinación, siempre que ella se ejerza de conformidad con el respeto de los derechos de la persona humana”<sup>121</sup>. De la misma manera, la Comisión argumentó que, “en base a los instrumentos normativos que la regulan, está facultada para examinar y evaluar en qué medida la legislación interna de los Estados Partes garantiza o protege los derechos estipulados en la Convención y su adecuado ejercicio y, naturalmente, entre éstos, los derechos políticos”<sup>122</sup>.

En este sentido, si en virtud de sus obligaciones derivadas de la ratificación de los tratados internacionales, un Estado debe realizar elecciones libres y justas, por lo que “el proceso de OE y de supervisión electoral realizado por parte de las OIGs no puede considerarse ilegítimo. La OE da efecto a los derechos sustantivos en virtud del derecho internacional”<sup>123</sup>. De la misma manera, los Estados miembros de la OSCE declararon en 1991 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<sup>124</sup>. Siendo esto así, la OE violaría el principio de soberanía únicamente “si el derecho que el proceso (electoral) buscarse apoyar no fuese un derecho internacionalmente reconocido”<sup>125</sup>. Como el concepto de soberanía y el principio de no intervención están sujetos a los requisitos del derecho internacional, la OE sólo trata de respaldar un derecho protegido y por eso no puede afirmarse que las OIGs violen la soberanía del Estado observado<sup>126</sup>.

---

<sup>119</sup> Concretamente en las elecciones municipales en la capital del Estado de Durango, en las elecciones legislativas (diputados) en el Estado de Chihuahua y elecciones regionales (gobernación) en el Estado de Chihuahua de 6 y 7 de julio de 1985 respectivamente.

<sup>120</sup> OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución N° 01/90*, Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990, §§ 4, 25.

<sup>121</sup> *Ibid.*, § 94.

<sup>122</sup> *Ibid.*, § 95.

<sup>123</sup> ASANTE, K. D., *op. cit.*, p. 279.

<sup>124</sup> *Documento de la reunión de Moscú de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*, Preámbulo, 1991. Disponible en: <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14310?download=true> [consultado el 3 de noviembre de 2018].

<sup>125</sup> ASANTE, K. D., *op. cit.*, p. 275.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 276.

Si bien los instrumentos normativos relativos a la libre determinación, la libertad de expresión y a los derechos de participación han ido aumentando y consolidándose paulatinamente, la normativa relativa a la soberanía y a la no injerencia se ha ido debilitando, creando un ambiente propicio para el surgimiento de la OE<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> KELLEY J.G., *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010, p. 23.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO NORMATIVO

### 2.1 La Observación electoral como herramienta de prevención de conflictos y su definición

A pesar del desarrollo exponencial que ha experimentado la práctica de la OE en las últimas décadas, no existe una definición normativa unánimemente aceptada de lo que debe entenderse por OE, así como tampoco existe una regulación jurídica a nivel internacional<sup>128</sup>. Esto genera inseguridad jurídica e incertidumbre en la práctica electoral, ya que el estudio de esta OE puede generar un impacto diferente según la manera en la que dicha OE se desarrolle.

Ante la ausencia de definición normativa, nos encontramos con dos tipos de definiciones: a) una definición que es fruto de la aplicación práctica de esta OE por parte de los especialistas o definición operacional; b) otra definición que es fruto del estudio realizado por la academia, o definición doctrinal.

Por lo que hace a una definición fruto de la práctica diaria, destaca principalmente la definición formulada en 1997 por el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (en adelante, IDEA International)<sup>129</sup> que ha sido una de las más consensuadas tanto por los profesionales del ámbito electoral como por la doctrina. Según esta definición la OE consiste en:

*“la recopilación intencionada de información relativa a un proceso electoral y la formulación de juicios claros acerca de la conducción de ese proceso a partir de datos reunidos por personas que no están autorizadas a intervenir en el proceso y cuya participación en la mediación no debe alterar las responsabilidades principales en materia de observación”<sup>130</sup>.*

---

<sup>128</sup> GIBBRAN, M., “Visitantes extranjeros: evolución y retos de la observación electoral internacional. Caso de México”, V Congreso Latinoamericano de ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, 2010, p. 4.

<sup>129</sup> Organización internacional intergubernamental establecida por catorce miembros fundadores en una conferencia celebrada en Estocolmo el 27 de febrero de 1995. Con fecha de 1 de agosto de 2017 está compuesta por 30 Estados miembros y un Estado observador. En materia electoral, es una OIG líder a la hora de desarrollar conocimientos, apoyar a los órganos electorales nacionales y en diseñar y promocionar políticas innovadoras en el ámbito de la cooperación internacional electoral. Aunque no desarrolla Misiones de Observación electoral (MOEs), su importancia en la redacción de estándares en materia electoral es importante. Para más información véase: [www.idea.int](http://www.idea.int)

<sup>130</sup> AA.VV., *La observación electoral. Guía práctica para miembros de las misiones de observación electoral en el extranjero*, Le Directeur général des élections du Québec, 2005, pp. 3. Disponible en: <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/guide-pour-missions-observation-electorale-espagnole.pdf>. Véase la definición original en: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997, p. 10.

En esta definición destacan cuatro elementos básicos como son: a) qué se observa; b) cómo se observa; c) quién observa; y d) la finalidad de la observación. Siguiendo estos elementos, se observa un proceso electoral a través de la recopilación de información. Además, el sujeto que efectúa esta OE (personas u organizaciones especializadas) carece de toda autorización para intervenir en el proceso electoral porque la finalidad es dar una opinión sobre la adecuación del proceso electoral a la normativa internacional.

Posteriormente, la UE completó esta definición al afirmar que la OE debía entenderse como un complemento político al apoyo electoral<sup>131</sup>, aunque matizó alegando que esta OE, en lugar de dar una opinión, consistía más bien en, por un lado, evaluar los puntos fuertes y débiles de un proceso electoral y, por otro lado, en presentar unas recomendaciones al mismo<sup>132</sup>. Es importante el matiz introducido por esta nueva definición, ya que el hecho de “evaluar” implica, a partir de ahora, examinar el proceso electoral para presentar unas recomendaciones.

En 2002, una definición adicional del concepto de OE vino de la mano de la Unión Africana (en adelante, UA), según la cual la OE consistiría en: “recoger información y dar una opinión sensata sobre la base de la información recopilada”<sup>133</sup>

De las tres definiciones expuestas podemos apreciar que el objetivo de la OE no es otro que el de obtener información de manera objetiva y dar una opinión al respecto.

Por lo que hace a una posible definición más académica de la OE, puede decirse que, a nivel doctrinal, la OE es un concepto ampliamente debatido, y son varias las definiciones que existen sobre lo que debe entenderse por esta actividad, lo cual muestra no sólo su complejidad, sino también los obstáculos prácticos a los que se enfrentan tanto las OIGs como los Estados en relación con esta práctica cada vez más frecuente.

Aunque no se disponga de una definición en sí misma<sup>134</sup>, varias son las variantes que tiene en cuenta la doctrina a la hora de definir el concepto de OE: en función del qué se observa, del cómo se observa, del sujeto que realiza la OE (un organismo público, una ONG, o bien a título individual), de la procedencia del sujeto (nacional o internacional), o en función de la finalidad.

---

<sup>131</sup> Unión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, COM(2000) 191 final.

Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0191:FIN:EN:PDF> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>132</sup> European Commission, *Working Paper on the Implementation of COM 2000/191*, SEC 03/1472.

<sup>133</sup> OGNIMBA L. E., « Le cadre juridique d’observation et de l’assistance électorales de l’Union Africaine », *Prévention des crises et promotion de la paix, Démocratie et élections dans l’espace francophone*, vol. II, Jean-Pierre Vettovaglia et al., Bruylant, 2010, pp. 89.

<sup>134</sup> NUÑEZ VARGAS, E., “Observación nacional de Elecciones”, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, San José, 2000. Disponible en:

[https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL) [consultado el 3 de enero de 2022].

Así pues, si bien unas definiciones se centran principalmente en *qué* se observa (la OE es “la actividad orientada a mirar con atención y recato, examinar atentamente, o advertir y reparar sobre una parte, o todo, el proceso de cualquier forma de elección”<sup>135</sup>), otras se focalizan alrededor del *qué y el quién* efectúa la OE (“la OE es el seguimiento y registro de incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio y mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociado con un sistema de información pública sobre el desarrollo de este proceso”<sup>136</sup>), para dejar paso a otras definiciones que se focalizan sobre el *cómo* se observa, dejando de lado otros elementos importantes como son el por qué se observa (“la OE es el ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables”<sup>137</sup>).

Algunos autores han aportado definiciones más gráficas de OE mediante la utilización del concepto de *hands off* (literalmente: manos arriba; entiéndase como “no-intervencionista”) haciendo referencia a la pasividad que deben seguir los observadores durante su actividad. Así pues, según esta definición la OE “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 en el que se evalúa el conjunto del proceso (...) que se pronunciará sobre si el proceso ha sido acorde con los estándares internacionales que sobre procesos electorales haya aceptado esa organización”<sup>138</sup>. Otras definiciones aportadas por la doctrina contienen una definición que refleja los diferentes atributos conceptuales para una definición básica de OE (“es la recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos”<sup>139</sup>).

Esta multiplicidad de definiciones doctrinales no hace más que poner de manifiesto las diferentes concepciones y la inexistencia hoy en día de una normativa internacionalmente aceptada al respecto, dejando margen suficiente para su codificación. A pesar de la falta de una definición normativa internacionalmente aceptada, sí que se han dado pasos en la comunidad internacional

---

<sup>135</sup> VEGA CARREAZO, R., “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997, p. 121.

<sup>136</sup> BONEO, H., CARRILLO M., VALVERDE, R., “La Observación (Internacional y Nacional) de las Elecciones”, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina* / comps. Dieter Nohlen et al., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 1072-1110.

<sup>137</sup> 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, pp. 37-67. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26904.pdf> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>138</sup> CASTRO RIAL, F.; JARILLO, Á.; TRILLO, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2005, p. 40.

<sup>139</sup> GALVÁN, F. G., “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, Vol. 70, 2015, pp. 17-36

para delimitar el concepto y establecer un mínimo común denominador de lo que debe entenderse por OE. En este sentido, el año 2005 supuso un punto de inflexión, ya que varias OIGs se reunieron para alinearse alrededor de una Declaración de principios para la observación internacional de elecciones (en adelante, DePOIE). A través de esta declaración de principios, un gran número de OIGs y de ONGs de carácter internacional (en adelante OINGs)<sup>140</sup> consensuaron una definición de OE internacional consistente en “la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis”<sup>141</sup>. Esta definición recoge tres elementos básicos, a saber: a) la recopilación de información (de manera sistemática, completa y exacta); b) el análisis imparcial y profesional de dicha información; y c) la extracción de conclusiones.

Puede decirse que esta nueva definición consensuada gira en torno a la información que se obtiene de la OE, tanto de su recopilación como de su análisis. Al igual que la definición previa de 1997 de IDEA, la definición insiste en la recopilación de información para posteriormente extraer unas conclusiones de la misma, dejando de lado al sujeto que debe recopilar la información (ya sea éste un observador internacional o nacional). Es una definición menos invasiva que la aportada por la UE, ya que no “evalúa un proceso electoral”, sino que extrae conclusiones de una información recopilada. De la misma manera, afianza por tanto el respeto al principio de soberanía del Estado, matiz éste importante.

Aparejada a la OE internacional, existe igualmente una observación nacional de elecciones, también llamada observación doméstica, cuyo protagonismo ha ido cada vez más en aumento<sup>142</sup>. En el año 2012, a iniciativa de la Red Global de Monitores Electorales Nacionales (GNDEM, por sus siglas en inglés), la comunidad internacional<sup>143</sup> llegó igualmente a un consenso sobre los

---

<sup>140</sup> Unión Africana; Consejo de Europa (PACE, Congreso, la CdV); Asociación de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia (PIANZEA); Centro Carter; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); Unión Europea (Comisión Europea); Foro de las Islas del Pacífico; IFES; Instituto Electoral del África Meridional (EISA); Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA); Instituto Republicano Internacional (IRI); Naciones Unidas; El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI); OEA; OSCE/ODIHR; Red asiática para la celebración de elecciones libres (ANFREL); Red Europea de Organizaciones de Observación Electoral (ENEMO); Secretaría del Commonwealth; Servicios Internacionales de Reforma Electoral (ERIS); Unión Interparlamentaria (IPU).

<sup>141</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, § 4, Naciones Unidas, Nueva York, 27 de octubre de 2005.

<sup>142</sup> El antecedente de este tipo de observación se remonta al año 1983 con la creación en Filipinas del Movimiento Nacional de Ciudadanos por unas Elecciones Libres (NAMFREL), primera organización doméstica de monitoreo electoral establecida con carácter permanente. Para mayor información al respecto véase: “The Role of Observers on Election Day. NAMFREL, The Philippines”, *Promoting and defending democracy. The work of domestic election observer groups around the world*, ERIS, London, undated, pp. 82-91.

<sup>143</sup> En el año 2012, 160 organizaciones no partidarias de monitoreo de elecciones, redes globales y regionales de observadores electorales suscribieron en Nueva York una Declaración de principios globales para la observación y



principios globales que deben regir la OE nacional<sup>144</sup>, manifestados en forma de declaración. Según esta declaración de principios, la OE nacional entendida como observación y monitoreo no partidario de elecciones “consistiría en la movilización de ciudadanos de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria para ejercer su derecho a participar en asuntos públicos observando y reportando sobre los acontecimientos electorales a través de la evaluación independiente, sistemática y global de los marcos normativos, instituciones, procesos y el contexto político relacionados con las elecciones”<sup>145</sup>. Además, debe señalarse que esta OE nacional “recopila información con respeto a todos los aspectos del proceso electoral, incluyendo factores que podrían afectar el entorno electoral general. Realiza este trabajo de manera sistemática cuando sea factible y siempre evalúa dicha información de manera imparcial”<sup>146</sup>.

Destacan en esta definición ciertos elementos básicos en relación al objeto y al sujeto. Por cuanto hace relación al objeto, esta definición se aplica tanto a la observación como al monitoreo no partidario, conceptos ambos sustancialmente distintos. Con relación al sujeto, esta OE nacional debe realizarse por organizaciones ciudadanas políticamente neutras, esto es, por ONGs.

Al igual que en el concepto de OE internacional, si bien esta definición gira en torno a la información, en particular, en la recopilación de cualquier la información relativa a todos los aspectos del proceso electoral (el marco normativo, el contexto político, o el proceso de voto en sí mismo), en este caso, sin embargo, el acento recae en la evaluación independiente, sistemática y global. Así pues, existe un paralelismo entre la definición de OE internacional y la OE nacional.

Si cotejamos ambas definiciones de OE destacan los elementos característicos de una y otra. Así, si bien la OE internacional consiste en recopilar una serie de información, analizarla y sacar unas conclusiones de dicha información, la OE nacional se centraría, por un lado, en la capacidad de los ciudadanos a ser movilizados (sobre la base de su derecho a participar en los asuntos públicos) y, por otro lado, en evaluar el marco normativo, el contexto político o el proceso. Esto es, la OE nacional tiene su razón de ser en una capacidad de análisis de largo plazo debido al conocimiento profundo que tienen los actores nacionales sobre la normativa nacional. Es importante destacar que esta definición de observación y monitoreo no partidario implica que los partidos políticos quedan fuera de cualquiera de estas actividades debido a que, al tener un interés parcial, la observación desempeñada por ellos es totalmente interesada y protege sus propios intereses. La doctrina también ha definido este tipo de OE como la acción de organizaciones de la sociedad civil

---

monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas, que a su vez fue respaldada por más de 13 organizaciones internacionales.

<sup>144</sup>Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas*, Naciones Unidas, Nueva York, 3 abril de 2012.

<sup>145</sup> *Ibid.*, op. cit., § 4.

<sup>146</sup> *Ibid.*, op. cit., § 9.

que desarrollan actividades de incidencia en el ámbito político o electoral de un país<sup>147</sup>. La OE nos sirve de mecanismo de evaluación del estado de la democracia en los diferentes países<sup>148</sup>.

### 2.1.1 Tipos de observación electoral

Podemos distinguir cinco categorías diferentes de OE. En primer lugar, según la modalidad desempeñada, diferenciamos la OE de corto o de largo plazo en función de si dicha observación se desempeña durante un breve período de tiempo o durante un período de tiempo más extenso, normalmente más de un mes y medio. En función de los sujetos que desempeñan dicha OE, distinguimos el observador técnico del observador político. Aunque la distinción entre uno y otro es evidente, no debemos presuponer que ésta se fundamenta en el tipo de organización que envía al observador, pues son muchas las OIGs políticas que despliegan observadores técnicos especialistas en temas electorales, en derechos humanos u otros ámbitos. En tercer lugar, y según su carácter<sup>149</sup>, la OE puede clasificarse como pasiva, en la que la figura del observador se reduce meramente a ser testigo del proceso electoral y a cumplimentar el formulario que cada organización le entrega, o como activa, en la que el observador no sólo observa el proceso, sino que puede también opinar e intervenir libremente, asociándose este tipo de observación con la figura del fiscalizador<sup>150</sup>, e incluso como observación intermedia, concebida como una mezcla de la OE pasiva y activa en la que se le otorgan al observador ciertas funciones que le permiten intervenir en algunos aspectos del proceso. Según el estatuto jurídico de la organización que la desarrolla, distinguimos, por un lado, la OE internacional, desarrollada por organizaciones gubernamentales, OINGs, así como por OIGs, y, por otro lado, la observación nacional, desarrollada en el país anfitrión principalmente por las ONGs nacionales. Finalmente, existen otras categorías diversas<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> VALVERDE, R., “Del Boletín electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después”, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2008, pp. 103 (103-127).

<sup>148</sup> THOMPSON J., “La observación electoral ...”, op. cit., p. 5.

<sup>149</sup> VEGA CARREAZO, R., op. cit., pp. 121-122.

<sup>150</sup> A pesar de disponer de elementos comunes, fiscalizar no es sinónimo de observar. La fiscalización la llevan a cabo los partidos políticos. Una parte de la doctrina se refiere a la fiscalización como “la rendición de cuentas horizontal”. Información obtenida de: CUÉLLAR R., THOMPSON, J., “Perspectivas de la observación electoral en los albores del siglo XXI: una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales”, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2008, p.27, nota a pie de página 14.

<sup>151</sup> Existen otras modalidades de observación: según el aspecto observado, se distingue entre observación del acto electoral y observación electoral integral; según el tipo de proceso electoral a observar, destacan la observación sobre elecciones y la observación sobre decisiones políticas. Para mayor información al respecto, véase: VEGA CARREAZO, R., op. cit., p. 12.

La OE se caracteriza porque no sólo legitima un proceso electoral, sino que además consolida la confianza de los electores en el proceso<sup>152</sup>; incitando, así, a su participación, al intercambio de experiencias (cooperación horizontal) y a disuadir a aquellos actores acostumbrados a alterar las elecciones a su favor<sup>153</sup>.

### 2.1.2 Observación electoral frente a otros mecanismos de seguimiento electoral

Como se ha visto hasta aquí, el concepto de OE ha evolucionado considerablemente a lo largo de los años. A pesar de que existe un consenso en la comunidad internacional alrededor del concepto de OE internacional, esta actividad se desarrolla de formas diferentes, lo cual tiene un impacto no sólo en su estudio, sino también en su clasificación. En este sentido, debemos distinguir la OE de otras formas análogas relacionadas con ella, pero diferentes, como son, el monitoring, la supervisión, la verificación, la certificación y el acompañamiento electoral.

En primer lugar, el monitoring electoral, frecuentemente utilizado por la doctrina anglosajona, es una práctica electoral que tiene características comunes a la OE que hacen que, en la práctica, ambos conceptos se utilicen indistintamente para referirse a la misma actividad. Sin embargo, los matices jurídicos que distinguen a una de otra son más que importantes.

Desde un punto de vista conceptual, el monitoreo implica la capacidad de observar un proceso electoral y de intervenir si las normas o procedimientos fundamentales están siendo violados o ignorados<sup>154</sup>. Así pues, según esta definición los actores que participan bajo esta práctica electoral (los monitores), a diferencia de los observadores *strictu sensu* que son meros testigos y no participan en el proceso electoral, están habilitados para intervenir de manera activa en el mismo, siempre que la normativa electoral no se aplique ya sea bien por la omisión de su aplicación una normativa, bien por la comisión dolosa de una violación de la misma. Esta definición de monitoring electoral fue recogida y adoptada como tal por la UA<sup>155</sup> en sus Directrices sobre misiones de observación y supervisión electorales adoptadas el 8 de julio de 2002. Debe recordarse igualmente que la DePOIE, en su versión inglesa, no hace alusión en ningún momento al concepto de “monitoring” para referirse a la OE internacional. Simplemente hace alusión a este término para referirse a una de las dos actividades que pueden desempeñar las ONGs nacionales (organizaciones

---

<sup>152</sup> BONEO, H., “Observación internacional de elecciones”, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, 2000. Disponible en: [https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/Buscador/Categoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/Buscador/Categoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>153</sup> NUÑEZ VARGAS, E., “Observación nacional de Elecciones”, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, San José, 2000.

<sup>154</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997, p. 8.

<sup>155</sup> African Union, ACHPR, *Guidelines for African Union Electoral Observation and Monitoring Missions*, EX.CL/91 (V) Annex II, 2002, §2.1.2. Disponible en: [Guidelines for African Union Electoral Observation and Monitoring Missions \(au.int\)](#) [consultado el 3 de enero de 2022]

nacionales no partidarias), esto es, al monitoring (traducido al castellano como supervisión)<sup>156</sup>. Esta analogía semántica queda corroborada en la propia Declaración de principios globales que deben regir la OE nacional de 2012, ya que distingue claramente entre “observación” y “monitoreo”. Sin embargo, el concepto de monitoring electoral en el marco de la ONU es bien distinto: se trata de un monitoreo realizado por expertos (de ahí que se le llame expert monitoring). En concreto, se caracteriza por el despliegue de un grupo reducido de expertos que se ocuparían del seguimiento de algunas fases concretas del proceso electoral desde una perspectiva estrictamente técnica y en ningún momento este grupo de expertos hace públicas sus conclusiones, sino que simplemente transmite su informe al punto focal en Asistencia Electoral o al Secretario General de la ONU<sup>157</sup>. En nuestra opinión, este supuesto implica una participación más liviana que la realizada en el marco de la OE propiamente dicha.

En segundo lugar, la verificación es un concepto utilizado únicamente en el marco de la ONU y en relación con una autoridad electoral. Así pues, previa autorización de la AGNU o del CSNU, los observadores de la ONU verifican las elecciones, esto es, observan todo el proceso electoral y comentan públicamente tanto la naturaleza como la calidad de las elecciones. Su finalidad es la de garantizar la limpieza del proceso electoral para todos los agentes involucrados<sup>158</sup>. Si bien el Estado anfitrión es el responsable de la organización y administración de las elecciones, el rol de la ONU se limita a desplegar a los observadores durante todo el proceso y por todo el país con la finalidad de recomendar mejoras al órgano electoral, quien no tiene ninguna obligación de aceptarlas. La actividad de verificación es menos intrusiva que la supervisión<sup>159</sup>, de tal manera que la diferencia entre una y otra reside principalmente en el despliegue de misiones a Estados soberanos<sup>160</sup>. Como claros ejemplos de esta actividad<sup>161</sup> destacan la misión de observadores que realizó la ONU en El Salvador (ONUSAL)<sup>162</sup> o la Misión de verificación de Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I)<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones...*, op. cit., § 16.8.

<sup>157</sup> United Nations, Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs, *Policy Directive on UN Electoral Assistance. Supervision, Observation, Panels and Certification*, Ref. FP/01/2013, 2013, pp. 7. Disponible en: <https://dppa.un.org/en/elections> [consultado 3 de enero de 2022].

<sup>158</sup> CASTRO RIAL, F.; JARILLO, Á.; TRILLO, E., op. cit., p. 50.

<sup>159</sup> BJORN LUND E. C., *Beyond Free and Fair: ...*, op. cit., pp. 60-63.

<sup>160</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 112. En esta cita el autor hace referencia igualmente a los territorios en vías de independencia como Angola y Mozambique calificándolos de “Estados no soberanos”. Aunque entendemos la idea que el autor quiere expresar consideramos que esta expresión no deja de ser inadecuada.

<sup>161</sup> Un listado completo de las Misiones de verificación realizadas por Naciones Unidas puede encontrarse en el catálogo de Operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas desde 1948 a 2013. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/past-peacekeeping-operations> [consultado 3 de enero de 2022].

<sup>162</sup> Establecida para verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, el mandato de esta misión fue ampliado por la Resolución 832(1993) de 27 de mayo de 1993 para observar el proceso electoral. Para mayor información de esta misión véase: United Nations Observer Mission in El Salvador, ONUSAL (July 1991- April 1995). Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onusal.htm> [consultado 3 de enero de 2022].

<sup>163</sup> Para mayor información de esta misión véase: United Nations Angola Verification Mission I (UNAVEM I) (December 1988 - May 1991). Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unavem1/UnavemIB.htm> [consultado 3 de enero de 2022].

Por otro lado, definida como la capacidad de certificar la validez de todas o algunas de las etapas del proceso electoral<sup>164</sup> antes o después de la celebración de los comicios para garantizar en último término la legitimidad<sup>165</sup>, la supervisión ha sido desarrollada principalmente por la ONU<sup>166</sup> en los referendos convocados en el marco de la descolonización<sup>167</sup> y nunca en países ya independientes<sup>168</sup>. En este sentido, la ONU la define como el proceso consistente en avalar y confirmar tanto los resultados electorales como todas y cada una de las etapas del proceso electoral<sup>169</sup>. A diferencia de la OE, en esta actividad existe un enfoque de *hands on* (literalmente: manos dentro, entiéndase como “intervencionista”) de tal manera que los supervisores toman parte activa en el desarrollo material del proceso electoral (en el registro de votantes, en la capacitación del personal local, en las actividades de educación al voto, en la ejecución de las labores electorales durante el día de la votación)<sup>170</sup>. Esta actividad gira en torno a la organización del proceso por parte de las autoridades nacionales y a la aprobación por la ONU de cada una de las fases del mismo. En este sentido, en caso de que la ONU no quede satisfecha con la ejecución de alguna fase del proceso electoral, el órgano electoral nacional encargado de la gestión del proceso electoral tendrá que ajustarse a las recomendaciones propuestas por la ONU. Un ejemplo claro de esta práctica es la Misión de la ONU desarrollada en Namibia en 1989<sup>171</sup>. Se considera que la supervisión es la actividad de asistencia técnica más intrusiva de todas, ya que su mandato autoriza a una OIG a gestionar el proceso electoral<sup>172</sup>.

Fuera del ámbito de la ONU, la supervisión pretende proteger y mejorar la integridad del proceso electoral por medio de una agencia que será la encargada de supervisar el proceso electoral<sup>173</sup>. En Europa, ha sido principalmente la OSCE la que ha desarrollado actividades de supervisión electoral<sup>174</sup>, principalmente en Bosnia y Herzegovina<sup>175</sup>, donde en el transcurso de siete años se

---

<sup>164</sup> Véase la definición original en: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997, p. 10.

<sup>165</sup> DE RAULIN, A., “L’action des observateurs internationaux dans le cadre de l’ONU et de la société internationale », *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, Tome 1995, Vol. 99, p. 587 [567-604].

<sup>166</sup> Para llevar a cabo esta actividad se necesita un mandato bien de la AGNU o bien del CSNU.

<sup>167</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *UNDP and electoral assistance: ten years of experience*, New York, United States, 2002, p. 8.

<sup>168</sup> BEIGBEDER, Y., op. cit., p. 111.

<sup>169</sup> United Nations, *Policy Directive on UN Electoral Assistance. Supervision, Observation, Panels and Certification*, op. cit., pp. 4-5.

<sup>170</sup> CASTRO RIAL, F.; JARILLO, Á.; TRILLO, E., op. cit., pp. 41.

<sup>171</sup> Para mayor información de esta misión véase: United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) (April 1989 March 1990), disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untag.htm> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>172</sup> DARNOLF, S., “International electoral support. Helping or hindering democratic elections?”, *IPSA-ECPR Joint Conference*, Sao Paulo, 16-19 February 2011, p. 4.

<sup>173</sup> ACE Project, voz: agencias de supervisión. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ei/eic/eic03>

<sup>174</sup> OSCE, *Informe anual de las actividades de la OSCE en 2014*, 2015.

<sup>175</sup> Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, *Report on the elections in Bosnia and Herzegovina (11 November 2000)*, CG/Bur (7) 72, 12 January 2001, § 2.

realizó casi una elección por año<sup>176</sup>, así como en el territorio de Kosovo<sup>177</sup>. La UE también ha contribuido a la supervisión electoral, pero desde un punto de vista financiero, ayudando a la OSCE en la organización y supervisión de las elecciones en Bosnia y Herzegovina de 1996, 1997 y 1998<sup>178</sup>, así como contribuyendo económicamente a la supervisión de las elecciones municipales y parlamentarias del mismo país. En algunos países, la supervisión es una tarea desempeñada por algunos Ombudsmen, comisionados de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo<sup>179</sup> e incluso por el propio Tribunal Constitucional<sup>180</sup>.

A mayor abundamiento, la práctica más reciente en materia electoral ha consistido en solicitar a la ONU que certifique los procesos electorales en algunos países. Entendida como un proceso legal por el que una autoridad aprueba (esto es, "certifica") no sólo los resultados finales de una elección nacional, sino también el proceso<sup>181</sup>, la certificación se solicita al Secretario General de la ONU ya sea por medio del CSNU o por la AGNU. En este caso, la ONU debe certificar la credibilidad de todos y cada uno de los aspectos del proceso electoral desarrollado por la autoridad electoral nacional<sup>182</sup>, esto es, que se den todas las garantías necesarias para celebrar elecciones presidenciales y legislativas abiertas, libres, limpias y transparentes con arreglo a las normas internacionales<sup>183</sup>. De la misma manera, la ONU presentará una declaración final dando fe de la credibilidad de la elección.

Existen dos variantes de la actividad de certificación: en primer lugar, aquella en la que la ONU es plenamente responsable de la organización de las elecciones y desempeña un rol principal (por ejemplo, como sucedió en Timor Oriental en 2007<sup>184</sup> o en Nepal en 2008); y aquella en la que la

---

<sup>176</sup> RAGARU, N., « Élections, légitimité politique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2003, vol 34, no. 1, p. 84 (pp. 83-102).

<sup>177</sup> KRIEGER, H., *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge University Press, 2001, p. 185, § 9, a). Todas las referencias a Kosovo en este estudio, ya sea el territorio, las instituciones o la población, se entenderán en pleno cumplimiento de la Resolución 1244 del CSNU y sin perjuicio del estatuto de Kosovo.

<sup>178</sup> Unión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, 11 de abril de 2000, COM(2000) 191 final, pp. 31-32.

<sup>179</sup> VALVERDE, R., "Del Boletín electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después", op. cit., pp. 111, cita número 9 (103-127).

<sup>180</sup> ACE Project, voz: "supervision officielle", Disponible en: <http://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/eid/eid06/eid06a>

<sup>181</sup> ONUCI, *10 questions sur la certification d'élections au Côté d'Ivoire*, Cellule de certification des élections, Abidjan, mai 2009.

<sup>182</sup> United Nations, *Policy Directive on UN Electoral Assistance. Supervision, Observation, Panels and Certification*, op. cit., p. 9.

<sup>183</sup> Naciones Unidas, Resolución 1765 (2007) aprobada por el CSNU en su 5716ª sesión, celebrada el 16 de julio de 2007, S/RES/1765 (2007), § 6.

<sup>184</sup> La utilización indistinta de los diferentes tipos de asistencia técnica produce una gran confusión tanto para la ONU como para sus Estados miembros. Un ejemplo se produce en la certificación realizada por la ONU en Timor Oriental. Si bien tras la Resolución del CSNU 1690 (2006) (S/2006/628 de 8 de agosto de 2006) el informe del SG anunció que la *certificación* sería la mejor alternativa para garantizar las elecciones en Timor Oriental, el Gobierno de dicho país solicitó a la ONU una "*verificación*". Siendo esto así, el CSNU aprobó una resolución fijando el mandato de la UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT) consistente en "prestar apoyo a Timor-Leste en todos los aspectos del

ONU no se ocupa de la organización de las elecciones (tal y como sucedió en Costa de Marfil en 2007).

Finalmente, el acompañamiento electoral es una nueva práctica electoral que se ha instalado recientemente en algunos países de Iberoamérica<sup>185</sup>reemplazando así a la OE tradicional, lo que ha generado ciertas dudas en la sociedad y en la doctrina sobre la transparencia del proceso electoral bajo esta nueva práctica. Además, algunas OIGs (principalmente UNASUR<sup>186</sup> y ALBA<sup>187</sup>) se han mostrado garantes de este nuevo modelo de OE. Puede incluso decirse que esta actividad es más propia de una metodología de OE realizada entre iguales (*inter pares*) como puede ser la llevada a cabo por UNIORE<sup>188</sup>, cuyas misiones de acompañamiento están compuestas por oficiales electorales que presencian los diferentes comicios, intercambian experiencias de trabajo y aprenden mutuamente de ellas.

El acompañamiento electoral implica una presencia más simbólica de los testigos internacionales, centrándose principalmente en los procedimientos durante la jornada electoral sin juzgar la calidad de las elecciones ni expresar críticas sobre la administración electoral<sup>189</sup>.

Distinguimos tres particularidades que caracterizan el acompañamiento electoral. En primer lugar, el acompañamiento electoral no evalúa sistemáticamente el proceso electoral y tampoco despliega

---

proceso relativo a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, incluso mediante apoyo técnico y logístico, asesoramiento en materia de política electoral y verificación o por otros medios” (subrayado propio). Aunque este párrafo no hace referencia expresa a la certificación, deja una puerta abierta al formular “*otros medios*”. De igual manera, esta certificación encuentra su base legal en el párrafo 9 el cual establece claramente que “Timor debe promulgar legislación electoral que prevea la supervisión, organización, administración y celebración de las elecciones de 2007 con libertad, limpieza y justicia, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de establecer un mecanismo independiente, y que refleje el consenso general en Timor-Leste respecto de las modalidades adecuadas para el proceso electoral de 2007”. Para mayor información véase: Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1704 (2006), *La situación en Timor-Leste*, 25 de agosto de 2006, S/RES/1704 (2006), §§ 4 b), 9. Disponibles en: [https://undocs.org/es/S/RES/1704%20\(2006\)](https://undocs.org/es/S/RES/1704%20(2006)) [consultado 10 de enero de 2022].

<sup>185</sup> El 16 de agosto de 2011, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua publicó el reglamento relativo a las actividades de acompañamiento electoral, que es sustancialmente distinto al reglamento de observación electoral (aprobado el 5 de abril del 2001 por la Asamblea Nacional) y difiere igualmente de la figura que establece la Ley electoral de Nicaragua (concretamente en sus arts. 10.8 y 27.8). Para mayor información véase: Diario Oficial de Nicaragua, *Ley No. 311* de 26 de mayo de 2012, No. 168, de 4 de septiembre de 2012. En Venezuela, el Consejo Nacional Electoral aprobó el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Resolución N° 130118-0005, 18 de enero de 2013) que regula la figura del acompañante electoral (Título XIV). Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/reglamentos/Reglamento\\_General\\_LOPRE.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/reglamentos/Reglamento_General_LOPRE.pdf). [consultado 10 de enero de 2022]. Es importante destacar que en otros países iberoamericanos, por ejemplo, en Honduras, coexiste la figura del observador electoral (tanto internacional como nacional) junto con la figura del acompañante internacional. Para mayor información sobre Honduras, véase: Tribunal Supremo Electoral, *Reglamento de observación y acompañamiento para el proceso de elecciones primarias 2017* (Acuerdo No.03-2017). Disponible en: [http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2017/Acuerdo%2003-2017%20REGLAMENTO\\_DE\\_OBSERVACION\\_EP2017.pdf](http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2017/Acuerdo%2003-2017%20REGLAMENTO_DE_OBSERVACION_EP2017.pdf) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>186</sup> Unión de Naciones Suramericanas.

<sup>187</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

<sup>188</sup> Unión Interamericana de Organismos Electorales.

<sup>189</sup> McCONNEL S., McCOY J., McCARTHY M., “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”, *América Latina Hoy*, N 70, 2015, p. 111 (pp.109-132).

una OE de larga duración, sólo OE de corto plazo<sup>190</sup>. En segundo lugar, destaca el carácter confidencial del informe electoral del acompañamiento que contiene el análisis, las conclusiones y las recomendaciones de los acompañantes<sup>191</sup>. Esto vulnera el principio de transparencia y rendición de cuentas que se le exige a las instituciones. Además de crear inseguridad jurídica y pérdida de la confianza en las instituciones, la ciudadanía teme por la suspensión de la democracia y del Estado de Derecho<sup>192</sup>. Finalmente, el acompañamiento impone una serie de restricciones a una serie de aspectos, tales como: a) la libertad de movimiento, debido a que cualquier movilidad debe ser acordada previamente por la autoridad nacional electoral<sup>193</sup>; b) la libertad de declaraciones, informaciones y opiniones sobre el proceso electoral<sup>194</sup>; c) el número de acompañantes que deben configurar una misión<sup>195</sup>; d) al trabajo desempeñado, esto es, los acompañantes deben cumplir el acuerdo aprobado previamente con la autoridad electoral nacional<sup>196</sup>; e) la duración para ejercer las funciones de acompañante; y f) la OE nacional, esto es, al derecho de acreditarse, ya que se impide participar en este acompañamiento a determinadas organizaciones civiles sobre la base de una ideología política concreta<sup>197</sup>, así como a determinados partidos políticos<sup>198</sup>.

A simple vista, este acompañamiento acota, todavía más si cabe, la OE. Incluso puede considerarse que algunos de sus elementos característicos contradicen las libertades y garantías de los observadores electorales acordadas en la DePOIE de 2005. Puede decirse que esta nueva práctica refuerza el principio de soberanía del Estado, ya que rechaza cualquier injerencia a la soberanía del mismo.

Es importante tener en cuenta que en aquellos países en los que se recoge legalmente la figura del acompañamiento electoral, su nomenclatura difiere en función del sujeto que la desempeñe. Así pues, si esta actividad la desempeñan las OIGs o bien las OINGs extranjeras, se le llamará

---

<sup>190</sup> Ibid., p. 121.

<sup>191</sup> Consejo Nacional Electoral de Venezuela (CNE), *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Resolución N° 130118-0005, 18 enero de 2013, art. 488. Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/reglamentos/Reglamento\\_General\\_LOPRE.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/reglamentos/Reglamento_General_LOPRE.pdf) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>192</sup> Instituto de Altos Estudios Europeos, *Misión de Apoyo Internacional a la Observación de las Elecciones Presidenciales en Venezuela (14 de abril 2013)*, Red Internacional de Universidades para la Paz, 2013. Disponible en: [http://www.iaee.eu/material/Informe\\_Final\\_Observacion\\_Electoral\\_Venezuela\\_14\\_abril\\_2013.pdf](http://www.iaee.eu/material/Informe_Final_Observacion_Electoral_Venezuela_14_abril_2013.pdf) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>193</sup> Consejo Supremo Electoral, Nicaragua, *Reglamento de Acompañamiento Electoral*, 2011, art. 20. Disponible en: <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2011-08-16/publican-reglamento-para-actividades-de-acompanamiento-electoral/> [consultado el 3 de enero de 2022]; CNE, *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*, op. cit., art. 485.

<sup>194</sup> CNE, *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*, op. cit., art. 484.

<sup>195</sup> Consejo Supremo Electoral, Nicaragua, *Reglamento de Acompañamiento Electoral*, op. cit., art. 10.

<sup>196</sup> CNE, *Reglamento General* ..., op. cit., art. 485.

<sup>197</sup> Ibid., art. 477.

<sup>198</sup> Para este análisis hemos tenido en cuenta la normativa existente tanto en Venezuela (Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales) como en Nicaragua (Reglamento relativo a las actividades de acompañamiento electoral en las elecciones).



“acompañamiento electoral”, mientras que, si esta actividad se realiza por ONGs nacionales, se llamará, extrañamente, OE.

## 2.2 La protección convencional del derecho de sufragio en el ámbito universal

### 2.2.1 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Tras la adopción de la DUDH, y siguiendo el deseo de la AGNU<sup>199</sup>, se inició la redacción de un instrumento jurídico vinculante cuyo objetivo no era otro que la protección de los derechos fundamentales. Si bien originalmente la ONU había encomendado la elaboración de un solo cuerpo normativo, durante los años de la Guerra Fría los Estados occidentales plantearon que este proyecto se dividiera en dos tratados con obligaciones y órganos de control diferentes<sup>200</sup>. Finalmente se redactaron dos instrumentos jurídicos distintos, uno para los derechos civiles y políticos, el llamado PIDCP, y otro para los derechos económicos, sociales y culturales<sup>201</sup>. Ambos Pactos, así como el Protocolo facultativo al PIDCP<sup>202</sup>, se adoptaron el 16 de diciembre de 1966 por la AGNU<sup>203</sup> y entraron en vigor diez años más tarde<sup>204</sup> tras la ratificación de 35 Estados. A diferencia de la DUDH, estos Pactos se dirigen a los Estados y no a los individuos<sup>205</sup>.

Primer y único instrumento jurídico vinculante de carácter universal que hace referencia al derecho a unas elecciones libres, el PIDCP es la norma de referencia en la mayoría de Estados miembros de las OIGs objeto estudio en esta investigación (CdE, UE, OSCE, OEA y UNASUR).

---

<sup>199</sup> AGNU, Résolution 217 (III) *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 217e résolution, 3e session, A/RES/217 (III).

<sup>200</sup> Véase: AGNU, résolution 543 (VI), *Rédaction de deux projets de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 5 février 1952.

<sup>201</sup> AGNU, Resolución 543 (VI), *Redacción de dos proyectos de pactos internacionales de derechos del hombre*, 5 de febrero de 1952, §1. Disponible en:

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/543\(VI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/543(VI)&Lang=S&Area=RESOLUTION) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>202</sup> Dicho protocolo establece un sistema de control de cumplimiento de las disposiciones del PIDCP, mediante la atribución al CDH la facultad de atender comunicaciones individuales en relación con supuestas violaciones a dicho tratado por los Estados parte. La adhesión a este protocolo es facultativa. Una vez que un Estado se adhiere al mismo, cualquier persona sometida a su jurisdicción (es decir, no necesariamente un nacional) podrá presentar una comunicación ante el CDH si considera que dicho Estado parte ha vulnerado alguno de los derechos comprendidos en el PIDCP. El 17 de enero de 1985, España se adhirió al Protocolo facultativo del PIDCP, adoptado en Nueva York por la AGNU, el 16 de diciembre de 1966. BOE núm. 79, de 2 de abril de 1985, páginas 8757 a 8759.

<sup>203</sup> AGNU, Resolución 2200(XXI), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966.

<sup>204</sup> El 23 de marzo de 1976 entró en vigor el PIDCP y el 3 de enero de 1976 entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales.

<sup>205</sup> Para un estudio detallado sobre la protección de los Derechos humanos en el ámbito europeo e internacional véase: SALINAS DE FRÍAS, A., et al., *La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 19-58.

### 2.2.1.1 El derecho a la libre determinación de los pueblos

El art. 1 PIDCP proclama el derecho de los pueblos a la libre determinación, tal y como previamente había sido establecido en la Carta de Naciones Unidas en su art. 1.2. Así, el principio de autodeterminación “supone para un pueblo colonial su derecho a ser consultado, a expresar libremente su opinión sobre cómo desea conformar su condición política y económica y si tal fuera el caso, el derecho a convertirse en un Estado soberano e independiente”<sup>206</sup>.

En sus inicios, el concepto de “libre determinación” no estaba relacionado con el contexto geopolítico colonial de los años 50 y 60, sino que estaba más bien relacionado al “concepto westfaliano estatal de igualdad soberana”<sup>207</sup>. Fue gracias a la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Res. 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 de la AGNU<sup>208</sup>) que este concepto continuó evolucionando hasta convertirse en sinónimo de autoorganización interna (Res. de la AGNU 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970). Esta Res. 2625 contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional en la que se concibe el principio de autodeterminación en su doble vertiente, de derecho de los pueblos y el deber de los Estados, y donde aparece implícito el valor de la democracia asimilado al principio de la libre determinación de los pueblos. Además, la Res. 2625 de 1970 reconoce que la unidad nacional e integridad territorial de un Estado quedaba protegida frente a las reivindicaciones secesionistas constituidas en el derecho de libre determinación, siempre que ese Estado estuviese dotado «de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color»<sup>209</sup>. En este sentido, ningún Estado debe soportar reivindicaciones secesionistas siempre que garantice la igualdad de todos en las tareas públicas y defienda su unidad nacional e integridad territorial por todos los medios legales.

Cuando en 1970 se desarrolló dicho principio (circunscrito en la Res. 1514 a las situaciones de dominación colonial, racista o extranjera), la Res. 2625 concibe que no sólo es un derecho de los pueblos, sino que es deber de los Estados conducirse de conformidad con ese principio. Y que la libre determinación en el seno de un Estado consolidado en su territorio y democrático, se ejercía mediante «la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo» constituyendo una de las «formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo»<sup>210</sup>.

---

<sup>206</sup> Para un estudio más detallado véase: SALINAS DE FRÍAS, A. (Dir), *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2019; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Madrid, Trotta, 2008.

<sup>207</sup> MANGAS MARTÍN A., «Democracia y Estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas», *Revista catalana de dret públic*, núm. 50 (junio 2015), p. 1-18.

<sup>208</sup> Denominada “Carta Magna de la Descolonización” de 1960. Para mayor información véase: MIAJA DE LA MUELA, A: “La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho internacional”, *Anales de la Universidad de Valencia*, Vol. XXXIX, cuaderno I, 1965, pp. 49 y ss.

<sup>209</sup> AGNU, Resolución 2625 (XXV) 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.

<sup>210</sup> *Ibid.*, Anexo: *El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*.

Esto es, el desarrollo legal del derecho de autodeterminación lo convirtió en la base del principio democrático de tal manera que el art. 1 PIDCP “reconoce a todos los pueblos de todos los Estados una participación libre, justa y abierta en el proceso democrático de gobierno libremente elegido<sup>211</sup>”.

### 2.2.1.2 El derecho a unas elecciones libres y a la participación política

El derecho de participación política aparece regulado en los dos primeros párrafos del art.25 PIDCP (esto es, la participación en la dirección de los asuntos públicos), que fue objeto de interpretación posteriormente por parte del Comité de Derechos Humanos (en adelante, CDH), concretamente en su Observación General (en adelante, OG) núm. 25<sup>212</sup>. Si bien el enunciado del art. 25 PIDCP puede parecer similar al que encontramos en el art. 21 DUDH, existen determinados matices que indican lo contrario. En primer lugar, el art. 25 PIDCP introduce una prohibición relativa a las discriminaciones y restricciones del art. 2 PIDCP. Sin mencionar en absoluto el concepto de “democracia”, el art. 25 PIDCP se refiere a la participación política, introduce una serie de aspectos relativos a los derechos humanos en el proceso electoral, identifica las elecciones como un componente central de la participación política y define una serie de elementos electorales<sup>213</sup>.

De cara a calibrar el alcance del art. 25 PIDCP, es imprescindible detenerse en analizar su contenido. En primer lugar, el art. 25 se refiere a “cada uno de los ciudadanos” delimitando de esta manera el contenido del art. 21 DUDH que utiliza el término “toda persona”. Así pues, la OG25 precisa que el art. 25 se dirige a "cada uno de los ciudadanos" y determina que los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía<sup>214</sup>. Además, este artículo trata las medidas positivas que deben adoptar los Estados para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva<sup>215</sup>.

Por un lado, el primer párrafo del art. 25, similar al del art. 21 DUDH, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar “en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de

---

<sup>211</sup>FRANCK, T. M., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1. (Jan., 1992), pp. 46-91.

<sup>212</sup> Naciones Unidas/Comité Derechos Humanos (CDH), Observación General núm. 25, *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto* (art. 25), 12 de julio de 1996, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996). Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>213</sup> Election Observation and Democratic Support (EODS), *Compendio de normas internacionales para las elecciones*, Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, p. 22.

<sup>214</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 25, op. cit., § 3.

<sup>215</sup> Ibid., § 12.

representantes libremente elegidos”<sup>216</sup>. El concepto de “dirección de los asuntos públicos” debe entenderse como el ejercicio del poder político a través del ejercicio del poder legislativo, ejecutivo y administrativo<sup>217</sup>. Así, la OG estipula que el art. 25 engloba tanto los mecanismos de consulta popular (esto es, los referéndums o las asambleas populares) como de democracia representativa (esto es, los procesos electorales conformes al art. 25.2 PIDCP)<sup>218</sup>. Lo cierto es que los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando deciden cuestiones de interés público mediante referéndums, asambleas populares u otros procesos electorales<sup>219</sup>. Sin embargo, esta disposición no cubre las cuestiones de empleo en el sector privado tales como la elección de un empleado para formar parte de un comité de empresa<sup>220</sup>.

Siguiendo con este análisis, el párrafo segundo del art. 25 recoge dos aspectos distintos. Por un lado, anuncia los elementos necesarios del derecho de sufragio, es decir, el derecho de “votar y ser elegido 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, por otro lado, contiene la idea de un ciclo electoral en el que se aplican los diferentes elementos de las elecciones.

Por lo que hace a los elementos necesarios del derecho de sufragio, son cinco los elementos a destacar. En primer lugar, el derecho a ser elegido consiste en que todos los ciudadanos reconocidos por la ley deben tener no sólo el derecho, sino también la posibilidad de presentarse como candidatos, incluso como candidatos independientes<sup>221</sup>. Según la OG 25, “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”<sup>222</sup>. En este sentido, para que se pueda elegir entre distintos candidatos, la legislación nacional debe contener una regulación adecuada sobre la inscripción de partidos y de candidatos para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las opiniones políticas y no caer en las distinciones mencionadas en el art.2 PIDCP. En segundo lugar, el elemento universal del sufragio se refiere a todos los ciudadanos a quienes se le otorga el derecho de voto. Además, la igualdad del sufragio se refiere al principio clásico de “una persona, un voto” y a la regla general de que el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro<sup>223</sup>. Sin embargo, esta regla puede violarse en caso de que se establezcan “distritos electorales con diferencias sustanciales en el número de votantes por escaño, pese a que la legislación electoral requiere que los distritos electorales sean proporcionales al número de

---

<sup>216</sup>Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos*, Nueva York, 16 diciembre 1966, art. 25 a). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>217</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 25, op. cit., § 5.

<sup>218</sup> Ibid., §§ 6, 7.

<sup>219</sup> Ibid., § 6.

<sup>220</sup> La ONU/Comité de Derechos Humanos, Dictamen a tenor del párrafo 4 del art. 5 del Protocolo facultativo del PIDCP, *Caso Mümtaz Karakurt c. Austria*, Comunicación No. 965/2000, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (2002), § 8.2. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/965-2000.html> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>221</sup> EODS, *Compendio de normas internacionales ...*, op. cit., p. 25.

<sup>222</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 25, op. cit., § 15.

<sup>223</sup> Ibid, § 21.

habitantes”<sup>224</sup>. Por cuanto se refiere al elemento relativo al secreto del voto, conviene destacar que varios países hicieron reservas al párrafo b) del art. 25 PIDCP. Así pues, en Suiza este artículo se aplicaría sin perjuicio de las disposiciones del derecho cantonal y comunal que prevén o admiten que las elecciones en el seno de las asambleas no se realicen a voto secreto; por otro lado, si bien Kuwait efectuó una reserva a este artículo en el momento de la ratificación del PIDCP, ya que su ley electoral sólo permitía el derecho de sufragio activo y pasivo a los votantes del género masculino, sin embargo, el 20 de mayo de 2016 el Gobierno kuwaití notificó su decisión de retirar parcialmente dicha reserva<sup>225</sup>. Finalmente, el elemento relativo a la libre expresión de la voluntad de los electores sirve como recapitulativo de los elementos anteriores y, al hilo de lo anterior, conviene distinguir tanto unas salvaguardas internas como externas. Por lo que hace a las salvaguardas internas, y en relación con la financiación de las campañas, es importante determinar que los partidos políticos y los candidatos no pueden llevar a cabo una campaña electoral si no disponen de los fondos suficientes. Es el propio CDH el que sentó unos principios garantizando de esta manera un equilibrio cuando afirmó que “la limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica”<sup>226</sup>. Por lo que hace a las salvaguardas externas, y para que las elecciones sean competitivas es necesario no sólo la existencia de una autoridad electoral independiente, que supervise el proceso electoral y garantice que éste se desarrolla de conformidad con el PIDCP en condiciones de equidad e imparcialidad<sup>227</sup>, sino también la seguridad de las urnas y que el escrutinio de los votos se realice en presencia de los candidatos o de sus agentes. Este escrutinio y su proceso de recuento deben ser independientes y estar sujetos a revisión judicial “o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos”<sup>228</sup>.

Por lo que hace a la idea de un ciclo electoral, conviene señalar que el derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos es un derecho continuo<sup>229</sup> que no se limita sólo al simple acto de votar en las elecciones, sino que implica que las elecciones son un proceso cíclico. La periodicidad es un requisito que se encuentra también en el art. 25 e implica que el sufragio debe “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”<sup>230</sup>. Este carácter continuo

---

<sup>224</sup>Caso *Mátyus vs Slovakia*, Comunicado núm. 923/2000, 22 de julio de 2002, CCPR/C/75/D/923/2000, § 9.2. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/923-2000.html> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>225</sup>United Nations Treaty Collection, *Chapter IV Human Rights, 4. International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 16 December 1966*, Declarations and Reservations. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>226</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 25, op. cit., § 19.

<sup>227</sup> Ibid., § 20

<sup>228</sup> Ibid., § 20.

<sup>229</sup> EODS, *Compendio de normas internacionales ...*, op. cit., p. 22.

<sup>230</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 25, Ibid, § 9.

hace que deban tenerse en cuenta otros derechos humanos vinculados al derecho de participación tales como los derechos políticos relativos a la libertad de asociación (art. 22), de reunión pacífica (art. 21) y la libertad de expresión (art. 19), necesarios para que las elecciones se consideren auténticas. Con respecto a este último, el CDH determinó que de la lectura combinada de los art. 19 y 25 se desprende que los ciudadanos, “por conducto de los medios de información, deberían tener amplio acceso a la información y la oportunidad de difundir información y opiniones acerca de las actividades de los órganos constituidos por elección y de sus miembros”<sup>231</sup>.

Es importante resaltar que el ámbito de aplicación del art. 25 PIDCP no se circunscribe a unas elecciones concretas, a diferencia de la limitación recogida en el art. 3 PA1 del CEDH que se refiere únicamente a las elecciones del cuerpo legislativo.

Así pues, el derecho de participación política conforme al PIDCP es un derecho de vocación universal que podrá ser exigido por los observadores electorales siempre y cuando el Estado anfitrión lo haya ratificado. El art. 25 PIDCP es una norma obligatoria para aquellos Estados que lo han ratificado, en la actualidad 173 Estados<sup>232</sup> de los 193 que forman parte de Naciones Unidas. Teniendo en cuenta el gran número de ratificaciones del PIDCP, puede considerarse su alcance como universal, reconociendo la existencia de un derecho humano a la participación política en el Derecho Internacional Público, esto es, una norma con efectos *erga omnes*, aunque exista todavía hoy un número reducido de Estados que no lo hayan ratificado, lo cual impide a sus ciudadanos participar en el gobierno de sus respectivos países.

#### **a) El órgano de vigilancia para supervisar el cumplimiento del PIDCP: el Comité de Derechos Humanos**

Es el art. 28 PIDCP el que establece la creación de un CDH. Compuesto por 18 miembros, elegidos por un mandato de cuatro años<sup>233</sup>, este Comité entró en funcionamiento el 1 de enero de 1977 y se caracteriza porque examina los informes periódicos presentados por los Estados Parte relativos a las medidas adoptadas por el Estado para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y a los progresos realizados en su disfrute<sup>234</sup>. Así pues, el Comité transmite los comentarios generales<sup>235</sup>, examina las denuncias individuales, de acuerdo con el procedimiento señalado en el Protocolo o examina quejas interestatales.

<sup>231</sup> Naciones Unidas/CDH, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Dictamen, *Robert W. Gauthier v. Canada*, Comunicación N° 633/1995, CCPR/C/65/D/633/1995, 5 de mayo de 1999, § 13.4.

<sup>232</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos*, Nueva York, 16 diciembre 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> [consultado el 9 de enero de 2022].

<sup>233</sup> Arts. 28.1 y 32 PIDCP.

<sup>234</sup> Naciones Unidas/CDH, *Directrices consolidadas para los informes de los Estados presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/66/GUI/Rev.2, 26 de febrero de 2001, § B.1.

<sup>235</sup> Art. 40.4 PIDCP.

En principio, los Estados deben tener en cuenta la opinión del Comité que, a través de sus comentarios generales, explica el alcance y el significado de las disposiciones del Pacto y aclara las cuestiones generales cada vez que aparezcan en el proceso de implementación<sup>236</sup>. Las Observaciones Generales constituyen la sola interpretación autorizada del Pacto, y se benefician de la autoridad moral del Comité. En este sentido, baste señalar que la naturaleza de la obligación jurídica impuesta a los Estados Parte en el PIDCP fue objeto en 2007 de una OG en la que el Comité subrayó que el Tratado contenía obligaciones *erga omnes*<sup>237</sup>. Esta OG, que trata la cuestión de la reparación en caso de violación de una disposición del PIDCP, afirma que estas reparaciones pueden consistir en “la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia y la reforma de las leyes y prácticas aplicables, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos”<sup>238</sup>.

Así pues, el Comité ejerce varias funciones: a) una función administrativa, consistente en el estudio de los informes de los Estados; b) una función de naturaleza diplomática cuando pone sus buenos oficios a disposición de los Estados Parte interesados con el objetivo de llegar a una solución amistosa<sup>239</sup> en el marco de un litigio relacionado con el respeto del PIDCP; c) una función casi-jurisdiccional, según la cual el Comité recibe y considera las comunicaciones de aquellos individuos que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto<sup>240</sup>. Aunque los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo no son la decisión de un órgano judicial, presentan algunas características similares, ya que se emiten con “espíritu judicial”<sup>241</sup>.

Por medio de una OG<sup>242</sup>, el Comité ha desarrollado el art. 25 PIDCP. Así pues, para que unas elecciones sean libres y justas es necesario igualmente contar con elementos adicionales como: la

---

<sup>236</sup> TOMUSCHAT C., *Pacte International relatif aux droits civils et politiques*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009, p.3. Disponible en: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/iccpr/iccpr\\_f.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/iccpr/iccpr_f.pdf) [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>237</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, § 2. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRATdbWLgyA1RX6IE1VC%2FXrdwy1JEojEGK4mF1mRwn5H9lw%3D%3D> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>238</sup> *Ibid.*, § 16.

<sup>239</sup> HENNEBEL, L., *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies : Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruylant, 2007, p. 29.

<sup>240</sup> Naciones Unidas, *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 diciembre de 1966, aprobado por la AGNU, Resolución 2200 A (XXI), art. 1. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>241</sup> Naciones Unidas/CDH, OG núm. 33, *Obligaciones de los Estados parte con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/GC/33, 25 de junio de 2009, § 11.

<sup>242</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (art. 25)*: 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments). Disponible en:

libertad de expresión, asociación y reunión (párrafo 12 de la OG núm. 25); la no discriminación con respecto al derecho al voto de los ciudadanos (párrafo 3 de la OG núm. 25); el rechazo de cualquier restricción al derecho de sufragio tanto activo y pasivo basada en la afiliación política (párrafo 15 de la OG núm. 25); que los votantes sean libres para apoyar u oponerse al gobierno sin ningún tipo de influencia o coerción de ningún tipo (párrafo 19 de la OG núm. 25), y que los Estados informen cómo están representadas las opiniones políticas de la comunidad en los órganos elegidos (párrafo 22 de la OG núm. 25). Puede decirse que la OG núm.25 proporciona una base jurídica para obligar a los Estados a celebrar “elecciones genuinas y periódicas”<sup>243</sup> y representa un apoyo importante del ideal democrático.

Ahora bien, si el CDH tiene por finalidad ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones que les incumben en relación con los informes presentados, las OG tratan algunas cuestiones, pero no limitan el PIDCP. La finalidad de estas Observaciones Generales no es otra que la de “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 (...) 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”<sup>244</sup>.

De otra parte, es importante señalar el rol del CDH en relación con el derecho de participación política reflejado en el art. 25 PIDCP. Así, siguiendo la función casi-jurisdiccional del CDH, el Comité determina el alcance del derecho de participación política reflejado en el art. 25 PIDCP y establece que “el significado del apartado a) del art. 25 del Pacto no puede ser que todos los ciudadanos pueden decidir si participar directamente en la dirección de los asuntos públicos o hacerse representar por representantes libremente elegidos. Corresponde al sistema legal y constitucional del Estado Parte prever las modalidades de tal participación”<sup>245</sup>. El Comité continúa afirmando que no puede interpretarse que el art. 25 a) del Pacto signifique que cualquier grupo directamente afectado tenga un derecho incondicional a elegir las modalidades de su participación en la dirección de los asuntos públicos, porque ello significaría extrapolar el derecho a la participación directa de los ciudadanos mucho más allá del alcance del art. 25 a).

---

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>243</sup> VARAYUDEJ, S., “A Right to Democracy in International Law: Its Implications for Asia”, *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 12, Issue 1, Article 2, 2006, p. 9. Disponible en: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol12/iss1/2> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>244</sup> Naciones Unidas, “Observaciones generales adoptadas por el CDH con arreglo al párrafo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos*, (CCPR/C/21/Rev.1, fecha: 19 de mayo de 1989), HRI/GEN/1/Rev.5 26 de abril de 2001, p. 120. Disponible en: <https://www.servindi.org/pdf/ObservacionesyRecomendacionesGenerales.pdf> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>245</sup> Naciones Unidas/CDH, *Marshall v. Canada*, Comunicación núm. 205/1986, CCPR/C/43/D/205/1986 (1991). Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/205-1986.html> [consultado el 3 de enero de 2022].



## b) Elementos que distinguen el art. 25 PIDCP del art. 21 DUDH

Existen dos elementos que distinguen principalmente el art. 25 PIDCP del art. 21 DUDH.

Por un lado, si bien el art. 21 (3) DUDH establece que “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno”, esta disposición reconoce que la soberanía del pueblo no fue tenida en cuenta en el art. 25 PIDCP porque en caso de haberse incluido habría una base para indicar que los Estados tienen la obligación legal de formar gobiernos sólo a voluntad del pueblo. Pero tal y como han señalado Coleman y Maogoto, “el art. 25 PIDCP habla del derecho a participar en los asuntos públicos, incluido el derecho a elecciones auténticas y periódicas, pero no pretende condicionar a la autoridad gubernamental al respeto de la voluntad del pueblo”<sup>246</sup>.

Lo que el art. 25 PIDCP intenta poner de manifiesto es que cuando los Estados ya tienen gobiernos electos, el derecho de sufragio activo y pasivo debe extenderse a todos los ciudadanos sin discriminación. Sin embargo, donde hay gobiernos no electos, no existe un requisito para que estos celebren elecciones, ya que la voluntad de la gente no tiene por qué ser la base de la autoridad del gobierno. Esta interpretación deriva del hecho de que cuando se redactó el PIDCP, la mayoría de los Estados firmantes estaban regidos por gobiernos dictatoriales o no electos. Tal y como observan además Coleman y Maogoto, “el lenguaje del art. 25 fue redactado intencionalmente de manera suficientemente amplia para acomodar la amplia gama de sistemas gubernamentales existentes entre las partes iniciales del pacto”<sup>247</sup>. Y desde que el PIDCP entró en vigor, muchos Estados signatarios se encuentran aún bajo gobiernos no elegidos, sin ser acusados de violar las disposiciones del artículo<sup>248</sup>.

La segunda diferencia entre el PIDCP y las disposiciones de la DUDH es que, aunque el CDH ha interpretado que la expresión “asuntos públicos” del art. 25 (a) incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo, dicha disposición no garantiza a los ciudadanos el derecho a participar en la gobernanza de sus países. Como lo explica el documento *travaux préparatoires* del convenio, el párrafo (a) es la regla general, mientras que el párrafo (b) es la aplicación de esa regla<sup>249</sup>. Esto implica que la participación política de los ciudadanos debe ejercerse a través de la elección de representantes para gobernar en su nombre.

---

<sup>246</sup> MAOGOTO, J., COLEMAN, A., "Democracy's Global Quest: A Noble Crusade Wrapped in Dirty Reality?", *Suffolk Transnational Law Review*. 2005; Vol. 28, No. 2., p. 183 (pp. 175-242).

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>248</sup> MODEME, L., “Democratic entitlement in international law? Still far from the promised land”, in Institute for Cultural Diplomacy, The Berlin Human Rights Congress, The Berlin International Economics Congress (4-7 February 2010), participant paper, p. 13.

<sup>249</sup> BOSSUYT M. J., *Guide to the "travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp.469-475; OTTO, D. (1993) “Challenging the ‘New World Order’: International Law, Global Democracy, and the Possibilities for Women”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 3, p. 380.

### **c) La libertad de expresión y los derechos políticos**

El 12 de septiembre de 2011, el CDH adoptó la OG núm. 34 relativa al art. 19 PIDCP relativo a la libertad de opinión y libertad de expresión, derecho respecto del cual el PIDCP no autoriza excepción ni restricción alguna. Debe subrayarse la importancia de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio efectivo del derecho de sufragio. En cualquier proceso electoral es necesario la libre comunicación de informaciones e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes políticos. Ello implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas, así como de informar a la opinión pública sin ningún tipo de censura ni limitaciones. Si bien este aspecto será observado en toda MOE, no efectuaremos en esta tesis su estudio de manera profunda debido a su carácter colateral.

#### **2.2.2. Otros instrumentos internacionales vinculantes que regulan el derecho de participación política**

Existen otros instrumentos jurídicos internacionales que regulan el derecho de participación política y cuyo objetivo no es otro que el de garantizar que todos los derechos establecidos en el PIDCP puedan ejercerse de forma efectiva por los colectivos vulnerables de la sociedad.

Si bien el CEDH no regula expresamente el derecho de participación política, el art. 3PA1 CEDH determina que deben celebrarse elecciones libres, a intervalos regulares, con voto secreto y garantizando en todo momento la libre expresión. En la UE, destaca el art. 22 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE), así como el art. 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE) relativo a los derechos de las personas mayores en el que la participación en la vida social y cultural incluye por supuesto la participación en la vida política. Por otro lado, la OSCE dispone de varios documentos que recogen las disposiciones relativas a los derechos de participación política. Estos documentos son el resultado de un largo proceso de negociación que comenzó con el Acta Final de 1975, conocida como los Acuerdos de Helsinki. Si bien en un principio los Estados de la OSCE no deseaban que dichos instrumentos fuesen jurídicamente vinculantes, las disposiciones de dichos acuerdos pueden leerse como tales<sup>250</sup>. En la OEA, el derecho de participación política ha sido regulado por medio del art. 23 CADH, reproduciendo de manera idéntica el art. 25 PIDCP. Conviene señalar que el derecho de participación queda también garantizado en África gracias a la Carta Africana sobre los derechos de los pueblos y de los ciudadanos de 1981, también conocida como Carta de Banjul. Finalmente, en Asia, la Declaración de Derechos Humanos de Kuala Lumpur, tiene en cuenta algunos aspectos relativos a la participación política, a pesar de no ser jurídicamente vinculante.

---

<sup>250</sup> FOX, G. H., “The Right to Political Participation in International Law”, *Yale Journal of International Law*, Volume 17, Issue 2 (1992), pp. 569.

Estos otros instrumentos jurídicos contienen obligaciones en materia de elecciones democráticas (estándares internacionales) cuyo cumplimiento por parte del Estado anfitrión se verifica igualmente en las MOEs. Destacan, en este sentido, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1952); la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1966); la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales OIT C169 (1989); la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción(en adelante, CNUCC)(2003).

Por lo que hace a la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1953)<sup>251</sup>, esta convención fue el primer instrumento de derecho internacional en reconocer y proteger los derechos políticos de las mujeres. Así pues, establece el derecho de la mujer al sufragio (art. I), a ser elegible en una elección (art. II), y a ocupar cargos públicos (art. III) en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación alguna. Esta convención tiene un ámbito de aplicación limitado y se le considera como un instrumento importante en el avance de los derechos civiles de la mujer a nivel mundial<sup>252</sup>. Todos los Estados miembros de la UE, del CdE, de la OSCE y de la OEA (con la excepción de Uruguay) son Estados Parte de este convenio<sup>253</sup>.

Por su parte, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, entró en vigor el 4 de enero de 1969. Su art. 5 prohíbe y elimina la discriminación racial en todas sus formas y garantiza a todas las personas, sin distinción alguna de raza, color u origen nacional o étnico, el goce de los derechos políticos, como el derecho de sufragio activo y pasivo, por medio del sufragio universal e igual. Todos los Estados miembros de la UE, del CdE, de la OSCE y de la OEA son Estados Parte de este convenio<sup>254</sup>. Además, según la Recomendación General núm. 20 del Comité, si un Estado impone a todas las personas bajo su jurisdicción una restricción a uno de los derechos enumerados en el art. 5 de la Convención, “deberá garantizar que, ni por su finalidad ni por su efecto, la restricción sea incompatible con el

---

<sup>251</sup> Adoptada por la AGNU mediante su Resolución 640 (VII) de 20 de diciembre de 1952, y abierta a la firma y ratificación el 31 de marzo de 1953.

<sup>252</sup> GASPARD, F., “Les droits de la femme : construction d’un enjeu en relations internationales”, *Revue Internationale et Stratégique*, nº 47, 2002, p. 48. Disponible en : <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2002-3-page-46.htm> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>253</sup> United Nations Treaty Collection, Convention on the Political Rights of Women, *Treaty Series*, vol. 193, p. 135, Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVI-1&chapter=16&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en) [consultado el 3 de enero de 2021]. España y Francia ratificaron este convenio el 14 de enero de 1974 y el 22 de abril de 1957 respectivamente. Instrumento de adhesión de 14 de enero de 1974 (B.O.E. nº 97, de 23 de abril de 1974); corrección de errores en BOE de 22 de agosto de 1974).

<sup>254</sup> Adhesión de España al Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobado por la AGNU el 21 de diciembre de 1965, con una reserva a la totalidad del art. XXII (Jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia). BOE núm. 118, de 17 de mayo de 1969.

art.1 de la Convención que forma parte integrante de las normas internacionales de derechos humanos”<sup>255</sup>. De la misma manera, la Recomendación General núm. 25 del Comité relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género solicita a los Estados Parte que describan los factores y las dificultades que se encuentran a la hora de asegurar que “las mujeres disfruten en pie de igualdad y libres de discriminación racial los derechos protegidos por la Convención”<sup>256</sup>.

La AGNU solicitó a la Comisión de la condición jurídica y social de la mujer que elaborara una Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, que la Asamblea aprobó el 7 de noviembre de 1967<sup>257</sup>. A dicha declaración le siguió la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) adoptada con el objetivo de consolidar las normas relativas a los derechos de la mujer y aprobada por la Asamblea General en su Res. 34/180 de 18 de diciembre 1979<sup>258</sup>. Con el objetivo de conseguir la igualdad de facto entre hombres y mujeres, esta convención: a) define la expresión discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1); b) establece la adopción de medidas especiales de carácter temporal (art. 4); y c) promueve la inclusión de las mujeres garantizando su elegibilidad a todos los organismos públicos electivos (art. 7) y extendiendo la participación de la mujer en la vida política y pública, aspecto éste desarrollado por la Recomendación general N° 23 del Comité CEDAW<sup>259</sup>. Para que esa igualdad sea efectiva, la Convención prevé que cada ciudadano disfrute del derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas legítimas celebradas sobre la base del sufragio universal y el voto secreto, combinando así la esencia del art. 21 DUDH y el art. 25 PIDCP. Baste decir que todos los Estados miembros de la UE, del CdE, de la OSCE y de la OEA (con la excepción de Estados Unidos) son Estados Parte de este convenio<sup>260</sup>.

---

<sup>255</sup> Naciones Unidas, Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, *Recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. II), 27 de mayo de 2008; Naciones Unidas, “Recomendación General XX relativa al art. 5 de la Convención”, de 8 marzo 1996, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, Suplemento No. 18 (A/51/18). Esta convención fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la AGNU en virtud de su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965

<sup>256</sup> Naciones Unidas, Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, *Recopilación de las observaciones y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. II), 27 de mayo de 2008.

<sup>257</sup> UNGA, A/RES/2263(XXII), *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*, A/6880, 7 November 1967.

<sup>258</sup> Convención abierta a la firma el 1 de marzo de 1980. Esta convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

<sup>259</sup> CEDAW, Recomendación General N° 23: *vida política y pública*, 16º periodo de sesiones (03/01/1997), U.N. Doc. A/52/38, Naciones Unidas, Serie de Tratados, § 5.

<sup>260</sup> United Nations Treaty Collection, *Treaty Series*, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, vol. 1249, p. 13. El instrumento de ratificación para España de esta convención data de 16 de diciembre de 1983, *B.O.E.* núm. 69, de 21 de marzo de 1984.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) fue adoptada por la AGNU en su Res. 45/158, de 18 de diciembre de 1990. La convención defiende la igualdad de trato y extiende a los inmigrantes irregulares el disfrute de los derechos humanos con independencia de la autorización o no del inmigrante por parte del Estado de acogida. Independientemente del ejercicio general del derecho al voto supeditado a lo que determine cada legislación, la Convención, ya sea a través de la participación o de la consulta, promueve la implicación directa de los inmigrantes irregulares en las comunidades locales. En este sentido, la Convención recoge los derechos de participación política y social de estos inmigrantes (art. 41)<sup>261</sup>. Si bien existe una remisión a la legislación de cada Estado para determinar la participación de estos en los asuntos públicos de su Estado de origen, así como el derecho a votar y a ser elegidos, el Estado de acogida velará por establecer procedimientos e instituciones que permitan tener en cuenta sus necesidades, aspiraciones y obligaciones, así como que elijan a sus propios representantes<sup>262</sup>. Un elemento importante que destacar es el reducido número de ratificaciones de esta convención internacional. Así pues, ningún Estado de la UE se encuentra entre los 56 Estados Parte que la han ratificado (con fecha de octubre de 2021) lo cual muestra, por un lado, el interés de los países de origen de los trabajadores migratorios por proteger los derechos de sus nacionales y, por otro lado, la reticencia de los países de destino (donde se producen las violaciones) por ratificar dicho convenio.

La Convención sobre los derechos de Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General en su Res. 61/106 de 13 de diciembre de 2006<sup>263</sup>, establece el derecho de participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública (art. 29) y obliga a los Estados partes a realizar ajustes razonables para promover la igualdad y eliminar la discriminación. En materia electoral, las autoridades tienen la responsabilidad de eliminar los obstáculos de manera proactiva y facilitar la participación a lo largo de todo el proceso electoral. Baste tener en cuenta que, si bien la incapacidad mental por decisión judicial individual se consideraba un criterio legítimo para restringir el derecho de sufragio, este asunto ha evolucionado jurisprudencialmente estableciéndose incluso la responsabilidad del Estado por afectar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad mental e intelectual<sup>264</sup>. En esta línea, se exhortó a Hungría a que realizara los ajustes necesarios para que dichas personas pudiesen ejercer sus derechos políticos.

---

<sup>261</sup> Naciones Unidas, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la AGNU en su Res. 45/158, de 18 de diciembre de 1990, art. 41: “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”.

<sup>262</sup> CAMÓS VICTORIA I., ROJO TORRECILLA E., “La convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias”, *MIGRACIONES*, Vol. 16, 2004, p. 28. Disponible en: [https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2004/174835/migraciones\\_a2004n16p7iSPA.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2004/174835/migraciones_a2004n16p7iSPA.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>263</sup> España y Francia ratificaron este convenio el 3 de diciembre de 2007 y el 18 de febrero de 2010 respectivamente. B.O.E., *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006*, núm. 96, de 21 de abril de 2008.

<sup>264</sup> Véase el caso de *Zsolt Bujdosó y otros c. Hungría* del Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. Naciones Unidas/CRPD, *Dictamen aprobado por el Comité*, Comunicación N° 4/2011, CRPD/7C/10/D/4/2011, 16 de octubre de 2013, § 10. Disponible en:

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) en Ginebra, el 27 junio 1989<sup>265</sup>, es el principal instrumento internacional sobre derechos de los pueblos indígenas y considerado como el precedente de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>266</sup>. Son varios los artículos de este convenio que hacen referencia a los derechos políticos de los pueblos indígenas, entendidos estos en sentido lato. Así pues, según este convenio se deberá consultar, por un lado, a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, y, por otro lado, se establecerán los medios a través de los que dichos pueblos puedan participar libremente en la adopción de decisiones que les conciernan<sup>267</sup>. De la misma manera, consagra el derecho que tienen estos pueblos a establecer las prioridades en relación con el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, sus creencias o sus territorios<sup>268</sup>.

Conocida como la Convención de Mérida por haber sido presentada en una conferencia política de alto nivel organizada en dicha ciudad mexicana en diciembre de 2003, la CNUCC fue aprobada por la AGNU por medio de su Res. 58/4<sup>269</sup>. Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y tiene como objetivo prevenir y combatir la corrupción, fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la gestión de los asuntos y bienes públicos. Ciertas disposiciones de esta convención son de relevancia en materia de procesos electorales sobre todo en lo relativo a la transparencia<sup>270</sup> y a la financiación política<sup>271</sup>.

## 2.3 La protección no convencional del derecho de sufragio en el ámbito universal

### 2.3.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos

Antes de la segunda Guerra Mundial no existía un instrumento jurídico internacional que recopilara ni los derechos humanos ni la participación política. Fue justo después de la segunda Guerra Mundial cuando empezó a consolidarse la idea de que tales derechos debían garantizarse

---

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en)  
[consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>265</sup> OIT, *C169- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989. De los 24 Estados parte, España es, junto con Dinamarca, Luxemburgo y Países Bajos, uno de los cuatro Estados de la UE, que ratificó este convenio el 15 febrero 2007 (con fecha de 21 de septiembre de 2021).

<sup>266</sup> Esta Declaración fue adoptada por la Resolución 61/295 de la AGNU de 13 de diciembre de 2007.

<sup>267</sup> OIT, *Convenio Núm. 169 de la OIT*, art. 6.

<sup>268</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>269</sup> AGNU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, A/RES/58/4, 31 de octubre de 2003. B.O.E., *Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, núm. 171, de 19 de julio de 2006.

<sup>270</sup> UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, 2004, arts.: 5.1, 7.1.a), 7.3, 7.4, 9.1, 9.2, 10, 12.2.c), 13.1.a).

<sup>271</sup> *Ibid.*, art. 7.3.

de manera vinculante tanto a nivel nacional como internacional. La Carta de las Naciones Unidas, aprobada el 26 de junio de 1945, fue el primer instrumento jurídico que mencionó el concepto de “derechos humanos”<sup>272</sup>, a pesar de no definir ni su significado ni su contenido. Para definir tal concepto, la ONU encargó dicha labor a una comisión que además tenía como finalidad elaborar un catálogo sobre toda la información relativa a los tratados en derechos humanos y sobre la cuestión de los derechos humanos en el contexto de los procesos de Nuremberg y de Tokyo<sup>273</sup>. Así pues, en 1946, el Consejo Económico y Social (en adelante, ECOSOC), en cumplimiento del art. 68 de la Carta de Naciones Unidas, creó la Comisión de Derechos Humanos encargada de redactar un anteproyecto de Declaración de Derechos Humanos<sup>274</sup>. Bajo la presidencia de Eleonor Roosevelt, los debates en el grupo de redacción<sup>275</sup> se sucedieron durante varios años<sup>276</sup> y se centraron principalmente en la discusión de los diferentes derechos que debían recogerse en dicho documento, sin dejar de lado la discusión sobre la forma que debía adoptar dicho anteproyecto (ya fuese ésta una declaración o una convención<sup>277</sup>). Finalmente, tras el examen de los diferentes artículos, la Comisión adoptó el documento por 12 votos a favor y 4 abstenciones<sup>278</sup>, así como la forma del mismo, una declaración.

Durante las negociaciones de la declaración, algunos representantes destacaron varios aspectos clave que sirvieron para fortalecer tal declaración. Si bien los representantes ruso y cubano presentaron enmiendas para consolidar el carácter universal y el secreto del derecho de voto, este último aspecto fue rechazado de antemano por el representante de Haití, para quien el secreto del voto sólo podía llevarse a cabo siempre que el votante supiese leer y escribir. La aportación de la representante sueca consistió en subrayar el carácter fundamental de este derecho de voto sin el cual no podía haber una verdadera democracia y consideró que la voluntad del pueblo debía ser

<sup>272</sup> Art. 1.3, art. 13.1.b), art. 55 c), art. 62.2, art. 68, art. 76, Carta de la ONU.

<sup>273</sup> Nations Unies, « Déclaration universelle des droits de l'homme : histoire de sa rédaction », Bibliothèque Dag Hammarskjöld. Disponible en: <https://research.un.org/fr/undhr/ecosoc/2> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>274</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Resolución 9(II), adoptada el 21 junio de 1946, E/RES/1946/9(II). Disponible en: [https://undocs.org/fr/E/RES/9\(II\)](https://undocs.org/fr/E/RES/9(II)) [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>275</sup> El comité de redacción constituyó un grupo de trabajo temporal compuesto por representantes de Francia (René Cassin), del Líbano (Charles Malik), del Reino Unido (Geoffrey Wilson) y de la presidenta (Eleanor Roosevelt). Este grupo de trabajo tenía como finalidad proponer una agrupación lógica del anteproyecto de artículos presentado por la Secretaría, proponer una nueva redacción de dichos artículos a la luz de los debates del Comité de redacción e indicar al comité de redacción qué elementos deberían tratarse por medio de una declaración y aquellos que debían ser objeto de una convención. Baste destacar que en el Grupo de trabajo la tarea de redactar una declaración teniendo en cuenta el anteproyecto presentado por la Secretaría, se le encomendó a René Cassin (Francia). Para mayor información véase: United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Drafting Committee, *Summary record of the Sixth meeting held on 13 June 1947*, E/CN.4/AC.1/SR.6, 16 June 1947.

<sup>276</sup> ACEVEDO ALBORNOZ, I., RIQUELME RIVERA, J., «El Consejo de Derechos Humanos en el nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revisión », *Polis*, § 5, No. 30, 2011, Publicado el 4 abril 2012, Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/2311>, [consultado el 30 abril 2021].

<sup>277</sup> United Nations, Economic and Social Council (ECOSOC), Drafting Committee on an International Bill of Human Rights, *Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights*, E/CN.4/21, 1 July 1947, § 12. Disponible en: <https://undocs.org/fr/E/CN.4/21> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>278</sup> ECOSOC, Drafting Committee on an International Bill of Human Rights, *Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights*, E/CN.4/SR.81, 1947.

“la verdadera base del gobierno”<sup>279</sup>, esto es, la base de la autoridad del poder público. Adoptada por 48 votos a favor y ocho abstenciones<sup>280</sup> mediante resolución de la AGNU, reunida en París el 10 de diciembre de 1948<sup>281</sup>, la DUDH fue el primer instrumento internacional que reguló la protección del derecho a unas elecciones libres en el ámbito internacional. A pesar de carecer de naturaleza jurídica vinculante, la DUDH contiene una serie de normas que se consideran parte del derecho internacional consuetudinario, aunque se piensa que éste todavía no es el caso del art. 21 sobre la participación y las elecciones<sup>282</sup>.

Compuesta por treinta artículos en los que se recogen tanto los derechos civiles y políticos<sup>283</sup> como los derechos económicos sociales y culturales, la DUDH sienta las bases de toda actividad desarrollada por la ONU en materia de derechos humanos<sup>284</sup>. Estos derechos, enunciados en la DUDH, se caracterizan por su generalidad. Al haber sido aprobada mediante una resolución de la ONU, la DUDH tiene un valor recomendatorio careciendo de un mecanismo de control tal y como existe en la mayoría de los convenios internacionales. Si bien es verdad que la DUDH proclama estos principios de manera solemne, esta Declaración carece formalmente de fuerza obligatoria vinculante para los Estados. La DUDH es un instrumento que se define a sí mismo como un ideal sin fuerza obligatoria<sup>285</sup>. No puede considerarse como enunciador de reglas de derecho internacional directamente aplicables a los Estados, salvo que estos decidan incorporarlas a su derecho interno<sup>286</sup>. Si bien la AGNU ha insistido en el respeto de los Derechos Humanos en determinados Estados, esta insistencia dejaba de lado el derecho a unas elecciones libres. Hay

---

<sup>279</sup> AGNU, cent trente-deuxièmes séances de la troisième Commission, troisième session, *Projet de déclaration internationale des droits de l'Homme*, A/C.3/SR.132, 11 novembre 1948. Disponible en: <https://undocs.org/fr/A/C.3/SR.132> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>280</sup> República Socialista Soviética de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión Sudafricana, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia. Para mayor información véase: Naciones Unidas, *Continuación de los debates sobre el proyecto de Declaración Universal de Derechos del Hombre: informe de la Tercera Comisión (A/777). Enmiendas al proyecto de Declaración propuestas por el Reino Unido (A/778/rev.1) y por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (A/784)*, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/PV.183> (p. 395) [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>281</sup> AGNU, Resolución 217 A(III), *Carta Internacional de los Derechos del Hombre*, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>282</sup> Election Observation and Democratic Support (EODS), Servicio Europeo de Acción Exterior, *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, 4ª edición, Brussels, 2016, p. 18.

<sup>283</sup> Del art. 3 al art. 21 DUDH.

<sup>284</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los Derechos Humanos”, en DIEZ DE VELASCO Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 655.

<sup>285</sup> DHOMMEAUX, J., “De l'universalité du droit international des droits de l'homme : du pactum ferendum au pactum latum”, *Annuaire Français de Droit International*, 1989, Vol. 45, p. 403 (399-423), cita número 15 : Cf. R. CASSIN, “La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1951, tomo 79, p. 284, que cita a la Sra. Roosevelt en la tribuna de la AGNU : « Ce n'est pas un traité, ce n'est pas un accord international. Il n'a pas et ne vise pas à avoir force de loi. C'est une déclaration de principes sur les droits et libertés fondamentales de l'homme, destinée à être approuvée par le vote formel des membres de l'ONU ». Disponible en: [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1989\\_num\\_35\\_1\\_2909](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1989_num_35_1_2909) [consultado el 10 de marzo de 2018].

<sup>286</sup> MOURGEON J., “Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme”, *Annuaire français de droit international (AFDI)*, Vol. 13, 1967, p. 329, pp. 326-363. Disponible en: [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1967\\_num\\_13\\_1\\_1935](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1967_num_13_1_1935) [consultado el 15 de enero de 2022]. Art 10 Constitución española de 1978.



pocas resoluciones donde la AGNU haya instado a determinados Estados a que celebren elecciones “verdaderamente libres” conforme a los principios suscritos por ella. Éste fue el caso recogido en la Res. 1264(XIII) relativa a la cuestión de Corea<sup>287</sup>. Será durante los años 80 cuando se reconocerá a la DUDH un estatuto consuetudinario por la Corte Internacional de Justicia<sup>288</sup> y por la doctrina<sup>289</sup>.

La DUDH puede también considerarse como un instrumento que desarrolla las disposiciones relativas a los derechos humanos de los arts. 1 al 55 de la Carta de Naciones Unidas, tal y como demuestran sus trabajos preparatorios<sup>290</sup>. Sin embargo, será la entrada en vigor del PIDCP el que se encargará de asegurar todos los derechos incluidos en la Declaración.

Cabe destacar, además, que la DUDH garantiza también otros derechos indispensables para la plena realización del derecho a unas elecciones libres<sup>291</sup> tales como la libertad de expresión (art. 19) y la libertad de reunión y asociación pacífica (art. 20). De la misma manera, es el art. 29 DUDH el que determina las limitaciones impuestas a los derechos recogidos en la DUDH, limitaciones “establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”<sup>292</sup>. Es precisamente esta Declaración la que recoge el llamado “derecho a la democracia” a pesar de que dicho término no se menciona expresamente.

---

<sup>287</sup> AGNU, Resolución 1264 (XIII) Cuestión de Corea, de 14 noviembre de 1958. § 3. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1264\(XIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1264(XIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION) [consultado el 10 de marzo de 2018].

<sup>288</sup> Véase: International Court of Justice, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, 1. C. J. Reports 1980, p. 3, §§45, 62. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/case/64/judgments> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>289</sup> Véase: FAUNDEZ LEDESMA, H., "La Declaración Universal de Derechos Humanos (40 años después)", en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, n° 75, año XXXV, Caracas, 1990, p. 283; O'DONNELL, D., *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, p. 24; NOVAK TALAVERA, F., "La declaración universal de derechos humanos cincuenta años después", *Agenda Internacional*, Vol. 4, N° 10, 1998, p. 85 (pp. 75-86).

<sup>290</sup> United Nations, ECOSOC, *Report of the Commission on Human Rights to the second Session of the Economic and Social Council*, E/38/Rev.1, 21 May 1946. Disponible en: <https://undocs.org/en/E/38/REV.1> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>291</sup> Aunque el principio de elecciones libres haya sido recogido en ciertos instrumentos jurídicos vinculantes de protección de los Derechos Humanos tanto de carácter universal como de ámbito regional, baste decir que muchos Estados no lo han tenido en consideración de manera estricta, ya que su formulación ha sido vaga e incompleta y su implementación, al no estar detallada, ha sido frágil. Tal y como afirma Karel Vasak: “el examen rápido de los estándares relativos a las elecciones libres y a su implementación muestran que incompletos e inadecuados son, en particular en lo que respecta a la ley "dura", así como qué mal adaptados están los mecanismos de seguimiento para estos estándares cuando es probable que ocurran violaciones masivas de elecciones libres en un país”. Para mayor información véase: art. 3 PAI; VASAK, K., “Existing international norms concerning elections and their application”, *Freedom of elections and international observation of elections*, La Laguna University, Bruyillant, Bruxelles, 1994, p. 186, § 31.

<sup>292</sup> art. 29.2 DUDH.

El derecho a la participación política, regulado en el art. 21 de la DUDH, requiere una atención particular, ya que la DUDH eleva dicha participación a la categoría de derecho humano. Además, este derecho se considera el punto de partida para la OE. Según la DUDH, esta participación en el gobierno de un país debe ser directa o a través de representantes libremente escogidos<sup>293</sup>. Un detalle importante radica en establecer que la voluntad del pueblo sea la base de la autoridad del poder público<sup>294</sup>. En este sentido, se puede llegar a una doble conclusión: por un lado, que dicha participación política se lleve a cabo a través de un referéndum o de una elección y, en segundo lugar, que sea el pueblo quien legitime el poder político. El art. 21.3 DUDH parte de un principio básico como es el de la celebración de elecciones, sin el cual el gobierno no puede fundar legítimamente su autoridad para, a continuación, determinar cómo debe expresarse la voluntad del pueblo, haciendo referencia a una serie de elementos electorales. Estos elementos electorales constituyen la dimensión operativa del derecho a la participación de toda persona en el gobierno de su país y son los siguientes: elecciones periódicas, auténticas, sufragio universal, igualitario y voto secreto.

### 2.3.2 El principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas

La temática relativa al Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas fue introducida por la AGNU en 1988 a propuesta de Estados Unidos, cuyo representante presentó un proyecto de resolución con dicho título<sup>295</sup> en nombre de Costa Rica, Honduras, Italia, República Dominicana y Zaire, iniciativa a la que se sumaron posteriormente otros países<sup>296</sup>. Con este proyecto de resolución, el representante estadounidense pretendía “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”<sup>297</sup>. Dicho proyecto de resolución fue aprobado sin someterlo a votación por la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, que lo presentó a la AGNU donde se adoptó la Res. 43/157 de 8 de diciembre de 1988, primera de una batería de resoluciones con una denominación similar<sup>298</sup>. En esta resolución la AGNU invitó a la Comisión de Derechos Humanos para que examinara las

<sup>293</sup> art. 21.1 DUDH.

<sup>294</sup> art. 21.3 DUDH.

<sup>295</sup> AGNU, Informe del ECOSOC, Proyecto de Resolución *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/C.3/43/L.80, 25 de noviembre de 1988. Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/51876/files/A\\_C.3\\_43\\_L.80-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/51876/files/A_C.3_43_L.80-ES.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>296</sup> Filipinas, India, Chipre, Hungría, Malta Francia, los Países Bajos, República Federal de Alemania y Bélgica. Para más información véase: AGNU, Informe del ECOSOC, *Informe de la 3ª Comisión*, II. Examen de las propuestas: Proyecto de Res. (A/43/868), 6 de diciembre de 1988, §§ 84, 85. Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/52693/files/A\\_43\\_868-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/52693/files/A_43_868-ES.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>297</sup> AGNU, *Acta resumida de la 55ª Sesión*, 28 de noviembre de 1988, A/C.3/43/SR.55\_S, § 66. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/C.3/43/SR.55> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>298</sup> AGNU, A/RES/43/157 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas* de 8 de diciembre de 1988; AGNU, A/RES/44/146 de 15 de diciembre de 1989; AGNU, A/RES/45/150, de 18 de diciembre de 1990; AGNU, A/RES/46/137 de 17 de diciembre de 1991; AGNU, A/RES/47/138 de 18 de diciembre de 1992; AGNU, A/RES/48/131 de 20 de diciembre de 1993.

formas y los medios apropiados para que la ONU pudiese “fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, en el contexto del pleno respeto de la soberanía de los Estados miembros”<sup>299</sup>. Esta resolución tuvo como reacción la férrea defensa del principio de no injerencia en los asuntos internos y, con la idea de recordar el principio de soberanía y de no injerencia en relación con los procesos electorales, se incluyó en el programa de la AGNU el “respeto a los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales”<sup>300</sup>, como un límite “al ejercicio de los derechos políticos”<sup>301</sup>.

Ambas posturas de las resoluciones de la AGNU están estrechamente relacionadas entre sí y enfatizan la tensión existente entre el ejercicio de los derechos políticos del art. 21 DUDH y del art. 25 PIDCP, por un lado, y el fortalecimiento de los principios de igualdad soberana y de no intervención, por otro<sup>302</sup>. Los Estados occidentales, principalmente Estados Unidos y los Estados miembros de la UE, apoyaron las resoluciones relativas al fortalecimiento del principio de celebración de elecciones y, consecuentemente, votaron en contra de las resoluciones relativas al respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos en los procesos electorales.

Según Badía Martí, las diferentes resoluciones de la AGNU relativas al fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas tienen un fundamento jurídico “que justifica su tratamiento y que (...) corresponde al marco de aplicación de los derechos humanos y, en concreto, los derechos políticos”<sup>303</sup>. Este principio de elecciones periódicas y auténticas indica las pautas de conducta a seguir para garantizar la aplicación de los derechos reconocidos a los ciudadanos, formulándose como un principio general del derecho tal y como los regulados en el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia donde se enumeran las fuentes de derecho internacional<sup>304</sup>.

Así, el principio de elecciones periódicas y auténticas tiene su fundamento jurídico tanto en el art. 21 DUDH como en el art. 25 PIDCP y, como ya se ha visto, queda reflejado en la Res 43/157

---

<sup>299</sup> AGNU, A/RES/43/157, op. cit., § 8.

<sup>300</sup> AGNU, *Informe de la tercera comisión*, A/44/828, 5 de diciembre de 1989. Mediante carta de 26 de abril de 1989, Panamá realizó una “Declaración formulada por el presidente de la República de Panamá sobre la intromisión electoral estadounidense en el proceso electoral panameño” emitida el 24 de abril de 1989, A/44/254-S/20607, de 26 de abril de 1989. Otras resoluciones similares fueron adoptadas por la AGNU: A/RES/44/147 *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia a los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales* de 15 de diciembre de 1989; 45/151, de 18 de diciembre de 1990; A/RES/46/130 de 17 de diciembre de 1991; A/RES/47/130 de 18 de diciembre de 1992; A/RES/48/124 de 20 de diciembre de 1993; A/RES/49/180 de 23 de diciembre de 1994.

<sup>301</sup>BADIA MARTI, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, p. 29.

<sup>302</sup> Para un comentario jurídico sobre el tratamiento de ambos temas por la AGNU véase: FOX, G., “The right to political participation in international law”, *Yale journal of International Law*, vol 17, 1992, pp. 590-595.

<sup>303</sup>BADIA MARTI, A., op. cit., p. 31.

<sup>304</sup>Ibid., p. 31.

AGNU de 1988, en la que se afirma que “la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones periódicas y auténticas”<sup>305</sup>. Este principio es un requisito previo al goce de otros Derechos humanos y libertades fundamentales. De la misma manera, este principio requiere ciertas garantías necesarias, tales como que el proceso electoral ofrezca opciones claras, que proporcione a los ciudadanos las mismas oportunidades para presentarse como candidatos y para exponer opciones políticas en forma individual y en colaboración con otros<sup>306</sup>.

En la Res. 44/146 AGNU aparece igualmente una referencia a este principio de celebración de elecciones, reconociendo que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer dicho principio “no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales”<sup>307</sup>, esto es, el derecho de cada pueblo a elegir su gobierno sin injerencia externa, y subraya igualmente “el deber de cada miembro de la comunidad internacional a respetar las decisiones adoptadas por los Estados al elegir y organizar sus instituciones electorales”<sup>308</sup>.

Los criterios jurídicos del concepto de “celebración de elecciones auténticas y periódicas” fueron desarrollados por la ONU a través de la labor de: a) la Comisión de Derechos Humanos con la elaboración de un Marco de futuros esfuerzos, que figura como anexo a la Res. 1989/51 AGNU de 7 de marzo<sup>309</sup>; b) el Centro de Derechos Humanos, concretamente con la elaboración de un manual sobre los “aspectos legales, técnicos y de derechos humanos de las elecciones”<sup>310</sup>; y c) los informes del Secretario General de la ONU a petición de la AGNU relativos al fortalecimiento del principio de celebraciones auténticas y periódicas<sup>311</sup>.

El desarrollo sustantivo de este principio se realiza bajo tres aspectos diferentes. En primer lugar, la celebración de elecciones como criterio legitimador del poder público que reconoce la dimensión interna de la autodeterminación, esto es, el derecho de todo pueblo a decidir su forma de gobierno. Según la Comisión de Derechos Humanos este planteamiento reconoce una serie de derechos<sup>312</sup>, cuyo ejercicio configura el acto electoral. En segundo lugar, la celebración de elecciones libres, justas, periódicas y auténticas. Serán libres aquellas elecciones que se desarrollan

---

<sup>305</sup>AGNU, A/RES/43/157, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas*, 8 de diciembre de 1988, § 1.

<sup>306</sup> Ibid, § 3.

<sup>307</sup>AGNU, A/Res/44/146 de 15 de diciembre de 1989, § 4.

<sup>308</sup> Ibid, § 5.

<sup>309</sup> Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento No. 2 (E/1989/20), cap. II, secc. A.

<sup>310</sup> Naciones Unidas, Centro de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las elecciones. Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, en *Serie de capacitación*, nº 2, 1994, Doc. HR/P/PT/2.

<sup>311</sup> BADIA MARTI, A., op. cit., pp. 33-34.

<sup>312</sup> Anexo a la Res. 1989/51 AGNU, “*Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*”. Concretamente: a) Sufragio universal e igual; b) el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país; c) el derecho de toda persona a tener acceso a las funciones públicas de su país; d) voto secreto; e) derecho a la libre reunión pacífica; f) derecho a la libertad de asociación; g) derecho a libertad de opinión y de expresión; y h) el derecho de los ciudadanos a cambiar su sistema de gobierno por medios constitucionales apropiados.

en un clima exento de intimidación y en el que estén vigentes los derechos humanos fundamentales (libertad de opinión, expresión, reunión, asociación, independencia de la judicatura, principio de no discriminación); serán justas aquellas elecciones que respeten el cumplimiento de las garantías de sufragio igual, universal y no discriminatorio, la no discriminación en materia electoral, la igualdad del sufragio, las garantías jurídicas y técnicas contra el fraude y la manipulación; las elecciones son periódicas cuando existe un plazo para las sucesivas convocatorias; serán auténticas aquellas elecciones que apliquen una serie de criterios: igualdad de acceso a la función pública, educación cívica y formación en derechos políticos, pluralismo político y la voluntad libre de los ciudadanos. Finalmente, la adecuación de la legislación nacional a los criterios precedentes<sup>313</sup>. En este sentido, la legislación del Estado anfitrión facilita la celebración de unas elecciones libres, justas, periódicas y auténticas<sup>314</sup>.

### **2.3.3 Evolución: del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas a la promoción de la democratización**

La ONU ha mostrado siempre un interés particular tanto por los procesos democráticos como por los mecanismos electorales, apoyando en todo momento el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Este principio ha sufrido una evolución que ha quedado reflejada en las diferentes resoluciones de la AGNU, las cuales fueron adoptadas sin voto y siempre acompañadas en paralelo de unas resoluciones concurrentes relativas al respeto del principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados<sup>315</sup>. Es por ello que el Secretario General de la ONU llegó a decir que estas resoluciones, junto con sus informes finales, mostraban el proceso de diálogo, debate y reforma en materia de asistencia electoral surgido como respuesta al interés creciente tanto en la democratización como en las peticiones de apoyo de la ONU<sup>316</sup>. Es de esta manera como la ONU vinculó el apoyo que ofrece a los Estados para consolidar su democratización con los objetivos de la asistencia electoral, uno de los cuales consiste en la OE.

Es a partir de 1988, cuando se adopta la primera resolución de la ONU a la que seguirán otras resoluciones<sup>317</sup> con idéntica denominación bajo el título de “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”, adoptadas con el objetivo

---

<sup>313</sup> Véase: ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1989/51 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Anexo, Aspectos operacionales: instituciones nacionales, 7 de marzo de 1989.

<sup>314</sup> BADIA MARTI, A., op. cit., pp. 34-41.

<sup>315</sup> GOODWIN-GILL, G., *Élections libres et régulières*, Union interparlementaire, Genève, 2006, p. 16.

<sup>316</sup> BOUTROS-GHALI, B., *An agenda for Democratization*, General Assembly, United Nations, 20 December 1996, p. 15, § 38. Disponible en: [http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf) [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>317</sup> AGNU, A/RES/43/157 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas* de 8 de diciembre de 1988; AGNU, A/RES/44/146 de 15 de diciembre de 1989; AGNU, A/RES/45/150, de 18 de diciembre de 1990; AGNU, A/RES/46/137 de 17 de diciembre de 1991; AGNU, A/RES/47/138 de 18 de diciembre de 1992; AGNU, A/RES/48/131 de 20 de diciembre de 1993.

indicado en su enunciado y en las que las elecciones se constituyen como principio de la celebración de elecciones. En 1990, una resolución solicita al Secretario General de la ONU “que recabe las opiniones de los Estados miembros, los organismos especializados [...] acerca de criterios adecuados que permitan a la Organización atender a las peticiones de asistencia electoral que hagan los Estados Miembros”<sup>318</sup> y que “presente a la AGNU un informe sobre sus conclusiones en la supervisión de elecciones”<sup>319</sup> y, a partir de 1994, dichas resoluciones relativas al principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas empiezan a adoptarse bianualmente<sup>320</sup> con una serie de diferencias de fondo que se comentarán a continuación.

Si bien en un principio estas resoluciones intentan fortalecer el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, a partir de 1994 las resoluciones persiguen más bien aumentar la eficacia de dicho principio, reforzando la función de Naciones Unidas por medio de los programas de asistencia electoral ejecutados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) en materia de administración pública y el gobierno<sup>321</sup>. En 1997, la Res.52/219AGNU determinó que, debido a que ya se habían celebrado elecciones democráticas en muchos Estados, era necesario reevaluar la asistencia de Naciones Unidas para atender las necesidades de apoyo a las elecciones, fortaleciendo así “la capacidad nacional, las instituciones electorales y la educación cívica” para consolidar y regularizar los logros de elecciones anteriores<sup>322</sup>.

A pesar de las críticas de numerosos Estados, la ONU siguió proporcionando asistencia electoral a aquellos Estados que la solicitaron. A este respecto cabe opinar que, con el paso del tiempo, se ha producido un cambio de tendencia: las peticiones de asistencia técnica han ido en aumento en detrimento de las solicitudes de OE<sup>323</sup>, de tal manera que puede afirmarse que, por un lado, la dimensión electoral constituye hoy en día una parte importante de las operaciones de consolidación y mantenimiento de la paz y, por otro lado, que los Estados solicitan cada vez más la asistencia de la ONU sobre la aplicación de nuevas tecnologías para usos electorales<sup>324</sup>.

---

<sup>318</sup> AGNU, A/RES/45/150, op. cit. § 10.

<sup>319</sup> Ibid. § 11.

<sup>320</sup> GOODWIN-GILL, Guy S, op. cit., p. 17.

<sup>321</sup> AGNU, A/RES/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*, 9 de marzo de 1995, § 7. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/49/190&Lang=S> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>322</sup> AGNU, A/RES/52/129 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 12 de diciembre de 1997, considerandos 10 y 11. Disponible en: <A/RES/52/129 - S - A/RES/52/129> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>323</sup> GOODWIN-GILL, G., op. cit., p. 20.

<sup>324</sup> AGNU, *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization*, Secretary General Report, Doc. A/58/212, 4 August 2003, §§ 30 y ss. Disponible en: <https://undocs.org/A/58/212> [consultado el 15 de enero de 2022].

A partir del año 2000, se produce un cambio en la nomenclatura de las Resoluciones pasando del principio de elecciones auténticas y periódicas al principio de elecciones periódicas y genuinas. En esta nueva etapa, se reconoce además la cooperación con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para conseguir una asistencia electoral más coherente a las necesidades de los Estados que la solicitan<sup>325</sup>.

Si bien la AGNU siempre apoyó las actividades electorales de Naciones Unidas, debe destacarse que sólo ocho Estados se abstuvieron a la hora de votar las resoluciones pertinentes entre 2001 y 2003<sup>326</sup>. Estas resoluciones reafirmaron el principio de petición expresa, según el cual la asistencia electoral y el apoyo de las Naciones Unidas se llevaba a cabo única y expresamente a petición del Estado miembro, y asentaron igualmente las condiciones de participación de la ONU para ofrecer asistencia electoral, esto es, que existiese un tiempo suficiente para organizar la misión, que la situación permitiese la celebración de elecciones libres y justas y que pudiesen presentarse informes sobre los resultados electorales<sup>327</sup>. De la misma manera, se reconoció la necesidad de afianzar los procesos democráticos, las instituciones electorales y la capacidad para administrar elecciones limpias<sup>328</sup> (anteriormente denominadas elecciones imparciales<sup>329</sup>). Finalmente, se vinculó el apoyo al principio de elecciones periódicas y genuinas con la promoción de la democratización<sup>330</sup>.

Desde 2008 las resoluciones persiguen mejorar que las elecciones sean periódicas y auténticas dejando de lado el concepto de “principio” (utilizado anteriormente) y valorando la promoción de la democratización. En este sentido, a partir de ahora las resoluciones no sólo empiezan a hacer referencia al ciclo electoral<sup>331</sup>, sino que destaca la importancia de que los procesos democráticos sean limpios y transparentes<sup>332</sup>, reconocen la importancia de la OE para promover elecciones libres y limpias<sup>333</sup>, y promueven la coordinación, esto es, que las OIGs, independientemente de que sean gubernamentales o no, compartan sus conocimientos y experiencia tanto en la prestación de asistencia como en la presentación de informes sobre los procesos electorales<sup>334</sup>.

---

<sup>325</sup> AGNU, A/RES/56/159 *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*, de 19 de diciembre de 2001, § 9. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/56/159> [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>326</sup> Concretamente las Resoluciones 56/159 (de 2001) y 58/180 (de 2003) AGNU. Éstas tuvieron 162 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones (Brunei Darussalam, China, Cuba, Gran Yamahiriya Árabe Libia Popular Socialista (hoy Estado de Libia), Myanmar, República Árabe Siria, República Popular Democrática de Corea y Vietnam).

<sup>327</sup> AGNU, Res A/56/159, op. cit., § 4.

<sup>328</sup> AGNU, A/Res/58/180, de 17 de marzo de 2004, considerando 6.

<sup>329</sup> AGNU, A/Res/56/159, op. cit., considerando 6.

<sup>330</sup> AGNU, A/Res/58/180, op. cit., considerando 9.

<sup>331</sup> AGNU, A/RES/64/155 *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, de 18 de diciembre de 2009, § 8. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/155&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/155&Lang=S) [consultado el 15 de enero de 2022].

<sup>332</sup> *Ibid.*, considerando 12.

<sup>333</sup> *Ibid.*, considerando 15.

<sup>334</sup> *Ibid.*, § 9.

Este extenso desarrollo normativo durante un cuarto de siglo de la AGNU no hace sino consolidar la base de la OE. En todas estas resoluciones se insiste en los siguientes aspectos importantes: a) en el derecho de cada Estado a elegir y desarrollar libremente su sistema político; b) en el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país; c) en la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; y d) en los esfuerzos para proteger los derechos e intereses de los gobernados<sup>335</sup>.

Por último, debe señalarse que el lenguaje utilizado en estas resoluciones relaciona directamente las elecciones con la normativa de derechos humanos. Así pues, dichas resoluciones citan a la DUDH, el PIDCP y relacionan mutuamente las elecciones con los derechos de participación, dejando de lado la buena gobernanza, la estabilidad económica o incluso otros objetivos generales<sup>336</sup>.

Finalmente, debe señalarse que, ante tales recomendaciones en favor del principio de elecciones auténticas y periódicas, surgió en la comunidad internacional una reacción natural por parte de algunos Estados cuya finalidad no era otra sino la de recordar y defender el principio de soberanía y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con los procesos electorales. Estos principios son los límites que “imponen los parámetros actuales del ordenamiento jurídico internacional a determinadas líneas de desarrollo de la vertiente interna del principio de libre determinación de los pueblos y al ejercicio de los derechos políticos que exigen la legitimidad democrática de los gobiernos”<sup>337</sup>.

Así pues, durante un período de cuatro años, la AGNU adoptó una batería de resoluciones cuyo principal objetivo era el respeto de tales principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales<sup>338</sup>. Estas nuevas resoluciones pusieron de relieve la existencia manifiesta de dos posturas diametralmente opuestas. Por un lado, aquella que defendía el ejercicio de los derechos políticos recogidos en el art. 21 DUDH y el art. 25 PIDCP, y, por otro lado, otra que preservaba el fortalecimiento del principio de igualdad soberana y el principio de no intervención.

---

<sup>335</sup> Véase: AGNU, A/RES/44/146 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 15 de diciembre de 1989, § 2; AGNU, A/RES/45/150 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 18 de diciembre de 1990, § 2; AGNU, A/RES/46/137 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 17 de diciembre de 1991, § 3. Disponibles en: [A/RES/44/146 - S - A/RES/44/146](#), [A/RES/45/150 - S - A/RES/45/150](#), [A/RES/46/137 - S - A/RES/46/137](#) [consultadas el 15 de enero de 2022].

<sup>336</sup> KELLEY, J. G., *Monitoring democracy: when international election observation works and why it often fails*, Princeton University Press, 2012, p. 24.

<sup>337</sup> BADÍA MARTÍ, A., op. cit., p. 29.

<sup>338</sup> AGNU, A/46/130 de 17 de diciembre 1991; A/47/130 de 18 de diciembre 1992; A/48/124 de 20 diciembre de 1993; A/49/180 de 23 de diciembre de 1994.



Todas estas resoluciones relativas al fortalecimiento del principio de igualdad soberana y el principio de no intervención contenían cuatro elementos comunes: a) una referencia al principio recogido en el art. 2.7 de la Carta de la ONU, según el cual ninguna disposición de la Carta autorizaba a la ONU a intervenir en los asuntos de jurisdicción interna de los Estados; b) el respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia durante la celebración de elecciones; c) el establecimiento de los métodos y de las instituciones relacionadas con el proceso electoral; y d) una mención recordando que cualquier actividad que intentase interferir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales violaba el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta y la DUDH relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados. De la misma manera, con la excepción de la Res. A/47/130 de 1992, todas las resoluciones se caracterizaban por, en primer lugar, reconocer que no existía la necesidad de que las Naciones Unidas prestasen ayuda electoral a los Estados miembros, salvo en circunstancias especiales (como en los casos de descolonización, en el contexto de procesos de paz o a solicitud de determinados Estados), en virtud de las resoluciones aprobadas por el CSNU o la AGNU de conformidad con los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los Estados; en segundo lugar, solicitar que todos los Estados respetasen el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el derecho de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social; y finalmente, hacer un llamamiento para que los Estados se abstuviesen de financiar o proporcionar apoyo de cualquier tipo a partidos o grupos políticos y adoptar medidas para debilitar los procesos electorales en cualquier país.

### **2.3.4 La Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones**

Considerado como el primer documento de carácter universal dedicado única y exclusivamente a la OE, esta DePOIE y su Código de conducta para observadores internacionales de elecciones (en adelante, CdC) fueron redactados con una triple finalidad: en primer lugar, asentar estándares y principios rectores para la OE y su profesionalismo; en segundo lugar, uniformizar y homogeneizar la práctica de la OE a nivel internacional, y finalmente, disipar cualquier disparidad metodológica en materia de OE por parte de las OIGs y las OINGs que han ido proliferando en los últimos tiempos. Es por este motivo por el que el Centro Carter de Estados Unidos, junto con la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (en adelante, UNEAD) y el NDI, tras crear una secretaría conjunta<sup>339</sup>, lanzaron un proyecto “colaborativo”<sup>340</sup> “para crear consenso sobre las mejores prácticas en este ámbito”<sup>341</sup>, que contó con más de 20 OIGs y OINGs relacionadas con la OE en todo el mundo, y que dio lugar al desarrollo de estos dos documentos técnicos en materia

<sup>339</sup> Esta Secretaría se reunió en Atlanta (2003), en Johannesburgo (2004) y en Bruselas (2004).

<sup>340</sup> El proceso contó con la financiación de Naciones Unidas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Comisión Europea, la República de Alemania, la Fundación Starr así como una serie de contribuyentes individuales.

<sup>341</sup> The Carter Center, *Building Consensus on Principles for International Election Observation*, December 2006, p. iv.

de OE: la DePOIE y el CdC. El 27 de octubre de 2005, ambos documentos fueron suscritos por 22 organizaciones en la sede de la ONU. El borrador de dichos documentos fue enviado a la CdV para su dictamen<sup>342</sup> y, a pesar de que sus escasas propuestas de enmienda<sup>343</sup> no fueron tenidas en cuenta en el documento final, la Declaración y el Código fueron avalados por la CdV en 2005<sup>344</sup>.

Tanto la DePOIE como el CdC permanecen abiertos a la suscripción por parte de otras OIGs y OINGs. En octubre de 2015, se conmemoró el décimo aniversario de la DePOIE que cuenta con el respaldo de 56 organizaciones de diversas partes del mundo<sup>345</sup>, lo que revela su reconocimiento mundial como modelo para la formulación de normas en materia de OE<sup>346</sup>. No deja de ser sorprendente la ausencia en dicha lista de OIGs adherentes tanto a la DePOIE como a la CDC de determinadas OIGs regionales que se ocupan igualmente de desempeñar tareas de OE, tales como la CEI, la UNASUR o el ALBA, lo cual no hace sino demostrar, diecisiete años después de la adopción de dichos documentos, una actitud a contracorriente en materia de OE con respecto al resto de OIGs.

En cuanto a su contenido, merece la pena destacar los aspectos más importantes de la DePOIE, pues, no sólo ofrece la primera definición universalmente aceptada de lo que debe entenderse por OE, sino que identifica también los elementos del proceso electoral sometidos a control (condiciones relacionadas con el derecho a votar y a ser elegido)<sup>347</sup>, así como los criterios para contratar a los observadores<sup>348</sup>; enfatiza la cooperación mutua entre OIGs en la realización de las MOEs<sup>349</sup>; subraya el respeto de la soberanía del país anfitrión y de los derechos humanos de sus ciudadanos<sup>350</sup>, así como la necesidad de cooperar con las autoridades electorales del país anfitrión

---

<sup>342</sup> Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Declaration of Principles and Draft Code for International Election Observation and draft Pledge to accompany the Code of Conduct for International Election Observer, prepared by UNEAD – NDI – The Carter Center (Draft Date: 19 June 2004)*, CDL-EL(2004)025, Study no. 325 / 2004, 19 November 2004.

<sup>343</sup> Para más información véase: Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Comments on the Draft Declaration of Principles and Draft Code for International Election Observation and draft Pledge to accompany the Code of Conduct for International Election Observation*, CDL-AD(2005)036, Study no. 325 / 2004, 2 November 2005.

<sup>344</sup> Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers and Pledge to Accompany the Code of Conduct for International Election Observer prepared by The United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) and The Carter Center (TCC)*, CDL-AD(2005)036, Study no. 325/2004, 2 November 2005.

<sup>345</sup> Con fecha de 4 de diciembre de 2020. Información disponible en: <https://electionstandards.cartercenter.org/at-work/collaborative-efforts-towards-standards/endorsing-organizations/>

<sup>346</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/72/260, 1 de agosto de 2017.

<sup>347</sup> Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Declaration of Principles for International Election Observation...*, *op. cit.*, §5.

<sup>348</sup> *Ibid.* § 6.

<sup>349</sup> *Ibid.* § 8.

<sup>350</sup> *Ibid.* § 9.

para no obstruir el proceso electoral<sup>351</sup>; establece las 14 condiciones básicas exigidas al país anfitrión para desarrollar una MOE<sup>352</sup>; insiste en la particularidad de “una observación completa y a largo plazo”<sup>353</sup> como metodología a utilizar “para determinar el carácter de todos los elementos críticos del proceso electoral durante el período preelectoral, el día de las elecciones y el periodo postelectoral”<sup>354</sup>; y pone el énfasis en la diversidad de género y en la pluralidad de nacionalidades de la MOE<sup>355</sup>. De la misma manera, esta DePOIE compromete a las organizaciones firmantes a “hacer todo lo posible por cumplir con los [sus] términos”<sup>356</sup> e incluso les impone que expliquen públicamente las razones que les pueden llevar a apartarse de la DePOIE (y de su CdC) para llevar a cabo una OE de acuerdo con el espíritu de la misma, debiendo incluso contestar las preguntas que le formulen otras organizaciones firmantes.

Por primera vez, y de manera universal, la DePOIE ofrece una definición clara y consensuada de lo que debe entenderse por OE. En este sentido, se considera OE a la “sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis”<sup>357</sup>. A pesar de la importancia que ha supuesto, tanto a nivel doctrinal como para la praxis, la aceptación internacional de la definición de OE, ésta no ha contribuido a resolver las dudas terminológicas existentes, habida cuenta de la omisión que hace la DePOIE de cualquier concepto relacionado con la OE tal como el de “monitoreo”, “supervisión” y “verificación”. Fue precisamente la OIG sueca, IDEA Internacional, la que en 1997 elaboró un Código de conducta para la OE que determinó que tanto el “monitoreo” como la “supervisión” eran más intrusivos que la OE propiamente dicha<sup>358</sup>. Si bien el “monitoreo” consiste en una intervención en el proceso electoral en caso de irregularidades, la “supervisión” implica la certificación de la validez de las diferentes etapas o del conjunto de este proceso, como por ejemplo en el caso de Namibia en 1989 y de Bosnia-Herzegovina en 1996<sup>359</sup>. Sin embargo, para la OSCE no existe distinción alguna entre “observación” y “monitoreo”.

---

<sup>351</sup> Ibid. § 10.

<sup>352</sup> Ibid. § 12.

<sup>353</sup> Ibid. § 5.

<sup>354</sup> Ibid. § 19.

<sup>355</sup> Ibid. § 20.

<sup>356</sup> Ibid. § 22.

<sup>357</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 4.

<sup>358</sup> Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, Stockholm, §§ 8, 9.

<sup>359</sup> GHEBALI V.-Y. et KAZADI, N., « La Déclaration de principes pour l’observation internationale d’élections de l’UNEAD du 7 juillet 2005, suivie des commentaires de l’OIF » in VETTOVAGLIA, J-P, et alt., *Démocratie et élections dans l’espace francophone*, Vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2010. pp. 107.

La DePOIE ha formulado unas líneas directrices en relación con las cuatro condiciones básicas necesarias para que una MOE pueda llevarse a cabo de manera eficaz y creíble<sup>360</sup>. En primer lugar, el país anfitrión debe indicar su voluntad explícita de acoger observadores internacionales y con la suficiente anticipación al día electoral como para permitir que la OE pueda planificarse. La OE es la consecuencia de una invitación, que es facultativa salvo en el caso de la OSCE, cuyos Estados miembros están obligados a invitar a los observadores internacionales y a ONGs en virtud del párrafo 8 del Documento de Copenhague. En segundo lugar, el país anfitrión debe ofrecer a la MOE todas las garantías necesarias en materia de seguridad y de libertad en todas las etapas del proceso electoral: acreditación oficial, acceso a las tecnologías electrónicas y a los responsables electorales, libertad de movimiento o la publicación de las conclusiones y recomendaciones. En tercer lugar, los candidatos a la elección deben aprobar la presencia de observadores internacionales. En cuarto lugar, deben darse *a priori* los requisitos mínimos necesarios para una votación libre y justa, ya que de lo contrario se llevará a cabo una OE que tenga como finalidad legitimar un proceso electoral antidemocrático. En relación con esta condición, la OSCE aplica una práctica bien rodada consistente en llevar a cabo una Misión de evaluación previa cuyas conclusiones serán determinantes para el despliegue, o no, de una MOE. Así, se desplegará una MOE siempre que se reúnan las condiciones para celebrar una consulta democrática; en caso de que no se reúnan algunas condiciones, se desplegará una MOE restringida que abandonará el Estado anfitrión antes de los comicios; y si no existiese ninguna de las condiciones del Estado de derecho, no se desplegará ninguna MOE.

Desde un punto de vista estrictamente operacional, la DePOIE confirma que la OE no se limita únicamente a un acontecimiento concreto, como sería la jornada electoral, sino que debe también cubrir tanto la fase anterior como la posterior a los comicios, esto es, el conjunto del proceso electoral<sup>361</sup>. Por ello se requiere la presencia de observadores de largo y de corto plazo que respeten la soberanía de la legislación del país anfitrión, que cooperen con las autoridades electorales, así como con los observadores locales, y que recojan información sobre “la naturaleza de los procesos electorales” de manera “imparcial y exacta”<sup>362</sup>. La DePOIE omite toda referencia a la armonización de los criterios relativos a la selección y a la formación de los observadores electorales, que queda bajo la responsabilidad de cada entidad/OIG. En este sentido, la práctica difiere entre organizaciones: si bien la ONU dispone de un registro de expertos electorales, la OSCE, la OEA, la UE y otras OIGs dependen de los gobiernos de sus Estados miembros en lo que hace a los observadores de corto plazo (en adelante, OCP).

En cuanto al análisis de la información en sí misma, la DePOIE establece que los observadores internacionales deben producir tres tipos de documentos: por un lado, los informes preelectorales, seguidamente, los informes preliminares, realizados al día siguiente de la elección y antes de la

<sup>360</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 12.

<sup>361</sup> GHEBALI V.-Y. et KAZADI, N., « La Déclaration de principes pour l’observation ... », op. cit., p. 109.

<sup>362</sup> *Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005, Nueva York, p. 1.

proclamación de los resultados oficiales, y finalmente, un informe definitivo. Este informe definitivo contiene un análisis completo del proceso electoral, de cada una de sus etapas, e informa igualmente de las irregularidades (ya sean éstas ocasionales o sistemáticas) que hayan aparecido durante todo el proceso electoral. Su objetivo no es otro que el de ofrecer una lista de recomendaciones para mejorar los comicios posteriores. De esta manera la evaluación abre la vía a una asistencia electoral destinada a ayudar a las comisiones electorales y a las ONGs para gestionar mejor los problemas encontrados durante el proceso, esto es, el registro de los electores, la educación cívica, la revisión de la legislación electoral o la formación de los administradores electorales y de los observadores nacionales.

La DePOIE y el CdC mencionados anteriormente proporcionan un marco global para la observación de elecciones<sup>363</sup>. Esta Declaración estipula que las MOEs deben incluir a personas "que tengan una suficiente variedad de competencias políticas y profesionales y cuenten con la reputación y la integridad probada necesarias para observar y juzgar los procesos<sup>364</sup>". También enumera los requisitos relevantes para el Estado anfitrión, incluidos aquellos relacionados con el acceso sin obstáculos de los observadores a su territorio y las personas involucradas en la organización de las elecciones, así como su derecho a informar acerca de la misión<sup>365</sup>. También impone obligaciones a los observadores electorales, como la obligación de establecer comunicaciones con todos los contendientes políticos que intervienen en el proceso electoral<sup>366</sup>, observar las leyes del país anfitrión y ser políticamente imparciales<sup>367</sup>. La DePOIE incluye igualmente un CdC compuesto por una docena de principios<sup>368</sup> a los que deben sujetarse y ajustarse todas aquellas personas que participen en una MOE<sup>369</sup>. Así pues, toda persona que participe en una

---

<sup>363</sup> Si bien la OSCE/ODIHR, la CdV y la Mesa de la PACE respaldaron esta Declaración y su CdC para los observadores internacionales, la OSCE-PA, que, con motivo de la Conferencia de la Asamblea sobre la dimensión parlamentaria de la OE celebrada en febrero de 2007, lamentó *inter alia* que no se hiciera referencia alguna a los parlamentarios o a las asambleas parlamentarias y a su papel en la observación electoral.

<sup>364</sup> *Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, op. cit. § 20.

<sup>365</sup> *Ibid.*, § 7.

<sup>366</sup> *Ibid.*, § 15.

<sup>367</sup> A diferencia de otros documentos en este ámbito, la DePOIE se refiere únicamente a la OE internacional, tal y como se desprende de su título. Por lo tanto, no es aplicable a los observadores electorales nacionales. El documento enfatiza que "la observación internacional de elecciones se realiza en beneficio del pueblo del país que celebra las elecciones y en beneficio de la comunidad internacional" (§ 6).

<sup>368</sup> Los principios incluidos en el CdC para observadores internacionales de elecciones son los siguientes: Respetar la soberanía, los derechos humanos, las leyes del país, la autoridad de los órganos electorales, la integridad de la misión, mantener la imparcialidad política, no obstruir los procesos electorales, estar siempre identificado, observar con exactitud, extraer conclusiones de manera profesional, no formular comentarios públicamente antes de que lo haga la misión, cooperar con los otros observadores y mantener un comportamiento adecuado. Además, hay que añadir la consecuencia de la posible violación del CdC, así como el comprometerse a cumplir el mismo. Para una descripción detallada de cada uno de estos principios véase: *Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas, 27 de octubre de 2005 Nueva York, op. cit. p. 1-3.

<sup>369</sup> Principalmente los observadores de largo plazo (en adelante, OLP), los OCP, los miembros de delegaciones de evaluación, los equipos especializados de observación y los dirigentes de la misión.

MOE debe leer y comprender el CdC y firmar un compromiso para su cumplimiento<sup>370</sup>. En caso de violación del CdC, será la MOE la que llevará a cabo una investigación al respecto y si se determina la existencia de una violación grave puede retirarse la acreditación al observador o bien se le puede excluir de la MOE, quedando esta competencia bajo la responsabilidad de los dirigentes de la MOE<sup>371</sup>. Sorprende ver, sin embargo, cómo la MOE queda exonerada de toda responsabilidad legal en caso de incumplimiento del compromiso firmado por el observador.

Durante el período de redacción de la DePOIE y de su CdC, todas las organizaciones participantes acordaron que, a pesar de que ambos textos no fuesen jurídicamente vinculantes para aquellas organizaciones que las suscribieran, servirían sin embargo como pautas de “mejores prácticas que podrían convertirse en consuetudinarias con el tiempo”<sup>372</sup>. Sin embargo, no existe ningún mecanismo disciplinario en caso de que una organización que haya suscrito ambos textos no cumpla con su compromiso. Al final de la Declaración se estipula que estos documentos “no requieren la adopción de medidas por parte de los órganos políticos de las organizaciones que la suscriben (por ejemplo, asambleas, consejos o juntas de directores), aunque se acepta con agrado que se adopten tales medidas”<sup>373</sup>. Sin embargo, las partes se han adherido a una serie de principios y estándares que podrían tener un valor consuetudinario con el tiempo<sup>374</sup>.

Tras el lanzamiento en 2005 de estos documentos técnicos, las organizaciones participantes en su redacción comenzaron a convocar una serie de reuniones en diferentes ciudades con el objetivo de realizar un seguimiento de los mismos. Desde las primeras reuniones, organizadas en Londres en 2006 a solicitud de la Secretaría de la Commonwealth, ya quedó confirmado el surgimiento gradual de “una comunidad profesional de organizaciones dedicadas a la OE”<sup>375</sup>. Estas reuniones se han convertido en un punto de encuentro periódico en las que las distintas organizaciones venidas de todo el mundo debaten libremente sobre diferentes aspectos que preocupan a la tarea de la OE, y tienen la finalidad de desarrollar posturas comunes principalmente en temáticas tales como la coordinación y la cooperación entre los observadores; la ejecución de las recomendaciones de las MOEs por parte de los Estados anfitriones; el voto electrónico; la evaluación de las elecciones democráticas. Ya en 2010, la PACE recomendó al Comité de Ministros del CdE que se asegurara de que los Estados miembros reconociesen de manera apropiada tanto la DePOIE como el CdC y

---

<sup>370</sup> El compromiso de cumplir el código de conducta para observadores internacionales de elecciones. Véase: *Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005, Nueva York.

<sup>371</sup> *Code of Conduct for International Election Observer*, p. 3.

<sup>372</sup> The Carter Center, *Building consensus...*, op. cit., p. 6.

<sup>373</sup> *Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, op. cit., § 24.

<sup>374</sup> DAVIS-ROBERTS A., CARROLL, D. J., *Using International Law to Assess Elections*, Democracy Program, The Carter Center, Atlanta, GA, USA, 2010, p. 3.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 10.

que promoviesen dichos documentos a través de su difusión a todas aquellas partes interesadas en la OE<sup>376</sup>.

A pesar de que la OE nacional no sea objeto de este estudio, es importante señalar que, paralelamente a estos documentos técnicos, existe una Declaración de Principios globales para la Observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas<sup>377</sup> acompañada igualmente por su Código de Conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones, promulgada por las Naciones Unidas el 3 de abril de 2012. Iniciada por la GNDEM y respaldada por más de 1601 organizaciones no partidarias de monitoreo de elecciones en más de 75 países en cinco continentes<sup>378</sup>, esta Declaración continúa a día de hoy con una creciente aceptación como documento normativo de referencia entre las organizaciones ciudadanas de monitoreo no partidario de elecciones. Esta Declaración también ha sido igualmente suscrita por redes globales y regionales de observadores electorales<sup>379</sup> así como por 15 organizaciones internacionales<sup>380</sup>.

A nivel nacional español, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicó la tercera edición de un Manual práctico de observación electoral<sup>381</sup> que pretende ayudar a los futuros observadores electorales para desempeñar con profesionalidad su cometido y completar las clases

---

<sup>376</sup> *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* (en adelante, APCE, por sus siglas en francés), *Recommandation 1945 (2010) Un statut internationalement reconnu pour les observateurs d'élections*, Doc. 12355, 12 novembre 2010, §§ 2.1, 2.2.

<sup>377</sup> *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas y código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, 3 de abril de 2012, ONU, Nueva York. Esta Declaración de principios globales se desarrolló por medio de un proceso que incluyó a representantes de los miembros de GNDEM de las redes regionales de organizaciones no partidarias de monitoreo electoral procedentes de África, Iberoamérica y el Caribe, Asia, Europa y Eurasia, Medio Oriente y África del Norte. Dichos representantes conformaron un Grupo para el desarrollo del borrador (DDG, por sus siglas en inglés) que revisó una serie de materiales. El borrador se distribuyó entre los más de 125 miembros de la GNDEM para que propusieran comentarios, que fueron revisados por el DDG quien propuso un texto final para la suscripción por parte de organizaciones de monitoreo electoral nacional. Este proceso fue facilitado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés) y la UNEAD.

<sup>378</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022. Para mayor información véase: <https://gndem.org/es/declaration-of-global-principles/>

<sup>379</sup> The Asian Network for Free Elections (ANFREL); East and Horn of Africa Observers Network (E-HORN); The European Network Against Racism (ENAR); The European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO); The European Platform of Election Observation (EPDE); the Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM); SADC Election Support Network (SADC ESN); The West Africa Election Observers Network (WAEON).

<sup>380</sup> El Carter Center; el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); la Secretaría de la Commonwealth; Democracy Reporting International (DRI); The Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA); el PE; el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión; The International Foundation for Electoral Systems (IFES); International IDEA; NDI; la OEA; la OSCE/ODIHR; la PACE; la CdV; y la Secretaría de la ONU.

<sup>381</sup> MENCHÓN LÓPEZ, I., *Manual práctico de observación electoral*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad. Oficina de Derechos Humanos, Imprenta de la Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2014.

impartidas durante el curso de capacitación para observadores electorales de corta duración que ha venido organizando la Oficina de Derechos Humanos en colaboración con la Escuela Diplomática desde 2004.



## CAPÍTULO 3: LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL ÁMBITO REGIONAL

### 3.1 El tratamiento convencional

Al igual que las OIGs de ámbito universal, las OIGs de ámbito regional disponen igualmente de instrumentos jurídicos vinculantes que son aplicables en sus Estados miembros y en ocasiones también en aquellos otros terceros Estados que los ratificaron, cuando dicha posibilidad está prevista en los instrumentos. Las decisiones emitidas por las instituciones regionales sólo vinculan a sus Estados miembros, aunque en ocasiones éstas vienen integradas o están inspiradas por la jurisprudencia producida por los tribunales internacionales especializados en la protección de derechos humanos con competencia para interpretar tales derechos.

Entre los instrumentos regionales de protección de los derechos electorales que merecen una atención particular, el más antiguo es el CEDH, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que disfruta de mayor eficacia, gracias al sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos que desarrolla el TEDH. Por lo que hace al Documento de Copenhague, éste no es un instrumento jurídicamente vinculante, sino de naturaleza política, que supone, no obstante, un documento de referencia para el mecanismo de OE desempeñado por la OSCE. La normativa de la UE se limita, como se verá, a regular básicamente la ciudadanía europea. Y finalmente, la CADH es, junto con el CEDH, el otro instrumento jurídico de ámbito regional que dispone de un elevado grado de eficacia gracias al trabajo que desempeña la CtIDH.

Aunque en este estudio haremos especial referencia a los estándares del CdE, de la OSCE, de la UE y de la UNASUR, existen otras OIGs de ámbito regional que también disponen de normativa pertinente que protege el derecho de sufragio a la hora de evaluar la OE, como la UA y la CEI.

#### 3.1.1 La protección convencional del Derecho de sufragio en el ámbito europeo

El derecho de sufragio es la base de la legitimidad democrática y ésta, a la luz del Tribunal Constitucional español, constituye a su vez “toda nuestra ordenación jurídico-política”<sup>382</sup> en la medida en que todo el sistema de la convivencia estatal se articula en torno a la conexión de todos los poderes públicos con la voluntad del pueblo soberano.

No sólo los instrumentos universales (art. 21 DUDH, art. 25 PIDCP) sino también los instrumentos regionales (art. 23 CADH, art. 13 Carta africana) anuncian de manera similar los derechos de los ciudadanos en materia de elecciones, a saber: el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho

---

<sup>382</sup> Véase STC 6/1981, de 16 de marzo, § 3, (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1981).

de voto (derecho de sufragio activo); el derecho a ser elegido (derecho de sufragio pasivo) en el marco de elecciones libres en las que existe el sufragio universal; y el derecho de acceso de manera igualitaria a las funciones públicas de su país. Tal y como afirma el CDH, estos derechos “incluyen la libertad de participar en actividades políticas, bien a título personal o como miembro de un partido político, la libertad de debatir asuntos públicos, de criticar al Gobierno y de publicar material de contenido político”<sup>383</sup>. Baste señalar que el CEDH es el único instrumento jurídico internacional que no contiene esta declaración<sup>384</sup>. En realidad, la cláusula política contenida en el art. 3 del PAI anuncia la obligación de los Estados parte de organizar elecciones libres. Sin embargo, gracias a su jurisprudencia, el TEDH ha extendido el alcance de esta cláusula política, ya que el derecho a unas elecciones libres constituye un “principio característico” de gran importancia en un “régimen político verdaderamente democrático”<sup>385</sup>.

### 3.1.1.1 El Convenio Europeo de Derechos Humanos y su protección jurisdiccional

El CEDH es el principal instrumento jurídico del CdE sobre el cual pivotan todas sus actividades. La inclusión del derecho a unas elecciones libres en el bloque de convencionalidad<sup>386</sup> permitió al TEDH consagrar el derecho de participación en unos comicios regulares. Es importante conocer el origen del derecho de sufragio para posteriormente analizar pormenorizadamente su contenido (tanto su dimensión subjetiva como la objetiva), las restricciones de este derecho, así como el mecanismo de control jurisdiccional.

#### a) Génesis del derecho a unas elecciones libres en el CEDH

El primer borrador de CEDH enviado al Comité de Ministros del CdE para su aprobación no mencionaba dentro de su ámbito de protección el derecho de sufragio. Este hecho se justificó afirmando que el CEDH había nacido como un instrumento para la protección de derechos individuales y no para definir las estructuras políticas de los Estados, lo que enfrentó a varias

---

<sup>383</sup> CDH, *Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso y Yawo S. Dobou c. Togo*, Comunicaciones núms. 422/1990, 423/1990 y 424/1990, CCPR/C/57/D/423/1990, 12 de julio de 1996. Véase: Naciones Unidas, “Dictámenes aprobados por el CDH con arreglo al párrafo 4 del art. 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Selección de decisiones del CDH adoptadas con arreglo al protocolo facultativo*, CCPR/C/OP/6, Volumen 6, Nueva York y Ginebra, 2005, § 7.5, p. 28. En este caso, se les imputaba a funcionarios públicos y a empleados de la Universidad de Benín (controlada por el Estado) un delito de “lesa majestad” (hacer declaraciones contra el poder supremo). Por este motivo, fueron cesados de sus respectivos empleos. El Comité señaló “que el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar por que no haya discriminación por motivo político o de expresión”.

<sup>384</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des élections*, 14ème édition, op. cit., p. 861.

<sup>385</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 2 de marzo de 1987, § 47.

<sup>386</sup> Para mayor referencia véase: OLANO GARCÍA, H. A., “Teoría del control de convencionalidad”, *Estudios constitucionales*, vol. 14, núm.1, julio 2016, pp. 61-94; MURILLO CRUZ, D.A., “La dialéctica entre el bloque de constitucionalidad y el bloque de convencionalidad en el sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Público*, (36), Universidad de los Andes (Colombia); Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n° 7: control de convencionalidad, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

delegaciones, principalmente Francia y Reino Unido, durante la redacción del CEDH debido a las “dificultades prácticas de definir el sufragio universal, dada la diversidad de legislaciones estatales sobre el derecho de voto y sus restricciones”<sup>387</sup> y a la presentación de un nuevo borrador.

La propuesta de la entonces asamblea consultiva del CdE de introducir el derecho a unas elecciones libres en el CEDH fue rechazada en varias ocasiones por el Comité de Ministros debido al carácter ambiguo y a su redacción imprecisa. Según los trabajos preparatorios, dicha propuesta “salía del marco de un convenio cuyo objetivo era proteger los derechos fundamentales”<sup>388</sup>. En realidad, dichos trabajos preparatorios revelaban “la ambición de la Asamblea consultiva (...) y la resistencia del Comité de Ministros”<sup>389</sup>, de tal manera que la Asamblea adoptó la cláusula política, que después será suprimida por el Comité de Ministros. Durante el proceso de redacción, fue el representante británico quien se opuso a un derecho completamente universal y abogó por un derecho sometido a determinadas restricciones de los Estados. Cuando la disposición fue examinada por el Comité de Expertos en materia de derechos humanos, la delegación británica depositó un nuevo texto, el actual art. 3PA1, con el objetivo de evitar que el CEDH pudiera interpretarse como si impusiera a los gobiernos un sistema determinado de representación parlamentaria”<sup>390</sup>. Finalmente, esta propuesta no se introdujo en el CEDH, sino que se acordó integrarla en un protocolo adicional redactado por una conferencia de expertos gubernamentales en la que se incluirían los tres derechos sobre los que no se había conseguido un acuerdo durante la redacción del CEDH: la propiedad, la educación y las elecciones<sup>391</sup>. De esta manera se debilitó todavía más el carácter político de dicha propuesta, “pasando de una fórmula política ambiciosa (...) a una fórmula más modesta, esencialmente electoral”<sup>392</sup> para permitir su adopción y reconocer la obligación de los Estados a unas elecciones libres<sup>393</sup>.

---

<sup>387</sup> RUIZ ROBLEDOS, A., “El derecho a participar en elecciones libres según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N.º. 30, 2018, p. 280 (pp. 275-305).

<sup>388</sup> Council of Europe, European Court of Human Rights, *Preparatory work on Article 3 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*, Cour (86) 36, 5 September 1986, (Conferencia de altos funcionarios de derechos humanos), p. 13.

<sup>389</sup> GOY, R., « La garantie européenne du droit à de libres élections législatives : l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention de Rome », *Revue du Droit Public*, núm. 5, 1986, pp. 1279.

<sup>390</sup> Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 7140/75), de 6 de octubre de 1976 sobre la admisibilidad de la demanda, pp. 99.

<sup>391</sup> Council of Europe, European Court of Human Rights, *Preparatory work on Article 3 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 38.

<sup>392</sup> GOY, R., op. cit., p. 1290.

<sup>393</sup> Para mayor información sobre las dificultades de la inclusión de este derecho a elecciones libres en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la elaboración del art. 3 PA1 véase *inter alia*: GOY, R., op. cit., pp. 1275-1326; GOLUBOK, S., «Right to free elections: Emerging guarantees or two layers of protection?», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, no. 27, 2009, pp. 361-390; PINELLI, C., “Diritto a liberti elezioni”, A.A.V.V., *Comentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Sergio Bartole, Benedetto Conforti and Guido Raimondi (coordinators), CEDAM, Bologna, 2001, p. 845-861; GARCIA SORIANO, M.V., “El art. 3 del Protocolo Adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 14/15, 1996, p.215-237; LASAGABASTER, I., “art. 3: Derecho a elecciones libres”, Iñaki Lasagabaster (coord.), *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Comentario sistemático*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 650-663.

Así pues, el PA1 al CEDH firmado en París en 1952, que entró en vigor el 18 de mayo de 1954, proclama en su art. 3 que los Estados “se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”<sup>394</sup>. La redacción de este artículo no es baladí, ya que durante su redacción se evitó que las elecciones fuesen consideradas como un derecho subjetivo individual bajo la protección del TEDH para quedar finalmente en una garantía institucional, un compromiso de los Estados firmantes. Aunque este artículo no reconoce expresamente el derecho de sufragio, ha sido la jurisprudencia del TEDH la que ha dado contenido al derecho<sup>395</sup>.

Obsérvese que el PA1 del CEDH es de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros del CdE, salvo para Mónaco<sup>396</sup> y Suiza que no lo han ratificado todavía<sup>397</sup>. Quedan incluidos, pues, en este PA1 todos los Estados de la UE.

b) La regulación del derecho a unas elecciones libres a través de la jurisprudencia del TEDH

El derecho de sufragio recogido en el art. 3PA1 no puede reducirse simplemente al mero acto de votar, sino que está enfocado a que la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas se convierta en la voluntad del Estado. A la hora de interpretar este artículo no debemos olvidar la referencia a la democracia que aparece recogida en el Preámbulo del Convenio, porque es un elemento básico del sistema de protección de derechos fundamentales<sup>398</sup>.

Durante mucho tiempo la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante, Comisión EDH) rechazó numerosos recursos que alegaban la violación del art. 3 PA1 porque el derecho de voto no se encontraba regulado explícitamente en dicho artículo<sup>399</sup>. Así las cosas, la Comisión

---

<sup>394</sup> Para mayor información sobre este artículo véase: CREMONA J.J., “The right to free elections in the European Convention of Human Rights”, en MAHONEY P, MATSCHER, M. PETZOLD, H. et WILHABER, L, *Protection des droits de l’Homme: la perspective européenne mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymans Verlag, 2000, pp. 309-323; HERNDL, K., « The case-law of the Commission as regards the right to Free Elections (article 3 of Protocol 1) », DE SALVIA, M./VILLIGER, M.E. (eds), *The birth of European Human Rights Law/L’éclosion du Droit Européen des Droits de l’Homme, Liber Amicorum Carl Aage Norgaard*, Nomos, Baden-baden, 1998, pp. 91-99.

<sup>395</sup> Conseil de l’Europe/Cour européenne des droits de l’Homme, « Droit à des élections libres », *Guide sur l’article 3 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l’homme*, 30 avril 2019, § 11.

<sup>396</sup> PACE, *Honouring of obligations and commitments by Monaco*, Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Doc. 11299, 7 June 2007, § 11.1.

<sup>397</sup> Con fecha de 7 de enero de 2022. Véase: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=009>

<sup>398</sup> Así se ve en el preámbulo del CEDH: “Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen;”, Convenio Europeo de Derechos Humanos, considerando 4º.

<sup>399</sup> Decisión, *X c. República Federal de Alemania* (Demanda núm. 530/59) de 4 de enero de 1960. Yearbook 3, p. 190 [pp. 184-197].

interpretó que el art. 3PA1 no consagraba derechos subjetivos, sino sólo obligaciones a los Estados, esto es, reconocía una garantía institucional de elecciones libres. Siguiendo la teoría clásica de las garantías institucionales, éstas pretenden asegurar la existencia de una institución<sup>400</sup> y “no aseguran un contenido concreto (...), sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”<sup>401</sup>, de tal forma que son los poderes públicos de los Estados los que deben respetar la existencia de unas elecciones libres. Esta posición consistente en considerar el art. 3PA1 como garantía institucional se puso de relieve en 1967 durante el golpe de Estado de los coroneles, cuando cuatro Estados del CdE (Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia) denunciaron a Grecia por violar el CEDH al suprimir el Parlamento y las elecciones. La PACE aprobó sendas recomendaciones<sup>402</sup> para que el Comité de Ministros expulsara a Grecia de la organización. Además, tanto la Comisión EDH como el Comité de Ministros apoyaron a dichos países afirmando que la obligación de asegurar elecciones libres requería la presencia constante de un cuerpo legislativo, por lo que su inexistencia violaba el art. 3 PA1, hecho que ocasionó que el Comité de Ministros aprobara su Res. 51 de 1969<sup>403</sup>, que supuso por vez primera la suspensión de derechos de un Estado del CdE y finalmente, la retirada de Grecia del CdE al que regresaría más tarde en 1974.

De la misma manera, es importante tener en cuenta que el ejercicio del voto debe gozar de una serie de garantías. Es precisamente gracias a la jurisprudencia del TEDH que algunos aspectos propios del art. 3 PA1 se han completado y matizado, principalmente ampliando el ámbito de aplicación del mismo. Dos tipos de derechos son los que garantiza el propio CEDH a través del art. 3 PA1: un derecho institucional a la organización de elecciones libres<sup>404</sup>, por un lado, y los derechos cívicos<sup>405</sup> o derechos subjetivos de participación<sup>406</sup>, por otro. Si bien el primero otorgaba el derecho a organizar elecciones por parte de las autoridades públicas, el TEDH falló que el derecho a la organización de elecciones libres implicaba el reconocimiento del sufragio universal, a pesar de que éste estuviese ausente del texto del art. 3 PA1. Así las cosas, a pesar de que los

---

<sup>400</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “La distinción entre Derecho Fundamental y garantía institucional en la constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8. Num. 24. Septiembre-diciembre 1988, pp. 157.

<sup>401</sup> STC 32/1981 de 28 de julio de 1981, BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981, §II.3. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

<sup>402</sup> PACE, Resolution 361 (1968) *Situation in Greece*, adopted by the Assembly on 31st January 1968 (17th Sitting), §8. i); PACE, Resolution 385 (1968) *Situation in Greece*, adopted by the Assembly on 26 September 1968 (17th Sitting), § 10.

<sup>403</sup> Council of Europe, Committee of Ministers Resolution (69)51 on *Greece*, 12 December 1969; Council of Europe, Committee of Ministers Resolution (70) 34 on Legal and financial consequences of the withdrawal of Greece from the Council of Europe, 27 November 1970.

<sup>404</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 14ème édition, PUF, 2019, p. 863.

<sup>405</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10ème édition, PUF, 1989, p. 625.

<sup>406</sup> SUDRE, F., op. cit., 14ème édition, p. 866.

derechos cívicos no están reconocidos expresamente en la letra del CEDH, sí que pueden ser objeto de “limitaciones implícitas”<sup>407</sup> en lo que respecta a su ejercicio<sup>408</sup>.

Para este estudio, nos interesa reflexionar tanto sobre la dimensión subjetiva del derecho de sufragio, que define la posición jurídica de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos y que se concreta en el principio de sufragio universal, libre e igual, como su dimensión objetiva que hace referencia al nacimiento de obligaciones positivas para los Estados dirigidas a garantizar la libre expresión del pueblo en las elecciones del cuerpo legislativo.

### c) Dimensión subjetiva del derecho de sufragio

El art. 3 PA1 se distingue del resto de disposiciones del CEDH y de sus PA porque establece una obligación para los Estados miembros de celebrar elecciones en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión de la gente y no un derecho o una libertad concreta<sup>409</sup>. Sin embargo, a la luz de los trabajos preparatorios del art. 3 PA1 y a la interpretación dada a esta disposición en el contexto del Convenio, el TEDH ha establecido que esta disposición implica derechos subjetivos que incluyen tanto el derecho a votar (aspecto "activo")<sup>410</sup> como el derecho a presentarse como candidato a unas elecciones (aspecto "pasivo")<sup>411</sup>. Así pues, el art. 3 PA1 crea la garantía de determinados derechos y su formulación compromete a “organizar unas elecciones libres” y evoca lo que se ha llamado “una garantía institucional de elecciones libres”<sup>412</sup>.

Tal y como puso de manifiesto la jurisprudencia del TEDH “el derecho de voto no se encuentra, en cuanto a tal, consagrado en el art. 3 PA1”<sup>413</sup>, con lo que, siendo esto así, los Estados podían excluir de la elección a ciertas categorías de ciudadanos como por ejemplo a las personas privadas de libertad o incluso a los no residentes, sin que ello impidiese la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo. Posteriormente la jurisprudencia reconoce los derechos subjetivos de participación política en el *Asunto X c. la República Federal de Alemania*<sup>414</sup>, en el que la Comisión EDH analizó la legitimidad de la privación del derecho de

---

<sup>407</sup> Ibid., pp. 866-867.

<sup>408</sup> STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, (Demanda núm. 9267/81), de 2 de marzo de 1987, § 52.

<sup>409</sup> El número de recursos que se presentaron y que fueron inadmitidos fue muy elevado. GOY, R., (op. cit.) informa que hasta 1960 se rechazaron 710 de 713 recursos individuales.

<sup>410</sup> Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'Homme, « Droit à des élections libres », op. cit., § 11.

<sup>411</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., §§ 48-51; STEDH *Ždanoka c. Letonia* [GC], (Demanda núm. 58278/00), de 16 de marzo de 2006, § 102.

<sup>412</sup> GOY, R., op. cit., pp. 1298.

<sup>413</sup> Decisión de la Comisión Europea Derechos Humanos (en adelante Decisión), *X c. la República Federal de Alemania* (Demanda núm. 530/59), de 4 de enero de 1959; Decisión, *Asunto X, Y. y Z. c. Bélgica* (Demanda núm. 1065/61), de 3 de mayo de 1961; Decisión, *A. D. Q. y otros c. Bélgica*, (Demanda núm. 1028/61) de 18 de septiembre de 1961; Decisión, *X. c. la República Federal de Alemania* (Demanda núm. 2728/66) de 6 de octubre de 1967; Decisión, *X. c. Holanda*, (Demanda núm. 6573/74), de 19 de diciembre de 1974.

<sup>414</sup> Decisión, *X. c. the Federal Republic of Germany* (Application No. 2728/66), 6 October 1967. En este caso se impidió al Sr. X a participar en las elecciones de Land del Sarre de junio de 1965 y en las elecciones federales de septiembre de 1965.

sufragio a los condenados a penas privativas de libertad. Este argumento se confirmaría más tarde en el Asunto *X c. Holanda*<sup>415</sup>, donde además se ratificó la legitimidad de las legislaciones nacionales que establecían como causa de incapacidad electoral la participación, durante la guerra, en crímenes contra la seguridad del Estado o contra los fundamentos de una sociedad democrática. Sin embargo, meses más tarde la jurisprudencia cambiaría de parecer llegando a una solución completamente contraria<sup>416</sup>, y rechazaría esa interpretación literal utilizada hasta entonces para reconocer en el art. 3 un derecho individual<sup>417</sup>. Así pues, coincidimos con García Roca cuando considera que el art. 3 PA1 ha sufrido una «mutación convencional», ya que el TEDH ha llevado a cabo una modificación de la norma “que deja indemne el texto de la disposición sin cambiarlo formalmente”<sup>418</sup>. A mayor abundamiento, los Estados miembros del CdE nunca criticaron la interpretación que realizó el TEDH de este artículo, sino que la asumieron e incluso la apoyaron cuando en 1994, en el marco del PA11 al CEDH, dieron su acuerdo para titular al art. 3 PA1 como “Derecho a elecciones libres”<sup>419</sup> reconociendo así este derecho como el resto de derechos del CEDH.

Sin embargo, el “leading case” del TEDH en materia de derechos políticos es el *Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*<sup>420</sup>, donde se desarrollan los elementos clave del art. 3 PA1. En este asunto se aprecia la evolución de la Comisión EDH en cuanto a la naturaleza de los derechos reconocidos en dicho artículo, pasándose de un derecho institucional a la celebración de elecciones libres<sup>421</sup> al concepto de sufragio universal<sup>422</sup>, para finalmente reconocer los derechos subjetivos de participación: el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidato en las elecciones al cuerpo legislativo<sup>423</sup> y el derecho a ejercer como miembro del Parlamento<sup>424</sup>.

---

<sup>415</sup> Decision, *X. v/ the Netherlands*, (Application No. 6573/74), 19 December 1974 on the admissibility of the application, p. 88. En este caso concreto la Comisión de Derechos Humanos investigó si la privación del derecho de voto a raíz de una condena por incivismo era arbitraria y si obstaculizaba la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del órgano legislativo. La Comisión estimó que no fue el caso y reconoció que se podía privar del derecho de voto a ciertas categorías limitadas de personas, siempre que no fuese de manera arbitraria.

<sup>416</sup> Decisión, *W., X., Y. y Z. c. Bélgica* (Demanda núm. 6745/74 y 6746/74), de 30 de mayo de 1975.

<sup>417</sup> PÉREZ ALBERDI, M.R., “La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, UNED, No.88, septiembre-diciembre 2013, pp. 343.

<sup>418</sup> GARCÍA ROCA, J.: «Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P1 CEDH)», VV.AA., *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 927.

<sup>419</sup> Council of Europe, European Treaty Series No. 155, Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, Strasbourg, 11.V.1994, Appendix. El Protocolo número 11 al Convenio para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales se aprobó y se ratificó en España mediante el instrumento de ratificación publicado en el BOE N°. 152, de 26 de junio de 1998.

<sup>420</sup> STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit.

<sup>421</sup> Decisión, *X. c. Bélgica*, (Demanda núm. 1.028/61), de 18 de septiembre de 1961, Anuario del CEDH, volumen 4, p. 339.

<sup>422</sup> Decisión, *X. c. la República Federal de Alemania* (Demanda núm. 2728/66), 6 de octubre de 1967, Anuario del CEDH, vol. 10, p. 339.

<sup>423</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., §§ 50, 51.

<sup>424</sup> Véase la STEDH *Selim Sadak y otros c. Turquía*, (Demandas núms. 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96), de 11 de junio de 2002, § 33; STEDH *Lykourazos c. Grecia* (Demanda núm.33554/03), de 15 de junio de 2006, § 50;

Así pues, el TEDH ha considerado que los derechos de participación política consagrados en el art. 3 PA1 no son absolutos y pueden someterse a más restricciones que los otros derechos debido a que existe un amplio margen de apreciación por parte de los Estados. El TEDH continúa afirmando que “al reconocerlos sin enunciarlos expresamente ni mucho menos definirlos, deja abierta la puerta para limitaciones implícitas”<sup>425</sup>. Sin embargo, dichas restricciones no pueden ser arbitrarias, ni afectar al contenido mínimo del derecho<sup>426</sup> y deben respetar la libre expresión popular en las elecciones del cuerpo legislativo. Para asegurar ese respeto, el TEDH ha identificado unas condiciones como son: la universalidad del sufragio, la libertad de voto y la igualdad de trato de los electores.

d) Condiciones objetivas del voto: la periodicidad y la decisión popular

Es importante que la clase política, los representantes del pueblo, tengan en cuenta la evolución de la opinión pública dominante de los ciudadanos<sup>427</sup>. Así pues, queda dentro del margen de apreciación de los Estados el fijar el intervalo de tiempo en el que deben celebrarse las elecciones, de tal manera que habrá violación del art. 3 PA1 si los comicios se aplazan *sine die*, o bien si el plazo de tiempo excede los usos normales de los Estados respecto a la periodicidad de las elecciones<sup>428</sup>. Un plazo de tiempo corto entre las elecciones podría obstaculizar las estrategias políticas encaminadas a implementar los deseos del electorado, mientras que un plazo muy largo puede conducir a la ausencia de renovación de la representación parlamentaria, la cual puede no corresponder con las aspiraciones dominantes de los electores<sup>429</sup>.

Esta cuestión fue tratada por la Comisión EDH en el asunto griego<sup>430</sup>, consecuencia del golpe de Estado de los coroneles que provocó la disolución del Parlamento griego en 1967 sin el

---

STEDH *Ilicak c. Turquía* (Demanda núm. 15394/02), de 5 de abril de 2007, § 30; STEDH *Kavakçi c. Turquía* (Demanda núm. 71907/01), de 5 de abril de 2007, § 41; STEDH *Kovach c. Ucrania* (Demanda núm. 39424/02), de 7 de febrero de 2008, § 48; STEDH *Paschalidis, Koutmeridis y Zaharakis c. Grecia*, (Demandas núms. 27863/05, 28422/05, 28028/05), de 10 de abril de 2008, § 25.

<sup>425</sup> STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 52.

<sup>426</sup> STEDH *Matthews c. Reino Unido* (Demanda Non. 24833/94), de 18 de febrero de 1999, § 63.

<sup>427</sup> Comisión EDH, Decisión *Jan Timke c. Alemania* (Demanda núm. 27311/1995), de 11 de septiembre de 1995, p.160, sobre la admisibilidad de la demanda presentada por un funcionario alemán residente en Drakenbourg que defendía que la ampliación de la duración de la legislatura del Parlamento de la Baja-Sajonia de cuatro a cinco años suponía la vulneración de la obligación de “organizar elecciones a intervalos razonables”. La Comisión concluyó que este nuevo intervalo era razonable, no podía considerarse excesivo y permitía reflejar correctamente la evolución de la opinión del pueblo.

<sup>428</sup> Véase: GARCÍA ROCA, J., op. cit.; GARCÍA SORIANO, M. V., “El art. 3º del Protocolo Adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, N° 14/15, 1996, p. 223.

<sup>429</sup> Decisión de la Comisión, *Jan Timke c. Alemania* (Demanda núm. 27311/95), op. cit., p.160.

<sup>430</sup> Decisión de la Comisión EDH, Gobierno de Dinamarca c. Gobierno de Grecia; Gobierno de Noruega c. Gobierno de Grecia; Gobierno de Suecia c. Gobierno de Grecia; Gobierno de Los Países Bajos c. Gobierno de Grecia (Asunto griego) (Demandas núms. 3321/67, 3322/67, 3323/67 y 3344/67), de 15 de abril de 1970; y resolución del Comité de Ministros de 26 de noviembre de 1974.



establecimiento de la fecha de unas nuevas elecciones. El razonamiento dado por el Gobierno griego no fue aceptado por la Comisión, ya que la cláusula “intervalos razonables”<sup>431</sup> debía interpretarse de acuerdo con el objetivo de la regularidad de las elecciones, esto es, asegurar la conexión entre la voluntad popular y la composición del órgano legislativo, de tal manera que las situaciones extraordinarias no podían en ningún caso justificar la suspensión del Parlamento o las elecciones.

e) Delimitación del derecho de sufragio realizada por el TEDH

El TEDH ha interpretado restrictivamente el art. 3 PA1 de tal manera que las garantías del CEDH no se aplican a todos los comicios, sino sólo a aquellos en los que se elige un órgano representativo con capacidad para “aprobar en su ámbito territorial leyes sobre cuestiones cruciales en una sociedad democrática”<sup>432</sup>.

f) Ámbito de aplicación espacial: elecciones que se incluyen en el art. 3 PA1

En cuanto al ámbito espacial, las elecciones que aparecen reguladas en el art. 3 PA1 son las elecciones al poder legislativo (parlamentos) de los Estados parte del CEDH. Es precisamente en el caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* donde el TEDH interpreta el concepto “cuerpo legislativo”, y éste determina que se incluye no sólo al Parlamento nacional, sino que hay que interpretarlo “a la vista de la estructura constitucional del Estado de que se trate”<sup>433</sup>, argumento que reiteraría la Comisión EDH más tarde afirmando que el concepto “cuerpo legislativo” debía interpretarse a la luz de las instituciones establecidas por las constituciones de los Estados<sup>434</sup>. En línea de principio, la Comisión ya había mantenido previamente una interpretación similar del poder legislativo en relación con las regiones belgas después de la reforma constitucional de 1980<sup>435</sup> y los länder austríacos<sup>436</sup>. Así pues, dentro del concepto “cuerpo legislativo” se incluyen también las elecciones al poder legislativo de los entes subestatales.

---

<sup>431</sup> Para un estudio pormenorizado sobre el concepto de intervalos razonables véase: VOGIATZIS, N., “Mapping the jurisdiction of the European court of Human Rights further to the “reasonable intervals” clause of the right to free elections”, *European Human Rights Law Review*, Issue 4, 2003, pp. 401-418.

<sup>432</sup> STEDH *Vito Sante Santoro c. Italia* (Demanda núm. 36681/97), de 1 de julio de 2004, §§ 58, 59. El demandante, un ciudadano italiano, fue privado de su derecho de voto por un período limitado de tiempo debido a que había sido sometido a vigilancia policial, lo que conllevó a la privación de su derecho de sufragio durante esa medida (pasaron más de nueve meses desde la orden de vigilancia y la privación del derecho de sufragio). Se le privó de la posibilidad de votar en las elecciones regionales de 1995, en las elecciones generales de 1996 y en un referéndum de 11 de junio de 1995.

<sup>433</sup> STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 53; STEDH *Matthews c. Reino Unido* [GC] (Demanda núm. 24833/94), de 18 febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999, § 40.

<sup>434</sup> Decisión, *Clerfayt, Legros y otros c. Bélgica* (Demanda núm. 10650/83), de 17 de mayo de 1985, p. 217 (en francés) y p. 222 (en inglés).

<sup>435</sup> DCEDH de 12 de julio de 1983, Asunto *Serge Moureaux c. Bélgica*.

<sup>436</sup> DCEDH de 12 de julio de 1976, Asunto X c. Austria.

Una vez determinada la regla según la cual los entes subestatales con capacidad legislativa se incluyen dentro del concepto de “cuerpo legislativo” del art. 3 PA1, el TEDH ha ido admitiendo recursos en los que se discutían decisiones relacionadas con este tipo de poderes de los Estados europeos como por ejemplo contra España<sup>437</sup> y contra Italia<sup>438</sup>. En sentido contrario, el TEDH ha considerado que los Consejos regionales franceses no gozan de poder legislativo, por lo que las elecciones a dichos entes administrativos no están amparadas por el CEDH<sup>439</sup>, pero sí –y en contra de la opinión del Gobierno francés– las elecciones al Congreso de Nueva Caledonia, porque éste tiene atribuidas funciones legislativas<sup>440</sup>.

<sup>437</sup> Decisión, Asunto *Federación Nacionalista Canaria c. España* (56618/00), 7 junio de 2001. En este caso, el demandante afirmaba que debido al sistema de votación proporcional aplicable en la comunidad autónoma de Canarias y a los umbrales (barreras) electorales para evitar la "atomización" de la representación política, se le privó del derecho de representar, en la asamblea legislativa autónoma, a más del 28% de los votantes que votaron en la isla de Lanzarote. El TEDH también consideró que la asignación inicial de un número fijo de escaños en cada una de las circunscripciones de un marco electoral (en este caso la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias) no era inconstitucional.

<sup>438</sup> STEDH, *Vito Sante Santoro c. Italia*, op. cit. En 1994, un tribunal ordenó que el demandante estuviera bajo la supervisión de la policía y sometido a un régimen de medidas preventivas durante un año, habida cuenta de que el interesado estaba sujeto a numerosas acusaciones penales. Desde el 10 de enero hasta el 28 de julio de 1995, el nombre del demandante fue retirado de las listas electorales como resultado de la aplicación de medidas especiales y, en diciembre de 1995, se le retiró de las listas por un año adicional, debido a una decisión policial que ampliaba la supervisión especial. En diciembre de 1996 el tribunal de casación declaró que la orden por la que se le aplicaba al demandante una supervisión especial había dejado de aplicarse en mayo de 1995, esto es, un año después de que se le hubiera entregado la orden. Teniendo en cuenta la aplicación de las medidas especiales, el demandante no pudo votar ni en las elecciones del Consejo regional (celebradas en abril de 1995) ni en las elecciones legislativas (de abril de 1996). El TEDH concluyó que se había violado el art. 3 PA1. Señaló que habían transcurrido más de nueve meses entre la fecha en que se había transmitido al prefecto la orden de imposición de las medidas preventivas y la fecha en que el demandante había sido retirado de las listas electorales. Para el TEDH esta tardanza fue excesiva. Si la medida de la exclusión del demandante se hubiera aplicado en el momento oportuno y por el período legal de un año, habría terminado antes de las elecciones regionales y mucho antes de las elecciones parlamentarias.

<sup>439</sup> Decisión sobre la admisibilidad de la demanda núm. 46813/99, *Alain MALARDE c. Francia*, de 5 de septiembre de 2000, § A.1. En este caso, como parte de la campaña para la elección de los miembros del Consejo Regional de Bretaña, el demandante realizó en el departamento de Morbihan una lista federalista denominada "Llamada bretona". El escrutinio se realizó el 15 de marzo de 1998 y dicha lista obtuvo el 1.82% de los votos emitidos. El 18 de marzo de 1998, creyendo que, durante la campaña electoral, el único canal de televisión pública regional (France 3) había favorecido a los jefes de la lista de los dos principales partidos nacionales asignándoles un tiempo en antena mucho mayor que aquel que le correspondía, el demandante presentó una demanda ante el Tribunal Administrativo de Rennes solicitando la anulación del procedimiento electoral y la condena de France 3 a reparar los daños que su lista había sufrido (ésta no había obtenido el 5 % de los votos emitidos y por lo tanto ninguno de sus gastos de campaña iban a reembolsarse). El 20 de marzo de 1998, el demandante presentó la misma solicitud ante el Conseil d'Etat sin éxito. El TEDH recordó que esta disposición (art. 3 PA1) se aplicaba sólo a la elección del "cuerpo legislativo" y que esta noción [art. 3 PA1] se interpretaba de acuerdo con la estructura constitucional del Estado en cuestión. En Francia, sin embargo, la función legislativa era ejercida por el Parlamento. Los poderes de los consejos regionales se limitaban a regular, por deliberación, los asuntos económicos, sociales, de salud, culturales y científicos de la región. De ello se deduce que, en cualquier caso, el art. 3 PA1 no es aplicable en este caso y que esta parte de la demanda es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio, con lo que esa parte de la demanda debía rechazarse de conformidad con el art. 35 § 4 CEDH.

<sup>440</sup> STEDH, *Py c. Francia* (Demanda núm. 66289/01) de 6 de junio de 2005, §§ 42 y 43. Al demandante en este caso, el Sr. Bruno Py, nacional francés que trasladó su residencia a Nueva Caledonia para desempeñar un cargo en esta colectividad territorial francesa, se le negó el derecho de votar en el referéndum de autodeterminación y en las elecciones al Congreso de Nueva Caledonia por no justificar al menos 10 años de residencia en el territorio. El TEDH llegó a la conclusión de que no había habido violación del art. 3 PA1. Así pues, según el gobierno francés, la imposición de un requisito de residencia tenía el objetivo de garantizar que las consultas reflejaran la voluntad de las

A través de una “interpretación evolutiva audaz”<sup>441</sup>, el TEDH extiende el ámbito de aplicación del art. 3 PA1 al considerar que las elecciones al Parlamento Europeo (en adelante, PE) forman parte también del “cuerpo legislativo” de un Estado, a pesar de que la sentencia que lo recoge, asunto *Matthews c. Reino Unido*<sup>442</sup>, tuvo dos votos particulares de los jueces Freeland y Jungwirth. Posteriormente, el TEDH se ratifica en su decisión de incluir al PE dentro del campo del art. 3 PA1 afirmando que “el PE está suficientemente involucrado en el proceso legislativo, así como en el control democrático general de las actividades de la UE, para que pueda considerarse que constituye, en virtud del art. 3PA1, parte del "cuerpo legislativo" de los Estados miembros que lo integran”<sup>443</sup>. A la luz del TEDH, la expresión “cuerpo legislativo” debe interpretarse conforme a la estructura territorial establecida por la Constitución de cada Estado<sup>444</sup>.

---

poblaciones "interesadas" y que su resultado no se viese alterado por un voto masivo de las poblaciones recién llegadas al territorio y sin ningún tipo de lazo sólido. Además, la limitación del derecho de voto sería la consecuencia directa y necesaria del establecimiento de una ciudadanía de Nueva Caledonia. Además, el TEDH consideró que, en vista de los poderes conferidos al Congreso de Nueva Caledonia por una Ley Orgánica de 1999, dicho Congreso no era simplemente un órgano asesor, sino que se había convertido en un órgano llamado a desempeñar un papel decisivo en el proceso legislativo en Nueva Caledonia. Por lo tanto, el TEDH determinó que el Congreso estaba lo suficientemente asociado con este proceso legislativo específico para ser considerado parte de la "legislatura" de Nueva Caledonia a los efectos del art. 3 PA1.

<sup>441</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 864.

<sup>442</sup> STEDH *Matthews c. Reino Unido* [GC], nº 24833/94, op. cit., §§ 45-54. La demandante, la Sra. Denise Matthews, nacida en 1975 y residente en Gibraltar, solicitó en abril de 1994 su inscripción en las listas electorales para las elecciones al PE. Se le respondió que, en virtud del anexo II del acta de la CE de 1976, que se refiere a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo, Gibraltar no entraba en el campo de aplicación del derecho de sufragio para dichas elecciones. La Comisión EDH dictó un informe afirmando que no se había producido violación del art. 3 PA1 y envió el caso al TEDH el 26 de enero de 1998. Éste consideró que no había razón alguna para considerar que el Reino Unido no estaba obligado a reconocer los derechos consagrados por el art. 3 PA1 en relación con la legislación europea y, en consecuencia, el Reino Unido debía reconocer los citados derechos a Gibraltar independientemente de que se tratase de elecciones puramente internas o bien de elecciones europeas. El TEDH estudió también si el art. 3 PA1 era aplicable a un órgano como el PE, y si este último presentaba en Gibraltar las características de un «cuerpo legislativo». El TEDH señaló que las palabras «cuerpo legislativo» del art. 3 PA1 no se entendían únicamente para el Parlamento nacional y que las elecciones para el PE no deberían quedar excluidas del campo de aplicación de esta cláusula únicamente basándose en el motivo de que el PE era un órgano representativo supranacional y no puramente interno. El Tribunal examinó si la no organización de elecciones al PE en Gibraltar era compatible con el art. 3 PA1. El TEDH determinó que la demandante se vio privada de cualquier posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del PE, cuando la legislación comunitaria forma parte del derecho de Gibraltar y la demandante está directamente sometida a sus efectos. El resultado fue que se produjo una violación de esta disposición. En este mismo sentido vid.: Decisión, *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, (Demanda núm. 8364/78), 8 marzo 1979; Decisión, *Alliance des belges de la communauté Européenne c. Belgique* (Demanda núm. 8612/79), 10 mai 1979; Decisión *Tête c. France* (Demanda núm. 11123/84), 9 décembre 1987; Decisión *Fournier c. France* (Demanda núm. 11406/85), 10 mars 1988; Decisión *André c. France* (Demanda núm. 27759/95), 18 septembre 1995; *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* (Demanda núm. 22954/93), 2 septembre 1998; Decisión *Benkaddour c. France* (Demanda núm. 51685/99), 18 novembre 2003; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., “Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Comunitario Europeo (a propósito del asunto *Matthews c. Reino Unido*)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 3, Nº 5, 1999, págs. 95-108.

<sup>443</sup> Decisión, Asunto *Achille OCCHETTO c. Italia* (Demanda núm. 14507/07), 12 noviembre de 2013, § 42.

<sup>444</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, de 2 marzo de 1987, § 53.

Un aspecto aparte merece las elecciones locales y regionales<sup>445</sup>, para las que el TEDH considera que el art. 3 PA1 no es aplicable, ya que las normas que aprueban los municipios no tienen rango de ley<sup>446</sup> y carecen de atribuciones legislativas. Siendo esto es así, nos sorprende, sin embargo, la postura adoptada por el TEDH en la sentencia *Labita c. Italia*<sup>447</sup>, de 6 de abril de 2000, ya que aplicó el art. 3 PA1 fallando que no hubo violación del mismo en el marco de unas elecciones locales.

Debemos preguntarnos entonces si quedarían fuera de la protección del TEDH otras elecciones donde se expresa la opinión del pueblo, concretamente las elecciones presidenciales y las consultas populares celebradas por medio de referéndum.

Por cuanto se refiere a las elecciones presidenciales destaca el *Asunto Paksas c. Lituania* en el que el TEDH no entró en el fondo de la demanda por no tratarse de elecciones legislativas<sup>448</sup>, a pesar

---

<sup>445</sup> *Malarde c. Francia* (decisión), op. cit., §A1.

<sup>446</sup> Véase: Decisión del TEDH, *Xuereb c. Malta* (Demanda núm. 52492/99), de 15 de junio de 2000, § 2. En este caso, el demandante se presentó como candidato independiente a las elecciones municipales y fue elegido alcalde. Posteriormente, él y otro candidato independiente fueron acusados de no haber presentado ninguna declaración sobre sus gastos electorales, a pesar de que ninguno de los otros 200 candidatos que se presentaron a los puestos de alcalde hubiesen sido acusados por no haber presentado tampoco ninguna declaración. El demandante fue destituido de su cargo sobre la base de que tanto él como el otro candidato independiente habían cometido otros delitos electorales. El tribunal constitucional confirmó su destitución. El proceso penal sigue pendiente. En Malta, los consejos locales tienen funciones administrativas y sus poderes reguladores están definidos por ley y permanecen subordinados al Parlamento nacional. Así pues, las autoridades locales, en virtud de la naturaleza subordinada de sus poderes y funciones, no podían considerarse parte del cuerpo legislativo. Igualmente, véase: Decisión, *Luis SALLERAS LLINARES c. España* (Demanda núm. 52226/99), 12 octubre 2000, § 1. Por decisión del 17 de mayo de 1999, y en el marco de las elecciones municipales de Cadaqués, la Comisión Electoral de Figueres rechazó la solicitud del demandante de proclamar elegibles la lista de candidatos "Alternativa pel progrés de Cadaquès" presentada por el demandante en su calidad de representante. La comisión electoral basó su decisión en que no se habían cumplido ciertos trámites obligatorios respecto a dos candidatos no españoles, aunque ciudadanos de la Unión Europea. El TEDH determinó que los consejos municipales no participaban en el ejercicio del poder legislativo y, por lo tanto, no forman parte de la "legislatura" (cuerpo legislativo) en el sentido del art. 3 PA1.

<sup>447</sup> STEDH *Labita c. Italia* (Demanda núm. 26772/95), 6 de abril de 2000, §§ 198-203. En este caso, la exclusión de las listas electorales de un candidato a las elecciones municipales, por pérdida de sus derechos civiles, fue consecuencia automática de la aplicación del control especial de la policía y, por consiguiente, de las sospechas de pertenencia a la mafia que pesaban sobre él.

<sup>448</sup> STEDH, *Paksas c. Lituania* (Demanda núm. 34932/04), de 6 de enero de 2011, §§§ 71, 72 y 112. En este caso, el demandante fue elegido presidente de la República de Lituania asumiendo el cargo el 26 de febrero de 2003. El 11 de abril de 2003, el demandante adoptó un decreto por el que otorgaba la nacionalidad lituana a título excepcional a un empresario ruso, a quien el presidente anterior ya había concedido una medalla en 2001 por los servicios prestados a Lituania (aunque ésta se le retirase posteriormente). El 6 de noviembre de 2003, el Parlamento lituano solicitó al Tribunal Constitucional (TC) que examinara la conformidad con la Constitución del decreto presidencial argumentando que el procedimiento seguido para otorgar la nacionalidad se había aplicado erróneamente, que el empresario no tenía ningún mérito que justificara su trato excepcional y que el demandante había concedido la nacionalidad por la importante contribución financiera a la campaña electoral. El TC recordó que la nacionalidad sólo podía otorgarse excepcionalmente a aquellos que nunca habían sido ciudadanos lituanos, y éste no había sido el caso del empresario, y falló que la concesión al empresario de la nacionalidad lituana no fue más que una recompensa del presidente Paksas al empresario por el apoyo pecuniario declarando y que por lo tanto era contrario a la Constitución. 86 diputados solicitaron la destitución del demandante y el 23 de diciembre de 2003, el Parlamento creó una comisión especial para investigar una serie de denuncias y determinar si se iniciaba la destitución. La comisión especial concluyó que algunos de los cargos contra el demandante eran fundados y serios. El parlamento lituano destituyó

de declarar que la rapidez en la tramitación del procedimiento parlamentario que siguió al cese por *impeachment* del presidente estaba dirigida a impedir la presentación de su candidatura a la Presidencia de la República.

El TEDH ha dejado al referéndum fuera del ámbito de aplicación del art. 3 PA1, a pesar de que dicho referéndum se refiera a la elección de un órgano legislativo<sup>449</sup>. Sin embargo, el TEDH ha permitido que un proceso democrático denominado "referéndum" caiga dentro del alcance del art. 3 PA1, siempre que se den una serie de circunstancias, principalmente que el proceso en cuestión se organice "a intervalos razonables, en votación secreta, y con unas condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión de la gente sobre la elección de la legislatura"<sup>450</sup>.

Así pues, en aquellos Estados del CdE donde existe un régimen presidencial, semi- presidencial o incluso en aquellos otros donde se celebran referéndums, la protección que lleva a cabo el CEDH en materia electoral es menor debido a la limitación del ámbito de actuación del art. 3 PA1. Como se ha señalado anteriormente, dicha limitación se aplica igualmente hoy en día a los comicios locales por lo que un pronunciamiento expreso del TEDH aclarando de forma concluyente si el art. 3 PA1 es aplicable a tales comicios sería la solución más adecuada. En este sentido, baste destacar que tanto los referéndums como las elecciones presidenciales así como las elecciones de

---

finalmente al demandante de su mandato presidencial debido a las graves violaciones de la Constitución halladas por el TC. El demandante postuló como candidato presidencial en las elecciones presidenciales del 13 de junio de 2004 y la Comisión Electoral central consideró que no había nada que lo impidiera (22 abril de 2004). Fue entonces cuando el Parlamento introdujo en la Ley de elecciones Presidenciales una disposición según la cual cualquier persona que hubiese sido destituida de su cargo después de un juicio político no podía ser elegida para la presidencia de la República hasta pasados 5 años. Debido a este cambio legislativo, la Comisión electoral se negó a registrar la solicitud del demandante. El TC falló (el 25 de mayo de 2004) que la prohibición era conforme a la Constitución, pero que era inconstitucional limitarla en el tiempo, y agregó que era válida para cualquier mandato para el que se debía prestar juramento de conformidad con la Constitución. Posteriormente, el Parlamento modificó la Ley de Elecciones al Parlamento introduciendo una disposición en virtud de la cual cualquier individuo que hubiese sido apartado de un mandato oficial tras un proceso político no era elegible para un mandato parlamentario. El TEDH determinó que, aunque esta elección no entraba dentro del ámbito de actuación del art. 3 PA1 (que se aplicaba únicamente a las elecciones parlamentarias), señaló sin embargo la naturaleza desproporcionada de la restricción al ejercicio de los derechos garantizados por dicha disposición (véase, *mutatis mutandis*, la STEDH *Tănase c. Moldavia* (Demanda núm. 7/08), 27 de abril de 2010, § 179). "La naturaleza final e irreversible de la inelegibilidad del mandato legislativo del demandante" llevó al TEDH a considerar esta restricción desproporcionada y a fallar que se había vulnerado el derecho a unas elecciones libres por haberle impedido presentar su candidatura como diputado del Parlamento. Véanse también las Decisiones del TEDH de 27 de mayo de 2004, (Asunto *Guliyev c. Azerbaiyán*), de 2 de septiembre de 2004, (Asunto *Bošković c. la antigua República Yugoslava de Macedonia*) y de 11 de marzo de 2008 (Decisión del TEDH, Asunto *Niedzwiedz c. Polonia*, Demanda núm. 1345/06, de 11 de marzo de 2008) sobre el referéndum de 8 de junio de 2003 y las elecciones presidenciales de 2001.

<sup>449</sup> Decisión TEDH (Demanda núm. 75147/17), *Maria Carme Forcadell i Lluís y otros c. España*, 17 de mayo de 2019, § 42. Véase también en relación con consultas referendarias: Decisión, *Moohan y Gillon c. Reino Unido* (Demanda núm. 22962/15 y 23345/15), §§ 40, 41, de 13 de junio de 2017; Decisión, *X c. Reino Unido* (Demanda núm. 7096/75), 3 de octubre 1975; Decisión, *Bade c. Austria* (Demanda núm. 26633/95), 15 de mayo 1996; Decisión, *Nurminen y otros c. Finlandia* (Demanda núm. 27881/95), 26 de febrero 1997; Decisión, *Castelli y otros c. Italia* (Demanda núm. 35790/97 y 38438/97), 14 de septiembre 1998; Decisión, *Hilbe c. Liechtenstein* (Demanda núm. 31981/96), 7 septiembre 1999; Decisión, *Borghesi c. Italia* (Demanda núm. 54767/00), 20 junio 2002; Decisión, *Z c. Letonia*, (Demanda núm. 14755/03), 26 de junio 2006.

<sup>450</sup> Decisión, *Moohan y Gillon c. Reino Unido*, op. cit. § 42.

ámbito local y regional, se celebran en similares condiciones que el resto de convocatorias electorales, e incluso comparten las mismas irregularidades que puedan tener las elecciones legislativas, tal y como quedó acreditado en las elecciones presidenciales de Armenia y Azerbaiyán celebradas en 2008<sup>451</sup>, en 2013<sup>452</sup> o también en elecciones posteriores<sup>453</sup>, así como las elecciones presidenciales de Rusia del año 2012<sup>454</sup> o de 2018<sup>455</sup>, elecciones (las legislativas) cuyo ámbito de actuación sí que cae de lleno bajo el art. 3 PA1.

En nuestra opinión, debería extenderse el ámbito de aplicación del art. 3 PA1 a todos aquellos comicios que quedan actualmente excluidos del CEDH, esto es, a las elecciones presidenciales, a los referéndums y a las elecciones locales. En este sentido, sugeriríamos una enmienda del art. 3 PA1 que extienda la competencia del TEDH a dichos comicios. Somos conscientes, sin embargo, que poner de acuerdo a 47 Estados no sólo es una labor ardua sino, a veces, poco probable, y más cuando se trata de aspectos tan sensibles como los de carácter político. Por ello, consideramos que la extensión del ámbito de actuación del art. 3 PA1 debería hacerse tal y como el propio TEDH ha ido desarrollando los derechos del CEDH hasta el día de hoy, esto es, por medio de la jurisprudencia. Haciendo gala de un dinamismo interpretativo<sup>456</sup> respecto del CEDH, el TEDH ha afianzado la protección de derechos con el objetivo de “privilegiar una interpretación finalista o teleológica del texto”<sup>457</sup> por encima de una interpretación textual, que es la regla general de interpretación regulada en el art. 31.1 del Convenio de Viena<sup>458</sup>. Así pues, un cambio en la línea jurisprudencial nos parece la manera más plausible de llevar a cabo esta tarea habida cuenta que,

---

<sup>451</sup> OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Presidential Election, 19 February 2008, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, 30 May 2008; PACE, *Observation of the Presidential Election in Armenia (19 February 2008)*, Doc. 11564, 14 April 2008; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report*, Republic of Azerbaijan, Presidential election, 15 October 2008, 15 December 2008; European Parliament, *Presidential Elections in Azerbaijan*, Election Observation Delegation, 13-16 October 2008, DSCA/NT/785313EN.

<sup>452</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Armenia, Presidential Election (18 February 2013)*, 8 May 2013; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report- Republic of Azerbaijan*, Presidential election, 9 October 2013, 24 December 2013.

<sup>453</sup> PACE, *Observation of the early presidential election in Azerbaijan (11 April 2018)*, Election observation report, Doc. 14584, 25 June 2018; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Azerbaijan (9 February 2020)*, Doc. 15090, 27 February 2020.

<sup>454</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report in the Russian Federation*, Presidential Election (4 March 2012) 11 May 2012.

<sup>455</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Russian Federation - Presidential Election (18 March 2018)*, 6 June 2018 ; International Election Observation mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions : Russian Federation –Presidential Election (18 March 2018)* ; Delegation of the European Union to Tajikistan, *Statement on the presidential elections in the Russian Federation*, Bruxelles, 19 March 2018

<sup>456</sup> Para mayor información al respecto véase: SUDRE, F., “À propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des droits de l’homme”, *La Semaine Juridique Edition Générale (JCP G)*, 2001, I., 11 Juillet 2001 - n° 28, p. 335.

<sup>457</sup> SUDRE, F., “L’interprétation dynamique de la cour européenne des droits de l’homme”, Senat, L’office du juge, Paris, Palais du Luxembourg, 29 et 30 septembre 2006.

SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l’homme*, op. cit., p. 236.

<sup>458</sup> Para más información véase: SUDRE, F., “À propos du dynamisme interprétatif de la Cour ...”, op. cit., pp. 1365-1368; FREDERIC, V., “Interpréter la Convention européenne des droits de l’homme et la Convention américaine des droits de l’homme: comment réconcilier les pratiques divergentes avec la théorie générale”, *Revue Québécoise de droit international*, hors-série mars 2016. Théories et réalités du droit international au XXIème siècle. pp. 81-95.

por un lado, la finalidad perseguida por el art. 3 PA1 no es otra que la de garantizar unas elecciones libres y la existencia de una oposición política, elementos básicos de toda democracia y que se pueden extrapolar a cualquier consulta; y, por otro lado, que el margen de maniobra del juez está sometido a límites<sup>459</sup> y más, si cabe, en un ámbito extremadamente sensible como es el derecho electoral. Incluso esta decisión jurisprudencial podría llevar consigo protestas de los Estados partes. Así pues, conforme a esta propuesta, el TEDH continuaría estando guiado por esa “voluntad progresista” encaminada a no sólo a “la salvaguarda, sino también al desarrollo de los derechos humanos”<sup>460</sup>. Además, si el TEDH extendiese el ámbito de actuación del art. 3 PA1, haría honor a su propia jurisprudencia en la que recuerda que el CEDH es “un instrumento vivo que hay que interpretar” “a la luz de las condiciones de hoy”<sup>461</sup>, que son la interpretación y la aplicación del Convenio que se imponen en el momento.

g) La teoría del margen de apreciación en el marco del derecho subjetivo a elecciones libres

El TEDH afirma que “los derechos cívicos no son derechos absolutos” y que, a pesar de estar reconocidos, pero no definidos expresamente por el CEDH, pueden ser objeto de limitaciones implícitas en lo que se refiere a su ejercicio<sup>462</sup>. Así pues, los Estados disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de establecer los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, esto es, para reglamentar los derechos de voto, de elegibilidad e imponer condiciones y limitaciones sobre la nacionalidad, la edad, la residencia, o la situación penal<sup>463</sup>. Es decir, lo que se ha llamado las restricciones a los derechos subjetivos. Esta teoría del margen de apreciación<sup>464</sup> otorga a los Estados un poder discrecional a la hora de limitar o restringir los derechos protegidos por el CEDH. Si bien en un principio, a partir de la sentencia *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, el TEDH impuso a los Estados miembros una reducción progresiva de su margen de apreciación para reforzar el derecho a unas elecciones libres, es a partir del asunto *Zdanoka c. Letonia*<sup>465</sup> de 16 de junio de 2006 cuando se produce un “giro jurisprudencial de envergadura”<sup>466</sup> en la interpretación de la cláusula política del art. 3 PA1 por el que el TEDH cambia significativamente de postura y reafirma ese “amplio margen de apreciación del que disponen los Estados”<sup>467</sup>. Este margen,

<sup>459</sup> Para mayor información véase: MANZANO BARRAGAN, I., «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre orientación sexual e identidad de género», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 64, núm. 2 (julio-diciembre 2012), pp. 49-78.

<sup>460</sup> SUDRE, F., “Le Conseil de l'Europe et la constitution ...”, op. cit., p. 27.

<sup>461</sup> STEDH *Tyrer c. The United Kingdom* (Demanda núm. 5856/72), de 25 de abril de 1978, § 31; STEDH *Marckx c. Bélgica* (Demanda núm. 6833/74), de 13 de junio de 1979, § 41; SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 236.

<sup>462</sup> STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 52.

<sup>463</sup> Decisión, *Hilbe c. Liechtenstein* (Demanda núm. 31981/96), de 7 septiembre de 1999.

<sup>464</sup> Véase: VASEL, J. J., «El “margin of appreciation” como elemento clave en el Derecho Constitucional Europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, pp. 189-208.

<sup>465</sup> STEDH, *Zdanoka c. Letonia* (Demanda núm. 58278/00), de 16 de marzo de 2006, § 115 ; *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (GACEDH)*, p. 718 y s.

<sup>466</sup> FLAUSS J-F, “ Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *Actualité Juridique de Droit Administratif* (AJDA), n° 42, 2010, Dalloz Revues, p. 1718.

<sup>467</sup> STEDH, *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., § 115 c).

encaminado a preservar la autonomía de los Estados, en base a la soberanía de la que disponen, se pone de manifiesto cuando el Estado demandado desea salvaguardar la moral, las creencias religiosas o incluso las barreras electorales<sup>468</sup>.

El asunto *Zdanoka c. Letonia* es el punto de inflexión en la jurisprudencia del TEDH y ha sido considerado como la sentencia “estrella” en lo que se refiere al art. 3 PA1, remplazando así al asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt*. Por este motivo no podemos dejar de efectuar un breve análisis del mismo.

En la sentencia, de 2006, el TEDH vuelve a esa teoría de la “limitación implícita”<sup>469</sup> cuya legitimidad debe apreciarse “a la luz de una multitud de diferencias dentro de Europa particularmente en la evolución histórica, la diversidad cultural y el pensamiento político, que cada Estado incorpora en su propia visión de la democracia”<sup>470</sup>. Esta teoría se utiliza para determinar que los fines de las restricciones nacionales de los derechos garantizados son legítimos. Así, el TEDH afirma que “Para justificar una restricción” y habida cuenta que “el art. 3 PA1 no está limitado por una lista de “fines legítimos” como los enumerados en los arts. 8 a 11, los Estados pueden invocar una finalidad que no esté en la lista sin perjuicio de que se acredite la compatibilidad de la restricción con el principio de la preeminencia del Derecho y los objetivos generales del Convenio”<sup>471</sup>. Además, según esta teoría, el TEDH no aplica los criterios de “necesidad” o “necesidad social imperiosa” utilizados en el contexto de los arts. 8 a 11 del CEDH para limitar la soberanía del Estado, sino que se ciñe a dos criterios: evalúa, por un lado, la arbitrariedad o falta de proporcionalidad de la medida nacional limitadora de los derechos protegidos por el art. 3 PA1 así como, por otro lado, si la restricción ha vulnerado (o no) la libre expresión<sup>472</sup>. Esto es, cuando el Estado quiere limitar el derecho a unas elecciones libres, el Tribunal “no debe recurrir automáticamente a los mismos criterios que se aplican a las restricciones autorizadas del párrafo 2 de los arts. 8 a 11 CEDH, ni debería sistemáticamente basar sus conclusiones en los principios que surgen de la aplicación de los arts. 8 a 11 del Convenio”<sup>473</sup> (esto es, en la cláusula del orden público), sino que debe aplicar unas normas más favorables a la autonomía nacional.

El TEDH establece que la necesidad de “individualizar una medida legislativa nacional” que viole el CEDH depende de la naturaleza, del tipo, de la duración y de las consecuencias de la restricción. Para que una medida restrictiva de derechos sea conforme al art. 3 PA1 necesita un grado menor

---

<sup>468</sup> LEVINET, M., “Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme. La confirmation de l'autonomie des États en matière de choix des systèmes électoraux. Brèves réflexions sur l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Yumak et Sadak c/Turquie (Gr. Ch., 8 juillet 2008)”, *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 78, no. 2, 2009, pp. 423-430.

<sup>469</sup> Ibid., p. 425.

<sup>470</sup> STEDH *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., § 103.

<sup>471</sup> Ibid., § 115 b).

<sup>472</sup> Ibid., § 115 c).

<sup>473</sup> Ibid., § 115 a).



de “individualización” que aquel que se produce en aquellas situaciones relacionadas con una presunta violación de los arts. 8 a 11 del CEDH<sup>474</sup>.

Además, el TEDH ha enfatizado “la necesidad de evaluar cualquier legislación electoral a la luz de la evolución política del país en cuestión, lo que implica que las características consideradas inaceptables en el contexto de un sistema pueden justificarse en el contexto de otro”<sup>475</sup>. Y esto le ha llevado al TEDH a comprometerse de una manera cuestionable en la vía discutible del doble estándar<sup>476</sup>.

Por cuanto se refiere al aspecto “activo” (derecho de voto) o “pasivo” (derecho a presentarse como candidato) de los derechos garantizados por el art. 3 PA1, el TEDH establece que el derecho de presentarse como candidato puede estar sometido a “exigencias más estrictas” que el derecho de voto y precisamente por eso el TEDH es más prudente en su apreciación<sup>477</sup>. Así pues, “mientras que el aspecto “activo” del art. 3 PA1 implica generalmente una apreciación más amplia de la proporcionalidad de las disposiciones legales que privan a una persona o a un grupo de personas del derecho al voto, el enfoque adoptado por el Tribunal con respecto al aspecto “pasivo” de esta disposición se limita esencialmente a verificar la ausencia de arbitrariedad en los procedimientos internos que conduzcan a la privación de la elegibilidad de un individuo”<sup>478</sup>. Es decir, el TEDH determina que las restricciones al derecho a presentarse como candidato (restricciones de elegibilidad) sean más permisivas (menos severas) que las restricciones impuestas al derecho de voto. Esta postura sigue la misma línea que el Código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV, que estipula que “la exclusión de la elegibilidad puede someterse a condiciones menos severas (...) porque puede ser legítimo excluir a aquellos cuya actividad en este cargo público violaría un interés público preponderante”<sup>479</sup>. Sin embargo, a mayor abundamiento, el TEDH recuerda que, para evitar todo abuso de poder de las autoridades nacionales, los Estados disponen de un margen de apreciación para establecer en abstracto las condiciones de elegibilidad<sup>480</sup>, que deben ir acompañadas no sólo de garantías suficientes que eviten la arbitrariedad sino cumplir las “condiciones de equidad procedimental y de certeza legal exigidas”<sup>481</sup>. A nuestro parecer, esta

---

<sup>474</sup> Ibid., § 115 d).

<sup>475</sup> Ibid., § 115 c); STEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 54.

<sup>476</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 870.

<sup>477</sup> Ibid., pp. 869-870; STEDH *Yumak y Sadak c. Turquía* (Demanda núm. 10226/03), 8 julio 2008, § 109; STEDH, *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., § 115 e).

<sup>478</sup> STEDH, *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., § 115 e).

<sup>479</sup> Council of Europe, *Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report*, adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18-19 October 2002, CDL-AD(2002)023rev2-cor, § 6. d), p. 14.

<sup>480</sup> STEDH, *Yumak y Sadak c. Turquía*, 8 julio 2008, op. cit., § 109.v)

<sup>481</sup> STEDH, *Podkolzina c. Letonia*, 9 de abril de 2002 (Demanda núm. 46726/99), § 36. En este caso una ciudadana letona se presentaba como candidata de un partido para las elecciones al Parlamento letón. Una inspectora estatal, de la Inspección lingüística del Centro del Idioma del Estado, se presentó en el lugar de trabajo de la demandante para comprobar su dominio del letón y entabló una conversación con ella en dicho idioma. Al día siguiente la inspectora regresó acompañada de testigos y pidió a la demandante que redactara una disertación escrita en letón. Debido a su nerviosismo, provocado por el carácter imprevisto de dicho examen y por la presencia de testigos, la demandante dejó de escribir y rompió su copia de tal forma que la inspectora redactó un acta informando de que la demandante no

postura del TEDH de controlar de manera menos estricta las restricciones a la elegibilidad, es desafortunada, habida cuenta de la ineficacia del control de los tribunales nacionales en materia electoral en muchos países del CdE donde se viola este derecho.

Todos estos principios quedarán consolidados posteriormente en la sentencia *Ymak y Sadk c. Turquía* (prolongación del asunto *Zdanoka c. Letonia*), donde el TEDH enunciará los grandes principios de su jurisprudencia<sup>482</sup>.

### 3.1.1.2 Otros convenios del Consejo de Europa

Existen otros instrumentos normativos del CdE que guardan una relación directa con nuestro tema de estudio y que, por ello, deben ser abordados.

Destaca en primer lugar, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales<sup>483</sup>, que con sus 39 ratificaciones<sup>484</sup>, es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante, y que, a pesar de no contar con disposiciones dedicadas al derecho al voto o a la elegibilidad, ofrece una protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Este tratado promueve, en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural, la igualdad plena

---

dominaba el idioma oficial, por lo que la Comisión Electoral Central retiró a la demandante de la lista de candidatos. En esta sentencia, el TEDH recuerda que no le corresponde tomar una posición sobre la elección del idioma de trabajo de un parlamento nacional, ya que esta elección, dictada por consideraciones de orden histórico y político, es competencia exclusiva del Estado y perseguía un objetivo legítimo. Sin embargo, el TEDH sí que tuvo que pronunciarse sobre si la retirada de la demandante de la lista de candidatos fue proporcionada al objetivo que se pretendía conseguir. Así pues, la demandante fue sometida a un nuevo examen lingüístico (como los otros 8 candidatos de los 21) y esta apreciación se dejó a discreción de un único funcionario, que disfrutaba de un gran poder de apreciación. El Tribunal consideró que, en ausencia de cualquier garantía de objetividad, el procedimiento aplicado a la demandante era incompatible con las condiciones de equidad procedimental y de certeza legal exigidas en materia de elegibilidad de candidatos.

<sup>482</sup> STEDH, *Yumak y Sadak c. Turquía*, (Demanda núm. 10226/03), de 8 julio de 2008, § 109. Ésta es una demanda interpuesta por dos candidatos del Partido Democrático del Pueblo en las elecciones parlamentarias turcas del año 2002, en la que a pesar de que el partido obtuvo el 45,95% de los votos en su circunscripción no fueron elegidos porque no alcanzaron el 10% de los votos exigidos a nivel nacional para acceder al Parlamento. Baste decir que esta barrera electoral es la más elevada -a nivel comparado- y fue ideada para impedir que la minoría kurda y otras minorías pudiesen acceder al Parlamento turco. El TEDH falló que esa elevada barrera electoral no suponía una violación del art. 3 PA1 porque respondía a una finalidad legítima, como es la eficacia del sistema parlamentario, y era, además, una medida necesaria.

<sup>483</sup> Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, European Treaty Series (ETS) núm. 157, de 1 de febrero de 1995. Entró en vigor el 1 de febrero de 1998 con 12 ratificaciones. Instrumento de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995, B.O.E, núm. 20, de 23 de enero de 1998, Para mayor información sobre este convenio véase: RUIZ VIEYTEZ, E., “España y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales: una reflexión crítica”, *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), Vol. LXVI (2014), 1, Madrid, enero-junio 2014 pp. 55-80; RELAÑO PASTOR, E. “An evaluation on its fifth anniversary of the Council of Europe’s framework convention for the protection of national minorities”, *MIGRACIONES*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Núm 17(2005), pp. 185-214; KLEBES, H., “La Convention-cadre du Conseil de l’Europe pour la protection des minorités nationales”, in *RTDH*, 1997, p. 205-227.

<sup>484</sup> Con fecha de 7 de enero de 2022.

y efectiva entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría.

En segundo lugar, distinguimos la Carta europea de la autonomía local<sup>485</sup> de 15 de mayo de 1985 que, aunque tampoco regula el derecho de voto en su articulado, es sin embargo el instrumento jurídico de referencia del Congreso en todas sus MOEs. Gracias a su Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local<sup>486</sup>, de 16 de noviembre de 2009, se pone fin a la laguna existente en la Carta europea de la autonomía local, ya que reconoce, por un lado, el derecho individual de toda persona a “participar en los asuntos de las autoridades locales”<sup>487</sup>, y por otro lado, el derecho de los nacionales “a participar, en calidad de votantes o candidatos, en la elección de los miembros del consejo o asamblea de la autoridad local en la que residen”<sup>488</sup>. Es la primera vez que esta garantía internacional aparece plasmada en un instrumento jurídico internacional, ya que, si bien el art. 3 PA1 se refiere únicamente a las elecciones legislativas (parlamentarias) y no a las elecciones locales o regionales, por otro lado, el art. 3.2 de la Carta europea de la autonomía local no establece un derecho individual, sino que hace referencia a la elección democrática de los consejos locales<sup>489</sup>.

De manera objetiva apreciamos que lamentablemente sólo 20 Estados miembros de los 47 con los que cuenta el CdE (esto es, un 42% de los Estados miembros) han ratificado este PA lo que nos lleva a especular, por un lado, sobre la posible falta de interés político de los Estados por la participación de sus ciudadanos en la autonomía local y, por otro lado, sobre la escasa necesidad de garantizar este derecho (a participar en los asuntos de la autoridad local) en sus respectivas legislaciones debido a que dicho derecho ya se encontraría regulado a nivel interno. Si bien la primera opción sería una posibilidad remota, habida cuenta de la ratificación de la Carta europea de la autonomía local por todos los Estados europeos, la segunda opción, a pesar de ser la que nos parece más acertada, no explicaría tampoco en su totalidad el escaso número de ratificaciones de los Estados europeos a un Protocolo cuyo objetivo es la salvaguarda de los derechos de cualquier ciudadano bajo su jurisdicción a participar en los asuntos locales. En este sentido, si dicho derecho se encontrase ya regulado en la legislación interna de los Estados europeos, ello no sería óbice para

---

<sup>485</sup> Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series (ETS) No. 122, 15 October 1985. Entró en vigor el 1 de septiembre de 1988. Instrumento ratificado por todos los Estados miembros del Consejo de Europa con fecha de 7 de enero de 2022). España ratificó el 20 de enero de 1988. Instrumento de ratificación de la Carta europea de autonomía local publicado en el B.O.E. núm. 47, de 24/02/1989.

<sup>486</sup> Council of Europe, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, Council of Europe Treaty Series (CETS No. 207), Utrecht, 16.XI.2009. Entró en vigor el 1 de junio de 2012. Con fecha de 7 de enero de 2022, este instrumento cuenta sólo con 20 ratificaciones y 4 firmas no seguidas de ratificaciones. De estos 20 Estados, sólo 11 son Estados de la UE. A diferencia de Francia, que ratificó este protocolo adicional el 1 de septiembre de 2020, España no ha firmado ni ratificado este protocolo adicional.

<sup>487</sup> Ibid., art. 1.1.

<sup>488</sup> Ibid., art. 1.4.1.

<sup>489</sup> Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales*, Utrecht, 16.XI.2009, p. 4.

la ratificación del protocolo adicional, en la medida en que no implicaría un cambio sustancial alguno en su legislación nacional<sup>490</sup>. Es comprensible la preocupación y reticencia de algunos Estados a la hora de conceder el derecho de voto a los residentes extranjeros como razón principal para no ratificar este Protocolo, habida cuenta de que, en algunos casos, la población autóctona es inferior a la población extranjera<sup>491</sup>. Sin embargo, la reticencia por parte de algunos Estados de conceder el derecho de voto a los residentes extranjeros no debería imputarse al Protocolo de la Carta europea de la autonomía local, sino más bien al Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública a nivel local<sup>492</sup>. A través de sus informes de monitoreo, el Congreso insiste en la necesidad de que todos sus Estados miembros deben firmar y ratificar este protocolo adicional<sup>493</sup>, argumentando que dicho Protocolo no impide en ningún caso conceder derechos electorales a otras personas que se encuentren en el país, pero si el Estado así lo hiciera debería incluirlo en la ley<sup>494</sup>.

Otro instrumento que vale la pena destacar es el Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública a nivel local<sup>495</sup>, hecho en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992. En virtud de éste, cada Estado contratante está obligado a garantizar a los residentes extranjeros, bajo las mismas condiciones que a sus propios ciudadanos, una serie de derechos como la libertad de expresión; de opinión; de reunión pacífica; la libertad de asociación; o el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos para la defensa de sus intereses<sup>496</sup>. Además, reconoce a los extranjeros residentes la posibilidad de crear órganos consultivos representativos de sus intereses a nivel local con el triple objetivo de establecer vínculos entre las autoridades municipales y los residentes extranjeros, facilitar su integración en la vida municipal y establecer un foro para la discusión y la formulación de opiniones, deseos y preocupaciones en aquellas materias de la vida pública local que les afecten directamente<sup>497</sup>. Lo verdaderamente importante para este estudio es que este convenio otorga el derecho a votar y presentarse como candidato en las elecciones municipales en las mismas condiciones que los nacionales a cualquier residente extranjero, siempre y cuando haya residido legal y habitualmente en el país durante los cinco años precedentes<sup>498</sup>, reconociéndoles un derecho electoral individual. Así pues, esta disposición intenta extender el derecho de sufragio activo y pasivo a los residentes extranjeros en cualquier Estado Parte sin distinción de origen, a semejanza

---

<sup>490</sup> Para mayor información sobre este protocolo véase: HIMSWORTH, C., “The Charter's Text and Additional Protocol”, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy* Edinburgh University Press, 2015, pp. 30-83.

<sup>491</sup> En 2016, unos 36.138 habitantes, de una población total de 78.264, tenían la nacionalidad andorrana. Para más información véase: Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Le Congrès), *La démocratie locale en Andorre, rapport*, CG34(2018)14prov, 19 février 2018.

<sup>492</sup> Ibid. § 159 y ss.

<sup>493</sup> Véase: The Congress, *Local democracy in Monaco*, Report, CG34(2018)16prov, 16 January 2018, § 195 ; Le Congrès, *La démocratie locale en Andorre*, op. cit., § 164.

<sup>494</sup> Le Congrès, *La démocratie locale en Andorre*, op. cit., § 192,

<sup>495</sup> Conseil de l'Europe, *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local*, Série des Traités Européens no. 144, 05/02/1992. Este convenio entró en vigor el 1 de mayo de 1997.

<sup>496</sup> Ibid., Capítulo A, arts. 3 y 4.

<sup>497</sup> Ibid., Capítulo B, art. 5.

<sup>498</sup> Ibid., Capítulo C, art. 6.

del derecho de sufragio activo y pasivo otorgado a los ciudadanos comunitarios, como consecuencia de la concesión de la ciudadanía europea tras el Tratado de la UE <sup>499</sup>. Lamentablemente, casi 30 años después de su adopción, este convenio del CdE sólo ha sido ratificado por 9 de sus Estados miembros<sup>500</sup>, entre los que no se encuentran ni España ni Francia, lo que pone de manifiesto, a mi parecer, el poco interés de los Estados por esta temática y el fracaso de este Convenio. Sin embargo, a pesar de ello, el intenso debate en el CdE sobre esta cuestión y sobre otras iniciativas relacionadas con la inmigración, la integración de los extranjeros y las minorías dieron sus frutos en la década de los ochenta, ya que algunos países (Dinamarca en 1981, Noruega en 1982 y Países Bajos en 1989) empezaron a extender el derecho de sufragio a todos los ciudadanos, ya no sólo a los nórdicos<sup>501</sup>.

Una de las razones que podrían justificar el rechazo del ejercicio del derecho de sufragio a los extranjeros podría residir en el temor al deterioro que podría sufrir la soberanía nacional con la intervención de nacionales de otros Estados en la formación de decisiones políticas reservadas exclusivamente a sus nacionales<sup>502</sup>. Sin embargo, cabe argumentar que algunos Estados permiten la participación de los extranjeros en las elecciones de ámbito regional, como sucede con la Constitución Bolivariana de Venezuela, que extiende el derecho de sufragio para las elecciones al poder legislativo de cada Estado<sup>503</sup>. También en otros Estados se reconoce la posibilidad de que ciertos extranjeros procedentes de países con un pasado colonial común o con similitudes culturales participen en todos o en la mayoría de los procesos electorales (como sucede por ejemplo en Gran Bretaña con los nacionales de países de la Commonwealth y los irlandeses; o en Irlanda

---

<sup>499</sup> Para mayor información vid: Tratado de Maastricht (art. 8B); Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, modificada por la Directiva 96/30/CE de 13 de mayo de 1996, y la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales; la CDFUE (arts. 39 y 40). Véase también a: LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm 32, 2013, pp. 357-372.

<sup>500</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, sólo Albania, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Países Bajos, Noruega y Suecia han ratificado este convenio. Otros 4 Estados miembros del Consejo de Europa (Chipre, Lituania, Eslovenia, Reino Unido) han firmado el convenio.

<sup>501</sup> Varios, *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Moya Malapeira D., y Viñas Ferrer, A. (Edi.), Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010, p. 32 y ss.

<sup>502</sup> Para mayor información véase: WALDRAUCH H., *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre Paper No. 73, Paper presented to conference entitled “The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia”, 18-20 February 2003, University of Sydney, concretamente el análisis comparado del derecho de votos a extranjeros en la vida pública a nivel local de 32 ordenamientos europeos y 4 no europeos (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda).

<sup>503</sup> Constitución de la República Bolivariana De Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999, art. 64 “Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política”.

y Australia con los nacionales británicos y en Portugal con los brasileños). Y, por último, una minoría de Estados otorga plenos derechos políticos a los extranjeros<sup>504</sup>.

Finalmente debe recordarse la existencia de otros convenios del CdE que, a pesar de estar relacionados con la materia objeto de estudio, son extremadamente específicos y colaterales, ya que no tratan directamente la temática aquí analizada<sup>505</sup>.

### 3.1.1.3 La protección del derecho de sufragio en la Unión Europea

La UE descansa en una concepción amplia del principio democrático. Así, el art. 6.1 del Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, constitutivo de la UE (TUE) afirma que la Unión se basa “en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho...”. Estos principios, que como en el mismo texto citado se indica “son comunes a los Estados miembros”, constituyen el marco de referencia de la identidad más profunda de la UE.

Las MOEs desarrolladas por la UE tienen por objetivo principalmente controlar los compromisos adquiridos por los diferentes Estados en el momento de su adhesión a los tratados. En función del ámbito geográfico donde la UE desarrolle su MOE, los instrumentos jurídicos que la UE tendrá forzosamente en cuenta son aquellos de carácter universal, esto es los instrumentos desarrollados en el marco de la ONU. Sin embargo, además de controlar los compromisos adquiridos por los Estados derivados de la ratificación de la normativa de carácter universal, la UE también controlará los aquellos otros compromisos adquiridos derivados de la ratificación de normativa de carácter

---

<sup>504</sup> La Constitución chilena proclama que “*los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan determinados requisitos, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley*” (art. 14). La Constitución uruguaya dispone que “*tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que, poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República*” (art. 78). Según la Constitución de Ecuador, “*Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años*” (art. 63.2). Nueva Zelanda permite a los residentes permanentes, después de un año, que puedan votar en las elecciones locales y nacionales (Website: Electoral Commission of New Zealand, “Are you eligible to enrol and vote?”. Disponible en: <https://vote.nz/enrolling/get-ready-to-enrol/are-you-eligible-to-enrol-and-vote/> [consultado el 3 de enero de 2022]).

<sup>505</sup> Para mayor información véase: a) el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (2009) (CETS No. 205) que regula el derecho de acceso a los documentos públicos y los posibles límites a dicho acceso. Este convenio entró en vigor el 1 de diciembre de 2020. Con fecha de 10 de enero de 2022 sólo 11 Estados del Consejo de Europa lo han ratificado (Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Hungría, Islandia, Lituania, Montenegro, Noruega, Moldavia, Suecia y Ucrania); b) el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción (1999) (ETS No. 173), que tiene como objetivo armonizar la legislación existente, promover la adopción de nuevas medidas, impulsar la cooperación en la investigación y enjuiciamiento de los delitos relativos a la corrupción, así como criminalizar la corrupción (activa y pasiva) y el tráfico de influencias tanto en el sector público (funcionarios nacionales y extranjeros, miembros de parlamentos y asambleas nacionales, internacionales y supranacionales) como en el sector privado. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado este convenio. España lo ratificó el 28/04/2010; Instrumento de ratificación del convenio penal sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa), publicado en el B.O.E. núm. 182, de 28 de julio de 2010.

regional, tales como el CEDH, los compromisos políticos de la OSCE, la CADH, así como aquellos instrumentos internacionales africanos. Sin embargo, la labor principal en la que se ha concentrado la UE ha consistido esencialmente en desarrollar y consolidar la dimensión electoral de su ciudadanía, cuyos derechos están consagrados tanto en el Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE)<sup>506</sup> como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, CDFUE)<sup>507</sup>.

El concepto de ciudadanía europea ha evolucionado de manera diferente a lo largo de los años<sup>508</sup> hasta la creación de una ciudadanía europea en 1992. A pesar de que fueron varias las iniciativas para conferir a los nacionales de los Estados miembros de la UE una identidad política (la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 1974, el informe Spinelli de 1984<sup>509</sup> o el Comité Adonino<sup>510</sup>), ninguna de ellas alcanzó un resultado positivo. La institución de un texto normativo sobre la ciudadanía europea se produjo en el Consejo Europeo de Maastricht, celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1991, en el que se alcanzó un acuerdo a favor del Proyecto de Tratado de la UE, más conocido como Tratado de Maastricht. Gracias a la introducción por vez primera de del término “ciudadanía”, a raíz de una propuesta española<sup>511</sup>, los ciudadanos de los Estados miembros de la UE se convirtieron igualmente en ciudadanos europeos. A pesar de crear un estatus de ciudadano europeo, el Tratado de Maastricht no ofreció ninguna definición del concepto de ciudadanía, siendo el carácter subsidiario de la ciudadanía europea el elemento clave del concepto; esto es, la ciudadanía europea derivaba de la previa condición de ostentar la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros de la UE<sup>512</sup>. Este aspecto fue ratificado posteriormente por el

---

<sup>506</sup> Véase: el art. 20 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

<sup>507</sup> Véase: el Título V (arts. 39-46) de la CDFUE.

<sup>508</sup> Ha sido Paul MAGNETTE quien ha puesto en evidencia los orígenes históricos de la definición de ciudadanía europea. Véase: MAGNETTE, P., *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999; concretamente el capítulo IV, « L'Europe du citoyen. Des droits aux discours », pp. 109-122.

<sup>509</sup> El art. 3 del Proyecto de Tratado de Unión Europea y resolución adoptados por el Parlamento europeo (14 de febrero de 1984) concedía la nacionalidad de la Unión Europea a los ciudadanos de los Estados miembros.

<sup>510</sup> Para mayor información sobre este comité véase : TOUSIGNANT, N., “L'impact du comité Adonino (1984-1986): Rapprocher les Communautés européennes des citoyens”, *Études internationales*, Volume 36, número 1, mars 2005.

<sup>511</sup> Fue el (entonces) presidente Felipe González quien llevó a cabo el impulso político necesario para desarrollar jurídicamente esta ciudadanía europea a través de una carta a la Presidencia del Consejo, iniciativa que quedó plasmada en el Tratado de Maastricht. Para mayor información véase: SALINAS DE FRÍAS, A., *La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. Granada, Comares, 2000; MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020; PÉREZ PÉREZ, G., *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*, Eón, 2006, p. 249.

<sup>512</sup> Véase: Sentencia de 7 de julio de 1992, *Mario Vicente Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295. El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (España) planteó una *cuestión prejudicial* sobre la interpretación de varios artículos del Tratado CEE (3c, 7, 52, 53 y 56), así como de la Directiva 73/148/CEE relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios. Esta cuestión prejudicial se planteó en el marco de un litigio entre el Sr. Mario Vicente Micheletti y la Delegación del Gobierno en Cantabria. El Sr. Micheletti, que ostentaba la doble nacionalidad (argentina e italiana) obtuvo la homologación de su título universitario de odontólogo obtenido en Argentina de acuerdo con un convenio entre España y Argentina. Tras presentar su pasaporte italiano, el Sr. Micheletti solicitó a la Administración española la concesión de una tarjeta provisional de residente comunitario, tarjeta expedida por la Administración española por un período de seis meses.

Tratado de Ámsterdam según el cual “la ciudadanía de la Unión será complementaria no sustitutiva de la ciudadanía nacional”<sup>513</sup>. Entre otros derechos, el Tratado de Maastricht reconoció, el derecho de voto, la elegibilidad en las elecciones municipales y al PE sin dejar de lado la protección diplomática en el exterior, aspectos estos que supusieron un verdadero avance para la construcción europea. Estos derechos propios de una ciudadanía europea quedaron consagrados tanto en el art. 22 del TFUE y por los art. 39<sup>514</sup> y 40<sup>515</sup> de la CDFUE.

Así pues, tras la codificación de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, se inicia su consolidación por medio del Tratado de Ámsterdam (1999) y posteriormente el Tratado de Niza (2000) donde se proclama la CDFUE, que no entró en vigor hasta 2010. Con 54 artículos divididos en siete Títulos y unas disposiciones generales, es el Título V de esta Carta el que está dedicado a la ciudadanía y el que contiene esos derechos innovadores que otorga la ciudadanía de la UE. Así, en primer lugar, reconoció el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE (art. 39)<sup>516</sup>. Si bien desde 1979 en las elecciones al PE éste se escogía por sufragio universal pero sólo tenían derecho a voto los ciudadanos dentro de su propio Estado, el Tratado de Maastricht permitió que cualquier ciudadano comunitario pudiese ejercer su derecho de voto en el país de su residencia cuando ésta se encontrase en un Estado miembro de la UE diferente al de su nacionalidad. Uno de los principios generales que destaca en este derecho de sufragio es la prohibición de cualquier discriminación entre los nacionales de los Estados miembros y la posibilidad de votar ya sea en el país de la nacionalidad o en el de residencia, debiendo optar los ciudadanos entre votar en uno u otro país para evitar el doble voto. En segundo lugar, reconoció el derecho de sufragio activo y

---

Antes de que expirase dicho período, el Sr. Micheletti solicitó a la Administración española la concesión de una tarjeta definitiva de residente comunitario para establecerse en España como odontólogo. Sin embargo, se desestimó esta solicitud sobre la base del art. 9 del Código Civil español, según el cual, en los supuestos de doble nacionalidad, y si ninguna de ellas es la española, prevalecerá la correspondiente al lugar de residencia habitual anterior a la llegada a España del interesado, es decir, para el Sr. Micheletti, la nacionalidad argentina. Tras esta negativa el Sr. Micheletti recurrió. Finalmente, el Tribunal respondió a la cuestión prejudicial afirmando que las disposiciones del Derecho comunitario en materia de libertad de establecimiento se oponen a que un Estado miembro deniegue dicha libertad al nacional de otro Estado miembro que ostenta, al mismo tiempo, la nacionalidad de un Estado tercero, basándose en que la legislación del Estado miembro de acogida lo considera nacional del Estado tercero.

<sup>513</sup> Unión Europea, *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, DOCE C 340, 10 de noviembre de 1997, art. 2.9.

<sup>514</sup> Unión Europea, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), 2012/C 326/02, 26 octubre de 2012, art. 39 - *Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo*: 1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al PE en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 2. Los diputados del PE serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

<sup>515</sup> *Ibid.*, art. 40 - *Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales*: Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

<sup>516</sup> Para un estudio detallado sobre el derecho de sufragio activo y pasivo al PE de no nacionales europeos véase: SALINAS DE FRÍAS, A., *La participación de los nacionales de terceros Estados en las elecciones al Parlamento Europeo: “¿Posibilidad o políticas de ficción en la actual UE?”*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2016, No. 27, pp. 285-307.



pasivo en las elecciones municipales<sup>517</sup>(art. 40)<sup>518</sup>. El tercer derecho de la ciudadanía europea es el derecho a una buena administración (art. 41), que hace referencia a la necesidad de transparencia y corrección en la gestión comunitaria, seguido del derecho de acceso a los documentos (art. 42). También estableció un Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), institución encargada de vigilar que no se produzca una mala administración dentro de las instituciones europeas, de tal manera que el Defensor podrá recibir quejas de cualquier residente de la UE. El sexto derecho corresponde al Derecho de petición ante el PE(art. 44)<sup>519</sup>.

Pese a que el siguiente paso lógico en la construcción y su ciudadanía europeas hubiese sido la aprobación de una Constitución, esto no llegó a producirse por el rechazo de algunos Estados miembros. En cambio, en 2007 se aprobó el Tratado de Lisboa, texto actual por el cual se rige la UE, que incluyó como principal novedad en este ámbito la iniciativa ciudadana europea<sup>520</sup>. Desde el Tratado de Lisboa (2007) la Carta de Derechos Fundamentales forma parte del ordenamiento jurídico de la UE y su incorporación le otorga el mismo valor jurídico que los tratados, proyectando sus efectos jurídicos en los sistemas de los Estados miembros de conformidad al art. 6 TUE.

A este respecto cabe señalar que incluso el Tribunal de Justicia de la UE determinó que “la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico”<sup>521</sup>.

El ejercicio de estos derechos de ciudadanía europea (el derecho de voto y la elegibilidad) integrados convencionalmente, necesitó un desarrollo posterior, que se realizó por medio de instrumentos de derecho secundario, en concreto de dos directivas, la Directiva 93/109/CE del

---

<sup>517</sup> Tanto en las elecciones municipales como en las elecciones al PE no se exige un período mínimo de residencia, fuera de aquel establecido en las mismas condiciones para sus nacionales. En el caso del PE el plazo que fije el Estado no puede ser superior a 5 años para el sufragio activo y de 10 años para el sufragio pasivo. Este derecho está consagrado en el art. 22.1 TFUE y las características para el ejercicio de este derecho se establecen en la Directiva 94/80/CE.

<sup>518</sup> Este artículo corresponde al derecho garantizado en el art. I20.2 TFUE (cf. asimismo la base jurídica en el art. 22 TFUE para la adopción de las modalidades de ejercicio de este derecho). De conformidad con lo dispuesto en el art. 52.2, se aplicará en las condiciones establecidas en dichos artículos de los Tratados.

<sup>519</sup> El título V de la CDFUE contiene otros elementos que, si bien son también innovadores, son colaterales a este estudio, en particular la libertad de circulación y de residencia (art. 45) y la Protección diplomática y consular (art. 46) que consiste en la posibilidad de obtener ayuda diplomática y consular en terceros Estados por parte de cualquier ciudadano de un Estado miembro siempre que el Estado propio no tenga representación diplomática o consular en el Estado en cuestión.

<sup>520</sup> Actualmente se puede pedir a la Comisión Europea que proponga legislación. La petición debe ir firmada por un mínimo de un millón de ciudadanos de al menos una cuarta parte de los países miembros de la UE. Para mayor información véase: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>521</sup> Sentencia del TJUE, *Rudy Grzelezyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, asunto C-184/99, de 20 de septiembre de 2001, § 31.

Consejo de 6 de diciembre de 1993<sup>522</sup> para las elecciones al PE y la Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994<sup>523</sup> para las elecciones municipales.

La Directiva 93/109/CE fijaba las modalidades por las que los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro del que no eran nacionales podían ejercer en este último el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE. Para ejercer este derecho, el ciudadano debía cumplir las condiciones a las que la legislación del Estado de residencia supeditaba el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales<sup>524</sup>. Así las cosas, el elector comunitario puede ejercer su derecho de voto en su propio Estado o en el Estado de residencia<sup>525</sup> y, en caso de que el voto fuese obligatorio en el Estado de residencia, la obligación se aplicará entonces a los electores comunitarios inscritos en las listas electorales. Esta directiva evita que pueda votar en otro Estado de la UE aquel ciudadano que haya sido desposeído de su derecho de sufragio pasivo en el Estado del cual es nacional o en el Estado en el que reside<sup>526</sup>. Por otro lado, si el número de ciudadanos que carecen de la nacionalidad del Estado donde residen fuese superior al 20 % del conjunto de ciudadanos de la UE en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro podrá fijar una residencia más larga. Así pues, el único Estado de la UE que ha disfrutado de una derogación de esta disposición es Luxemburgo<sup>527</sup>.

A la hora de analizar la Directiva 93/109/CE no debemos dejar de lado el informe de la Comisión al PE y al Consejo sobre la aplicación de dicha Directiva<sup>528</sup>, en el que se esbozan varios factores

---

<sup>522</sup> Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° L 329, 30 de diciembre de 1993, p. 34 - 38. Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva 2013/1/UE del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al PE por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, *Diario Oficial de la Unión Europea*, N° L 26, de 26 de enero de 2013, pp. 27-29.

<sup>523</sup> Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE) N° L 368 de 31/12/1994, p. 38.

<sup>524</sup> Directiva 93/109/CE, op. cit., art. 3.

<sup>525</sup> Ibid., art. 4.

<sup>526</sup> Directiva 2013/1/UE, op. cit., art. 6: “Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro sin tener su nacionalidad y que, por resolución judicial o administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales, haya sido privado del derecho de sufragio pasivo en virtud, bien de la legislación del Estado miembro de residencia, bien de la del Estado miembro de origen, quedará privado del ejercicio de ese derecho en el Estado miembro de residencia en las elecciones al PE”.

<sup>527</sup> Para mayor información véase: Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al PE y al Consejo sobre la concesión de una excepción con arreglo al art. 19, apartado 2, del Tratado CE, presentada en virtud del art. 14, apartado 3, de la Directiva 93/109/CE, sobre el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo*, COM (2007) 846 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2007, p. 2.

<sup>528</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 93/109/CE Derechos de sufragio de los ciudadanos comunitarios que viven en un Estado miembro del que no son nacionales en las elecciones al Parlamento Europeo*, COM(97) 731 final, Bruselas, 7 de enero de 1998. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A51997DC0731> [consultado el 3 de enero de 2022].

característicos del éxito y de las fallas de la Directiva. En un primer momento, el informe pone de manifiesto la escasa participación de los ciudadanos comunitarios no nacionales debido a la falta de información de los nuevos derechos regulados por la UE, a la insuficiente campaña de información, y al continuo declive del índice de participación nacional en las elecciones al PE, que alcanzó su nivel más bajo en junio de 1994, con un 56,5%<sup>529</sup>. En segundo lugar, a pesar de la correcta transposición de la directiva, los Estados miembros deberían haber realizado algunas mejoras en su aplicación. En tercer lugar, se deben llevar a cabo campañas de información a los residentes comunitarios no nacionales. En relación con el intercambio de información entre los Estados miembros, la Directiva fomenta que los Estados miembros intercambien información sobre sus ciudadanos que voten en el Estado miembro de residencia<sup>530</sup>. Finalmente, aunque la Directiva no contempla el acceso a la actividad política con anterioridad a las elecciones, la Comisión señaló la necesidad de facilitar la participación de los ciudadanos comunitarios no residentes en la vida política de sus Estados miembros de residencia.

La Directiva 94/80 del Consejo de 19 de diciembre de 1994 fijó las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos no nacionales en un Estado miembro. Se limitó a establecer las medidas necesarias para que la no discriminación prevista en el art. 12 no se produjera, fijando unos mínimos que deben respetar los poderes públicos en el momento de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales. En líneas generales, la Directiva equipara nacionales y ciudadanos europeos en el ejercicio de este derecho de sufragio, aunque los Estados tengan un amplio margen de soberanía. Sin embargo, existen dos restricciones: en primer lugar, un Estado miembro puede decidir que únicamente sus propios nacionales puedan postular para el cargo de alcalde del órgano de gobierno de un ente local<sup>531</sup>. En segundo lugar, si más del 20% de la población con derecho a voto no son nacionales, un Estado miembro puede exigir un período adicional de residencia para participar en las elecciones municipales<sup>532</sup>.

En su informe sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales<sup>533</sup>, la Comisión concluyó que las restricciones a los ciudadanos móviles de la UE para ocupar puestos de gobierno en las administraciones locales estaban disminuyendo lentamente y que la solicitud de Luxemburgo de continuar aplicando su excepción seguía estando justificada<sup>534</sup>. Por eso, determinó *inter alia* que se debía mejorar el ejercicio de los derechos electorales y las normas democráticas

---

<sup>529</sup> Ibid., p. 18.

<sup>530</sup> Directiva 93/109/CE, op. cit., art. 13.

<sup>531</sup> Directiva 94/80/CE, op. cit., art. 5.3.

<sup>532</sup> Directiva 94/80/CE, op. cit., art. 12.

<sup>533</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 94/80/ce por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*, COM(2018) 44 final, Bruselas, 20 de febrero de 2018.

<sup>534</sup> Ibid., pp. 9, 13.

en la Unión, incluir en sus campañas de información contenidos sobre los derechos de ciudadanía de la UE y facilitar la inscripción y el sufragio.

A pesar de su reconocimiento legal, la ciudadanía europea se presenta a los europeos como un “concepto de sustitución”<sup>535</sup> complementario al concepto de nacionalidad. La creación de la ciudadanía de la UE representa “un avance cualitativo considerable, en la medida en que disocia la libertad de movimiento de sus elementos funcionales o instrumentales” (ya que ya no está vinculado al ejercicio de una actividad económica o al establecimiento del mercado interno)”<sup>536</sup>. Sin embargo, a nuestro parecer, esta ciudadanía europea adolece de un fuerte anclaje en la sociedad debido, por un lado, a la indiferencia de los ciudadanos comunitarios, demostrada por el alto nivel de abstencionismo en los diferentes comicios a las elecciones al PE<sup>537</sup>. Por otro lado, y condicionalmente, hay un motivo económico: todavía hoy imperan en la UE las cuestiones de orden “económico y financiero en detrimento de la construcción política y social de Europa”<sup>538</sup>.

En el escenario jurídico de la UE, conviene no olvidar el acuerdo de Cotonú, tratado de asociación firmado en Cotonú (Benín) en junio de 2000 entre la UE y los 78 países de África, el Caribe y el Pacífico (en adelante, ACP), cuyo art. 9 estipula que “el respeto del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible”<sup>539</sup>. Este instrumento jurídico consolida una clara condicionalidad política<sup>540</sup>.

### 3.1.2 La protección convencional del Derecho de sufragio en el ámbito americano

El continente americano es otro ejemplo de regionalización de los Derechos Humanos que, en el marco de la OEA e inspirado en el modelo europeo, ha dado lugar al establecimiento de un mecanismo de promoción y protección de estos derechos configurando el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. En dicho sistema destacan la Declaración Americana de los

---

<sup>535</sup> LE PORS, A., *La Citoyenneté*, Que sais-je?, 3ème éd, PUF, 20029, p.106.

<sup>536</sup> CHALTIEL, F., “La citoyenneté européenne”, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008, p. 5.

<sup>537</sup> En las elecciones al PE de 2014 hubo un 42.6% de participación. En las mismas elecciones de 2019 hubo un 50.62% (Fuente: Parlamento Europeo).

<sup>538</sup> LE PORS, A., *La Citoyenneté*, op. cit., p.106.

<sup>539</sup> Consejo de la Unión Europea, “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 (2000/483/CE)”, *Diario Oficial* n° L 317 de 15/12/2000 (p. 0003 – 0353).

<sup>540</sup> *Ibid.*, art. 8. Esta condicionalidad ha servido como a) una medida de presión para que determinados países instauren las reformas económicas solicitadas por otros países; b) para promover la democracia y los derechos humanos; y c) para mantener líneas de presión y coerción por parte de algunos donantes hacia otros países del Sur. Para mayor información véase: PRADO LALLANDE, J.P., *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo las sanciones a la ayuda internacional* (Tesis), Universidad Complutense de Madrid, 2006.

Derechos y Deberes del Hombre<sup>541</sup> y la CADH o Pacto de San José de Costa Rica<sup>542</sup>, que sientan las bases de la protección de los derechos humanos en la región y forman parte del marco jurídico de las MOEs desarrolladas por la OEA. Sin embargo, existen otros foros importantes en el continente americano en los que se desarrollan también MOEs, tales como UNASUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (en adelante, ALBA).

En su calidad de organización internacional de carácter regional más antigua del planeta, la OEA se creó en 1948 con la suscripción en Bogotá, Colombia, de su Carta constitutiva con el objetivo de “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”<sup>543</sup>. Entre sus propósitos principales se encuentran el afianzamiento de la paz y la seguridad en el continente, así como la promoción y la consolidación de la democracia dentro del respeto al principio de no intervención<sup>544</sup>. Compuesta por 35 Estados miembros<sup>545</sup> y 71 Estados observadores permanentes<sup>546</sup>, además de la UE, la OEA es el principal foro gubernamental político, jurídico y social del continente americano. Para lograr su finalidad la OEA se basa en cuatro pilares: la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. La celebración de elecciones libres, justas y periódicas es, para la OEA, un elemento fundamental de cualquier democracia y son precisamente las MOEs las que contribuyen a reforzar dicha democracia. Consideradas como

---

<sup>541</sup> Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948.

<sup>542</sup> Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>543</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, art. 1.

<sup>544</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>545</sup> Con fecha de 7 de enero de 2022. Así pues, fueron 21 los Estados fundadores que, en 1948, firmaron la Carta de la OEA (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba (los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas adoptaron el 3 de junio de 2009 la Resolución [AG/RES.2438 \(XXXIX-O/09\)](#) por la que quedaba sin efecto la Resolución de 1962 mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema Interamericano en OEA. La resolución de 2009 declara que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA), Ecuador, El Salvador, EEUU, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana). Otros Estados se adhirieron posteriormente a la OEA, tales como: Barbados, Trinidad y Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Surinam (1977), Dominica (Commonwealth de), Santa Lucía (1979), Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas (1981), Las Bahamas (Commonwealth de las) (1982), San Cristóbal y Nieves (1984), Canadá (1990), Belice, Guyana (1991).

<sup>546</sup> Con fecha de 7 de enero de 2022, los observadores permanentes ante la OEA son: Albania, Argelia, Angola, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Benín, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, China, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Egipto, Guinea Ecuatorial, Estonia, Unión Europea, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Grecia, Santa Sede, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kazajstán, Corea, Letonia, Líbano, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Países Bajos, Nigeria, Noruega, Pakistán, Filipinas, Polonia, Portugal, Qatar, República de Macedonia del Norte, Rumanía, Federación Rusa, Arabia Saudita, República de Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Vanuatu, Yemen.

una herramienta de cooperación política<sup>547</sup>, las MOEs de la OEA pretenden garantizar la integridad, la imparcialidad y la confianza de los procesos electorales.

El Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, que enmendó la Carta constitutiva de la OEA, consagra el compromiso jurídico con la democracia, entendiéndose ésta como la “condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región<sup>548</sup>”, y el principio de no intervención<sup>549</sup>. De la misma manera, la organización política de los Estados miembros debe hacerse sobre la base de la democracia representativa<sup>550</sup>. Así pues, aquellos gobiernos que no se ajusten a los principios y normas de preservación democrática podrán ser sancionados por la Asamblea General que tiene la facultad de sancionar al Estado miembro mediante su suspensión<sup>551</sup>.

### 3.1.2.1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es el primer instrumento internacional en materia de Derechos Humanos, anterior a la DUDH, aprobado en 1948<sup>552</sup> en el marco de la IX Conferencia internacional Americana. Su importancia histórica no es baladí, ya que los trabajos que se llevaron a cabo para su redacción habrían sido utilizados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como base para la preparación de la DUDH<sup>553</sup>. El valor jurídico de esta Declaración ha sido muy discutido por la doctrina, sin embargo, fue en la novena Conferencia Internacional Americana donde se resolvió no darle a la Declaración la forma de un tratado<sup>554</sup>, sino la de una simple declaración no obligatoria<sup>555</sup>, esto es, como un instrumento no vinculante<sup>556</sup>.

---

<sup>547</sup> Secretaría General de la OEA, *Manual Para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*, 2008.

<sup>548</sup> OEA, *Protocolo de reformas a la carta de la OEA (A-50) "Protocolo de Cartagena de Indias"*, art. I.

<sup>549</sup> *Ibid.*, art. II (art. 2b)).

<sup>550</sup> OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, 30 de abril de 1948, art. 2. d).

<sup>551</sup> *Ibid.*, art. 9. Fue incorporado en 1992 por el Protocolo de Washington.

<sup>552</sup> Resolución XXX del *Acta final de la Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos*, 2 de mayo de 1948.

<sup>553</sup> GLENDON, M. A., “The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea”, *Harvard Human Rights Journal*, Volume 16, Boston, 2003, pp. 30-31 [27-39].

<sup>554</sup> PAUL, A., “Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 1953, Volumen V”, *Los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana*, 24 octubre de 2017, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 161 y ss.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>556</sup> PAUL, A., “La Génesis de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Relevancia Actual de sus Trabajos Preparatorios”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVII* (Valparaíso, Chile, 2º semestre de 2016), pp. 361 – 395.

Sin embargo, será la Opinión Consultiva de 1989 de la CtIDH<sup>557</sup> cuando la Corte se pronuncia sobre su competencia para interpretar la Declaración Americana y conocer su valor jurídico<sup>558</sup>, además de afirmar que el valor y la significación de la Declaración en la actualidad no es el mismo que el que tuvo cuando se aprobó en 1948 debido a su evolución desde su adopción<sup>559</sup>. Esta evolución del “derecho americano” se habría producido por la aprobación de “nuevos instrumentos”<sup>560</sup>, por las modificaciones en el orden jurídico global, y concretamente por las reformas por la Carta de la OEA<sup>561</sup>. En realidad, por un lado, la CtIDH lleva a cabo una interpretación en la que tiene en cuenta la evolución de los tiempos y el contexto actual, interpretación ésta acorde con la postura del juez Cançado Trindade al afirmar que “los tratados de derechos humanos son, efectivamente, instrumentos vivos, que acompañan la evolución de los tiempos y del medio social en que se ejercen los derechos protegidos”<sup>562</sup>.

Por otro lado, puede considerarse que “a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta hace referencia, de modo que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la OEA en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”<sup>563</sup>. Así pues, para la CtIDH no existe la más mínima duda de su poder de interpretación de la Declaración y de emisión de opiniones consultivas en el marco y dentro de los límites de su competencia, siempre que ello sea necesario al interpretar la Carta de la OEA y la Convención Americana, ambos tratados respecto de los cuales la CtIDH puede ejercer su competencia consultiva conforme al art. 64.1 de la Convención Americana. En este sentido, concluye afirmando que para los Estados miembros de la OEA “la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”<sup>564</sup>, y la Convención Americana para sus Estados parte la fuente concreta de sus obligaciones<sup>565</sup>.

La Declaración pone de manifiesto la relación existente entre democracia y Derechos Humanos que se aprecia en la referencia, por un lado, a los derechos políticos, exigiendo que las elecciones

---

<sup>557</sup> CtIDH, “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del art. 64 de la CADH”, *Opinión Consultiva, OC-10/89*, Serie A N° 10, 14 de julio de 1989.

<sup>558</sup> *Ibid.*, § 36.

<sup>559</sup> *Ibid.*, § 37.

<sup>560</sup> *Ibidem*.

<sup>561</sup> *Ibid.*, §§ 38, 39.

<sup>562</sup> CtIDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Mexicanos, Voto concurrente: CANÇADO TRINDADE, A. A., § 10.

<sup>563</sup> CtIDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la convención (arts. 1 y 2 CADH)*, OC -10/89, de 14 de julio de 1989, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, § 43.

<sup>564</sup> *Ibid.*, § 45.

<sup>565</sup> QUISPE REMÓN, F., “La importancia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el sistema interamericano y la interpretación que de ella realiza la corte interamericana”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 13, Edición Especial, Universidad Rey Juan Carlos, 2019.

populares se realicen mediante voto secreto, que sean genuinas, periódicas y libres<sup>566</sup>, y por otro lado, al “desenvolvimiento democrático”<sup>567</sup>.

### 3.2.1.2 La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Adoptada por los Estados miembros de la OEA en San José (Costa Rica), la CADH entró en vigor el 18 de julio de 1978 tras el depósito del instrumento de ratificación del 11º Estado<sup>568</sup>. Los derechos recogidos en esta convención son también similares al instrumento europeo, y con la salvedad de la extinción que se produjo en el sistema europeo de la Comisión EDH, puede afirmarse que el mecanismo institucional de protección de la CADH también es similar al del CEDH. Con la entrada en vigor de la CADH, la Comisión, cuyo Estatuto fue aprobado por el Consejo de la OEA el 25 de mayo de 1960, se convirtió en uno de sus órganos (arts. 41 a 51) con la función de promover y proteger los derechos humanos (art. 44 y 45). Sólo los Estados parte y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte (art. 61) siempre que los Estados implicados en el asunto concreto hayan reconocido la competencia de la Corte (art. 62.3). La Convención se completa con dos protocolos adicionales<sup>569</sup>.

La convención reconoce en su art. 23 que todos los ciudadanos deben “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” regulando de esta manera los derechos políticos<sup>570</sup>.

### 3.1.2.3 La Unión de Naciones Suramericanas

Constituida el 23 de mayo de 2008 con la aprobación de su tratado constitutivo<sup>571</sup>, la Unión de Naciones Suramericanas (en adelante UNASUR) es una OIG regional cuya composición ha variado drásticamente en el último lustro. Compuesta en la actualidad por cuatro Estados

---

<sup>566</sup> OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 30 de abril de 1948, art. XX.

<sup>567</sup> Ibid., art. XXVIII; GROS ESPIELL, H., “La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho Americano”, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1985, p. 56.

<sup>568</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, sólo 25 Estados de los 34 que configuran la OEA, han ratificado esta convención. Destacan las ausencias de Estados Unidos y Canadá entre los Estados que no han ratificado este instrumento jurídico.

<sup>569</sup> El Protocolo a la CADH Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, que entró en vigor el 28 de agosto de 1991, y el Protocolo adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Este último protocolo se distingue del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales por ofrecer una definición más amplia de los derechos proclamados.

<sup>570</sup> OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Pacto de San José, 7 al 22 de noviembre de 1969, art. 23.

<sup>571</sup> Unión de Naciones Suramericanas (en adelante, UNASUR), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23 de mayo de 2008. Este tratado entró en vigor el 11 de marzo de 2011.



miembros<sup>572</sup>, un Estado suspendido por tiempo indefinido<sup>573</sup>, siete antiguos Estados miembros<sup>574</sup> y dos Estados observadores<sup>575</sup>, tiene en Quito, Ecuador, la sede permanente de su Secretaría General y en Cochabamba, Bolivia, la sede de su Parlamento.

UNASUR tiene como objetivo construir un espacio de integración y unión en materia cultural, social, económica y política entre sus pueblos con la finalidad de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia<sup>576</sup>. A mayor abundamiento persigue igualmente 21 objetivos específicos entre los cuales destaca “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”<sup>577</sup>.

Desde la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR se crearon diferentes Consejos relacionados con una serie de áreas específicas. En materia electoral destaca el Consejo Electoral de UNASUR<sup>578</sup>, creado en la VI reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, realizada en Lima el 30 de noviembre de 2012, con el propósito de avanzar en la temática electoral y en el que se aprobaron los estatutos, criterios y normativas para las

---

<sup>572</sup>Con fecha de 10 de enero de 2022, los Estados miembros (y la fecha de ratificación de su tratado constitutivo) son: Bolivia (11 de marzo de 2009), Guayana (12 de febrero de 2010), Surinam (5 de noviembre de 2010) y Venezuela (13 de marzo de 2010).

<sup>573</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, Perú, que ratificó su tratado constitutivo el 11 de mayo de 2010, es un antiguo Estado miembro suspendido desde 21 de abril de 2018 por tiempo indefinido.

<sup>574</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, los antiguos Estados miembros son los siguientes (fecha en la que ratificaron el tratado constitutivo de UNASUR y fecha de salida): Argentina (2 de Agosto de 2010; 12 de abril de 2019), Brasil (14 de julio de 2011; 16 de abril de 2019), Chile (22 de noviembre de 2010; 21 de abril de 2019), Colombia (28 de enero de 2011; 10 de agosto de 2018), Ecuador (15 de julio de 2009; 13 de marzo de 2019), Paraguay (9 de junio de 2011; 12 de abril de 2019), Uruguay (30 de noviembre de 2010; 10 de marzo de 2020).

<sup>575</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, Panamá y los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>576</sup> UNASUR, *Tratado Constitutivo...*, cit. supra, art. 2.

<sup>577</sup> Ibid., art. 3. Fundada en una época en la que “el giro a la izquierda” en Iberoamérica empezó a consolidarse con Lulo Da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, UNASUR tenía como objetivo principal la creación de una ciudadanía regional. Aunque muchos gobiernos quisieron convertirla en el principal bloque continental con la idea de vaciar de poder a la OEA, el cambio de color político de algunos gobiernos y el fin del ciclo económico expansivo de la región hicieron que UNASUR entrara en crisis. Entre las diversas razones de esta crisis destacan: un cambio de la situación política en el continente, las discrepancias ideológicas entre sus miembros, la falta de consenso para nombrar a su Secretario General, la falta de instituciones y la gran contribución de los Estados miembros al presupuesto de la OIG. Para mayor información véase: MONCAYO, H-L. *et al*, *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil*, ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Bogotá, 2012, p. 48-50; SANAHUJA, J. A., “América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización”, *Pensamiento Propio*, núm. 44, julio-diciembre 2016 / año 21; MIZRAHI, D., “5 claves para entender la crisis (¿final?) de la UNASUR”, *Infobae*, 28 abril 2018. Para mayor información véase: CARDINALE, M. E., “La nueva coyuntura suramericana: crisis de UNASUR y giro «conservador»”, *III Jornadas de investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano*, Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, 2018; INSIGNARES CERA, S. “La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?”, *Revista de Derecho* [online], 2013, n. 40, pp.167-198.

<sup>578</sup> UNASUR/CJEG/DECISIÓN N°15/2012, *Incorporación del consejo electoral a la estructura institucional de UNASUR, aprobación estatuto y criterios y normativas de las misiones electorales*, Lima, 30 de noviembre de 2012.

MOEs<sup>579</sup>. Este Consejo Electoral persigue tres objetivos específicos: a) la formación y la asistencia técnica de los organismos, autoridades y técnicos electorales; b) fomentar la creación, el uso y la aplicación de tecnologías no dependientes para el desarrollo de los sistemas electorales; y c) organizar las MOEs de UNASUR. Paralelamente, el 28 de enero de 2014, se creó la Unidad Técnica Electoral de UNASUR que, *inter alia*, presta apoyo técnico al Consejo Electoral.

### 3.1.2.4 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

Fundada en 2004 y compuesta por ocho Estados de América Latina y el Caribe<sup>580</sup> y un Estado observador<sup>581</sup>, la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (en adelante, ALBA) ha ido consolidándose como experiencia de cooperación e integración tanto en Latinoamérica y el Caribe por medio de sus proyectos económicos, comerciales y sociales. Su tratado de comercio tiene como objetivo unir las capacidades de los Estados que la integran para llevar a cabo las transformaciones estructurales necesarias y alcanzar un desarrollo integral. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran<sup>582</sup>. A diferencia de otras OIGs, el ALBA carece de tratado constitutivo, de tal manera que su actividad se ha desarrollado por medio de la creación de instituciones que hoy constituyen su estructura y procuran su funcionamiento. Debido a esta falta de tratado constitutivo, los Estados miembros iniciaron un proceso para la redacción de un texto que le otorgase personalidad jurídica internacional y fortalecer ese proceso de integración social, económica y cultural. En este sentido, en diciembre de 2013, se presentó un borrador de tratado y se elaboró el acta constitutiva que dio constitucionalidad a la Alianza y que permitió desarrollar los diferentes mandatos<sup>583</sup>. Aunque muy limitada, la primera experiencia del ALBA como observador electoral internacional tuvo lugar en Ecuador, en los comicios de 2014, en Quito y en las Provincias de Carchi y Santo Domingo de los Tsáchilas<sup>584</sup>.

### 3.1.3 Otras protecciones de ámbito regional

Destacan otros instrumentos regionales de protección de derechos Humanos, que hacen referencia al derecho de sufragio en el ámbito regional, como son: la protección del derecho de sufragio en el marco regional africano, la protección en oriente medio y la protección en la región asiática.

---

<sup>579</sup> UNASUR, *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*.

<sup>580</sup> Con fecha de 10 de enero de 2022, los Estados miembros son los siguientes: Antigua y Barbuda (24 de junio de 2009), Estado Plurinacional de Bolivia (el 15 de noviembre de 2019, Bolivia anuncia su salida y regresa el 20 de noviembre de 2020), Cuba (14 de diciembre de 2004), Dominica (26 de enero de 2008), Ecuador, Granada (14 de diciembre de 2014), Nicaragua (11 de enero de 2007), San Cristóbal y Nieves (14 de diciembre de 2014), San Vicente y las Granadinas (24 de junio de 2009), Venezuela (14 de diciembre de 2004).

<sup>581</sup> Miembro invitado permanente: República de Haití (5 de febrero de 2012).

<sup>582</sup> Página web del ALBA-TCP. Disponible en: <http://alba-tcp.org/content/alba-tcp>

<sup>583</sup> II Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP celebrada en Caracas (Venezuela).

<sup>584</sup> En estos comicios se eligieron 23 prefectos, 23 vice prefectos, 221 alcaldes, 1305 concejales urbanos y 4.079 vocales de juntas parroquiales.

### 3.1.3.1 La protección africana

Treinta y tres años más tarde de la adopción de la DUDH, los Estados africanos decidieron comprometerse con la protección de los derechos humanos. Aprobada el 27 de julio de 1981 por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la extinta Organización de la Unidad Africana<sup>585</sup>, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, conocida también como Carta de Banjul, promueve y protege los derechos humanos y libertades básicas en el continente africano. Además de considerarse como un apoyo para el desarrollo del derecho regional africano, esta Carta otorga una atención particular a los derechos de los pueblos al afirmar que “la realidad y el respeto de los derechos de los pueblos deberían necesariamente garantizar los derechos humanos”<sup>586</sup>. En este derecho de los pueblos subyacía un sentimiento de anticolonialismo, reflejado en el art. 20 de la Carta de Banjul que concibe “el derecho a la independencia, pero no un derecho a la secesión”<sup>587</sup>. Así pues, abanderados por el derecho a la autodeterminación, los países africanos proclamaron su independencia y soberanía y se fueron incorporando a la Organización de las Naciones Unidas y adhiriéndose a los tratados internacionales de derechos humanos existentes. Sin embargo, la tendencia a la regionalización y una concepción propia y particular de estos, hizo que los Estados africanos decidieran crear un sistema propio de derechos humanos.

Si bien los instrumentos regionales anteriores a la Carta de Banjul, esto es, la CADH y el CEDH, influenciaron en gran medida la Carta Africana, ésta es más ambiciosa, ya que, además de recoger un catálogo de derechos civiles y políticos similar al europeo y al americano, incluye en el mismo documento los derechos económicos, sociales y culturales, a diferencia de lo que sucede en el sistema europeo e interamericano<sup>588</sup>, así como una serie de derechos cuya titularidad ostentan los pueblos. La Carta de Banjul también incorpora un mecanismo de protección y supervisión de derechos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, único órgano regulado en la Carta facultado para recibir quejas de los Estados y también de individuos contra estos. Baste señalar que el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante, TADHP)

---

<sup>585</sup> La Unión Africana reemplazó la Organización de la Unidad Africana con la adopción de su Acta Constitutiva el 11 de julio de 2000 en Lomé, Togo, en vigor desde el 26 de mayo de 2001.

<sup>586</sup> *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* (Carta De Banjul), Nairobi 27 de junio de 1981, Preámbulo, § 5.

<sup>587</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 2011, op. cit., p. 172.

<sup>588</sup> En el marco del Consejo de Europa, si bien los derechos civiles y políticos se encuentran protegidos por el CEDH, es la Carta Social Europea la que garantiza los derechos sociales. En el sistema interamericano, los derechos civiles y políticos se encuentran reconocidos en la Convención Americana que hace una referencia indirecta a los derechos económicos, sociales y culturales, garantizados por el Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como "Protocolo de San Salvador". Para mayor información sobre la Carta Africana, véase: SAAVEDRA ÁLVAREZ, Y., “El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos. Prolegómenos”, *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 8, México, enero de 2008.

fue creado mediante otro tratado internacional adicional a la Carta<sup>589</sup>. Establecida el 21 de octubre de 1986, fecha en que entró en vigor la Carta, la Comisión Africana inició sus actividades en 1987.

A pesar de que las decisiones de la Comisión Africana son meras recomendaciones y, por lo tanto, carecen de fuerza jurídica<sup>590</sup>, baste destacar que la Comisión Africana ha manifestado que la Carta de Banjul es una fuente de derechos efectivos y ha invocado el carácter normativo de la misma recordando a los Estados la obligatoriedad de dar efecto a los derechos contenidos en ella<sup>591</sup>. Por cuanto se refiere a los derechos políticos, el art. 13 de la Carta de Banjul reconoce el derecho de todo ciudadano a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o a través de representantes libremente escogidos<sup>592</sup>.

El continente africano dispone igualmente de la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y buen gobierno (en adelante, CADEBG), de 30 de enero 2007, que promueve la adhesión a los valores y principios universales de la democracia y de los derechos humanos, el respeto a la ley, la celebración periódica de elecciones libres y justas y rechaza, prohíbe y condena los cambios inconstitucionales de gobierno en aquellos Estados miembros firmantes del tratado. Instrumento jurídico vinculante, la CADEBG promueve entre otros la democracia, el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, la supremacía de la constitución y la celebración de elecciones libres, justas y regulares<sup>593</sup>. De la misma manera, esta Carta consolida el rol de las MOEs como instrumento para garantizar la regularidad, la transparencia y la credibilidad de las elecciones. Según la CADEBG, estas MOEs deben ser independientes<sup>594</sup> y deben llevarse a cabo por expertos competentes<sup>595</sup>. La Carta entró en vigor el 15 de febrero de 2012, obligaba a aquellos Estados miembros que la ratificaron<sup>596</sup> a aplicar sus disposiciones.

Es importante señalar que ciertas OIGs de carácter regional disponen de determinados instrumentos jurídicos específicos cuyo ámbito de aplicación está relacionado con la materia

---

<sup>589</sup> Por medio del Protocolo a la Carta Africana sobre el establecimiento de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. Para mayor información al respecto véase: CARTES RODRÍGUEZ, J. B., “El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos: ¿hacia un África en paz?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2017, pp. 251-289.

<sup>590</sup> Para mayor información véase: GITTLEMAN, R., “The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis”, *Virginia Journal of International Law Association*, 1982; BOLAJI AKINYEMI A., “The African Charter on Human and Peoples' Rights: an overview”, *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2 (April-June 1985), pp. 207-238.

<sup>591</sup> *Commission nationale de droits de l'Homme et des Libertés c. Tchad* (2000), RADH 343 (CADHP 1995), § 20 ; *International Pen et Autres (pour le compte de Saro-Wiwa) c. Nigeria* (2000), RADH 217 (CADHP 1998) § 116 ; *Amnesty International et Autres c. Soudan* (2000), RADH 323 (CADHP 1999), § 42 ; *Jawara c. Gambie* (2000), RADH 98 (CADHP 2000), § 49 ; *Malawi African Association et Autres c. Mauritanie* (2000), RADH 148 (CADHP 2000), § 84 en *Recueil de documents clés de l'Union africaine relatifs aux droits de l'homme*, Pretoria University Law Press (PULP), 2013, pp. 270, 311, 239, 313, 311, 346.

<sup>592</sup> *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* (Carta De Banjul), Nairobi 27 June 1981, art. 13.1.

<sup>593</sup> African Union, *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, 30 January 2007, art. 2.

<sup>594</sup> *Ibid.*, art. 21.1.

<sup>595</sup> *Ibid.*, art. 21.2.

<sup>596</sup> Con fecha de 20 de marzo de 2020: 34 Estados africanos (Fuente: Oficina de los Tratados de la Unión Africana).

objeto de estudio. Así pues, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR, por sus siglas en inglés), es la OIG de los países de la región de los Grandes Lagos de África fundada en el año 2000 en Nairobi (Kenia) cuando el CSNU, de conformidad con las Resoluciones de Naciones Unidas 1291 y 1304<sup>597</sup> sobre la situación en la República Democrática del Congo, pidió que se convocara una conferencia internacional sobre paz, seguridad, democracia y desarrollo en la región de los Grandes Lagos. Dispone de un secretariado conjunto bajo los auspicios de Naciones Unidas y de la Unión Africana.

En el marco de la normativa de la IGGLR, la referencia a unas elecciones democráticas aparece recogida en el art. 6 del Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la región de los Grandes Lagos<sup>598</sup>, piedra angular alrededor de la cual pivotan las políticas de la organización, que preconiza que los Estados miembros se comprometerán a crear instituciones dirigidas a “promover el buen gobierno, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos a través de sistemas constitucionales basados en la separación de poderes, el pluralismo político, la organización regular de elecciones libres, democráticas y creíbles”<sup>599</sup>. Este artículo hace un reenvío directo al Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno<sup>600</sup> que dedica todo un capítulo entero<sup>601</sup> a las elecciones.

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) es una OIG de carácter regional que promueve la cooperación y la integración con el fin de crear una unión económica y monetaria para promover el crecimiento económico y el desarrollo en África Occidental. La CEDEAO dispone entre otros del Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno (de 21 de diciembre de 2001), que tiene como objetivo fortalecer la paz, la democracia y la estabilidad en la región. Este protocolo asienta el proceso de observación, supervisión y seguimiento electoral de la CEDEAO. Así pues, a petición de cualquier Estado miembro, la CEDEAO puede prestar

---

<sup>597</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1291 (2000) *sobre la situación en la República Democrática del Congo* (S/RES/1291 (2000)), 24 de febrero de 2000, § 18; Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1304 (2000) *sobre La situación en la República Democrática del Congo* (S/RES/1304 (2000)), 16 de junio de 2000, § 18. Disponibles en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions-adopted-security-council-2000> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>598</sup> International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), *The Pact on Security, Stability and Development for the Great Lakes Region*, December 2006 Amended November 2012.

<sup>599</sup> *Ibid.*, Article 6 b).

<sup>600</sup> ICGLR, *Protocol on Democracy and Good Governance*, 1 December 2006.

<sup>601</sup> Véase el *Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno*, en particular el art. 3: Derecho al voto; art. 4: Enmienda de la Ley Electoral; art. 5: fecha de la elección; art. 6: Voto de la Mujer; art. 7: Independencia de las instituciones electorales; art. 8: sistemas nacionales de registro; art. 9: El establecimiento de registros de votantes; art. 10: Transparencia; art. 11: Resolución de conflictos electorales; art. 12: el papel de la Sociedad Civil; art. 13: Participación de la Conferencia; art. 14: Misión de Observación; art. 15: Duración de la Misión; art. 16: la neutralidad y confidencialidad; art. 17: Informe de la Misión de Observación; art. 18: Preparación del Informe de la Misión; art. 19: Transmisión del Informe. Disponible en: <http://www.icglr.org/index.php/en/democracy-and-good-governance> [consultado el 10 de enero de 2022].

asistencia en la realización de cualquier elección y puede enviar un equipo de monitoreo para observar las elecciones<sup>602</sup>.

### 3.1.3.3 La protección en oriente medio

La ausencia de un órgano encargado de las cuestiones de promoción o de protección de los derechos humanos en el seno de la Liga Árabe hizo que el Consejo de la Liga de Estados Árabes (en adelante, LEA) creara, por medio la Res. 2443 (XLVIII) del 3 de setiembre de 1968, una Comisión Regional Permanente Árabe para los Derechos Humanos. Sin embargo, como dicha Comisión regional sólo estaba configurada para desempeñar funciones promocionales, el Consejo de la LEA adoptó el 15 de setiembre de 1994 la Carta Árabe de Derechos Humanos, que nunca entró en vigor debido a la falta de las siete ratificaciones necesarias para ello. Cuarto y último instrumento de carácter regional de defensa de los derechos humanos, dicha Carta, que fue revisada el 23 de mayo de 2004<sup>603</sup>, reafirma en su Preámbulo su compromiso con la DUDH de 1948. Además, la Carta prevé para su aplicación la creación de un Comité Árabe de Derechos Humanos como el organismo encargado de supervisar su aplicación. En 2014, la adopción del Estatuto de la Corte Árabe de Derechos Humanos por la LEA se inspiró en los sistemas regionales existentes para la protección de los derechos humanos. Parece que, hasta la fecha, solo Iraq ha ratificado el instrumento de creación de este tribunal<sup>604</sup>.

A pesar de los principales logros de la versión revisada de la Carta (el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>605</sup>, la protección de los derechos del niño contra la explotación económica<sup>606</sup>, la protección de las personas con discapacidad<sup>607</sup> y el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos<sup>608</sup>), esta versión sigue teniendo fallas y lagunas importantes, ya que, por ejemplo, mantiene la pena de muerte<sup>609</sup>, incluso para los menores<sup>610</sup>.

---

<sup>602</sup> ECOWAS, *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, Executive Secretariat, Dakar, December 2001, art. 12.3.

<sup>603</sup> Tras la solicitud del Consejo de la LEA de revisar dicha Carta, ésta fue aprobada en mayo de 2004 en Túnez, en la XVI Cumbre de la Liga de los Estados Árabes, y entró en vigor el 15 de marzo 2008.

<sup>604</sup> Para mayor información véase: PACE, *Compatibilité de la charia avec la Convention européenne des droits de l'homme: des Etats parties à la Convention peuvent-ils être signataires de la «Déclaration du Caire» ?*, AS/Jur (2016) 28, 7 octobre 2016.

<sup>605</sup> Ligue des États arabes, *Charte arabe des droits de l'homme*, 22 mai 2004, art. 3.3; art. 34 d).

<sup>606</sup> Ibid., art. 34. c).

<sup>607</sup> Ibid., art. 40.

<sup>608</sup> Ibid., art. 24 b).

<sup>609</sup> Ibid., art. 6.

<sup>610</sup> Ibid., art. 7. a).

### 3.1.3.4 La protección asiática

A diferencia de lo que sucede en otras regiones, en Asia no existe una protección del derecho al sufragio por medio de un instrumento jurídico vinculante. Existen, eso sí, instrumentos jurídicos procedentes de OIGs de carácter regional que reconocen y reafirman el compromiso de los diferentes Estados por la democracia y a través de los que los Estados se comprometen a defender la democracia participativa caracterizada por medio de elecciones libres, justas y creíbles.

Destaca, por un lado, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés)<sup>611</sup> creada con la finalidad de, entre otros propósitos, acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regional a través del respeto a la justicia y al Estado de Derecho<sup>612</sup>. Compuesta por 10 Estados del sudeste asiático<sup>613</sup> y por Estados observadores<sup>614</sup>, la ASEAN dejó de ser una asociación para convertirse en una OIG con personalidad jurídica propia<sup>615</sup>. El 23 de octubre de 2009 se creó la Comisión intergubernamental para la protección de los Derechos humanos<sup>616</sup>, cuyo mandato no incluye ninguna competencia para el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el territorio del ASEAN, y en abril de 2010 se creó la Comisión sobre la promoción y protección de los derechos de las mujeres y de los niños. El 18 de noviembre de 2012, en el marco de la XXI cumbre celebrada en Camboya, se adoptó la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN<sup>617</sup>. Según el art. 25 de esta Declaración toda

---

<sup>611</sup> Creada el 8 de agosto de 1967 por medio de la Declaración de Bangkok.

<sup>612</sup> Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, 8 August 1967, art. 2.

<sup>613</sup> Estados fundadores (8 de agosto de 1967): Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Otros Estados: Brunéi (8 de enero de 1984), Vietnam (28 de julio de 1995), Laos (23 de julio de 1997), Myanmar (23 de julio de 1997), Camboya (30 de abril de 1999).

<sup>614</sup> Papúa Nueva Guinea es un Estado Observador de la ASEAN. Baste señalar que Timor Oriental es un Estado candidato. Con el objetivo de consolidar la cooperación regional y la integración económica, ASEAN creó el foro “ASEAN más Tres”, integrado por los 10 Estados de ASEAN más China, Corea del Sur y Japón, con la finalidad de constituir “una plataforma regional de diálogo, consulta, intercambio y cooperación entre las naciones del noroeste y del sudeste asiático” en una multitud de áreas. Para mayor información véase: ASEAN, *ASEAN Plus Three Cooperation, Overview, Joint Media Statement of the 17th ASEAN Economic Ministers (AEM) Plus Three Consultations*, 26 August 2014, Nay Pyi Taw, Myanmar.

<sup>615</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter*, ASEAN Secretariat, 2007, arts. 3, 6, Preámbulo § 6. Esta Carta contiene una lista de principios entre los que en materia de OE destacan tres: las consultas sobre los asuntos que afecten gravemente el interés común de la ASEAN (art. 2 g)); la adhesión al Estado de derecho, la buena gobernanza, los principios de la democracia y el gobierno constitucional (art. 2. h)) y el respeto de las libertades fundamentales, la promoción y protección de los derechos humanos y la justicia social (art. 2.i))

<sup>616</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>617</sup> Esta Declaración fue criticada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, quien señaló su preocupación por “la inconsistencia del lenguaje utilizado en la Declaración con los estándares internacionales”<sup>617</sup>, tal como hicieron en la misma línea otros representantes gubernamentales. Para mayor información véase: UN High Commissioner for Human Rights, “UN official welcomes ASEAN commitment to human rights, but concerned over declaration wording”, *UN News*, 19 November 2012. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2012/11/426012> [consultado el 10 de enero de 2022]. Baste señalar que La Oficina del Portavoz de la Casablanca animó a la ASEAN a tomar medidas para revisar la Declaración con el objetivo de que ésta

persona tendrá derecho a participar en el gobierno de su país “ya sea directa o indirectamente a través de representantes elegidos democráticamente y a votar en elecciones periódicas y genuinas, que deben ser por sufragio universal e igualitario y por votación secreta, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>618</sup>.

Por otro lado, destaca la CEI. Fundada el 8 de diciembre de 1991 por el acuerdo de Minsk entre Ucrania, Bielorrusia y la Federación Rusa, la creación de la CEI supuso el fin de la Unión soviética<sup>619</sup>. En el marco de esta OIG tiene una relevancia particular el Convenio sobre las normas de elecciones democráticas, derechos y libertades electorales en los Estados miembros de la CEI<sup>620</sup> de 2002, instrumento jurídico normativo de carácter vinculante –fuertemente inspirado en el Código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV–, que se erige como el primer instrumento internacional vinculante especializado en materia electoral. Con este instrumento la CEI acalla las posibles críticas que puedan hacerse a esta OIG por no haberse adherido a la DePOIE, ya que, si bien el resto de OIGs disponen de instrumentos de soft law, la CEI ha puesto sin embargo a disposición de sus Estados miembros un instrumento con fuerza jurídica vinculante. Es importante destacar, sin embargo, que dicho instrumento carece de un seguimiento adecuado para que sea realmente efectivo. Por lo tanto, debe subrayarse que la CEI es la única OIG que sí ha regulado por medio de un instrumento jurídico vinculante la OE.

### 3.2 El tratamiento no convencional

Además de los instrumentos jurídicamente vinculantes de los que acabamos de dar cuenta, existen otros instrumentos normativos que, sin ser vinculantes jurídicamente, son aplicables al derecho electoral internacional. Son varias las razones por las cuales los sujetos de Derecho Internacional recurren al dictado de normas de *soft law*<sup>621</sup> a la hora de desempeñar la OE. En primer lugar, ante

---

siguiere los estándares contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para mayor información véase: US Department of State, *ASEAN Declaration on Human Rights*, Press Statement, Department Spokesperson, Office of the Spokesperson, Washington DC, November 20, 2012. (Retrieved 15 August 2015).

<sup>618</sup> The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Declaration on Human Rights (ADHR) and the Phnom Penh statement on the adoption of the ADHR*, Jakarta, 2013, art. 25.

<sup>619</sup> El 21 de diciembre de 1991, once repúblicas ex soviéticas (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, la Federación Rusa, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán) adoptaron en Almaty, Kazajistán, la Declaración y el Protocolo de Acuerdo de la CEI. Con sede oficial en Minsk, Bielorrusia, la CEI se convierte en observador en la AGNU el 24 de marzo de 1994, y el 3 de agosto del mismo año, la Carta de la CEI queda registrada como acuerdo multilateral según el art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>620</sup> CIS, *The convention on standards of democratic elections, the voting rights and freedoms in the State Parties of the Commonwealth of Independent States*, 7 October 2002.

<sup>621</sup> BODANSKY, D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, London, Harvard University Press, 2010; BORETTO, M. M., “Soft law. Nuevos enfoques para el desarrollo progresivo del derecho internacional de la propiedad intelectual”, *Ars Boni et Aequi*, Vol. 8, N.º. 2, 2012, págs. 81-144; DREYZIN DE KLOR, A., “Comercio en el MERCOSUR y desarrollo. Límites a propósito del laudo once y del primer laudo del Tribunal Permanente de Revisión”, *Boletín comparado de Derecho Mexicano*, 2008, pp. 211-244; SHAW, M., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.



la ausencia de normativa internacional vinculante, es necesario complementar el enfoque basado únicamente en los tratados con unos principios comunes, que ofrecen no sólo una nueva perspectiva, sino además unos beneficios prácticos inmediatos. En segundo lugar, destaca también la falta de voluntad de los Estados a la hora de comprometerse por un tratado especializado.

La única pretensión del análisis que sigue es mostrar que en materia de OE existe una gran variedad de instrumentos de *soft law* que son tenidos en cuenta de manera creciente a la hora de controlar los comicios tanto por la comunidad internacional como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales. En este sentido, durante la resolución de sus diferentes asuntos, el TEDH ha tenido en cuenta estos instrumentos jurídicos no vinculantes de tal forma que “juega de forma elegante con estas fuentes externas con las que alimenta su interpretación evolutiva”<sup>622</sup>. A mayor abundamiento, “la especificidad del objeto y fin de la Convención (...) autoriza al Tribunal Europeo a referirse al derecho internacional sin estar siempre limitado por él” y es en este sentido que la propia jurisprudencia del TEDH es la que determina que “para interpretar las garantías que ofrece el CEDH y determinar si existe en el ámbito en cuestión una norma europea común, siempre [el TEDH] ha de tener en cuenta los instrumentos e informes internacionales aplicables, en particular los de otros órganos del CdE”<sup>623</sup>.

### 3.2.1 La protección no convencional del Derecho de sufragio en el ámbito europeo

#### 3.2.1.1 La OSCE

Desarrollada de “simple fórum a Organización internacional”<sup>624</sup> de ámbito regional reconocida como tal según el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas<sup>625</sup>, la OSCE se creó el 25 de junio de 1973 para garantizar la paz, la democracia y la estabilidad. Compuesta por 57 Estados (llamados Estados participantes) y 11 Estados miembros asociados<sup>626</sup>, abarca la mayor parte de los Estados del hemisferio norte (todos los países de Europa, incluida Rusia, Asia central y dos Estados de América del norte) y sus orígenes se remontan a la creación de la CSCE, que sirvió como foro multilateral para el diálogo y la negociación entre el este y el oeste en el momento álgido de la Guerra Fría, y cuyo principal hito fue la adopción el 1 de agosto de 1975 del Acta

<sup>622</sup> GONZALEZ, G., “Les sources internationales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Les Cahiers de l’IDEH*, no. 11, 2007, p. 312.

<sup>623</sup> STEDH, *Tănase c. Moldavia* (Demanda núm. 7/08), de 27 de abril de 2010, § 176.

<sup>624</sup> GHEBALI, V-Y., *L’OSCE dans l’Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 5; El primer informe del grupo de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU incluyó a la OSCE dentro de la definición de una organización intergubernamental, establecida mediante un tratado “o, en casos excepcionales (como el de la OSCE), sin un tratado”. Para mayor información al respecto véase: UN, International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 2002*, Volume II, Part Two, A/CN.4/SER.A/2002/Add.1, 2002, § 469.

<sup>625</sup> Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 52.

<sup>626</sup> Socios asiáticos (Afganistán, Australia, Japón, República de Corea, Tailandia) y mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Túnez) para la cooperación. Con fecha de 17 de octubre de 2021.

Final de Helsinki, que incluyó diez principios, uno de los cuales promovía el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>627</sup>.

Tras las diferentes reuniones de seguimiento de la CSCE en Belgrado y Madrid<sup>628</sup> convocadas principalmente para discutir sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final, fue en la reunión de Viena de 15 de enero de 1989 donde se instauró el concepto de «dimensión humana de la CSCE» entendiéndose éste como todos aquellos “compromisos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales contraídos en el marco de la CSCE y su cooperación en estas materias”<sup>629</sup>. Con la caída del comunismo, la CSCE decidió transformar su dimensión humana en un “instrumento “pedagógico” de cooperación e interacción constructiva, destinado a animar a los países a tomar conciencia de sus lagunas estructurales y a utilizar la OSCE para poner remedio”<sup>630</sup>. Fue precisamente mediante la firma del Documento de Copenhague, el 29 de junio de 1990, cuando los Estados miembros de la CSCE, confirmaron su compromiso por “edificar sociedades democráticas basadas en elecciones libres y en el Estado de Derecho”<sup>631</sup>. La principal novedad del Documento de Copenhague va más allá de la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Este documento insiste sobre todo en la promoción del Estado de Derecho cuyos valores sobrepasan toda “legalidad formal”; así se aprecia en la definición ofrecida por el propio Documento de Copenhague sobre el Estado de Derecho como: “la justicia fundada en el reconocimiento y la plena aceptación del valor supremo de la persona humana garantizado por instituciones que ofrecen un marco para su más completa expresión”<sup>632</sup>. Además, la democracia aparece definida como “un elemento inherente al Estado de derecho”<sup>633</sup>, de tal forma que, si la democracia se basa en la voluntad de los pueblos, estos manifestarán su voluntad por medio de elecciones libres a intervalos razonables<sup>634</sup>. Así pues, este documento señaló que, entre los elementos de justicia esenciales para todos los seres humanos se encontraban las elecciones libres, celebradas a intervalos razonables, por votación secreta y en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión de los electores<sup>635</sup> en la elección de sus representantes<sup>635</sup>.

---

<sup>627</sup> Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Acta Final*, Helsinki, 1975, Principio VII.

<sup>628</sup> La reunión de seguimiento de Belgrado se celebró entre 1977-1978. En la reunión de seguimiento de Madrid (1980-83) se firmó el documento final que ponía de relieve la “*distensión*” lograda en cuestiones de seguridad y deploraba “*el deterioro de la situación internacional desde la reunión de Belgrado de 1977*” tras la invasión soviética de Afganistán. Para mayor información véase: Documento de clausura de la reunión de Madrid de 1980 de los representantes de los Estados participantes en la conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del acta final relativas a la continuidad de la conferencia, Madrid, 6 de septiembre de 1983.

<sup>629</sup> Documento de clausura de la reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, pág. 36.

<sup>630</sup> GHEBALI, V-Y., *L’OSCE dans l’Europe postcommuniste, 1990-1996....*, op. cit., p. 450.

<sup>631</sup> *Documento de la reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*, pág. 2.

<sup>632</sup> *Ibid.*, § I, 2.

<sup>633</sup> *Ibid.*, § I, 3.

<sup>634</sup> *Ibid.*, § I, 5.1 y 7.1

<sup>635</sup> *Ibid.*, § 5.1. Véase igualmente §§ 6, 7.

La importancia de este documento es clave para el estudio que nos ocupa, y reside no sólo en el reconocimiento por vez primera de la figura del observador electoral, sino en la permisión a éste, así como a cualquier institución y organización privada que lo desee, de poder observar un proceso electoral<sup>636</sup>. La introducción de esta “invitación permanente fue innovadora”, ya que se introdujo una de las nociones clave de la OSCE, a saber, “que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democracia preocupan a todos los Estados participantes, porque tienen un impacto en la seguridad de toda la región”<sup>637</sup>. Esto fue avalado gracias al documento final de la reunión de Moscú de 1991 que “marcó un paso adelante para la OSCE”<sup>638</sup>, y según el cual los Estados declararon “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”<sup>639</sup>. Esta disposición puede considerarse como la justificación explícita de las MOEs con la que se evita cualquier acusación de injerencia en los asuntos internos de los Estados observados, no obstante, debe señalarse que estos observadores no deben interferir en ningún caso en el proceso. En un segundo plano, el Documento de Copenhague reconoció igualmente el intercambio de información entre Estados en materia de observación electoral<sup>640</sup>.

Debido a una serie de acontecimientos históricos<sup>641</sup>, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE adoptaron la Carta de París para una Nueva Europa, “acto refundador de la OSCE”, en el marco de una cumbre celebrada en París (19 - 21 de noviembre de 1990). Si bien ésta reafirmó los principios de Copenhague, sirvió para *inter alia* “institucionalizar la dimensión humana”<sup>642</sup> creando una Oficina pro-Elecciones Libres, con sede en Varsovia (Polonia) para facilitar los contactos y el intercambio de información entre los Estados<sup>643</sup>. Posteriormente, en la reunión del Consejo de Ministros de la CSCE celebrada en Praga en 1992, esta oficina pasó a denominarse ODIHR<sup>644</sup> a partir de 1995<sup>645</sup>.

---

<sup>636</sup> Ibid., § 8.

<sup>637</sup> BUDDEN, C., “Living up to the legacy? Key OSCE human rights document turns 20”, *OSCE Stories*, 1 June 2010.

<sup>638</sup> ESCHENBÄCHER, J.-H., “Évaluation des élections dans les démocraties établies”, *Le Magazine de l'OSCE*, Numéro 2/2010, p. 30.

<sup>639</sup> *Documento de la reunión de Moscú de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*, Moscú, 3 de octubre de 1991, p.2.

<sup>640</sup> *Documento de la reunión de Copenhague ...*, op. cit., § 26.

<sup>641</sup> Principalmente, la caída del Muro de Berlín, el derrumbe del Telón de Acero, la desintegración de los regímenes comunistas y la exigencia de la independencia de las repúblicas soviéticas. Para mayor información véase: DE BRICHAMBAUT, M. P., “París 1990: El inicio de una nueva era, Las Cumbres de la OSCE en épocas de transformación”, *Revista de la OSCE*, 4/2010, p. 6.

<sup>642</sup> GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996....*, op. cit., p. 20.

<sup>643</sup> Carta de París para una Nueva Europa, pág. 11. Para mayor información véase: GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996....*, op. cit., p. 480.

<sup>644</sup> OSCE, Segunda Reunión del Consejo, Resumen de las conclusiones, Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE, Sección III § 9, pág. 13.

<sup>645</sup> GHEBALI, V.-Y., *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, 1996, p. 2.

Si bien en un principio las funciones de la ODIHR consistían principalmente en compartir información e ideas en materia electoral en la zona OSCE, esas funciones se fueron ampliando al ámbito de la dimensión humana debido, por un lado, al aumento del número de Estados de la CSCE, resultantes de la desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia, y por otro lado, al reconocimiento entre los Estados de la CSCE de que las elecciones democráticas por sí solas no podían garantizar la democracia. Fue precisamente en la cumbre de Budapest en diciembre de 1994, cuando la CSCE dejó de ser una conferencia para convertirse en una organización llamada OSCE con su sede en Viena (Austria)<sup>646</sup>. Además, en dicha cumbre se reforzó el papel de la ODIHR en el ámbito de la observación electoral antes, durante y después de los comicios, y se solicitó la elaboración de un manual de procedimiento para los observadores electorales<sup>647</sup>.

En las sucesivas reuniones del consejo ministerial de la OSCE próximas a la fecha del 15º aniversario del Documento de Copenhague, se fraguó la idea de reforzar este documento desarrollando nuevos compromisos a los ya existentes, lo que se conoció como “Copenhague Plus”. Con la finalidad responder a los nuevos retos a la libertad y a la equidad de las elecciones, esta idea se desarrolló en el marco de las Reuniones suplementarias sobre la dimensión humana, tanto en la reunión dedicada a los estándares y compromisos en materia electoral organizada en 2004<sup>648</sup>, como la relativa a los retos de las tecnologías y procedimientos electorales organizada en 2005<sup>649</sup>.

La redacción del documento “Copenhague Plus”<sup>650</sup> quedó confirmada en una Nota explicativa de la OSCE /ODIHR sobre los posibles compromisos adicionales para las elecciones democráticas<sup>651</sup>, que detallaba los tres ejes principales de un proceso electoral democrático, tales como la transparencia, la responsabilidad y la confianza de los ciudadanos. Estos ejes, “integrales entre sí”<sup>652</sup> complementaban los compromisos ya existentes del Documento de Copenhague. Además, esta Nota explicativa estipuló que el documento “Copenhague Plus” debía “abordar los desafíos reales y los percibidos surgidos en el contexto de las nuevas tecnologías de voto para lograr elecciones transparentes y responsables con el fin de garantizar una gran confianza pública”<sup>653</sup>.

---

<sup>646</sup> CSCE, *Documento de Budapest 1994 - Hacia una autentica asociación en una nueva era*, Decisiones de Budapest, Sección I, §§ 1, 2 de febrero de 1995.

<sup>647</sup> Ibid. Sección VIII, § 12.

<sup>648</sup> OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, “*Electoral standards and commitments*”- Final report, Vienna 15-16 July 2004, PC.SHDM.GAL/11/04 28 October 2004, § 59.

<sup>649</sup> OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, “Challenges of Election technologies and procedures”, Final report, Vienna, 21-22 April 2005, PC.SHDM.GAL/5/05 12 July 2005, p. 45.

<sup>650</sup> Para mayor información véase: EVERS, F., “OSCE election observation. Commitment, methodology, criticism”, *OSCE Yearbook*, 2009, p. 239.

<sup>651</sup> Concretamente el 11 de octubre de 2005. Véase: OSCE/ODIHR, “Annex 1: OSCE/ODIHR Explanatory Note on Possible Additional Commitments for Democratic Elections, 11 October 2005”, *Common Responsibility Commitments and Implementation*, Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 10 November 2006, p. 84-90.

<sup>652</sup> Ibid., p. 85.

<sup>653</sup> Ibid., p. 84.

Por lo que respecta al primer eje, si bien la transparencia es el medio por el que se asegura el derecho de los ciudadanos a un proceso electoral, un posible compromiso adicional consistiría en aplicar la transparencia a todos los elementos del proceso electoral, incluidas todas aquellas cuestiones relacionadas con el uso de las nuevas tecnologías de voto y su puesta en escena utilizadas durante las elecciones. En este sentido, tanto el voto electrónico como cualquier nueva tecnología de votación deberían “permitir la verificación por parte de los interesados nacionales, el acceso a los observadores (internacionales y nacionales)” preservando en todo caso “el secreto de voto” y protegiendo al votante “contra el fraude y la influencia indebida”<sup>654</sup>. El sistema no sólo debe “ser transparente, verificable, (...) seguro” sino que además “debe ser percibido como tal por los votantes”<sup>655</sup> por medio de una serie de exámenes realizados por laboratorios independientes. El propio documento profundiza argumentando que otro compromiso consistiría en que la ley debería proporcionar un proceso para tratar y resolver las quejas, así como un sistema de apelación electoral efectivo.

La responsabilidad, segundo eje de los compromisos adicionales del documento “Copenhague Plus”, impondría que las autoridades electorales actúen siempre de manera imparcial sin utilizar ningún tipo de recurso público estatal en favor de ninguno de los candidatos. Así pues, un compromiso adicional en materia de responsabilidad consistiría en que los medios estatales fuesen “equitativos, equilibrados, objetivos, imparciales e informativos en su cobertura general, incluyendo el contenido del proceso electoral”<sup>656</sup>.

Finalmente, la confianza pública, o tercer eje, es otro de los requisitos básicos de una sociedad democrática. Para que los ciudadanos adquieran dicha confianza, es necesario que, por un lado, las autoridades nacionales demuestren que disponen de la voluntad política necesaria para llevar a cabo unas elecciones competitivas y, por otro lado, garanticen los derechos de los votantes y de los candidatos<sup>657</sup>. Así pues, para fomentar la confianza de la ciudadanía, los compromisos adicionales incluidos en esta nota informativa consistían en que el Estado realizase consultas públicas en temas importantes, como la elección del sistema electoral y su legislación electoral, que las autoridades públicas reconociesen la información y la educación de los votantes para garantizar la participación y el respeto del derecho de voto de todos los ciudadanos, o también que los Estados facilitasen la participación activa en el proceso electoral, tanto de las mujeres como de aquellas personas pertenecientes a minorías, entendiéndose igualmente que el acceso total y sin obstáculos a los observadores electorales, ya sean nacionales como internacionales, debería también garantizarse<sup>658</sup>.

---

<sup>654</sup> Ibid., p. 26.

<sup>655</sup> Ibid., p. 86-87.

<sup>656</sup> Ibid., p. 88.

<sup>657</sup> Ibid., p. 89.

<sup>658</sup> Ibid., 90.

Sin embargo, en un informe titulado "Responsabilidad común"<sup>659</sup>, la OSCE/ODIHR se centró en el desarrollo de aquellas actividades relacionadas con las elecciones e identificó las líneas de trabajo a seguir sin basar dichas actividades en nuevos compromisos adicionales. Estos nuevos compromisos hacen referencia "a mecanismos de seguimiento para la implementación de recomendaciones de los informes electorales, el alcance geográfico de las actividades relacionadas con la elección, los problemas de reclutamiento y la creación de una red de expertos, la visibilidad, la formación, el uso de nuevas tecnologías, inclusión lingüística y cooperación con observadores parlamentarios y otras organizaciones"<sup>660</sup>. El 20º aniversario del Documento de Copenhague hubiese sido el mejor escenario para la reforma del mismo. Sin embargo, debido a las tensiones existentes entre los Estados miembros de la OSCE en materia de OE, la elaboración del Documento de Copenhague Plus quedó lamentablemente en suspenso.

Del estudio de los textos fundamentales de la OSCE deducimos que se trata de una organización *sui generis*, no ya porque haya cambiado de denominación, pasando de Conferencia a Organización tras la decisión de sus Estados miembros, sino también porque existen en su seno una serie de estructuras e instituciones propias de una OIG, aunque no se hayan dado los pasos necesarios para transformarla en una organización *de iure*<sup>661</sup>.

Los documentos de la OSCE son acuerdos políticos o, en palabras de Mangas Martín, "acuerdos internacionales no normativos"<sup>662</sup>, refiriéndose a los compromisos contenidos en declaraciones, comunicados conjuntos, ciertos acuerdos o actas, que se basan en la buena fe, pero que no es intención de las partes que tales textos puedan estar regidos por el Derecho Internacional, citando como ejemplos al respecto el Acta Final de Helsinki y la Carta de París<sup>663</sup>. Estos acuerdos políticos se inscriben en lo que la doctrina califica de *soft law*, *derecho flexible*<sup>664</sup> o incluso *gentlemen's*

---

<sup>659</sup> OSCE/ODIHR, *Common Responsibility: Commitments and Implementation - Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, Warsaw, 10 November 2006.

<sup>660</sup> EVERS, F., "OSCE Election Observation Commitments, Methodology, Criticism", Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.) *OSCE Yearbook 2009* (Baden-Baden: Nomos, 2010), p. 240.

<sup>661</sup> Para mayor información al respecto véase: UN, International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 2002*, Volume II, Part Two, A/CN.4/SER.A/2002/Add.1/2002, para. 469; CAHIER, P., *Derecho diplomático contemporáneo*, trad. esp., Rialp, Madrid, 1965, p. 501; GHEBALI, V.-Y., *La diplomatie de la détente: La CSCE, D'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruselas, 1989, p. 3; OSCE, *Acta Final de Helsinki*, 1975, Continuidad de la Conferencia, 2. a), 2. b), p. 59; GHEBALI, V.-Y., "La CSCE en Europa tras la guerra fría", *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1991, p. 8; CSCE, Documento de Helsinki 1992- El Desafío del cambio, Declaración de la cumbre de Helsinki, §§ 2, 25.

<sup>662</sup> MANGAS MARTÍN, A., "Democracia y Estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas", *Revista catalana de dret públic*, núm 50, 2015, p. 6.

<sup>663</sup> MANGAS MARTÍN, A. "Los tratados internacionales (II): Derecho español (cap. VI), en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Madrid, 2005, pp. 181-183.

<sup>664</sup> DUPUY, R. J., « Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la "soft law" », *L'élaboration du droit international public*, travaux du Colloque du Toulouse de la Société Française du Droit International, Paris, 1974, pp. 132 y ss.; véase igualmente: PINTO, R., « Les tendances de l'élaboration des formes écrites du droit international » (p. 15 et s.) y VELLAS, P., « Les sources informelles du droit international public » (p. 70 et s.)

*agreements*<sup>665</sup>, pero pueden ser igualmente generadores de derechos y obligaciones para las partes y su condición de acuerdos políticos no significa que, consentidos por las partes, sus obligaciones no sean auténticas, ya que los Estados que adoptan este tipo de compromisos esperan que el comportamiento prescrito sea observado y su cumplimiento exigido<sup>666</sup>. Se trata de acuerdos políticos vinculantes, ya que todo acuerdo es vinculante por el mero hecho de estar regido por el principio de la buena fe, principio que es el fundamento de las obligaciones políticas<sup>667</sup> y la piedra angular de todo ordenamiento jurídico y de todo sistema coherente de relaciones internacionales<sup>668</sup>.

En relación con la naturaleza de los documentos y compromisos de la CSCE/OSCE, baste señalar su propio Reglamento que afirma que “todo texto que haya sido aprobado por un órgano decisorio mediante consenso, como puedan ser decisiones, declaraciones, informes, cartas u otros documentos, se denominará en lo sucesivo decisión de la OSCE o documento de la OSCE. Dichos documentos serán de carácter políticamente vinculante para todos los Estados participantes o serán reflejo de las posturas acordadas por todos los Estados participantes”<sup>669</sup>.

Así pues, el Documento de Copenhague no puede ser considerado ni un tratado internacional, en el sentido del art. 2 CVDT, ni una fuente del derecho según el art. 38.1 del Estatuto de la CIJ. Es un compromiso político, un instrumento no vinculante, al igual que el Acta final de Helsinki<sup>670</sup> y la Carta de París para una nueva Europa<sup>671</sup>. Es un “acto concertado no convencional”<sup>672</sup> y los compromisos incluidos en él se caracterizan, *inter alia*, por ser acuerdos informales concluidos entre Estados cuya forma de adopción es más simplificada en comparación con aquella necesaria para la conclusión de un tratado. Así pues, los compromisos no han sido ratificados por los parlamentos nacionales, sino que han sido adoptados por consenso<sup>673</sup>. En este sentido, a pesar de ser un compromiso político, las disposiciones en materia electoral incluidas en el Documento de

<sup>665</sup> Para mayor información véase: LAUTERPACHT, E., “Gentlemen’s agreements”, *Festschrift Für F.A. Mann*, Munich, 1977, pp. 381 y ss.

<sup>666</sup> VIRALLY, M., “La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus, Rapport définitif”, *Annuaire de l’Institut de Droit international*, 1983, vol. 60-I, p. 336 (328-357).

<sup>667</sup> *Ibid.*, p. 336.

<sup>668</sup> GHEBALI, V.-Y., “L’Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Nations Unies”, *loc. cit.*, p. 102.

<sup>669</sup> OSCE, Reglamento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, MC.DOC/1/06, 1 de noviembre de 2006, § II. A) 3.

<sup>670</sup> El CIJ recordó que algunas disposiciones del Acta (como los principios de no utilización del uso de la fuerza y de no intervención) tienen un carácter consuetudinario.

<sup>671</sup> HILLGENBERG, H., “A fresh look at soft law”, *op. cit.*, p. 505.

<sup>672</sup> ROUCOUNAS, E. « Remarques sur la portée juridique des engagements CSCE concernant la dimension humaine », Emmanuel DECAUX et Linos-Alexandre SICILIANOS (sous la dir. de), *La CSCE : Dimension Humaine et règlement des différends*, Les Cahiers du CEDIN, n° 8, Montchrestien, Paris, 1993, pp. 89-113.

<sup>673</sup> Para mayor información sobre la responsabilidad moral de estas obligaciones sin carácter legal véase: FASTENRATH, U., “The Legal Significance of CSCE/OSCE Documents”, *OSCE Yearbook*, 1996/1995, p. 415; OSCE, Documento de clausura de la reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del acta final relativas a la continuidad de la conferencia, Viena, 1989, § 12 ; SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l’homme*, 10ème édition, *op. cit.*, p. 167.

Copenhague han sido recogidas en la OG núm. 25 al art. 25 PIDCP<sup>674</sup>. Y para los Estados miembros del CdE todas estas disposiciones son jurídicamente obligatorias porque están integradas en la jurisprudencia del TEDH relativa al art. 3 PA1.

En materia electoral, el Documento de Copenhague confirma, en primer lugar, que las elecciones libres se celebrarán “a intervalos razonables por votación secreta”<sup>675</sup>, para continuar afirmando que las elecciones periódicas y auténticas “son la base de la autoridad y legitimidad de todo gobierno”<sup>676</sup>. Además, establece las particularidades importantes de las elecciones: celebración a intervalos razonable; sufragio universal e igual para todos los ciudadanos adultos; votación secreta; publicidad de los resultados oficiales; derecho de los ciudadanos a acceder a puestos políticos; derecho a establecer partidos políticos; imparcialidad la campaña política sin violencia ni intimidación<sup>677</sup>. Finalmente, reconoce y autoriza la presencia de observadores electorales mediante el principio de invitación permanente<sup>678</sup>. Estos compromisos constituyen la base legal del control electoral desarrollado a través de las MOEs desarrolladas por la OSCE<sup>679</sup> y han sido reafirmados en diferentes ocasiones por todos los Estados de la OSCE<sup>680</sup>. A pesar de que el Documento de Copenhague no sea jurídicamente vinculante, es importante señalar su eficacia, ya que, salvo contadas excepciones (Santa Sede, Mónaco), la práctica totalidad de los diferentes Estados miembros de la OSCE consienten en recibir observadores electorales de otros Estados en su territorio durante sus procesos electorales, aceptando así el principio de invitación permanente mencionado. Incluso los Estados más hostiles con la OSCE nunca pusieron en tela de juicio ni la OE ni las disposiciones en materia electoral del Documento de Copenhague, aunque quizá sí que hayan criticado la metodología en materia de OE desarrollada por la OSCE/ODIHR.

Merece la pena analizar, sin embargo, la fuerza obligatoria del párrafo 8 del Documento de Copenhague relativo a la invitación por parte del Estado anfitrión de observadores electorales y su alcance a la luz del compromiso de las partes con estos instrumentos consensuados. El hecho de que no se reconozca formalmente el carácter obligatorio a estas disposiciones no es óbice para que éstas no tengan unos resultados concretos; así, la violación de estas disposiciones puede “constituir un acto hostil”<sup>681</sup>, aunque en ningún caso “recibirán la sanción de una autoridad judicial o arbitral”<sup>682</sup>. Los casos por los que en el marco de la OSCE no se invita a los observadores electorales a observar las elecciones son escasos, pero en todo caso, esta regla no puede

---

<sup>674</sup> Naciones Unidas, *Comentario General aprobado por el CDH con arreglo al párrafo 4 del art. 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.727 de agosto de 1996.

<sup>675</sup> “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE”, Copenhagen 1990, en: Arie Bloed (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht 1993, p. 445 para. I (5) (pp. 439-465).

<sup>676</sup> *Ibid.*, para. I (6).

<sup>677</sup> *Ibid.*, para. I (7).

<sup>678</sup> *Ibid.*, para. I (8).

<sup>679</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, 6th Edition, p. 17.

<sup>680</sup> EVERS, F., “OSCE election observation. Commitments...”, *op. cit.*, p. 237.

<sup>681</sup> VIRALLY, M., “La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique...”, *op. cit.*, p. 338.

<sup>682</sup> JACQUÉ, J.-P., “Acte et norme en droit international public”, *RCADI*, Volume 227, 1991, p. 389.



interpretarse como obligatoria para los Estados, ya que ello conllevaría a considerarla abusiva, en la medida en que obligaría la presencia de observadores en un Estado, lo que implicaría violar su soberanía. Sin embargo, el incumplimiento de un compromiso político “conlleva un quebrantamiento del orden político en el cual participa y puede ser comparado *mutatis mutandis* a las consecuencias de la violación de una obligación jurídica”<sup>683</sup>, habiendo afirmado Virally, en este sentido que, estará “políticamente justificado recurrir a todo tipo de medidas de retorsión a veces más eficaces que las medidas puramente jurídicas: representaciones, protestas, llamadas a consultas de diplomáticos, (...) ruptura de las relaciones diplomáticas o comerciales”<sup>684</sup>.

Así pues, puede afirmarse que los diferentes documentos de la CSCE/OSCE han ido configurando un Derecho internacional consuetudinario, esto es, un corpus de Derecho Público paneuropeo, integrado por “unos valores, compromisos y normas de comportamiento compartidos”<sup>685</sup>. Coincidimos con Barberini en calificarlo como un nuevo *ius gentium* de la Europa contemporánea<sup>686</sup> y un *soft International Law* que ha dado lugar a la creación por los Estados participantes de una *soft International Organization*<sup>687</sup>. En todo caso, se trata de un Derecho en fase emergente y de consolidación, pero con una vocación de influencia en las instituciones y estructuras jurídicas de más de cincuenta Estados pertenecientes a una vasta área geográfica que engloba tres continentes. Por tanto, los principios y compromisos de la OSCE pueden considerarse como una suerte de Derecho internacional consuetudinario de carácter regional, aunque con una voluntad de influencia en las zonas adyacentes, como es el caso del Mediterráneo<sup>688</sup>. Los Estados participantes en la OSCE que han adoptado este conjunto normativo constituirían una comunidad de Derecho<sup>689</sup>.

La OSCE/ODIHR desarrolla, además, dictámenes jurídicos en distintas materias electorales, que son principalmente desarrollados juntamente con la CdV. E, igualmente, en el marco del trabajo desempeñado por sus comités, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (OSCE/PA) adopta una serie de instrumentos jurídicos no vinculantes (resoluciones y recomendaciones) en materias relacionadas con la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la cooperación económica y ambiental, así como la política militar. Sin embargo, la opacidad de la página web de esta institución hace imposible llevar a cabo una investigación rigurosa sobre los diferentes instrumentos adoptados por esta institución en la materia objeto de estudio.

---

<sup>683</sup> VIRALLY, M., “La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique ...”, op. cit., p. 337.

<sup>684</sup> Ibid., p. 337.

<sup>685</sup> OSCE, “Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI”, *Documento de Lisboa 1996*, § 4, p. 10.

<sup>686</sup> BARBERINI, G., *Sicurezza e cooperazione de Vancouver a Vladivostok: Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Turín, 1998, p. 215.

<sup>687</sup> Ibid., p. 212.

<sup>688</sup> OSCE, *Consolidated Summary of the OSCE Mediterranean Seminar on the Human Dimension of Security, Promoting Democracy and the Rule of Law*, La Valletta, 19-20 October 1998, (SEC.GAL/96/98).

<sup>689</sup> Para mayor información sobre la OSCE, véase: RUBIO PLO, A.R., *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción común de la seguridad*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008.

### 3.2.1.2 El Consejo de Europa

En línea de principio podría decirse que el CdE puede considerarse una fuente de producción de normativa electoral. Mediante sus resoluciones, recomendaciones, líneas directrices, buenas prácticas, y similares el CdE ha venido alimentando el vasto elenco de instrumentos de *soft law* en derecho internacional electoral que tienen una influencia indirecta en la práctica democrática de los diferentes Estados en materia electoral. Existen una serie de instrumentos jurídicos de fuerza jurídica no vinculante que configuran el acervo del CdE en materia electoral y contribuyen a reforzar la democracia.

Es gracias a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como la CdV, como el CdE ha desarrollado dos instrumentos de gran calado en esta materia como son el Código de buenas prácticas en materia electoral y el Código de buenas prácticas sobre referendos.

#### a) El Código de buenas prácticas en materia electoral

A finales de los años 90, algunos parlamentarios lamentaron la ausencia de un texto que anunciase los principios, las obligaciones a respetar y las prácticas prohibidas en materia electoral de forma que pudiesen determinar de manera objetiva si una elección había sido celebrada de forma democrática.

Concebido con la finalidad de “armonizar las normas relativas a la organización y observación de las elecciones”<sup>690</sup>, el Código de buenas prácticas en materia electoral<sup>691</sup> es una herramienta que sirve de referencia para la evaluación electoral. Y esta falta de uniformidad a la hora de aplicar las mismas normas relativas a la OE la recoge el propio Código al anunciar que “las opiniones formuladas por los sucesivos equipos de observadores [electorales] a veces carecían de homogeneidad”<sup>692</sup>. Este Código define los principios básicos del patrimonio electoral europeo y garantiza en todo momento una evaluación electoral consistente, ya que permite que se apliquen los mismos estándares en materia electoral en cualquier proceso, lo que redundará en una mayor credibilidad y consistencia a la evaluación.

Por medio de la Res. 1264 (2001)<sup>693</sup> la PACE invitó a la CdV a formar en su seno un grupo de trabajo encargado de elaborar un Código de buenas prácticas en materia electoral, asociando a los

<sup>690</sup> PACE, *Code of good practice in electoral matters*, Doc. 9267, 15 October 2001, § 6.

<sup>691</sup> Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of good practice in electoral matters. Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002) 23, 30 October 2002.

<sup>692</sup> CLERFAYT, G., “L’héritage électoral européen et le code de bonne conduite en matière électorale”, *Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen*, Collection Science et technique de la démocratie, no. 39, Éditions du Conseil de l’Europe, 2005, p. 30.

<sup>693</sup> PACE, Resolution 1264 (2001) *Code of good practice in electoral matters*, § 6.

representantes de los órganos políticos del CdE, esto es, tanto a la PACE como al Congreso. Este Código fue adoptado por la CdV en julio de 2002<sup>694</sup> para posteriormente ser aprobado por la PACE y por el Congreso en sus respectivos períodos de sesiones de 2003 sin dejar de constatar que dicho Código no preveía sanción alguna en caso de incumplimiento de sus disposiciones<sup>695</sup> y que sería difundido a todos los miembros del ente político local para que sirviese de referencia en el marco de elecciones locales y regionales<sup>696</sup>.

Con la finalidad de responder a los nuevos retos a los que Europa debía hacer frente, la PACE subrayó que el CdE debía seguir y reforzar sus actividades en el ámbito de la armonización de normas electorales<sup>697</sup> llegando incluso a recomendar al Comité de Ministros la creación de un grupo de expertos encargado de transformar el Código en un convenio jurídicamente vinculante<sup>698</sup>. A pesar de su buena acogida por el Comité de Ministros, esta iniciativa quedó, sin embargo, frenada en seco por el máximo órgano del CdE entendiendo que era “prematureo lanzar los trabajos para convertir [el Código] en un instrumento jurídico vinculante”, ya que en realidad, si bien esta iniciativa “subrayaría la importancia para todos los Estados miembros del CdE de adherirse a los principios fundamentales que rigen unas elecciones democráticas”, sería necesario más tarde que “el nivel de exigencia fuese al menos tan elevado como el del Código”<sup>699</sup>. Es decir, el Comité de Ministros mostró su recelo a la hora de redactar un instrumento jurídico vinculante que posteriormente podría no ser ratificado por un gran número de Estados miembros. Además, el Comité de Ministros continuó alegando que previo a la redacción de un documento vinculante era asimismo importante “dejar que la tecnología avanzara, máxime en cuestión del voto electrónico”<sup>700</sup> para finalmente concluir que estudiaría “cómo otorgar un apoyo apropiado al Código”. En una declaración del año 2004, el Comité de Ministros invitó a los gobiernos y a los parlamentos a que tuviesen en cuenta el Código, que se inspirasen en él durante la elaboración y la aplicación de legislación electoral y que realizasen esfuerzos para garantizar una mayor difusión del mismo<sup>701</sup>.

En este sentido, el argumento de la mejora del voto electrónico como condición previa a la redacción de un instrumento jurídico vinculante de reglas en materia electoral parece cuanto menos

---

<sup>694</sup> En 51a reunión (5-6 de julio de 2002); su informe explicativo fue adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su tercera reunión (16 de octubre de 2002), y más tarde por la CdV en su 52a reunión (18-19 de octubre de 2002).

<sup>695</sup> PACE, Resolución 1320 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, § 9.

<sup>696</sup> The Congress, Resolución 148 (2003) on *the Code of Good Practice in Electoral Matters*, 21 March 2003, §7.

<sup>697</sup> PACE, Recommendation 1578 (2002) *The Council of Europe and the new issues involved in building Europe*, 24 September 2002, § 10.

<sup>698</sup> PACE, Recommendation 1595 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, 30 January 2009, §§ 7.1 - 7.2

<sup>699</sup> Conseil de l'Europe, Délégués de Ministres, Code de bonne conduite en matière électorale, Recommendation 1595 (2003) de l'Assemblée parlementaire (Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 9 octobre 2003, CM/AS(2003)Rec 1595-final, 13 octobre 2003, § 3.

<sup>700</sup> Ibid., § 7.

<sup>701</sup> Conseil de l'Europe, Délégués de Ministres, *Déclaration du Comité des Ministres, sur le Code de bonne conduite en matière électorale*, 114e Session du Comité des Ministres, CM(2004)83-final, 13 mai 2004.

sorprendente y, según nuestro parecer, un poco dudoso, ya que podría considerarse como un subterfugio que no hace sino esconder la reticencia de los Estados miembros del CdE en relación a esta iniciativa. Si bien es cierto que cuando se abre a la firma un convenio tras finalizar su redacción, la consecuencia lógica deseada es una posterior adhesión al mismo de forma masiva por parte de los Estados miembros de la organización (ya que han sido ellos quienes han tomado la iniciativa de redactar dicho instrumento jurídico), sin embargo, no hay que olvidar que existen convenios en el marco del CdE que apenas han sido firmados o ratificados por sus Estados miembros<sup>702</sup>. Y esta falta de ratificaciones no hace sino mostrar el poco interés de los Estados por el tratado en cuestión, que termina como una causa perdida sin interés alguno. En este sentido, parece correcto, aunque fuera corroborado en la práctica de la organización, el argumento según el cual el nivel de adhesiones de un tratado debe ser proporcional al interés que suscita.

Por cuanto se refiere al contenido del Código, éste se divide en dos partes, una primera parte que incluye la definición y las implicaciones de los principios constitucionales que constituyen el patrimonio electoral europeo, es decir “el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo”. Y una segunda parte que incluye las condiciones de aplicación de estos principios, según las cuales “no es posible organizar elecciones verdaderamente democráticas si no se respetan cierto número de condiciones básicas de un Estado democrático basado en la primacía del derecho, los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y las garantías del procedimiento”<sup>703</sup>. Estas condiciones de aplicación son, por un lado, el respeto de los derechos humanos fundamentales tales como la libertad de expresión, reunión y asociación, sin las cuales no se concibe la democracia; por otro lado, la estabilidad de la ley electoral; y finalmente un número de garantías que debe tener el proceso<sup>704</sup>.

---

<sup>702</sup> A modo de ejemplo, y tal como se puede consultar en la página web de la Oficina de Tratados del Consejo de Europa, los siguientes convenios del Consejo de Europa se caracterizan por no haber sido ratificados por ningún Estado, a pesar de haber sido firmados por algunos Estados [con fecha de abril de 2021] : *European Convention on the Place of Payment of Money Liabilities* (STE No.75), *European Convention on Civil Liability for Damage caused by Motor Vehicles* (STE No. 79), *European Convention on Products Liability in regard to personal Injury and Death* (STE No. 91), *European Convention on Offences relating to Cultural Property* (STE No. 119), *Arrangement for the Application of the European Agreement of 17 October 1980 concerning the Provision of Medical Care to Persons during Temporary Residence* (STE No. 129), *Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment* (STE No. 150). Aunque estos convenios cuenten con la firma de algún Estado miembro del Consejo de Europa, conviene señalar que, con fecha de 30 abril de 2021, el convenio ETS No. 129 no ha sido firmado por ningún Estado miembro del Consejo de Europa. Fuente: Council of Europe, *Treaty Office*. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> [consultado el 10 de enero de 2022]. En el marco del informe del Secretario General relativo a la revisión de los convenios del CdE, el Comité de Ministros del CdE solicitó a los comités directores que examinaran todos aquellos convenios de los que eran responsables para mejorar su visibilidad, su eficacia y animar a los Estados a que examinen periódicamente la posibilidad de adherirse al mismo<sup>702</sup>. Para mayor información véase: Council of Europe, *Ministers' Deputies, Decisions*, “Review of Council of Europe conventions – Report by the Secretary General”, CM/Del/Dec(2013)1168, ítem. 10.2, 11 April 2013.

<sup>703</sup> Council of Europe, *Code of good practice in electoral matters...*, op. cit., p. 26.

<sup>704</sup> El Código de buenas prácticas en materia electoral distingue seis garantías por lo que respecta a la organización del escrutinio: la organización del escrutinio por un órgano imparcial, la observación de las elecciones, la existencia de un sistema eficaz de interposición de recursos, la organización y funcionamiento de las mesas electorales, la financiación y la seguridad.

La OE es una de las garantías de procedimiento que establece el Código respecto a la organización del escrutinio y se enmarca en las condiciones de la aplicación de los principios fundamentales que constituyen el patrimonio electoral europeo. El Código establece que esta OE no debe limitarse únicamente al día de la elección, sino también al antes y al después de las elecciones, y tiene como finalidad comprobar si el proceso electoral se ha desarrollado conforme a las reglas o bien si se ha producido algún tipo de irregularidad<sup>705</sup>. Tras distinguir tres tipos de observadores (los observadores nacionales pertenecientes a los partidos políticos, los observadores nacionales imparciales y los observadores internacionales), el Código subraya el papel primordial de la OE internacional sobre todo en aquellos casos en que no existe una tradición de verificación imparcial de la regularidad de las elecciones.

Este Código constituye la referencia de las MOEs efectuadas por el CdE (tanto las efectuadas por la PACE como por el Congreso), y aparece citado tanto en los informes electorales de ambos órganos políticos del CdE<sup>706</sup> así como por la jurisprudencia del TEDH<sup>707</sup>, e incluso en los informes electorales de otras OIGs<sup>708</sup>.

---

<sup>705</sup> Council of Europe, *Code of good practice in electoral matters...*, op. cit., p. 53.

<sup>706</sup> A modo de ejemplo: PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Election observation report, Ad hoc Committee of the Bureau, Doc. 14608, 3 September 2018, § 26; PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (15 April 2018)*, Election observation report, Ad hoc Committee of the Bureau, Doc. 14564, 31 May 2018, § 22; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Albania (25 June 2017)*, Doc. 14392, 4 September 2017, § 25; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Turkey (1 November 2015)*, Election observation report, Ad hoc Committee of the Bureau, Doc. 13922, 20 November 2015, § 11; The Congress, *Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018)*, CG36 (2019)18, 14 March 2019, § 12; The Congress, *Observation of municipal elections in "The former Yugoslav Republic of Macedonia" (15 October 2017)*, CPL34 (2018)02final, 16 March 2018, § 31; The Congress, *Information report on the municipalelections in Georgia (21 October 2017)*, CPL34 (2018)03, 1<sup>st</sup> March 2018, § 16; The Congress, *Information Note on the Congress' Fact-finding Mission to Albania (24 to 26 February 2016)*, CG30 (2016)15, 15 March 2016, §2.2.

<sup>707</sup> A modo de ejemplo véase: STEDH, *HIRST c. Reino Unido (No. 2)* (Demanda núm. 74025/01), de 6 de octubre de 2005, § 32; STEDH, *Yumak and Sadak c. Turkey* (Demanda núm. 10226/03), de 8 de julio 2008, § 54; STEDH, *Tănase c. Moldova* (Demanda núm. 7/08), de 27 de abril de 2010, §§ 31, 86; STEDH, *Sitaropoulos and Giakoumopoulos c. Grecia* (Demanda núm. 42202/07), de 15 de marzo 2012, §§ 21, 53.

<sup>708</sup> Conviene señalar que la OSCE/ODIHR hace referencia al Código de buenas prácticas en material electoral no sólo en el *Handbook de observación electoral* (OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook* (6<sup>th</sup> edition), OSCE, Warsaw, p. 21), sino también en múltiples documentos: a) en los informes conjuntos con la CdV (por ejemplo, en las Directrices conjuntas para prevenir y responder al mal uso de recursos administrativos durante el proceso electoral, 10 de marzo de 2016 (véase: Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes*, 10 March 2016, CDL-AD(2016)004. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e) [consultado el 10 de enero de 2022]; b) en múltiples informes de observación electoral redactados en el marco de Misiones de Observación Electoral internacionales (NATO, OSCE-PA, OSCE-ODHIR, *European Parliament, Early Parliamentary Elections in Ukraine*, (21 July 2019), Statement of Preliminary Findings and Conclusions, pp. 6, 8, 16); e incluso en c) los informes de observación electoral de la propia OSCE/ODIHR (por ejemplo, en: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections, Republic of Albania (25 June 2017)*, Warsaw 28 September 2017 pp. 19, 20; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report (10-12 October 2016), Early Parliamentary Elections, Republic of San Marino (20 November 2016)*, Warsaw, 9 November 2016, p. 4; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission - Final Report, Early Presidential and Parliamentary Elections in the Republic of Turkey*, (24 June 2018), Warsaw, 21 September 2018, pp. 8, 9, 10, 15, 21, 24. Disponibles en:

## b) El Código de buenas prácticas sobre referéndum

A medida que la democracia se fue expandiendo por toda Europa, han sido cada vez más comunes tanto las elecciones como el uso de los referéndums, de tal manera que puede afirmarse que hoy en día existe en Europa una tendencia en aumento del uso del referéndum<sup>709</sup>. Entendido como “la manifestación directa del cuerpo electoral sobre un acto normativo”<sup>710</sup>, el referéndum se diferencia del plebiscito en que éste último busca el pronunciamiento sobre un acto o decisión de naturaleza política y no normativa<sup>711</sup>.

En Derecho comparado, Suiza es, sin lugar a duda, el Estado europeo con la práctica más extendida, importante y desarrollada de democracia directa<sup>712</sup>, mientras que, aunque no se celebre el referéndum a nivel federal<sup>713</sup>, los EEUU es uno de los Estados donde éste tiene una gran importancia tanto desde un punto de vista práctico como en relación con sus efectos. En otros Estados, sin embargo, el referéndum es un asunto sensible, ya que se asocia a la idea de someter a consulta la cuestión de la soberanía de ciertos territorios (como por ejemplo, el caso de Quebec en Canadá o de Cataluña en España), cuestión que queda fuera del objeto de este estudio.

Debido a la regularidad con la que se iban convocando estas formas de democracia directa (o consultas populares), la PACE empezó a mostrar un interés particular sobre los referéndums y concretamente sobre las buenas prácticas de los mismos. Ejemplo de ello fue la Res. 1121 (1997)<sup>714</sup> donde consideró ya entonces esencial “establecer criterios para celebrar un referéndum, de modo que su organización responda lo mejor posible a las mejores prácticas y fortalezca la democracia y la sociedad civil”<sup>715</sup>. Este reenvío no cayó en saco roto, de tal manera que en el año 2001 la CdV desarrolló unas líneas directrices para los referendos constitucionales a nivel nacional<sup>716</sup>. Posteriormente se adoptó la Recomendación 1704 (2005)<sup>717</sup> donde la PACE consideró al referéndum como un instrumento que “permite a los ciudadanos participar en la toma de decisiones

---

<https://www.osce.org/odihr/elections/albania/311161>, <https://www.osce.org/odihr/elections/san-marino/280266>, <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/381448> [consultados el 10 de enero de 2022].

<sup>709</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Allocution d’ouverture de M. Antonio LA PERGOLA, Président de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit », *Justice Constitutionnelle et démocratie référendaire*, Actes du Séminaire UniDem, organisé à Strasbourg les 23 et 24 juin 1995, Science et technique de la démocratie, n° 14, p. 7.

<sup>710</sup> Varios, *Diccionario Electoral*, ARNALDO ALCUBILLA, E., DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (Coord.), Wolters Kluwer España, 2009, voz: Referéndum, p. 427.

<sup>711</sup> GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, p. 184.

<sup>712</sup> TAILLON, P., *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, Essai critique sur la rationalisation de l’expression référendaire en droit comparé, Thèse de doctorat, Dalloz, 2012, p.55

<sup>713</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Justice Constitutionnelle et démocratie...*, op. cit., p. 76.

<sup>714</sup> PACE, Resolution 1121 (1997) *Instruments of citizen participation in representative democracy*, 22 April 1997.

<sup>715</sup> Ibid., § 14.

<sup>716</sup> Venice Commission, Guidelines for constitutional referendums at national level, CDL-INF (2001) 10, 11 July 2001, adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001).

<sup>717</sup> PACE, Recommendation 1704 (2005) *Referendums: towards good practices in Europe*, 29 April 2005.

políticas”, recomendando su uso como “un medio para anclar firmemente la legitimidad democrática de las decisiones políticas, para fortalecer la responsabilidad de las instituciones representativas, para aumentar la apertura y la transparencia de la toma de decisiones, y para estimular la participación directa del electorado en el proceso político”<sup>718</sup>. A partir de aquí la PACE invitó al Comité de Ministros a redactar una recomendación dirigida a los Estados miembros que contuviese unas pautas para celebrar los referéndums<sup>719</sup>. A petición del Comité de Ministros, la CdV presentó algunas observaciones a la recomendación de la PACE y redactó un informe<sup>720</sup> basado en las respuestas de sus miembros a un cuestionario sobre el tema<sup>721</sup>.

Finalmente, se redactó un Código de buenas prácticas sobre referéndums del CdE que vendría a complementar el Código ya existente de buenas prácticas en materia electoral. Debido al impacto político de los referéndums, la PACE consideró que este nuevo Código era un instrumento importante y necesario “para fortalecer la democracia y promover el respeto del Estado de derecho”<sup>722</sup>, por lo que decidió enviarlo a las delegaciones nacionales y parlamentos para que lo aplicasen en sus respectivos Estados<sup>723</sup>. El Congreso, hasta entonces silencioso en esta materia de enorme importancia para la autonomía local y regional, se limitó a adoptar el Código<sup>724</sup> no sin antes hacer un llamamiento a la CdV para reforzar la cooperación y evitar en lo posible, a nuestro parecer, que en un futuro éste quedase de nuevo al margen a la hora de desarrollar, aplicar y promover las normas electorales. El Comité de Ministros, al igual que hiciera con el Código de buenas prácticas en materia electoral, adoptó en 2008 una declaración solemne reconociendo la importancia de este Código como “documento de referencia para las actividades del CdE y como base para posibles desarrollos del marco legislativo de los referéndums en Estados europeos”<sup>725</sup>.

A diferencia del Código de buenas prácticas en materia electoral, este Código se compone de una estructura tripartita, detallada de manera completa en un informe explicativo. Una primera parte está dedicada a los Referendos y a los principios del patrimonio electoral europeo; una segunda parte está consagrada a las condiciones para implementar estos principios; y una tercera parte contiene reglas específicas aplicables al referéndum, como, por ejemplo, el Estado de derecho, la validez procesal y la sustantiva de los textos sometidos a referéndum, o el porcentaje de

---

<sup>718</sup> Ibid., §§ 2, 5.

<sup>719</sup> Ibid., § 13.

<sup>720</sup> Venice Commission, “*Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*”, CDL-AD (2005)034, Study No. 287/2004.

<sup>721</sup> Para mayor información véase también el cuestionario (CDL (2004)031), las repuestas (CDL-EL (2004)011) y las tablas resumiendo las respuestas del cuestionario (CDL-AD (2005)034add y CDL-AD (2005)034add2).

<sup>722</sup> PACE, Recommendation 1821 (2007) *Code of Good Practice on Referendums*, 23 November 2007, § 2.

<sup>723</sup> PACE, Resolution 1592 (2007) on the Code of Good Practice on Referendums, 23 November 2007, § 4.

<sup>724</sup> The Congress, Resolution 235 (2007) *Code of Good Practice on Referendums*, adopted by the Council of Democratic Elections and the Venice Commission, 31 May 2007.

<sup>725</sup> Minister’s Deputies, “*Code of Good Practice on Referendums*” – *Parliamentary Assembly Recommendation 1821 (2007)*, (Reply adopted by the Committee of Ministers on 10 December 2008 at the 1044th meeting of the Ministers’ Deputies) CM/AS(2008)Rec1821-final, 15 December 2008.

participación (quorum)<sup>726</sup>. Merece la pena señalar que el informe explicativo de este Código estipula que estas directrices se aplicarán a todos los referendos, ya sean nacionales, regionales y locales, independientemente de la naturaleza de la cuestión a la que concierna (constitucional, legislativa u otra). En relación con el objeto de este estudio, este Código reconoce la figura del observador electoral, así como su acceso a todo lugar donde se lleven a cabo actividades relacionadas con dicho referéndum<sup>727</sup>. En caso de no ser así, deberá especificarse por ley aquellos lugares donde no puedan acceder los observadores y las razones por las que se les prohíbe el acceso<sup>728</sup>.

Debido a su utilización como herramientas para la participación democrática, los referendums son cada vez más un medio de participación directa para los ciudadanos, a quienes se les puede consultar sobre cuestiones reales con un impacto real en su vida cotidiana<sup>729</sup>, principio también contenido en la Carta Europea de Autonomía Local. A pesar de que los referendums nacionales centran una gran parte de la atención pública, es a nivel local donde la mayoría de los referendums se llevan a cabo en los Estados miembros del CdE. Debido a ello, y para no quedarse apartado de esta materia, el Congreso ha celebrado varias iniciativas al respecto<sup>730</sup>. Una alusión a este Código aparece recogida en los informes electorales de la PACE<sup>731</sup> así como por la jurisprudencia del TEDH<sup>732</sup>, e incluso en los informes electorales de otras OIGs<sup>733</sup>.

c) Las Líneas directrices relativas a un estatuto internacionalmente reconocido de observadores electorales

---

<sup>726</sup> Council of Europe, Venice Commission, *Code of Good Practice on Referendums*, Study No. 371/ 2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, § III.1, § III. 2, § III.3, § III. 7, § III. 8.

<sup>727</sup> Ibid., § 3.2 a)

<sup>728</sup> Ibid., §3.2 c)

<sup>729</sup> El referéndum "Stuttgart 21" celebrado en Alemania en 2011, el referéndum 2014 en Escocia, el referéndum británico de 2016 sobre la pertenencia del Reino Unido a la UE, el "referéndum" de independencia de Cataluña de 2017 suspendido por el Tribunal Constitucional el 7 de septiembre aunque finalmente celebrado de manera ilegal el 1 de octubre de 2017 y el referéndum No-Billag de 2018 en Suiza, son algunos ejemplos de referendums organizados en los últimos años sobre temas como el futuro de los ferrocarriles, la independencia o la abolición de las tarifas audiovisuales.

<sup>730</sup> Debate sobre "El referéndum regional, una herramienta democrática: desafíos y riesgos", celebrada en Estrasburgo el 28 de marzo de 2018. Asimismo, en el marco de la reunión del comité de Seguimiento del Congreso, celebrada el 3 de julio de 2019 en Oslo (Noruega), el Congreso decidió preparar un nuevo informe sobre "Referendums a nivel local" cuyo proyecto de informe se espera que se presente para su aprobación en la 39ª sesión del Congreso (otoño de 2020).

<sup>731</sup> A modo de ejemplo, véase: PACE, *Observation of the presidential election in North Macedonia (21 April and 5 May 2019)*, Election observation report, Doc. 14897, 23 May 2019, § 9.

<sup>732</sup> A modo de ejemplo, véase: Decisión, *Moohan y Gillon c. Reino Unido* (Demanda núm. 22962/15, 23345/15), de 13 de junio de 2017, § 27.

<sup>733</sup> A modo de ejemplo, véase: OSCE/ODIHR- PACE, *International Referendum Observation Mission, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum, 30 September 2018*, Statement of preliminary findings and conclusions, p. 3, 4,5,8,10,11; OSCE/ODIHR, *Guidelines for Public Security Providers in Elections*, OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2017, p. 27.



A solicitud del Comité de asuntos legales y derechos humanos de la PACE, la CdV comenzó los trabajos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales, redactando en primer lugar un informe sobre su reconocimiento internacional<sup>734</sup>. De acuerdo con este informe, y teniendo en cuenta las disparidades existentes entre los derechos y los deberes de los observadores electorales en la legislación nacional, internacional y el *soft law*, ésta considera oportuno redactar un compendio de recomendaciones que reconocieran un estatus internacional a los observadores electorales<sup>735</sup>. Basándose en dicho informe de 2009 y en el compendio, la CdV redactó las líneas directrices sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales<sup>736</sup>.

Para no duplicar estas líneas directrices a las ya existentes en la DePOIE, estas nuevas líneas directrices pretendían promover un estatuto reconocido internacionalmente de observador electoral tanto para los observadores internacionales como para los nacionales, porque si bien la DePOIE comprendía únicamente aquellos derechos y deberes de los observadores electorales internacionales, no existía ningún instrumento internacional que garantizase los “derechos y obligaciones similares para los observadores electorales nacionales”<sup>737</sup>. Sin embargo, este vacío fue sobrepasado con la redacción en el año 2012 de la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas<sup>738</sup> y dirigido a los observadores electorales nacionales.

El documento, que incluye las líneas directrices sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales, subraya, en primer lugar, que el observador debe estar autorizado para “cubrir áreas de evaluación que abarquen todo el proceso electoral”<sup>739</sup>, esto es, tanto la fase pre-electoral, la fase relativa a la jornada electoral y la fase post-electoral, para más adelante hacer referencia a los derechos y deberes de los observadores electorales internacionales y nacionales que los “Estados están invitados a implementar cuidadosamente (...) en su legislación nacional”<sup>740</sup>. A continuación, en materia de derechos, los observadores deben disfrutar de todos los derechos fundamentales, así como de las garantías en materia de acreditación e informes. Asimismo, los deberes reflejados en este documento son similares a los definidos en el CdC, con la salvedad de que en caso de incumplimiento de estos deberes se insiste en el principio de proporcionalidad, esto

---

<sup>734</sup> Adoptado en su sesión del 29 de marzo de 2009. Véase: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)020, Study No. 477/2008, Venice, 13-14 March 2009.

<sup>735</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Summary of Recommendations on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)026, Venice, 12-13 June 2009.

<sup>736</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)059, Venice, 11-12 December 2009.

<sup>737</sup> *Ibid.*, § 6.

<sup>738</sup> *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas y código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 3 de abril de 2012.

<sup>739</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on an internationally recognised status of election observers*, op. cit., § 13.

<sup>740</sup> *Ibid.*, p. 5.

es, en caso de que algún observador no respete estos principios (incluso durante su tiempo libre) podrá ser privado de su acreditación<sup>741</sup>.

En línea con el trabajo desarrollado por la CdV, la PACE solicitó a los Estados miembros del CdE que implementasen dichas líneas directrices de la CdV, pero “sin duplicar los estándares de la DePOIE y el Código de Conducta para Observadores Electorales Internacionales”<sup>742</sup>, recomendando incluso al Comité de Ministros que “considerar[-a] transformar las líneas directrices en una recomendación del Comité de Ministros”<sup>743</sup>. Un año más tarde la respuesta del Comité de Ministros no dejó lugar a duda alguna y tras examinar la recomendación de la PACE afirmó que “por el momento” no podía llegar a un acuerdo sobre el marco regulatorio que regía el estado de los observadores electorales<sup>744</sup>.

Es importante tener en cuenta que en el año 2010 el Reino Unido solicitó a la CdV un dictamen sobre un proyecto de código de conducta relativo a la observación de elecciones en Reino Unido. Fue la propia CdV la que determinó que “la existencia de un Código de conducta sobre la observación de elecciones como un instrumento legislativo independiente y específico en este ámbito, en lugar de formar parte integrante de un código electoral general, [mostraba] que el Reino Unido está[ba] a la vanguardia en este tema”<sup>745</sup>. Así pues, basándose en las líneas directrices descritas relativas a un estatuto internacionalmente reconocido de los observadores electorales, el código de buenas prácticas en materia electoral, la DePOIE, el CdC así como en los manuales de la UE y de la OSCE, la CdV determinó que el código de conducta inglés era compatible con los documentos mencionados, recomendando leves modificaciones.

#### d) La Guía para la evaluación de las elecciones

Una evaluación correcta de las elecciones implica que los observadores electorales llevan a cabo su misión dentro del marco legislativo y reglamentario del país anfitrión y sin tener en cuenta su propia práctica nacional. Por lo tanto, este marco legislativo y reglamentario debe ser transparente y conocido por todos. Por este motivo, la CdV adoptó en el año 2006 una Guía para evaluar las elecciones<sup>746</sup>.

---

<sup>741</sup> Ibid., § 22.

<sup>742</sup> PACE, Resolution 1771 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 12 November 2010, § 14.

<sup>743</sup> PACE, Recommendation 1945 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 12 November 2010, § 2.3

<sup>744</sup> Committee of Ministers Reply to Recommendation 1945 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 23 November 2011, § 5.

<sup>745</sup> Venice Commission, *Opinion on the Code of Practice on observing elections of the United Kingdom*, Opinion No. 577/2010, CDL-AD(2010)045, 22 December 2010, § 31.

<sup>746</sup> Commission de Venise, *Guide pour l'évaluation des élections*, CDL-AD(2006)021, 15 June 2006.

Este documento, que se divide en 3 partes correspondientes a las 3 etapas del proceso de evaluación electoral (la parte previa a la jornada electoral, la jornada electoral y la parte posterior a la jornada electoral), pretende explicar al observador electoral de manera práctica y sencilla cada una de las etapas del proceso electoral a observar. Sin pretender ser exhaustivo, este documento sirve de pauta al observador para identificar posibles preguntas que podrían formularse. Las secciones dedicadas al "antes" y al "después" de la jornada electoral contienen elementos y cuestiones dirigidas al observador electoral con la finalidad de sustentar las reuniones de la delegación de OE con personalidades políticas nacionales, con representantes de partidos políticos o con la Comisión Central Electoral. Todos los aspectos incluidos en la guía se basan en los elementos esenciales que fundan un sufragio universal, igualitario, libre, secreto y directo, de acuerdo con los principios definidos en el Código de buenas prácticas en materia electoral. Esta guía incluye dos apéndices, uno con el formulario de observación electoral para el día de la jornada electoral y otro con el cuestionario necesario para efectuar la observación del conteo<sup>747</sup>.

#### e) Otros instrumentos del Consejo de Europa

Los órganos políticos del CdE también se caracterizan por adoptar instrumentos jurídicos de *soft law* entre los que destacan las recomendaciones y las resoluciones tanto de la PACE como del Congreso, y ello sobre una multitud de aspectos electorales, tales como la situación de la democracia en Europa, el voto electrónico o incluso la participación de las mujeres<sup>748</sup>.

Además de las recomendaciones, resoluciones, informes y opiniones de la PACE y del Congreso, destacan las Recomendaciones del Comité de Ministros, así como los dictámenes jurídicos e informes de los acuerdos parciales del CdE, principalmente de la CdV y del Grupo de Estados

---

<sup>747</sup> Ibid., Annexe I, Annexe II.

<sup>748</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommendation 1595 (2003) *Code de bonne conduite en matière électorale*, 30 janvier 2003 ; PACE, Recommendation 1704 (2005) *Referendums : towards good practices in Europe*, 29 April 2005; PACE, Recommendation 1899 (2010) on "*Increasing women's representation in politics through the electoral system*", 27 January 2010; PACE, Recommendation 1898 (2010) on "*Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states*", 27 January 2010. Véase también: PACE, Resolution 1121 (1997) *Instruments of citizen participation in representative democracy*, 22 April 1997; PACE, Resolution 1353 (2003), *Future of democracy: strengthening democratic institutions*, 25 November 2003; PACE, Resolution 1320 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, 30 January 2003; PACE, Resolution 1590 (2007) *Secret ballot – European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters*, 3 November 2007; PACE, Resolution 1546 (2007) *The code of good practice for political parties*, 17 April 2007; PACE, Resolution 1591 (2007) *Distance voting*, 2 October 2007; PACE, Resolution 1547 (2007) *State of human rights and democracy in Europe*, 18 April 2007; PACE, Resolution 1619 (2008) *State of democracy in Europe Functioning of democratic institutions in Europe and progress of the Assembly's monitoring procedure*, 25 June 2008; PACE, Resolution 1617 (2008) *The state of democracy in Europe Specific challenges facing European democracies: the case of diversity and migration*, 25 June 2008; PACE, Resolution 1653 (2009) *Electronic democracy*, 30 January 2009; PACE, Resolution 1705 (2010), *Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states*, 27 January 2010; PACE, Resolution 2254 (2019) *Media freedom as a condition for democratic elections*, 23 January 2019.

contra la Corrupción (GRECO) o diversos informes que respaldan las actividades intergubernamentales del CdE<sup>749</sup>.

f) Los instrumentos de la PACE

La PACE tiene una gran experiencia en materia de OE tanto de elecciones parlamentarias y presidenciales, así como de los referéndums nacionales no sólo en los Estados miembros del CdE sino también fuera del área geográfica del CdE, como en Chile, México, los territorios controlados por las autoridades palestinas y Kazajstán<sup>750</sup>.

Teniendo en cuenta los objetivos y la naturaleza política de las MOEs/PACE, así como los problemas derivados de los acuerdos de cooperación anteriores con otras instituciones internacionales, la Mesa de la PACE adoptó el 24 de mayo de 2004 un conjunto de Directrices en materia de OE<sup>751</sup> que fueron actualizadas sucesivamente<sup>752</sup>. Estas directrices cubren las elecciones que pueden ser observadas, la cooperación en materia electoral, la organización de la OE por la PACE y las diferentes formas que ésta puede adoptar: las MOEs; las misiones de evaluación electoral; y la presencia de la PACE con motivo de unas elecciones sin llevar a cabo una OE o una evaluación de las mismas.

Las directrices estipulan que "la observación de las elecciones parlamentarias y presidenciales, así como de los referéndums en un Estado que lo solicite o en un Estado bajo el procedimiento de monitoreo, debe ser un derecho inalienable de la Asamblea"<sup>753</sup>. La falta de cooperación de un Estado con la Asamblea "puede dar lugar a sanciones"<sup>754</sup> y "cualquier negativa a enviar una invitación constituirá un criterio de evaluación en sí mismo"<sup>755</sup>. Con el objetivo de que los parlamentarios puedan ampliar su conocimiento en materia de OE, la PACE redactó una guía práctica dirigida a los parlamentarios<sup>756</sup>.

Es importante destacar el gran número de instrumentos jurídicos no vinculantes (Resoluciones y Recomendaciones) adoptados por la PACE en el ámbito electoral entre el período comprendido

---

<sup>749</sup> Para mayor información véase: PRATCHETT, L. y LOWNDES, V., *Developing democracy in Europe: analytical summary of the Council of Europe acquis*, Council of Europe, 2004.

<sup>750</sup> HALLER, B., *Election observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Human Rights Law Journal Vol. 26, No. 5-8, 30 November 2005, p. 162.

<sup>751</sup> PACE, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Elect (2019) 5, 20 August 2019; PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee*, AS/Bur (2004) 14 rev., 25 May 2004, Appendix III.

<sup>752</sup> La última modificación/revisión llevó a cabo en 2019. Para mayor información véase: PACE, Resolution 2251 (2019) *Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States*, 22 January 2019.

<sup>753</sup> PACE, *Rules of Procedure of the Assembly*, Observation of elections by the Parliamentary Assembly, § A. 2.

<sup>754</sup> PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee*, op. cit., § V. a) 20.

<sup>755</sup> Ibid., § V. c) 28.

<sup>756</sup> PACE, *Election Observation: A practical guide for parliamentarians*, January 2014.

entre 2003 y 2019<sup>757</sup> abordando una multiplicidad de temas como por ejemplo, los derechos políticos de las personas con discapacidad, la participación democrática para las diásporas migrantes, el estatuto internacionalmente reconocido de los observadores electorales, los umbrales y otras características de los sistemas electorales con un impacto en la representatividad de los parlamentos o las medidas para mejorar la participación democrática de los migrantes.

g) Los instrumentos del Congreso

El Congreso contribuye, a nivel local y regional, con los valores sobre los que se basa el CdE a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local y de su Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos del gobierno local<sup>758</sup>. Si bien tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la PACE se ocupó de la OE a nivel nacional en el marco del proceso de adhesión al CdE de las nuevas democracias, el Congreso se encargó de observar las elecciones a nivel local/regional, en su calidad de garante de la democracia territorial y de forma complementaria a la actividad desarrollada por la PACE.

Así pues, el Congreso observa regularmente elecciones locales y/o regionales en los Estados miembros del CdE, en países candidatos, y esporádicamente en terceros Estados<sup>759</sup>. Con respecto a las elecciones locales y regionales, la PACE deja en manos del Congreso esta tarea de observación. Según el art. 4.6 de las Directrices de la Mesa de la PACE en materia de OE, esta observación de las elecciones locales y regionales es responsabilidad del Congreso<sup>760</sup>; sin embargo, en caso de que la PACE reciba una invitación para observar tales elecciones y la Mesa de la PACE decida así observarlas, se constituirá un comité *ad hoc* de la PACE que cooperaría con la MOE que el Congreso pudiese desplegar<sup>761</sup>.

El Congreso ha desarrollado un largo elenco de instrumentos jurídicos no vinculantes en materia electoral que van desde la estrategia y reglas del Congreso en materia de OE<sup>762</sup>, pasando por la

---

<sup>757</sup> PACE, *Key texts adopted by the Assembly in the field of elections for the period from 2003 to 2019*.

<sup>758</sup> Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, ETS No. 122, Strasbourg 15/10/1985; Council of Europe, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, CETS No. 207, Utrecht 16/11/2009.

<sup>759</sup> En el año 2005, una delegación del Congreso observó las elecciones locales en los territorios palestinos (elecciones de 5 de mayo y de 15 de diciembre de 2005). En 2008, otra delegación del Congreso observó las elecciones locales en Israel. Para mayor información véase: Council of Europe, *Activity Report 2005*, Strasbourg, 2006, p. 33-41.

<sup>760</sup> PACE, *Rules of Procedure of the Assembly*, Observation of elections by the Parliamentary Assembly, § A. 3.

<sup>761</sup> PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee*, op. cit., § V. a) 22. A pesar de esta premisa, la Mesa de la PACE aceptó la petición del presidente del Parlamento albanés de observar las elecciones locales del 20 y 27 de octubre de 1996 en Albania; la petición de observar elecciones locales de 13 de abril de 1997 en Croacia; la petición de observar las elecciones municipales de 13 y 14 de septiembre de 1997 de Bosnia y Herzegovina, así como la petición de observar las elecciones municipales de 28 de octubre de 2000 y de 26 de octubre de 2002 en Kosovo. A título excepcional, la PACE también aceptó observar las elecciones municipales ucranianas de 25 de octubre de 2015.

<sup>762</sup> The Congress, *Resolution 306 (2010) - Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, 18 June 2010.

política del Congreso a la hora de observar las elecciones locales y regionales<sup>763</sup>, así como las diferentes recomendaciones dirigidas a los Estados miembros tras efectuar las MOEs<sup>764</sup> y los diferentes informes en varias materias<sup>765</sup>.

#### h) El Comité de Ministros

En materia electoral, el Comité de Ministros, órgano decisor del CdE, ha sido especialmente activo mediante la adopción de una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros con la finalidad de armonizar las legislaciones nacionales en, por ejemplo, una temática concreta como pueda ser la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas<sup>766</sup>, la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales<sup>767</sup>, la cobertura mediática de las campañas electorales<sup>768</sup> o incluso en los estándares relativos al voto electrónico<sup>769</sup>. Por medio de una declaración<sup>770</sup>, el Comité de Ministros también reconoció la importancia del código de buenas prácticas en material electoral e invitó a los gobiernos, parlamentos y otras autoridades competentes de los Estados miembros a tenerlo en consideración y a inspirarse en él a la hora de redactar y aplicar la legislación electoral, además de darle una gran difusión.

#### i) La Comisión de Venecia

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, pese a tratarse de un acuerdo parcial, es la institución por excelencia del CdE en esta materia. Órgano consultivo del CdE en materia de derecho constitucional, electoral, en justicia constitucional, así como en el funcionamiento de las instituciones democráticas y derechos fundamentales, está compuesto por expertos independientes. Fue creada en 1990 por dieciocho Estados miembros del CdE por medio de un

---

<sup>763</sup> The Congress, *Resolution 274 (2008) - Congress policy in observing local and regional elections*, 2008.

<sup>764</sup> A título de ejemplo incluimos *inter alia* la Recomendación 411(2018) relativa a la situación de los representantes electos locales en la República de Moldavia; o incluso la recomendación 344(2013) sobre la elección de los miembros de l'avgani (consejo municipal) de la ciudad de Yereván, Armenia, (5 de mayo de 2013). Para mayor información sobre los diferentes informes por país véase la página web del Congreso ([www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress))

<sup>765</sup> Le Congrès, *Ressources administratives et élections équitables : Guide pratique à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et régionaux*, février 2019 ; Le Congrès, *Observer les élections locales et régionales*, mai 2016. Le Congrès, *Observation des élections au niveau local - Vingt ans d'expérience en matière d'élections*, janvier 2020.

<sup>766</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec (2003) 3 on balanced participation of women and men in political and public decision-making*, 12 March 2003, and explanatory memorandum.

<sup>767</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaign*, 8 April 2003.

<sup>768</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)15 to member states on measures concerning media coverage of election campaigns*, 7 November 2007.

<sup>769</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec(2004)11 to member states on legal, operational and technical standards for e-voting*, 30 September 2004; Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2017)5 to member States on standards for e-voting*, 14 June 2017.

<sup>770</sup> Comité de Ministres du Conseil de l'Europe, *Déclaration du Comité des Ministres sur le Code de bonne conduite en matière électorale*, 13 mai 2004 (CM(2004)83-final).

acuerdo parcial<sup>771</sup> y, desde su creación, ha desempeñado un papel clave en la adopción y aplicación de las constituciones fieles al patrimonio constitucional europeo. Con cuatro sesiones plenarias al año, la CdV trabaja principalmente en tres grandes áreas: la asistencia constitucional, la justicia constitucional y en cuestiones electorales y referendarias. Es la institución que más habría “aportado a la configuración del patrimonio constitucional común”<sup>772</sup>. En 2002, tras la adhesión de todos los Estados miembros del CdE, la CdV se convirtió en un *acuerdo ampliado*<sup>773</sup> por medio del cual se permitió a Estados terceros no europeos convertirse en miembros de pleno derecho. Las elecciones y los referéndums son unas de las señas de identidad de la CdV. Con la excepción de la OE, es el organismo de referencia en el CdE en materia electoral. Creado a petición de la PACE en el 2002, el Consejo para elecciones democráticas es un cuerpo subordinado de la CdV compuesto no sólo por sus miembros sino también de la PACE y del Congreso y cuenta también con la OSCE/ODIHR como observador. Tanto el Consejo para Elecciones Democráticas como la CdV han contribuido fuertemente a la definición de normas europeas en materia electoral por medio de la adopción de muchos documentos como, por ejemplo, los ya citados Código de buenas prácticas en materia electoral (2002), el Código de buenas prácticas sobre referendos (2007), las líneas directrices sobre el estatuto internacional de observadores de elecciones (2009) y el Código de buena conducta para los partidos políticos (2008).

La cooperación entre la PACE y la CdV se fortaleció gracias al acuerdo de cooperación entre ellos<sup>774</sup> según el cual, cuando la Mesa de la PACE decida observar las elecciones en un país, cuya

---

<sup>771</sup> Un acuerdo parcial es el término utilizado para referirse a aquellas actividades de cooperación europea desarrolladas por el Consejo de Europa que no incluyen a la totalidad de sus Estados miembros. Esto permite resolver el “problema del freno que para el desarrollo de la actividad convencional del Consejo de Europa suponía la unanimidad exigida por el art. 20.a) del Estatuto de Londres” (SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la "Gran Europa" y sus aportaciones al progreso del Derecho internacional público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999). Desde un punto de vista estatutario, se considera que los acuerdos parciales siguen siendo actividades de la organización que tienen, sin embargo, su propio presupuesto y métodos de trabajo acordados por los miembros del acuerdo parcial (Para más información véase: POLAKIEWICZ, J., *Treaty-making in the Council of Europe*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1999, p. 12). Estas actividades de cooperación se regulan por la Resolución (51) 62 relativa a los acuerdos parciales, adoptada por el Comité de Ministros el 2 de agosto de 1951, que establece dos requisitos indispensables para crear un acuerdo parcial, a saber, la autorización del Comité de Ministros para poder crear dicho acuerdo parcial y una resolución por la que se establece el acuerdo parcial que debe contener el acuerdo de estatuto del mismo. Salvando las distancias podrían asemejarse a la cooperación reforzada en el caso de la Unión Europea.

<sup>772</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común”, *Revista general de derecho constitucional*, N.º. 28, 2018, p. 4.

<sup>773</sup> La Resolución estatutaria del Comité de Ministros (93) 28 *sobre los acuerdos parciales y ampliados*, define tres tipos de acuerdos parciales: un *acuerdo parcial*, compuesto por algunos Estados miembros del CdE; un *acuerdo parcial ampliado*, integrado por algunos Estados miembros del CdE junto con uno (o más) Estados no miembros; y un *acuerdo ampliado*, consistente en todos los Estados miembros del CdE con uno (o más) Estados no miembros (párrafo I de la Resolución (93)28). Cabe destacar que esta forma de cooperación permite incluir a Estados no europeos como participantes de pleno derecho en las actividades de cooperación previa invitación del Comité de Ministros (párrafo II de la Resolución (93)28). Esta figura no ha sido imitada por otras OIGs.

<sup>774</sup> Firmado el 4 octubre de 2004. Véase: PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (25 June – 4 October 2004)*, Doc. 10294, Appendix VII, 4 October 2004.

legislación electoral haya sido examinada previamente por la CdV, uno de los ponentes de la CdV puede ser invitado para participar como asesor legal en la MOE/PACE<sup>775</sup>.

Los múltiples dictámenes, informes, estudios, guías y otros documentos elaborados por la CdV en materia electoral y de referéndums<sup>776</sup> han alcanzado un nivel de autoridad sin precedentes en el ámbito electoral, hasta el punto de que son considerados como estándares tanto por las autoridades nacionales de los Estados miembros del CdE como por otros actores internacionales. Baste destacar igualmente su labor a la hora de estudiar los medios de comunicación en particular durante las MOEs<sup>777</sup>, así como su Código de buenas prácticas en materia de partidos políticos<sup>778</sup> basado en “la experiencia y los logros de la CdV con respecto a los partidos políticos (...) tanto bajo la

---

<sup>775</sup> Ibid., § 14; Asamblea Parlamentaria, *Reglamento*, Anexo XII- Relaciones exteriores de la Asamblea, p. 241.

<sup>776</sup> A modo de ejemplo, véase: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines for Constitutional Referendums at National Level*, 11 July 2001 (CDL-INF(2001)010); *Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria*, 4 February 2004 (CDL-AD(2004)003); *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, 18 March 2004 (CDL-AD(2004)012); *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*, 15 March 2005 (CDL-AD(2005)009); *Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections*, 4 April 2005 (CDL-AD(2005)012-e); *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*, 2 November 2005 (CDL-AD(2005)034); *Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law*, 20 December 2005 (CDL-AD(2005)043); *Declaration on Women's Participation in Elections*, 13 June 2006 (CDL-AD(2006)020-e); *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, 12 June 2006 (CDL-AD(2006)023); *Report on the Participation of Political Parties in Elections*, 14 June 2006 (CDL-AD(2006)025-e); *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, 16 June 2008 (CDL-AD(2008)013-e); *Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics*, 16 June 2009 (CDL-AD(2009)029-e); *Report on figure based management of possible election fraud*, 22 October 2010 (CDL-AD(2010)043); *Measures to improve the democratic character of elections in Council of Europe member States - Revised Memorandum drawn up by the Secretariat*, 24 September 2012 (CDL-EL(2012)005rev); *Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes*, 14 March 2016 (CDL-AD(2016)004-e); *Electoral Glossary English/French*, 07 June 2016 (CDL-EL(2016)004); *Interpretative Declaration of the code of good practice in electoral matters on the publication of lists of voters having participated in elections*, 17 October 2016 (CDL-AD(2016)028); *Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods*, 19 March 2018 (CDL-AD(2018)009); *Study on Referendums - Replies to the Questionnaire*, 30 November 2018 (CDL(2018)042); *Informe sobre los límites a la reelección Parte I – Presidentes*, 3 Abril 2018 - CDL-AD(2018)010; *Constitutional and legislative provisions on limits on re-election of MP's of locally elected representatives and of governors and mayors, in Venice Commission member States and other selected countries*, 13 February 2019 (CDL-REF(2018)040); *Election dispute resolution - Data collected*, 16 April 2019 (CDL-REF(2019)010); *Report on the compliance with Council of Europe and other international standards of the inclusion of a not internationally recognised territory into a nationwide constituency for Parliamentary elections*, 9 December 2019 (CDL-AD(2019)030).

<sup>777</sup> Venice Commission, *Report on Media Monitoring during Election Observation Missions*, 31 March 2005 (CDL-AD(2004)047); *Guidelines on media analysis during election observation missions – Prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission*, 27 October 2005 (CDL-AD(2005)032); *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission*, 16 June 2009 (CDL-AD(2009)031-e).

<sup>778</sup> Venice Commission, *Code of Good Practice in the field of Political Parties*, 3 June 2009 (CDL-AD(2009)021). Véase también: PACE, Resolution 1546 (2007) *The code of good practice for political parties*, 17 April 2007; PACE, Resolution 1736 (2010) *Code of good practice in the field of political parties*.



forma de instrumentos generales como de dictámenes específicos”<sup>779</sup>, que no hacen sino completar los otros códigos ya analizados anteriormente. La CdV también adoptó un informe dirigido a los parlamentarios con la finalidad de ayudarles a “concentrar sus esfuerzos en los aspectos cruciales que deben examinarse durante una elección”<sup>780</sup>.

Aunque la aplicación de las recomendaciones de los órganos políticos del CdE sigue dependiendo de la voluntad política de los Estados miembros, los estándares electorales suelen citarse en la jurisprudencia del TEDH, teniendo un fuerte impacto directo en la legislación de los Estados miembros del CdE comprometidos con los derechos humanos y proporcionando sólidos argumentos tanto a los defensores nacionales de los derechos humanos como a la sociedad civil.

#### j) Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)

A pesar de configurarse como un acuerdo parcial del CdE en 1999 con la finalidad de supervisar el cumplimiento de las normas relativas a la lucha contra la corrupción mediante “un sistema dinámico de evaluación mutua” entre pares<sup>781</sup>, el GRECO es el gran desconocido de los informes electorales de las diferentes OIGs que desarrollan OE en Europa.

Ignorados durante muchos años por las MOEs, los informes del GRECO empezaron, sin embargo, a tenerse en consideración cuando las OIGs europeas encargadas de la OE empezaron a señalar la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales como aspectos importantes de los informes electorales<sup>782</sup>. Los Estados miembros del GRECO cumplirán con las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación y las implementarán en su totalidad, dentro del plazo establecido por el GRECO<sup>783</sup>.

Los informes electorales de la PACE y del Congreso son enviados al GRECO para que éste los tenga en cuenta a la hora de efectuar el informe general del Estado en cuestión en materia de

---

<sup>779</sup> Venice Commission, *Code of Good Practice in the field of Political Parties*, § 2. Véase también: Venice Commission, *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, 10 January 2000 (CDL-INF(2000)001); *Guidelines and report on the financing of political parties*, 23 March 2001 (CDL-INF(2001)008); *Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment*, 16 February 2004 (CDL-AD(2004)004-e); *Guidelines and explanatory report on legislation on political parties: some specific issues*, 15 April 2004 (CDL-AD(2004)007rev); *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 March 2006 (CDL-AD(2006)014); *Report on the participation of political parties in elections*, 14 June 2006 (CDL-AD(2006)025).

<sup>780</sup> Venice Commission, *Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election*, 21 October 2010 (CDL-AD(2010)037), § 6.

<sup>781</sup> Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), *How does GRECO work?* Strasbourg, 2005.

<sup>782</sup> La tercera ronda de evaluación del GRECO se dedicó a la transparencia de la financiación de los partidos con referencia a la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre normas comunes contra la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales (Rec (2003) 4).

<sup>783</sup> Council of Europe/GRECO, *Rules of procedure*, Greco (2012)26E, Strasbourg, 19 October 2012, Rule 30.

corrupción y pueda efectuar el seguimiento oportuno de los elementos o recomendaciones señalados en dichos informes electorales.

### 3.2.1.3 La Unión Europea

La UE es uno de los principales actores en lo que se refiere al apoyo y la OE en todo el mundo. Desde que desplegara su primera MOE en Rusia en 1993, la UE ha continuado conservando la observación de largo plazo como principio sobre el que se sustenta su OE e introduciendo nuevos aspectos que hacen evolucionar su metodología. En el año 2000, la UE adoptó la Comunicación sobre las misiones de apoyo y la OE de la UE en la que identificó cinco objetivos principales de su OE, tales como a) legitimar el proceso electoral; b) aumentar la confianza pública en el mismo y disuadir el fraude electoral; c) fortalecer el respeto de las libertades fundamentales y los derechos políticos; d) realizar una evaluación exhaustiva de los procesos electorales; y e) contribuir a la prevención o resolución de conflictos<sup>784</sup>. Además, dicha comunicación instauró el enfoque estratégico de las actividades de OE en la UE, esto es, el despliegue de MOEs con la finalidad de promover la democracia y los derechos humanos en aquellos países donde la UE esté comprometida con la estabilización postconflicto. De la misma manera, dicha comunicación cuenta con un documento de implementación sobre asistencia y OE<sup>785</sup>.

Esta Comunicación representa un punto de inflexión en la forma en que la UE se planteó el apoyo electoral. Así, si bien esta Comunicación refuerza el compromiso de la UE de prestar asistencia técnica y financiera a los procesos electorales, también sienta las bases para una estrategia más coherente para el apoyo electoral. En 2003, la Comisión presentó un documento de trabajo que ejecutaba la Comunicación, en el que examinaba los procedimientos y prácticas del envío de misiones de apoyo y MOEs/UE y desarrolla una nueva estrategia para las actividades de apoyo y observación electoral.

La UE dispone igualmente de un manual de OE<sup>786</sup> en el que expone la manera en que aborda el ejercicio de la OE, concretamente su metodología y funcionamiento. También cuenta con un proyecto, en forma de consorcio, llamado “Election Observation and Democracy Support (EODS), encargado de gestionar todas las actividades formativas y académicas relacionadas con la OE en toda la UE, e incluso de gestionar bases de datos relativas a las diferentes MOEs<sup>787</sup>.

---

<sup>784</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE* COM(2000) 191 final, Bruselas, 11 abril 2000. Disponible en: [EUR-Lex - 52000DC0191 - ES \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui.do?uri=COM%2F2000%2F191%2FES) [consultado el 10 de enero de 2022]. Esta comunicación fue respaldada por el Consejo de Ministros y el PE.

<sup>785</sup> Commission of the European Communities, *Commission staff Working Paper- Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation*, SEC(2003) 1472, Brussels, 19 December 2003.

<sup>786</sup> Unión Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 3ª edición, Election Observation and Democratic Support, Brussels, 2016.

<sup>787</sup> Para mayor información véase: <https://www.eods.eu/index.html> [consultado el 10 de enero de 2022].

## 3.2.2 La protección no convencional del Derecho de sufragio en el ámbito americano

### 3.2.2.1 La Organización de Estados Americanos (OEA)

El primer instrumento jurídico de la OEA que hace referencia expresa a la OE es la Res. sobre derechos humanos, democracia y observación electoral (1989) donde se pone de manifiesto que la observación de los procesos electorales es un “medio para el fortalecimiento de la organización”<sup>788</sup>. En ella, la Asamblea General de la OEA recomienda “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”<sup>789</sup>, esto es, da mandato al Secretario General de la OEA para el desarrollo regular de las MOEs. Así pues, esta resolución recomienda observar el desarrollo de cada etapa de los procesos electorales señalando la importancia de efectuar observaciones integrales, además de establecer que, como resultado de la observación *in situ*, deben emitirse informes públicos y periódicos<sup>790</sup>. Esta resolución subraya la decisión de los Estados miembros de fortalecer sistemas democráticos y participativos mediante el respeto de todos los derechos humanos y, en particular, la celebración de procesos electorales honestos y periódicos en los que se exprese libremente y se respete la voluntad popular en la elección de los gobernantes, sin injerencias externas<sup>791</sup>.

El segundo instrumento en el que se recoge la OE es la Carta Democrática Interamericana de 2001. Aprobada mediante una resolución de la Asamblea General, esta Carta dedica su capítulo V a las MOEs como elemento para fortalecer la democracia, y defiende que la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto es un elemento esencial de la democracia representativa<sup>792</sup>. Es importante destacar que la CtIDH protege los derechos políticos reconocidos en la CADH, aunque considera la Carta como un documento relevante para la interpretación e integración de los mismos. Sin dejar de ser una resolución, la doctrina considera que esta Carta se caracteriza por tener un rango superior al resto de resoluciones de la Asamblea General de la OEA<sup>793</sup>, hecho que quedó reflejado en su adopción. En este sentido, la Carta obtuvo, por un lado, la unanimidad de dicha Asamblea durante su adopción, lo que podría dar lugar a considerarla como una *opinio iuris*<sup>794</sup> y, por otro lado, la forma de “Carta” que se le asignó es ya

---

<sup>788</sup> OEA, “AG/RES. 991 (XIX-O/89)”, *Actas y documentos* (Volumen I), Washington DC, EEUU, 22 de diciembre de 1989, Considerando 7º.

<sup>789</sup> *Ibid.*, § 1.

<sup>790</sup> *Ibid.*, § 2.

<sup>791</sup> *Ibid.*, Considerando 5º.

<sup>792</sup> Secretaría General de la OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 2011, art. 3.

<sup>793</sup> SALAS CRUZ, A., “La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional* [online], n. 31, 2014.

<sup>794</sup> Según Pastor Ridruejo hay ciertas resoluciones de la AGNU que reflejan la *opinio iuris* en determinados temas y para verificarlo hay que tener en cuenta las condiciones de su adopción. Así pues, “Sólo una adopción unánime, o

diferente del resto de resoluciones comunes<sup>795</sup>. De la misma manera, la doctrina ha afirmado que la Carta es un "mecanismo de presión diplomática", y dada su naturaleza de "*instrumento político* [...] carece de la precisión y rigor que deben caracterizar a los tratados"<sup>796</sup>. Destaca la opinión del juez Diego García-Sayán, quien en el voto concurrente razonado a la sentencia de la CtIDH en el caso *López Mendoza c. Venezuela* estima que "en el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. En este instrumento interamericano se estipuló que entre otros elementos esenciales de la democracia representativa se encuentran el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, así como la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo"<sup>797</sup>. Tanto la resolución de 1989 como la Carta Democrática Interamericana son los principales instrumentos con mandatos específicos de que dispone la OEA para poder enviar MOEs a sus Estados miembros<sup>798</sup>.

Es importante destacar que la OEA es una OIG regional líder y referente en materia electoral. Cuenta con un sólido equipo que, además de recibir el apoyo político necesario de sus Estados miembros para poder desarrollar aspectos nuevos en materia de observación, ha sabido no sólo identificar las lagunas y deficiencias del proceso electoral, sino encauzarlas con el firme propósito de cumplir el mandato de su carta constitutiva: "consolidar y promover la democracia en la región"<sup>799</sup>. Debido a la profesionalización de las MOEs/OEA, varias han sido las metodologías desarrolladas para poder observar unas temáticas particulares que afectan al proceso electoral, y poder formular recomendaciones en los informes electorales que permitan una mayor inclusión y participación de las mismas en los procesos electorales. Así pues, la OEA dispone de un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA<sup>800</sup>, una Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones<sup>801</sup>, un Manual para observar los sistemas de financiamiento

---

mayoritaria pero suficientemente representativa, daría lugar a la formación de esa clase de *opinio iuris*". Véase: PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 16a. ed., Madrid, Tecnos, 2012, p. 152. Y por analogía es aplicable al caso de la OEA.

<sup>795</sup> Otra resolución que adopta la misma forma es la Carta Social de las Américas, que sigue y complementa la senda de la Carta.

<sup>796</sup> NIKKEN BELLSHAW-HÓGG, P. y AYALA CORAO, C., *Defensa colectiva de la democracia: definiciones y mecanismos*, Lima, Comisión Andina de Juristas-The Carter Center, 2006, pp. 40 y 53, respectivamente.

<sup>797</sup> CtIDH, *Caso López Mendoza c. Venezuela*, 1 de septiembre de 2011, voto concurrente razonado del juez Diego García-Sayán, § 26.

<sup>798</sup> Secretaría General de la OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 2011, art. 23.

<sup>799</sup> OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, art. 2.b)

<sup>800</sup> OEA, *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, 2008.

<sup>801</sup> OEA, *Metodología para la Observación de Medios de Comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, 2011.

político-electoral<sup>802</sup>, un Manual para la incorporación de la perspectiva de género<sup>803</sup> y una Metodología sobre la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>804</sup>.

En su intento por establecer un marco de gestión de la calidad para los procesos electorales de cualquier tipo, la OEA creó en febrero de 2014 un elemento innovador, la especificación técnica ISO/TS 17582:2014, más conocida como Norma Internacional Electoral<sup>805</sup>. Ésta es una Norma ISO electoral bajo la cual los órganos electorales de los países americanos y del resto mundo pueden certificarse. Además, en mayo de 2014, la OEA firmó la Orden Ejecutiva 14-01 mediante la cual se creó de manera oficial el Órgano Internacional de Acreditación Electoral, que constituye un control fundamental del proceso de certificación en la norma ISO electoral.

### 3.2.2.2 Otras organizaciones americanas

Por lo que hace a Iberoamérica y en materia electoral, la Confederación Parlamentaria de las Américas (en adelante, COPA) es una organización internacional interparlamentaria que reúne los congresos y las asambleas parlamentarias de los Estados unitarios, federales, federados y asociados, los parlamentos regionales y las organizaciones interparlamentarias de las Américas<sup>806</sup>.

Uno de sus principales objetivos es fortalecer la democracia parlamentaria y la construcción de una comunidad de las Américas basada en el respeto de la dignidad, los derechos humanos, la paz, la democracia, la solidaridad entre los pueblos, la justicia social y la igualdad de género<sup>807</sup>. Para apoyar a la democracia, la COPA ha adquirido un rol cada vez mayor en materia de OE en el continente americano, confirmando de esta manera su papel estratégico. Compuesta por más de 300 congresos y las asambleas parlamentarias de 36 Estados de América<sup>808</sup>, de un miembro

---

<sup>802</sup> OEA, *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, 2012.

<sup>803</sup> OEA, MUÑOZ-POGOSSIAN, B. et al., *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA)*, Washington, 2013.

<sup>804</sup> OEA, *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes...*, op. cit.

<sup>805</sup> La Norma ISO/TS 17582:2014 es la primera norma de carácter internacional con la que se pretende establecer un marco de gestión de la calidad para los procesos electorales de cualquier tipo. En ella se especifican los requisitos necesarios para la aplicación de la ISO 9001 en organizaciones electorales y a todos los niveles. En este sentido, la Norma Electoral define los 8 requisitos fundamentales en cualquier elección, tales como: 1. Registro de los votantes; 2. Registro de las organizaciones políticas y de los candidatos; 3. Logística electoral; 4. Sufragio; 5. Escrutinio y declaración de los resultados; 6. Educación electoral; 7. Fiscalización del financiamiento político; 8. Resolución de disputas electorales. Para mayor información véase: OEA, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Creación de la Norma Internacional Electoral ISO/TS 17582:2014, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/deco/NormasISO.asp> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>806</sup> Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), *Estatutos de la Confederación Parlamentaria de las Américas*, art. 1.

<sup>807</sup> Ibid., art. 2.

<sup>808</sup> Antigua y Barbuda, Antillas, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela.

observador<sup>809</sup> y de organizaciones interparlamentarias<sup>810</sup>, se reúne una vez el año en Asamblea General. Para ser integrante de la COPA se requiere ser legislador y estar en el ejercicio de sus funciones<sup>811</sup>.

Debido a la gran importancia que los procesos electorales han ido adquiriendo en América, la COPA expresó su deseo de participar activamente en la OE en la escena internacional y adoptó, en su VI Asamblea General, celebrada el 11 de mayo de 2005 en Foz do Iguazu (Brasil), un Reglamento sobre las Misiones de Observación Electoral de la COPA<sup>812</sup>. Este reglamento, además de establecer las modalidades de todas las MOEs/COPA, fija las reglas de conducta que cualquier observador electoral de la COPA debe seguir y sirve de base legal que permite a la COPA decidir el envío de MOEs a aquellos países que así lo manifiesten. La COPA dispone igualmente de una Guía del Observador Electoral, cuyo objetivo principal no es sino preparar a los miembros de sus MOEs para que adquieran los conocimientos necesarios para cumplir con su mandato<sup>813</sup>. Además, esta guía establece los principios de la OE, los códigos de conducta que la rigen y fija tanto los preparativos, el desarrollo y el seguimiento de la MOE. En el anexo de la misma figura el Reglamento de las MOEs/COPA.

El Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (en adelante, CAPEL), constituido como un referente en materia de OE técnica, es el común denominador de los órganos electorales del continente americano. A pesar de no ser una OIG, sino una ONG dependiente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) su experiencia y sus informes son tenidos en cuenta por los organismos electorales de todo el continente americano, adquiriendo el carácter de recomendaciones y orientaciones. Creado el 14 de enero de 1983 tras la Declaración de los cancilleres del hemisferio sur<sup>814</sup>, como una rama especializada del IIDH, el CAPEL ejerce de Secretaría Ejecutiva de las tres asociaciones de organismos electorales de las Américas: la Asociación de organismos electorales de Centroamérica y el Caribe (creada por el Protocolo de Tikal en 1985); la Asociación de organismos electorales de América del Sur (creada por el Protocolo de Quito en 1989); la Unión Interamericana de organismos electorales (UNIORE, 1991), que agrupa a las dos asociaciones anteriores más a los organismos electorales de Canadá, Estados Unidos y México.

---

<sup>809</sup> Asamblea Parlamentaria de la Organización de la Francofonía.

<sup>810</sup> Lista de organizaciones interparlamentarias de la COPA: Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (Región América), Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe, Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, Consejo de Gobiernos Estadales (CSG), Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL), National Hispanic Caucus of State Legislators (NHCSL), Parlamento Amazónico, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Indígena de América, União Nacional dos Legislativos Estaduais (Brasil), Unión de Parlamentarios del Mercosur, Parlamento del Mercosur (Parlasur).

<sup>811</sup> COPA, *Estatutos de la Confederación Parlamentaria de las Américas*, art. 8.

<sup>812</sup> COPA, *Reglamento de las misiones de observación electoral de la COPA*.

<sup>813</sup> COPA, *Guía del Observador Electoral*, Quebec (Quebec) Canadá, p. 3.

<sup>814</sup> Celebrada el 4 octubre de 1982 en San José (Costa Rica).

Con la finalidad de ofrecer un asesoramiento técnico electoral y promover la celebración de unas elecciones libres y transparentes<sup>815</sup>, el CAPEL proporciona observadores electorales encargados de observar el proceso electoral en cualquiera de los países del continente americano, siempre y cuando haya una petición expresa del país. El valor añadido y característico es que estos observadores pertenecen a los organismos electorales de los diferentes países americanos, esto es, son los homólogos del organismo electoral organizador de las elecciones en el Estado anfitrión, y su principal misión consiste en recopilar la máxima información posible sobre el proceso electoral, así como entrevistarse con las autoridades electorales, gubernamentales y los representantes de los diferentes sectores políticos para evaluar la jornada electoral y analizar el proceso.

### 3.2.3 La protección no convencional del Derecho de sufragio en otros ámbitos regionales

El compromiso de la UA por una nueva forma de gobierno en África tomó forma con la adopción de una serie de instrumentos, caracterizados por ser instrumentos de *soft law* sujetos a la buena voluntad de los Estados miembros de la UA. Destacan, entre otros, la Declaración de Durban de 2002 sobre los Principios que rigen las elecciones democráticas en África. Esta declaración establece *inter alia* que "la celebración de elecciones democráticas es un aspecto importante en la prevención, gestión y resolución de conflictos" y que la "observación y el seguimiento de las elecciones se llevarán a cabo con sujeción a un memorando de entendimiento entre la Secretaría General de la OUA y el país anfitrión"<sup>816</sup>. De la misma manera estipula que los Estados donde se celebran las elecciones deben asegurarse de que la OUA/UA recibe la invitación para observar las elecciones dos meses antes de las elecciones y abre la puerta a la profesionalización de la OE, ya que se refiere a la necesidad de compilar una lista de expertos en materia de OE.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aprobó una serie de resoluciones (como por ejemplo, la Res. 133/08 sobre las elecciones en África<sup>817</sup>, la Res. 184/11 sobre los procesos electorales y gobernanza participativa en África<sup>818</sup>, y otras<sup>819</sup>), que ponen de manifiesto ciertas precauciones de los procesos electorales, como unas elecciones sin violencia; condenan los cambios inconstitucionales de gobierno porque constituyen una amenaza para la paz y la seguridad en África; condenan las irregularidades que rodean los procesos electorales, ya que pueden

---

<sup>815</sup> Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Estatuto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral*, art. 2.

<sup>816</sup> African Union, *Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa*, AHG/Decl.1 (XXXVIII), 2002, §§ II.3, V.1.

<sup>817</sup> African Union, *Resolution on Elections in Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)/Res. 133(XXXIV)08.

<sup>818</sup> African Union, *Resolution on Electoral Processes and Participatory Governance in Africa*, ACHPR/Res. 184 (EXT.OS/IX)2011, 1 March 2011.

<sup>819</sup> African Union, *Resolution on the 2013 Elections in Africa*, ACHPR/Res.239, 24 July 2013; African Union, *Resolution on Elections in Africa*, ACHPR/Res.232, 25 February 2013; African Union, *Resolution on the 2014 Elections in Africa*, ACHPR/Res.272, 12 May 2014; African Union, *Resolution on the 2015 Elections in Africa*, ACHPR/Res.293, 28 February 2015.

conducir al colapso de la democracia; deploran las nuevas tendencias en el desarrollo de gobiernos de unidad nacional, que en algunos casos, legitiman las elecciones no democráticas y paralizan la vida política; instan a los Estados a ratificar la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza y a respetar sus disposiciones y especialmente: a) reconocer el derecho a la existencia de los partidos políticos y a una democracia pluralista; b) asegurar la independencia del órgano electoral; c) tomar las medidas necesarias para que los tribunales puedan responder de manera independiente al derecho a la justicia y a la reparación de las víctimas de la violencia relacionada con las elecciones; d) asegurar la independencia de los órganos judiciales responsables del monitoreo del proceso electoral; e) asegurar que se crean las condiciones propicias para unas elecciones libres, justas, transparentes, democráticas y creíbles; y f) que los partidos en liza tengan acceso igualitario a los medios de comunicación. La Comisión reconoció igualmente que la credibilidad de un proceso electoral y la legitimidad de las autoridades dependen “de la participación efectiva de los ciudadanos en un proceso transparente y justo, así como del respeto por sus libertades fundamentales de expresión, asociación y reunión”<sup>820</sup>.

La Comunidad de Desarrollo del África Austral (en adelante, SADC, por sus siglas en inglés) también dispone de determinados instrumentos legales que se aplican en materia de OE. En primer lugar, los Principios y directrices que rigen las elecciones democráticas, adoptados en la Cumbre de la SADC celebrada en Mauricio el 16-17 agosto de 2004. Estos son la base para el seguimiento de los procesos electorales en la región y han supuesto un gran compromiso por la democracia y el buen gobierno en la región. Revisados en la conferencia que tuvo lugar en Pretoria el 25 de julio de 2015, este documento contiene no sólo los principios y sus objetivos<sup>821</sup> destinados a mejorar la transparencia, la credibilidad de las elecciones y la aceptación de los resultados electorales por parte de todos los partidos políticos, sino que recoge también las disposiciones generales sobre los derechos y responsabilidades de los observadores electorales, un código de conducta para los observadores y las obligaciones del Estado anfitrión que acoge los observadores electorales<sup>822</sup>.

En segundo lugar, el 25 marzo de 2001 el Foro parlamentario de la SADC adoptó una guía llamada Normas y estándares para las elecciones en la región de la SADC<sup>823</sup>, instrumento también de *soft law* que contiene, por un lado, una serie de recomendaciones sobre las características que deberían tener los procesos electorales, y, por otro lado, un código de conducta para los observadores regionales con la finalidad de fortalecer las instituciones electorales y contribuir a la estabilidad política en el sur de África. Igualmente, el 6 de noviembre de 2003 se adoptaron en Johannesburgo

---

<sup>820</sup> Véase: African Union, Resolution 293 on Elections in Africa (ACHPR/Res.293(EXT.OS/XVII), 2015. Disponible en: <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=142> [consultados el 10 de enero de 2022].

<sup>821</sup> Southern African Development Community (SADC), *SADC principles and guidelines governing democratic elections*, 20 July 2015, § 2.

<sup>822</sup> Ibid., §§ 5, 6 y 7.

<sup>823</sup> SADC Parliamentary Forum, *Norms and standards for elections in the SADC region*, adopted by the SADC Parliamentary Forum Plenary Assembly, 25 March 2001, Windhoek, Namibia.



los Principios para la gestión electoral, monitoreo y observación en la región de la SADC<sup>824</sup>, que pueden entenderse como elementos de referencia, una especie de *check list* para la observación, seguimiento y evaluación de las elecciones en la región de la SADC.

También conocida como Comunidad del África Oriental (en adelante, CAO) o Comunidad del África del Este, la CAO es una organización intergubernamental con sede en Arusha (Tanzania) compuesta en la actualidad por seis Estados miembros<sup>825</sup>. La CAO también ha adoptado unos Principios sobre observación y evaluación electoral<sup>826</sup> que incluyen, además, una serie de directrices aplicables a las MOEs y un código de conducta para los observadores.

De igual forma, el Mercado Común para el África oriental y meridional (en adelante, COMESA) lleva a cabo una OE que se enmarca dentro del capítulo “democracia y gobernanza”, regulado en su tratado fundacional<sup>827</sup>. Si bien uno de los objetivos de COMESA es el de cooperar en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad para mejorar el desarrollo económico de la región, las MOEs se guían también por una serie de principios tales como la no agresión entre los Estados miembros, la protección de los derechos humanos o el respeto del estado de derecho<sup>828</sup>. Con el objetivo de explicar cómo deben llevarse a cabo las MOEs, COMESA dispone de una Guía interna que cuenta con el apoyo y las directrices de la UA y la ONU<sup>829</sup>. El seguimiento de las recomendaciones de los informes electorales es un aspecto donde COMESA ha puesto una atención particular manteniendo conversaciones con los gobiernos respectivos para discutir tales recomendaciones y las medidas necesarias para llevar a la práctica dichas recomendaciones. Así pues, el comité de sabios de COMESA asiste en este ejercicio y apoya también a los organismos electorales nacionales a la hora de poner en práctica las recomendaciones de los informes de las MOEs.

Por su parte, la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGADD, por sus siglas en inglés), se centra principalmente en una serie de materias (democracia, buena gobernanza, elecciones y derechos humanos) con el objetivo de conseguir una integración política gradual de la región. La IGAD ha desarrollado un Código de conducta para los observadores electorales (2011) así como un Protocolo sobre Democracia, Gobernanza y Elecciones (2014) que

---

<sup>824</sup> Desarrollados por el Foro de Comisarios electorales de los países del SADC (SADC-ECF por sus siglas en inglés) y el Instituto Electoral del África Austral (EISA, por sus siglas en inglés).

<sup>825</sup> La Comunidad Africana Oriental (CAO) se compone de cinco Estados miembros (con fecha de 10 de octubre de 2021): tres Estados fundadores (Kenia, Tanzania y Uganda) y tres Estados miembros adicionales (Ruanda, Burundi y Sudán del Sur) que se adhirieron al Tratado CAO el 18 de junio de 2007, convirtiéndose en miembros de pleno derecho el 1 de julio de 2007, y Sudán del Sur que se adhirió el 15 de abril de 2016.

<sup>826</sup> East African Community, *EAC Principles for Election Observation and Evaluation*, Tanzania, November 2012.

<sup>827</sup> Mercado Común para el África oriental y meridional (en adelante, COMESA), *COMESA Treaty* (revised version), amended by Council Meeting 2009, 12 September 2012, art. 3. d).

<sup>828</sup> Hasta la fecha, COMESA sólo ha desplegado delegaciones de observadores electorales a cinco de sus Estados miembros: República Democrática del Congo, Kenia, Madagascar, Zambia y Zimbabue.

<sup>829</sup> Información facilitada por la Secretaría de COMESA (Sr. D. Oita Etyang) el 10 de octubre de 2020.

no ha conseguido gran popularidad debido a la prioridad a los problemas de seguridad y estabilización en la región.

De igual modo, la CEDEAO dispone, por un lado, de una Declaración de principios políticos (adoptada en Abuja el 6 de julio de 1991) por la que subrayó *inter alia* el compromiso de sus Estados miembros por la promoción, disfrute y la protección de los derechos humanos, la democracia y la separación constitucional de la justicia y el poder<sup>830</sup>; y por otro lado, un Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno, de 21 de diciembre de 2001, que tiene como objetivo fortalecer la paz, la democracia y la estabilidad en la región. Este protocolo también asienta el proceso de observación y seguimiento electoral de la CEDEAO, que juega un papel cada vez mayor en la organización y supervisión de las elecciones en los Estados miembros y en otras cuestiones relacionadas con la gobernanza. Así pues, a petición de cualquier Estado miembro, la CEDEAO puede prestar asistencia en la realización de cualquier elección y enviar un equipo de monitoreo para observar las elecciones<sup>831</sup>.

Finalmente, en el seno de la Organización de la Francofonía (en adelante, OIF), sucesora de la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica, varias han sido las decisiones políticas tomadas por los jefes de Estado y de gobierno en materia de elecciones, como son: a) la cumbre de Chaillot en 1991 en la que se confirmó el apoyo de la OIF por las consultas electorales pluralistas; b) la Carta de Hanoi de 1997, en la que se estableció que el Secretario General podía decidir el envío de una MOE<sup>832</sup>; c) la Declaración de Bamako de 2016, en la que se consagraron los derechos humanos, el establecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho por medio de la celebración de elecciones libres, fiables y transparentes<sup>833</sup>, o incluso d) la Nota por la que establecieron las modalidades prácticas para implementar los procedimientos del Capítulo 5 de la Declaración de Bamako<sup>834</sup>. Sin embargo, no menos importante fue la adopción el 17 y 18 de diciembre de 1996 en Marrakech de los Principios rectores para guiar el envío de una MOE por la OIF. Estos principios establecen que los observadores deben tener una reputación de

---

<sup>830</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *Déclaration de principes politiques de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest*, A/DCL/1/7/91, § 4.

<sup>831</sup> ECOWAS, *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, Executive Secretariat, Dakar, December 2001, art. 12.3.

<sup>832</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON, J. et al., *De Dakar à Dakar : 25 ans d'engagement de la francophonie au service des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 45.

<sup>833</sup> OIF, *Déclaration de Bamako*, 3 novembre 1996, § I.

<sup>834</sup> OIF, *Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako*, Conseil Permanent de la Francophonie, 42ème session, 24 septembre 2001 ; OIF, *Contribution de l'Organisation internationale de la Francophonie à la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans l'espace francophone*, Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (sin fecha). El Capítulo 5 de la Declaración de Bamako prevé un procedimiento de reacción en materia de prevención de crisis, de conflictos y de su gestión. Para mayor información véase: OIF, *Manuel des procédures du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako*, Paris, juin 2018.

“independencia de espíritu, imparcialidad y objetividad”<sup>835</sup>. A mayor abundamiento, estos principios consolidan el respeto de la soberanía del Estado anfitrión y determinan ciertos aspectos procedimentales relacionados con la OE de la OIF tales como: el procedimiento para observar unos comicios, el proceso para determinar el número de observadores electorales, el momento de llegada de los observadores al Estado anfitrión o la necesidad de publicar un informe, entre otros.

En el ámbito europeo, la CEI cuenta con una Asamblea Interparlamentaria que aprobó el 20 de diciembre de 2002 unas recomendaciones dirigidas a los observadores electorales internacionales de la CEI relativas a la observación de elecciones y referéndums. Se trata de un instrumento sin carácter jurídico vinculante, una guía metodológica para la OE y un manual para capacitar a los observadores nacionales e internacionales y a los funcionarios electorales de los Estados miembros de la CEI. En 2011 y por medio de una resolución, la Asamblea Interparlamentaria de los Estados Miembros de la CEI llevó a cabo una nueva edición de “las directrices para para los observadores internacionales de elecciones y los referéndums de la CEI”<sup>836</sup>. Este documento, que incluye 7 secciones<sup>837</sup> y 6 anexos<sup>838</sup>, resume todos y cada uno de los aspectos relativos al despliegue de una MOE de largo plazo, desde la acreditación de los observadores, sus reglas de comportamiento o el formulario marco utilizado que deben utilizar los OCP en los colegios electorales.

Como respuesta a la DePOIE de 2005, a la que nunca se adhirió la CEI, la Asamblea interparlamentaria de la CEI adoptó en el año 2008 una Declaración sobre los principios relativos a la observación de elecciones y de los referéndums en los Estados miembros de la CEI, en la que detallaba *inter alia* el respeto por la soberanía del Estado anfitrión, la transparencia, la universalidad, el profesionalismo, la reciprocidad, la imparcialidad y la eficacia.

---

<sup>835</sup> OIF/Conseil permanent de la Francophonie, *Document portant sur les principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections*. Adopté par le CPF en sa 23e session, les 12 et 13 novembre 1996, (CPF-23/96/D 299), p. 5

<sup>836</sup> CIS, Resolution of the Inter-parliamentary Assembly of Member States of the Commonwealth of Independent States “on the new edition of the Guidelines for Election and Referenda International Observers of the Commonwealth of Independent States”, 16 May 2011.

<sup>837</sup> Ibid., Sección 1: Normas sobre las elecciones democráticas; Sección 2: Principios de la observación internacional de elecciones y los referéndums en los Estados miembros de la CEI; Sección 3: Formato de la observación internacional y el estatuto de los observadores internacionales de elecciones y referéndums de la CEI; Sección 4: Principales elementos de la observación internacional durante la campaña electoral (y la campaña de referéndum); Sección 5: Organización de la observación internacional a largo plazo; Sección 6: Organización de la observación internacional a corto plazo; Sección 7: Metodología a seguir a la hora de procesar la información y la preparación de la declaración (declaración preliminar) e informe final de la Misión de los observadores internacionales.

<sup>838</sup> Ibid., Anexo 1: Código de pautas básicas de comportamiento de los observadores de elecciones y de referéndums de la CEI; Anexo 2: Directrices para los observadores internacionales de la CEI sobre el procedimiento de observación en el colegio electoral y sobre cómo cumplimentar el formulario de observación de la jornada electoral; Anexo 3: Técnica aproximada de estimación del grado de cumplimiento de la legislación electoral de los Estados miembros de la CEI con los estándares electorales internacionales; Anexo 4: Convención sobre las normas de elecciones democráticas, derechos y libertades electorales en los Estados miembros de la CEI (Chisinau, 7 de octubre de 2002); Anexo 5: Normativa de la Misión de Observadores de la CEI en las elecciones presidenciales y parlamentarias y los referéndums en los Estados miembros de la CEI (Minsk, 26 de marzo de 2004); Anexo 6: Declaración de la Asamblea Interparlamentaria de los Estados miembros de la CEI "Sobre los principios de observación internacional de elecciones y referéndums en los Estados miembros de la CEI " (San Petersburgo, 25 de noviembre de 2008).

Ya a nivel universal, destaca la Unión Interparlamentaria (en adelante, UIP), transformada de una organización de parlamentarios (una ONG) a una organización de parlamentos, en la que sólo estos pueden ser miembros. Tiene por misión realizar una serie de objetivos para los que cuenta con el consentimiento implícito de los Estados. En 1994, el Consejo Interparlamentario de la UIP adoptó por unanimidad la Declaración sobre los criterios para unas elecciones libres y justas<sup>839</sup>, por la que se definen los elementos constitutivos de lo que debe entenderse por unas elecciones “libres y justas” desde la perspectiva del derecho internacional y de los Derechos Humanos. Baste señalar que la UIP ha reconocido la labor que han realizado las Naciones Unidas para promover tales elecciones libres y justas en el contexto de la democracia, el respeto de la soberanía nacional, las normas internacionales de Derechos Humanos, las leyes del país, la imparcialidad política, la no discriminación, la profesionalidad y la prevención de conflictos de intereses. Es por ello que la UIP suscribe estos principios reflejados en esta Declaración. Posteriormente, la Resolución de 1995 de la AGNU relativa al 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<sup>840</sup> se hizo eco de dicha Declaración en su preámbulo, lo que contribuyó a consolidar el concepto de elecciones “libres y justas”. Este concepto fue retomado posteriormente en la Declaración Universal sobre la Democracia, aprobada por la UIP en 1997<sup>841</sup>.

Finalmente, en un estadio intermedio y *sui generis*, la Mancomunidad de Naciones (The Commonwealth) se dotó de una Carta que consolidó los dieciséis principios contenidos en las declaraciones anteriores de La Commonwealth<sup>842</sup>. Si bien el derecho de los ciudadanos a participar a través de procesos políticos libres y democráticos apareció ya recogido en la Declaración de principios de Singapur<sup>843</sup>, quedando confirmado en la Declaración de Harare<sup>844</sup>, no fue hasta la Conferencia de Kuala Lumpur en 1989 cuando la OE quedó consagrada como un instrumento necesario para “consolidar las elecciones y otros procesos constitucionales”<sup>845</sup>. Uno de los

---

<sup>839</sup> UIP, *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, adoptado por unanimidad por el Consejo interparlamentario en su sesión número 154 de 26 de marzo de 1994.

<sup>840</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *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* (A/RES/49/190), 9 de marzo de 1995.

<sup>841</sup> UIP, *Declaración Universal sobre la Democracia*, El Cairo (Egipto), 11 la 15 de septiembre de 1997, § 12.

<sup>842</sup> Principalmente la Declaración de principios de Singapur de 1971, principios que fueron ratificados por la Declaración de Harare de 1991. Estos 16 principios son: la democracia; los derechos humanos; la paz y seguridad internacionales; la tolerancia, el respeto y la comprensión; la libertad de expresión; la separación de poderes; el estado de Derecho; el buen gobierno; el desarrollo sostenible; la protección del medio ambiente; el acceso a la salud, la educación, la alimentación y el refugio; la igualdad de género; la importancia de los jóvenes en la Comunidad; el reconocimiento de las necesidades de los pequeños Estados; el reconocimiento de las necesidades de los Estados vulnerables; y el rol de la sociedad civil. Para mayor información véase: The Commonwealth, “*Charter of the Commonwealth*”, *The Commonwealth Yearbook 2013*.

<sup>843</sup> Commonwealth Secretariat, *Declaration of Commonwealth Principles (1971)*, Communications and Public Affairs Division, 2004, § 6.

<sup>844</sup> The Harare Commonwealth Declaration, 1991 § 4.

<sup>845</sup> Commonwealth Heads of Government Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 18-24 October 1989, Communiqué, §7.

resultados de la Declaración de Harare fue establecer las MOEs como un elemento regular de los programas de la Commonwealth para fortalecer la democracia. Y es aquí donde radica su mandato para efectuar la OE.



# CAPÍTULO 4: LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

## 4.1 La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

### 4.1.1 La protección de los principios del patrimonio electoral europeo

#### 4.1.1.1 El sufragio universal

##### a) El principio del sufragio universal y sus excepciones

Desarrollado por la jurisprudencia<sup>846</sup>, el sufragio universal es para el TEDH un principio de referencia<sup>847</sup> que exige que “en el siglo XXI, la presunción juegue a favor de la concesión de este derecho al mayor número posible de personas”<sup>848</sup>. Así pues, el derecho de voto “no es un privilegio”<sup>849</sup> y, a la hora de establecer los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, los Estados tienen un amplio margen de apreciación<sup>850</sup>. Tanto es así, que el TEDH ha reconocido que las leyes nacionales pueden especificar una pluralidad de requisitos atendiendo, por un lado, a las circunstancias políticas, sociales e históricas del país<sup>851</sup>, así como a los requisitos de capacidad electoral, tales como, por ejemplo, la edad, la nacionalidad, la residencia, la inscripción en el censo,

---

<sup>846</sup> Decisión *X. c. República Federal de Alemania* (Demanda núm. 2728/66), de 6 de octubre de 1967, *Annuaire de la Convention*, vol. 10, p. 339; STEDH, *Hirst c. The United Kingdom* (Núm.2) (Demanda núm. 74025/01) [GC], 6 octubre 2005, §§ 59, 62; STEDH, *Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgique*, op. cit., § 51. En el Asunto *X. c. República Federal de Alemania*, la Comisión EDH determinó que el art. 3 PA1 no otorgaba el derecho sin reservas a toda persona a participar en las elecciones y reconoció que se podía privar del derecho de voto a ciertos grupos de personas. Además, determinó que le correspondía (a la Comisión) la tarea de considerar si dicha privación afectaba a la “libre expresión de la opinión del pueblo” en el sentido del art. 3 PA1. Finalmente decretó que el hecho de que al demandante (en su calidad de prisionero condenado) se le hubiese impedido votar en las elecciones regionales del Sarre y en las elecciones federales en 1965 no implicaba que la República Federal de Alemania hubiese violado sus obligaciones en virtud del art. 3 PA1.

<sup>847</sup> Council of Europe/European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1- Right to free elections*, 30 April 2019, § 9.

<sup>848</sup> STEDH, *Hirst c. Reino Unido* (No.2), op. cit., § 59.

<sup>849</sup> *Ibid.*, § 59.

<sup>850</sup> El TEDH no ha dejado de reiterar que los derechos no son absolutos y que los Estados gozan también de un margen de apreciación, por lo que hay espacio para las “limitaciones implícitas” (Asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, § 52). El concepto de “limitación implícita” que se desprende del art. 3 PA1 es de gran importancia a la hora de determinar la legitimidad de las restricciones a los derechos garantizados por el CEDH. Dado que el art. 3 PA1 no está limitado por una lista específica de “objetivos legítimos”, como los enumerados en los arts. 8 a 11 CEDH, los Estados pueden basarse libremente en un objetivo que no está incluido en esta lista para justificar una restricción, siempre que la compatibilidad de ese objetivo con el principio de la preeminencia del estado de derecho y los objetivos generales del Convenio quede demostrado en las circunstancias particulares de un caso concreto.

<sup>851</sup> Para mayor información véase a: BURATTI, A., «El uso de la historia en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18, julio-diciembre de 2012, pp. 361-394.

la condena penal o la discapacidad, que pueden hacer que la persona quede privada de su derecho de sufragio.

Sin embargo, a pesar de este amplio margen de apreciación por parte de los Estados, el TEDH se reserva su control<sup>852</sup>, y ha ido delimitando dicho margen de tal manera que la decisión del Estado no puede afectar a la esencia del derecho mismo, debe estar fijada en la ley, ser proporcional y alcanzar un fin legítimo<sup>853</sup>. Sin embargo, debe señalarse que el abuso de esta doctrina del margen de apreciación puede resultar peligroso, porque puede dar lugar que se dicten sentencias contradictorias<sup>854</sup>.

El sufragio universal abarca a la vez el derecho de sufragio activo (derecho al voto) y el derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido). Ambos derechos pueden estar sometidos a ciertas restricciones, cuyas características han sido desarrolladas por la jurisprudencia del TEDH. Por cuanto hace referencia a los requisitos de capacidad electoral, el TEDH ha convalidado: a) la edad; b) la nacionalidad; y c) la residencia como criterios aceptados por los Estados a la hora de determinar la condición del elector<sup>855</sup>.

#### i. La edad

La edad, sobre la que ya se pronunció la Comisión EDH en su decisión *W., X., Y. y Z. c. Bélgica*<sup>856</sup>, es una de las condiciones más frecuentes para la obtención del derecho de voto<sup>857</sup>. Este asunto concreto versa sobre el establecimiento de una edad mínima para ser candidato, esto es, mayores de 25 años para poder ser elegibles a la Cámara de Representantes y mayores de 40 años para ser elegibles para el Senado belga. La Comisión EDH estimó que el exigir como requisito de sufragio pasivo la edad de 25 años para formar parte de la cámara de representantes no podía considerarse “ni exorbitante, ni arbitrario o de naturaleza tal que obstaculizara la libre expresión de la opinión del pueblo”<sup>858</sup>, de la misma manera que tampoco la edad de 40 años para ser senador. Los demandantes alegaron discriminación porque se podía acceder al Consejo

---

<sup>852</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, Op. cit., § 52.

<sup>853</sup> SÁNCHEZ-MOLINA, P.: «El margen de apreciación nacional en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al derecho a elecciones libres», *Estudios de Deusto*, enero-junio de 2014, pp. 381-383.

<sup>854</sup> Para mayor información sobre el riesgo del margen de apreciación véase: JACQUEMOT, F.: «Retour sur la dualité de lecture de l’arret Zdanoka», *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, núm. 73, 2008, p. 195.

<sup>855</sup> Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm.7566/76) de 11 de diciembre de 1976, p.122; Decisión, *Luksch c. Italia* (demanda núm. 27614/95), 21 de mayo 1997, p. 78.

<sup>856</sup> Decisión Comisión EDH, *W., X., Y. y Z. c. Bélgica* (Demanda núms. 6745/74 y 6746/74), de 30 mayo de 1975, p. 113.

<sup>857</sup> Consejo de Europa, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Informe explicativo, op. cit., p. 27.

<sup>858</sup> Decisión Comisión EDH, *W., X., Y. y Z. c. Bélgica*, op. cit.,p. 113.



Regional de Bruselas a la edad de 21 años, mientras que, para acceder a los dos consejos regionales era necesario haber cumplido los 40 años<sup>859</sup>. La Comisión EDH concluyó en este caso que el art. 3 PA1 garantizaba el derecho al voto y el derecho a presentarse como candidato a la elección de una legislatura y matizó que “este derecho, sin embargo, no [era] absoluto ni ilimitado”<sup>860</sup>, pues el art. 3 PA1 establecía que las elecciones debían celebrarse en condiciones que garantizaran la libre expresión de la opinión del pueblo, afirmando que “los Estados pueden imponer ciertos límites al derecho al voto y al derecho a presentarse a las elecciones, siempre que no sean arbitrarios y no afecten a la libre expresión de la opinión de la gente”. En relación con la edad, la Comisión EDH estimó que el exigir como requisito de sufragio pasivo la edad de 25 años para formar parte de la cámara de representantes no podía considerarse “ni exorbitante, ni arbitrario o de naturaleza tal que obstaculizara la libre expresión de la opinión del pueblo “y con respecto a la edad mínima de 40 años para presentarse como senador, la Comisión EDH no aceptó que esta condición afectase a la libre expresión de la opinión del pueblo alegando que “en un sistema bicameral, no es arbitrario esperar que una de las cámaras esté compuesta por personas que hayan tenido la oportunidad de ganar más experiencia política”<sup>861</sup>.

Esta decisión de la Comisión EDH fue respaldada por el Código de buenas prácticas en materia electoral, que dispone que por lo que respecta al derecho a presentarse como candidato puede “preverse una edad mayor, pero ésta no debería ser superior a los 25 años, con excepción de algunas funciones específicas para las que se exige haber alcanzado una edad determinada”<sup>862</sup>. Sobre este respecto, debe recordarse que la PACE aprobó una resolución solicitando a los Estados miembros del CdE estudiar la posibilidad de bajar la edad de voto a 16 años en todos los países y para todo tipo de elección<sup>863</sup>.

## ii) La nacionalidad

La mayoría de las legislaciones prevén la condición de nacionalidad que, junto con la residencia y la edad, es otro de los criterios convalidados por el TEDH y aceptado por los Estados a la hora de determinar la condición de elector<sup>864</sup>.

---

<sup>859</sup> Los demandantes alegaban que la distinción establecida por la ley belga de 1 de agosto de 1974 relativa a la formación y composición de los consejos regionales (por un lado, entre el Consejo Regional de Bruselas, y los Consejos Regionales de Valonia y Flamenca, por otro) constituía una violación del art. 14 del CEDH en combinación con el art. 3 PA1. Alegaban discriminación porque era posible acceder al Consejo Regional de Bruselas a la edad de 21 años, mientras que, para llegar a los otros dos consejos regionales era necesario haber cumplido los 40 años.

<sup>860</sup> Decisión Comisión EDH, *W., X., Y. y Z. vs Bélgica*, op. cit., § 3, p. 113.

<sup>861</sup> *Ibidem*.

<sup>862</sup> Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of good practice in electoral matters*, op. cit., § 6a), p. 28.

<sup>863</sup> PACE, *Resolution 1826 (2011) Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*, 23 June 2011, § 7.2.

<sup>864</sup> Decisión CEDH, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 7566/76), de 11 de diciembre de 1976; Decisión Comisión EDH *Luksch c. Italia* (Demanda núm. 27614/95), de 21 de mayo de 1997. En la Decisión *X. c. Reino Unido*, la demandante, ciudadana británica que vivía en París desde 1971, alegaba que los ciudadanos británicos con residencia habitual en el extranjero no podían participar en la elección del Parlamento británico, con la excepción de

Destaca, en este sentido, la decisión de la Comisión EDH *Luksch c. Italia*<sup>865</sup>, donde un ciudadano alemán quedó excluido de la vida política y del derecho de voto porque sólo podían votar los nacionales italianos en las elecciones para el Consejo regional, provincial y municipal de Italia. La Comisión EDH reiteró en este caso que el derecho de voto no era un derecho absoluto, sino que estaba sometido a las restricciones impuestas por los Estados Partes, siempre que tales restricciones no fuesen arbitrarias y no se opusiesen a la libre expresión de la opinión del pueblo, para finalmente declarar inadmisibile la demanda porque la “ciudadanía, la residencia y la edad forman parte de los criterios más comúnmente utilizados en los Estados partes del Convenio” y por “estar mal fundada”<sup>866</sup>. Esta decisión choca con lo estipulado en el Código de buenas prácticas, que recomienda “conceder el derecho al voto a los extranjeros en el plano local después de un cierto número de años de residencia”<sup>867</sup>.

Por otra parte, la plurinacionalidad es otro aspecto analizado por el Tribunal de Estrasburgo. Aunque el Código de buenas prácticas en materia electoral establece que las personas con doble nacionalidad “deberán disfrutar de los mismos derechos electorales que el resto de los nacionales”<sup>868</sup>, la Comisión EDH no fue tan lejos en su decisión *Gantchev c. Bulgaria*<sup>869</sup>, al no

---

los diplomáticos, los miembros del Instituto Británico con sede en el extranjero, así como sus familias, lo cual, según la demandante, era discriminatorio. La Comisión EDH determinó que los militares y los diplomáticos vivían en el extranjero no de forma voluntaria, sino que habían sido enviados por su gobierno para servir a su país y por ello mantenían estrechos vínculos y estaban bajo el control del gobierno de su país. Así pues, a pesar de no estar físicamente en su país, no se les podía considerar como “no residentes”; y fue por ello por lo que la Comisión EDH determinó que no se violaba el art. 3 PA1.

<sup>865</sup> Decisión, *Luksch c. Italia*, *ibid.*

<sup>866</sup> *Ibidem.*

<sup>867</sup> Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of good practice in electoral matters*, op. cit., § 6 b), p. 28.

<sup>868</sup> *Ibid.*, p. 28

<sup>869</sup> Decisión, *Gantchev c. Bulgaria* (Demanda núm. 28858/96) de 25 de noviembre de 1996. En esta decisión el demandante, de nacionalidad búlgara, tras pasar unos años en los Estados Unidos, adquirió la nacionalidad de dicho país. A finales de 1991, fue elegido presidente de un partido político búlgaro y se inscribió como candidato para la presidencia de Bulgaria obteniendo en primera vuelta el 17% de los votos. Como quería inscribirse como parlamentario de las elecciones parlamentarias de 1994, presentó una declaración afirmando que cumplía con los requisitos legales, entre los que se encontraba el cumplimiento de la Constitución búlgara que estipulaba que sólo los ciudadanos búlgaros sin una segunda nacionalidad podían presentarse a las elecciones. El 15 de noviembre de 1994, el demandante se registró como candidato para las elecciones parlamentarias y finalmente tomó posesión como diputado dos meses más tarde (el 12 de enero de 1995). El 2 de marzo de 1995, el Fiscal General acudió al Tribunal Constitucional (TC) búlgaro solicitando la finalización de sus funciones como diputado alegando que el demandante tenía doble nacionalidad en el momento de su elección. El TC le retiró su mandato de diputado de manera “parcial” a los ojos del demandante. Ante este asunto, la Comisión EDH reiteró que su función consistía en asegurar que se cumplieran las obligaciones del CEDH contraídas por las Partes y que no era competente para tramitar una demanda que alegaba si los tribunales nacionales habían cometido errores de hecho o de derecho, salvo si dichos errores podían haber implicado una posible violación de cualquiera de los derechos y libertades establecidos en el CEDH. Continuó afirmando que si bien el art. 3 PA1 garantizaba el derecho individual a presentarse como candidato y una vez elegido a ser miembro del parlamento, este derecho no era absoluto de tal manera que el art. 3 PA1 no impedía a los Estados someter este derecho a condiciones, subrayando así el amplio margen de apreciación del Estado. Según la Comisión EDH, le correspondía a los órganos del CEDH determinar si se habían cumplido los requisitos del CEDH, asegurarse de que las condiciones no restringían los derechos en cuestión, que existía un objetivo legítimo y que los medios

pronunciarse sobre la disposición de la doble nacionalidad porque el demandante no la puso en tela de juicio. Sin embargo, el TEDH entró de lleno a valorar la plurinacionalidad con la STEDH *Tănase c. Moldavia*<sup>870</sup>. En ella el Tribunal defendió que “cuando se permite la plurinacionalidad, la posesión de más de una nacionalidad no debe ser motivo de inelegibilidad para el cargo de diputado, aunque la población presente cierta diversidad étnica y exista el riesgo de que el número de diputados plurinacionales sea elevado”<sup>871</sup>. Teniendo en cuenta la situación política de Moldavia tras su independencia en 1991 y para garantizar su estabilidad y reforzar las frágiles instituciones democráticas, el TEDH justificó la prohibición a los plurinacionales de acceder al Parlamento<sup>872</sup>. Sin embargo, al TEDH le sorprendió que dicha prohibición se llevase a cabo no en 1991, sino en 2008, esto es, diecisiete años después de que Moldavia declarara su independencia<sup>873</sup>, por ello determinó que para justificar la introducción de restricciones generales a los derechos electorales eran necesarias “razones particularmente imperiosas” y no “el principio general de que todos los binacionales constituyen una amenaza para la seguridad y la independencia nacionales”<sup>874</sup>. Además, el TEDH adujo dos argumentos más: primero destacó que gran parte de los ciudadanos son binacionales y tienen derecho a estar representados por “diputados que expresen sus preocupaciones y sus opiniones políticas”<sup>875</sup>, y luego apoyó su razonamiento en el hecho que otros órganos del CdE (PACE, la CdV, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en adelante, ECRI)) ya habían criticado la prohibición en cuestión, que era contraria al art. 17 del Convenio Europeo sobre la nacionalidad<sup>876</sup> ratificado por Moldavia en 1999. Finalmente, el TEDH declaró la violación del art. 3 PA1. Baste recordar que esta sentencia determinó la legislación y la práctica de la plurinacionalidad en los Estados miembros del CdE<sup>877</sup>.

---

empleados no eran desproporcionados. Además, a los efectos del art. 3 PA1, cualquier sistema electoral debía evaluarse a la luz de la evolución política del país en cuestión de tal manera que las características inaceptables en el contexto de un sistema podrían estar justificadas en el contexto de otro.

<sup>870</sup>STEDH *Tănase c. Moldavia* (Demanda núm. 7/08), 27 de abril de 2010. Los demandantes son un ciudadano moldavo (Sr. Chirtoaca) y otro rumano con doble nacionalidad (Sr. Tănase) que pretenden presentarse como candidatos en las elecciones moldavas pero que, sin embargo, se consideran afectados por la reforma de la ley electoral moldava que aumentó la barrera electoral de un 4% a un 6%, estableciendo además la prohibición de formar coaliciones electorales e impidiendo el acceso al Parlamento a ciudadanos con nacionalidad múltiple.

<sup>871</sup> Ibid., § 172.

<sup>872</sup> Ibid., § 173.

<sup>873</sup> Ibid., § 174.

<sup>874</sup> Ibid., § 175.

<sup>875</sup> Ibid., § 174.

<sup>876</sup> Council of Europe, *European Convention on Nationality*, ETS 166, 6 November 1997.

<sup>877</sup> Si bien tres Estados miembros del Consejo de Europa (Moldavia, Bulgaria y Malta) permiten la doble nacionalidad, prohíben a sus binacionales el acceso al cargo de Diputado. Por otra parte, Lituania y Azerbaiyán, que no son parte del Convenio Europeo de Nacionalidad, prohíben la doble nacionalidad, así como sus binacionales ser elegidos como diputados. Por otro lado, Bulgaria formuló una reserva con relación al art. 17 de este convenio y Malta firmó este instrumento, pero no ratificó. Además de Moldavia, 27 Estados miembros del CdE permiten la doble nacionalidad y 19 Estados miembros la prohíben (Información extraída de la STEDH *Tănase c. Moldavia*).

### iii. La residencia

En relación con la residencia del elector, se han admitido varias razones que pueden justificar la vulneración del derecho de sufragio a aquellos nacionales ausentes por razones prácticas<sup>878</sup> o incluso por razones históricas y políticas<sup>879</sup>. Así pues, se pueden imponer condiciones de residencia por lo que se refiere al derecho de sufragio, tanto activo, como pasivo<sup>880</sup>. Por residencia debe

---

<sup>878</sup>Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 7566/76), op. cit., p. 122; Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 7730/76), 28 de febrero de 1979, p. 138; Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 8873/80), 13 de mayo de 1982, pp. 104-105. El demandante, un ciudadano del Reino Unido residente en Jersey (Islas del Canal), se quejó de que, a pesar de residir en la Isla de Jersey, no tenía derecho a votar en las elecciones al Parlamento del Reino Unido. El demandante alegó que ningún residente en Jersey tenía derecho a votar para el Parlamento del Reino Unido y que éste estaba compuesto por 635 circunscripciones de las cuales ninguna estaba dedicada a los territorios británicos fuera del Reino Unido, como era el caso de Jersey. Sin embargo, el demandante afirmó que el Parlamento del Reino Unido legislaba para Jersey, a pesar de que Jersey también contaba con una legislatura local. La Comisión respondió que Jersey nunca había sido un distrito electoral para el parlamento del Reino Unido y que el estatuto constitucional específico de Jersey había sido reconocido en el sistema del CEDH porque el Convenio se extendía formalmente a Jersey en virtud del art. 63 del Convenio. “Esto reflejaba el hecho de que se trataba a Jersey como un territorio de cuyas relaciones internacionales se responsabilizaba el Reino Unido, aunque no formase parte de él”. Por lo tanto, la Comisión dedujo que los residentes de Jersey, incluso si eran ciudadanos británicos, no eran *ipso facto* residentes del Reino Unido. La Comisión observó que, si bien la relación entre la legislación del Reino Unido y Jersey era inusual, ese era solo un aspecto de la relación constitucional excepcional que había surgido por razones históricas anteriores al CEDH. La Comisión EDH declaró la demanda inadmisibles.

<sup>879</sup> En la STEDH *Py c. Francia*, op. cit., § 62, el TEDH convalidó la exigencia de diez años de residencia para participar en las elecciones al Congreso de Nueva Caledonia para asegurarse de la existencia de un vínculo identitario de la comunidad política.

<sup>880</sup> Decisión, *Hilbe c. Liechtenstein* (Demanda núm. 31981/96), de 7 de septiembre de 1999. En este caso concreto, el demandante (nacional de Liechtenstein, aunque residente legal en Suiza) solicitó su inscripción en el registro electoral de un municipio de Liechtenstein con la idea de participar en el referéndum del mes de abril de 1995 sobre la integración de Liechtenstein en Espacio Económico Europeo. El Ayuntamiento de dicho municipio le informó que no podía dar luz verde a su solicitud porque había estado viviendo en Suiza durante varios años y, por lo tanto, no cumplía los requisitos legales relativos a su lugar de residencia. La Ley estipulaba que los ciudadanos de Liechtenstein tenían derecho a votar en cualquier elección en Liechtenstein siempre que la persona hubiese cumplido los 20 años y hubiese tenido residencia en Liechtenstein hasta un mes antes de la fecha de las elecciones o del referéndum. Es por ello que el demandante apeló al Gobierno de Liechtenstein alegando que, como el resultado del referéndum sería decisivo tanto para él como para todos los ciudadanos de Liechtenstein residentes en el extranjero, no podía tenerse en cuenta su lugar de residencia como el único criterio para su participación en las elecciones o en referéndums. El demandante, por medio de dos cartas (27 de noviembre de 1995 y 14 de mayo de 1996) requirió al Parlamento de Liechtenstein la inclusión en el censo electoral de los residentes de Liechtenstein en el extranjero. Sin embargo, el Parlamento confirmó la exclusión del derecho de voto de dichos nacionales. El Tribunal de Estrasburgo recordó que, en virtud del art. 3 PA1, las obligaciones de los Estados se limitaban a las elecciones parlamentarias y no se aplicaban a los referéndums (Decisión de 15 de marzo de 1996 No 26633/95). A pesar de que el TEDH recordó que la Comisión EDH ya había dictaminado en varias ocasiones que el requisito de residencia asociado al ejercicio o tenencia del derecho de voto en las elecciones parlamentarias no constituía una restricción arbitraria del derecho de voto y, en consecuencia, no era incompatible con las disposiciones del art. 3 PA1 (véase demanda núm. 8987/80, 6 de diciembre de 1989, demanda núm. 7730/76, 28 de diciembre de 1979 y demanda núm. 35385/97, 21 de mayo de 1997), en este caso concreto el TEDH determinó cuatro razones que justificaban el requisito de residencia. Tales razones fueron las siguientes: en primer lugar, un ciudadano no residente estaba menos preocupado directamente por los problemas diarios de su país y los conoce menos; en segundo lugar, la dificultad que tienen los candidatos al Parlamento (diputados) de exponer las diferentes opciones electorales a aquellos ciudadanos que residen en el extranjero así como la poca influencia de un ciudadano residente en el extranjero en la selección de los candidatos [al parlamento] y en la formulación de sus programas electorales; en tercer lugar, la relación existente entre el derecho al voto en las elecciones parlamentarias y el hecho de verse directamente afectado por los actos de los cuerpos políticos elegidos; finalmente, la preocupación

entenderse la residencia habitual. En el caso de las elecciones locales y regionales, la exigencia de cierto período de residencia no es incompatible con el principio de sufragio universal, siempre que dicho período de residencia no sea superior a unos cuantos meses; en caso de que el período de residencia sea más prolongado, es aceptable solamente si se trata de proteger a las minorías nacionales. A sensu contrario, un gran número de Estados conceden el derecho al voto, incluso el derecho a presentarse como candidatos, a sus nacionales incluso si estos residen en el extranjero. Esta práctica puede ser abusiva cuando se concede la nacionalidad sobre una base étnica. Puede también darse el caso de que la inscripción en el registro electoral pueda realizarse en el lugar donde el votante tenga una residencia secundaria siempre que: a) resida allí regularmente, y b) pueda demostrarlo con el pago de una contribución fiscal local, lo que implicaría que el votante no está inscrito en el lugar de su residencia principal.

En su sentencia de 2004 (*Asunto Melnychenko c. Ucrania*<sup>881</sup>), el TEDH resolvió un aspecto relativo a la condición de residencia relacionado con el derecho de elegibilidad y justificó que se pudiesen “establecer condiciones más estrictas para la elegibilidad al Parlamento que para el derecho al voto”. De esta manera, argumentó que los Estados pudiesen exigir cinco años de residencia consecutivos a los candidatos a las elecciones parlamentarias “para que los candidatos adquieran conocimientos suficientes para llevar a cabo las tareas encomendadas a los parlamentarios”<sup>882</sup>.

Distinguimos, en la jurisprudencia de Estrasburgo, una serie de casos donde se limita el derecho de voto por motivos de residencia, privando del derecho de voto tanto a aquellos residentes en el extranjero, así como a aquellos otros ciudadanos procedentes de regiones con un estatuto particular o casos concretos relacionados con elecciones locales o regionales.

Con relación al primer aspecto, el TEDH ha fijado en su jurisprudencia cuatro razones que justifican la privación por parte de los Estados del derecho de voto por motivos de residencia. En primer lugar, un ciudadano no residente no sólo está menos preocupado directamente por los problemas diarios de su país, sino que también los conoce menos. En segundo lugar, los diputados tienen una dificultad a la hora de exponer las diferentes opciones electorales a aquellos ciudadanos residentes en el extranjero; el TEDH también señaló la poca influencia que tiene un ciudadano residente en el extranjero en la selección de los diputados, así como en la formulación de sus programas electorales. En tercer lugar, baste señalar la relación existente entre el derecho al voto en las elecciones parlamentarias y el hecho de verse directamente afectado por los actos de los

---

legítima del legislador a la hora de limitar la influencia de los ciudadanos residentes en el extranjero en las elecciones principalmente en aquellos asuntos que, aun siendo fundamentales, afectan esencialmente a los que residen en el país. El TEDH terminó afirmando que la ley no podía tener en cuenta cada caso individual y que la situación del demandante era diferente de la de un ciudadano residente en el país, lo que justificaba el requisito de residencia fallando que la demanda estaba mal fundada y era, además, inadmisibile.

<sup>881</sup> STEDH *Melnychenko c. Ucrania* (Demanda núm. nº 17707/02), de 19 de octubre de 2004 (definitiva 30 de marzo de 2005).

<sup>882</sup> *Ibid.*, § 57.

cuerpos políticos elegidos. Finalmente, el TEDH señaló la preocupación legítima del legislador a la hora de limitar la influencia de los ciudadanos residentes en el extranjero en las elecciones principalmente en aquellos asuntos que, aun siendo fundamentales, afectan esencialmente a los que residen en el país<sup>883</sup>.

En relación con el segundo aspecto, existen casos concretos de ciudadanos procedentes de regiones que tienen un estatuto particular en el Estado al que pertenecen. A título de ejemplo, la Comisión EDH se pronunció sobre la imposibilidad para los habitantes de Jersey de votar en las elecciones al Parlamento británico o incluso la imposibilidad para algunos demandantes de votar en las elecciones regionales celebradas en la región Trentino-Alto-Adigio<sup>884</sup> en cuyo caso la Comisión EDH afirmó que la condición de residencia no era arbitraria en sí misma, recordando las cuatro razones por las que se podía justificar el amplio margen de apreciación del Estado (anteriormente expuestos).

Otro caso por destacar es el caso *Py vs Francia* de 11 de enero de 2005 en el que el TEDH falló que la condición de residencia de 10 años exigida para votar en las elecciones del Congreso y de la asamblea de Nueva Caledonia no era contraria al art. 3 PA1. Aunque es el propio Tribunal el que establece que “este requisito de 10 años de residencia pudiera parecer desproporcionado al objetivo perseguido”, lo justifica más adelante al afirmar que cuando Francia ratificó el CEDH y su PA1 declaró que dichos textos “se aplicarían al conjunto del territorio de la República teniendo en cuenta, en lo que se refiere a los territorios de ultramar, las necesidades locales a que hace

---

<sup>883</sup> Decisión, *Hilbe vs Liechtenstein*, demanda 31981/96, op. cit; Decisión, *X. c. Reino Unido* (demanda núm. 7566/76), op. cit; Decisión, *X. c. Reino Unido* (demanda núm. 7730/76), 28 de febrero de 1979, op. cit; Decisión, *Luksch vs Alemania*, op. cit.; Decisión, *X y Asociación Y vs Italia*, 6 de mayo de 1981 (demanda núm. 8987/80), 6 de mayo de 1981; Decisión, *Nicoletta POLACCO y Alessandro GAROFALO vs Italia* (Demanda núm. 23450/94), 15 septiembre de 1997.

<sup>884</sup> Decisión, *Nicoletta POLACCO y Alessandro GAROFALO vs Italia*, op. cit. En este caso concreto, ambos demandantes, de nacionalidad italiana, no pudieron participar en las elecciones del Consejo regional de Trentino-Alto Adigio (región de Italia) porque no cumplían la condición previa de residencia ininterrumpida de cuatro años en dicha región en la fecha en que los comicios fueron convocados. La ley estipulaba que aquellas personas que no cumplieren con esta condición de residencia tenían derecho a votar en las elecciones del Consejo regional del distrito en el que hubiesen residido por más tiempo durante los últimos cuatro años, o incluso en las elecciones del Consejo regional del distrito correspondiente a su último lugar de residencia. Pero los demandantes alegaron que habían vivido en esta región casi toda su vida y que no tenían ningún interés en participar en las elecciones de otra región (Lacio) donde ya habían dejado de residir y a la que no querían regresar. La Comisión EDH señaló que este requisito de residencia legal ininterrumpida estaba diseñado para proteger a las minorías lingüísticas de habla alemana o ladina, grupo al que no pertenecían los demandantes. Los demandantes reconocieron en todo momento el margen de apreciación de los Estados con respecto a las modalidades del derecho de voto. Pero consideraron, sin embargo, que esta condición de residencia no podía justificarse como argumento para proteger a las minorías lingüísticas de Trentino-Alto Adigio, ya que -según ellos- esta teoría permitía votar en las elecciones locales a “elementos foráneos” domiciliados en la región durante más de cuatro años negando el derecho de voto a los “autóctonos” residentes en la región durante menos de cuatro años. El gobierno italiano incluso citó un caso en el que la Comisión EDH consideró compatible con el art. 3 PA1 la privación del derecho de voto a los ciudadanos belgas residentes en el Congo (Demanda núm. 1065/61, 30 mayo de 1961). La Comisión afirmó que la condición de residencia no era arbitraria en sí misma y recordó las 4 razones por las que se podía justificar el amplio margen de apreciación del Estado (motivos citados en el texto de este estudio). Así pues, la Comisión determinó que la protección de las minorías lingüísticas era legítima, que la privación del derecho de voto de los demandantes no era arbitraria y por ende no contraria al art. 3 PA1.

referencia el art. 63 del Convenio (ahora art. 56)<sup>885</sup>. Esto es, el TEDH aplica la “cláusula colonial” permitiendo que los Estados puedan tener en cuenta las necesidades locales de los territorios de ultramar a la hora de aplicar los derechos del Convenio. Así pues, para poder aplicar esta cláusula, el Estado necesita una “prueba decisiva y manifiesta de una necesidad”<sup>886</sup> que deberá ser “de naturaleza convincente para justificar la aplicación del art. 56 del CEDH”<sup>887</sup>. El Tribunal determinó que “después de una historia política e institucional atormentada, este requisito de residencia de diez años establecido por el estatuto del 19 de marzo de 1999 fue un elemento esencial en el apaciguamiento del cruento conflicto”<sup>888</sup>. A mayor abundamiento, el TEDH se apoyó igualmente en la comunicación del Comité de Naciones Unidas en el caso *Marie-Hélène Gillot y otros c. Francia*<sup>889</sup> según el cual “estos umbrales no resultan desproporcionados con relación a un proceso de descolonización que implique la participación de los residentes que, por encima de su filiación étnica o política, hayan contribuido y contribuyan a la edificación de Nueva Caledonia a través de sus vínculos suficientes con este territorio”<sup>890</sup>. Sudre señala, sin embargo, que esta solución “parece más dictada por consideraciones de conveniencia política que por rigor legal”<sup>891</sup> en el sentido que la cláusula de “necesidades locales” ha jugado en la jurisprudencia del TEDH muy raramente, y asume que el Estado proporciona “evidencia decisiva y abierta de una necesidad” que en este caso puede discutirse.

#### iv. Los antecedentes penales

El pasado judicial es un elemento que ha sido tenido en cuenta por el propio TEDH para restringir de derechos políticos a ciertos demandantes, o incluso para justificar la vulneración de dichos derechos por parte de algunos Estados.

Así, el TEDH ha privado de derechos políticos a determinados demandantes como consecuencia de una condena judicial previa, en particular, privó del derecho de sufragio activo y pasivo a aquellos que colaboraron durante la Segunda Guerra mundial. En una decisión de 1974 la Comisión EDH constató que en los Países Bajos, como en otros países, la *ratio legis* de las leyes que privaban de ciertos derechos políticos, y especialmente del derecho de voto de los condenados por incivismo, era impedir a ciertos grupos de personas (que habían abusado gravemente durante una guerra) del derecho de participación en la vida pública y de hacer un mal uso en el futuro de

---

<sup>885</sup> STEDH *Py c. Francia*, op. cit., § 59.

<sup>886</sup> Ibid. § 60; STEDH, *Tyrer c. Reino Unido* (Demanda núm. 5856/72) de 25 de abril de 1978, § 38; *Piermont c. Francia* (Demandas núms. 15773/89 y 15774/89), 27 de abril de 1995.

<sup>887</sup> STEDH, *Py c. Francia*, op. cit., § 60.

<sup>888</sup> Ibid. § 62.

<sup>889</sup> Naciones Unidas/CDH, *Comunicación No. 932/2000*, CCPR/C/75/D/932/2000 (2002), § 14.7.

<sup>890</sup> STEDH, *Asunto Py c. Francia*, op. cit., § 63.

<sup>891</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des élections*, 14ème édition, op. cit., p. 861.

sus derechos políticos, para evitar los ataques a la seguridad del Estado o a los cimientos de una sociedad democrática<sup>892</sup>. Esto implicaba la privación perpetua del derecho de voto.

Otros casos relacionados con el pasado judicial son aquellos relativos a las privaciones del derecho de voto de las personas privadas de libertad. En el caso *Albanese c. Italia*, el TEDH condenó la violación del art. 3 PA1 por la aplicación de una medida nacional (prevista en el art. 2 de un Decreto del Presidente de la República de 1967), que excluía a los condenados en procesos civiles, por quiebra de sus derechos de participación política, al considerar que “dicha medida no obedecía a ningún objetivo legítimo”<sup>893</sup>. El TEDH afirmó que “la limitación de los derechos electorales de las personas en bancarrota persigue una finalidad esencialmente punitiva, con el objetivo de devaluar y castigar al quebrado como un individuo indigno y vergonzoso por la única razón de que fue objeto de un procedimiento civil de quiebra”<sup>894</sup>. A mayor abundamiento, el Tribunal subrayó que “votar, lejos de ser un privilegio, constituye un derecho garantizado por el Convenio”<sup>895</sup>.

Es a partir del caso *Hirst vs Reino Unido*<sup>896</sup> donde se pone especial énfasis a la privación de los derechos políticos en materia penal y donde el TEDH deja de lado la doctrina del amplio margen de apreciación nacional, basada en la existencia de “una tradición histórica, una diversidad cultural

---

<sup>892</sup> Decisión, *X c. Países Bajos* (Demanda 6573/74), de 19 de diciembre de 1974. En este caso concreto, se privó al demandante de su derecho de voto debido a una condena por incivismo pronunciada después de la Segunda Guerra Mundial por un tribunal especial holandés. El demandante alegó que había sido privado de por vida del derecho de voto por incivismo, lo cual era en sí mismo una discriminación permanente contraria a los art. 3 PA1 y 10 del CEDH (solos o en concurso con el art. 14 del CEDH). La Comisión EDH reconoció que ciertas categorías de personas podían verse privadas del derecho de voto, siempre que ello no fuese arbitrario, y en este caso tuvo que determinar si la privación del derecho de voto después de una condena por incivismo era arbitraria y si obstaculizaba la libre expresión en relación con la elección del cuerpo legislativo. La Comisión consideró sin embargo que no era el caso. Decisión, *X c. Bélgica* (Demanda 8701/79), de 3 de diciembre de 1979; Decisión *Van Wambeke c. Bélgica* (Demanda núm. 16692/92) de 18 de septiembre de 1961.

<sup>893</sup> STEDH *Albanese c. Italia* de 23 de marzo de 2006, Demanda núm. 77924/01, § 49.

<sup>894</sup> *Ibid.*, § 48; STEDH *Vitello c. Italia* (Demanda núm. 77962/01), de 23 de marzo de 2006, § 42; STEDH *Campagnano, c. Italia* (Demanda núm. 77955/01), de 23 de marzo de 2006, § 48; STEDH *Bova c. Italia* (Demanda núm. 25513/02), de 24 de mayo de 2006, § 24; STEDH *Pantuso vs Italia* (Demanda 21120/02), de 24 de mayo de 2006, § 31; STEDH *Chiumiento c. Italia* (Demanda 3649/02), 24 de junio de 2006, § 31; STEDH *La Frazia c. Italia*, (Demanda núm. 3653/02), de 24 de junio de 2006, § 35; STEDH *Vertucci c. Italia* (Demanda núm. 29871/02), de 29 de junio de 2006, § 45; STEDH *Vincenzo Taiani c. Italia* (Demanda núm. 3638/02), de 13 de julio de 2006, § 34; STEDH *Taiani c. Italia* (Demanda núm. 3641/02), de 20 de julio de 2006, § 40.

<sup>895</sup> STEDH *Vitello c. Italia*, op. cit., § 43. STEDH *Albanese c. Italia*, op. cit., § 49. STEDH *Campagnano, c. Italia*, § 49; STEDH *Bova c. Italia*, § 25; STEDH *La Frazia c. Italia*, § 36; STEDH *Pantuso c. Italia*, § 32; STEDH *Chiumiento c. Italia*, § 32; STEDH *Vertucci c. Italia*, § 46; STEDH *Vincenzo Taiani c. Italia*, § 35; STEDH *Taiani c. Italia*, § 41.

<sup>896</sup> Asunto *Hirst c. Reino Unido* (No.2), demanda núm.74025/01, op. cit. Demanda interpuesta por un nacional británico que había sido condenado a cadena perpetua por haber cometido un homicidio. En aplicación de la Representation of the People Act de 1983, cualquier condena a pena privativa de libertad conllevaba automáticamente la privación del derecho de voto tanto en las elecciones parlamentarias como en las elecciones locales. El demandante alegaba que estaba totalmente privado del derecho de voto. El TEDH determinó que la ley impugnada privaba del derecho de voto a un gran número de personas y de manera indiferenciada, lo que implicaba una restricción general a todos los presos condenados que cumplieran su condena independientemente de la duración de su condena, de la naturaleza o gravedad del delito. El TEDH determinó que la exclusión del derecho de voto a los presos condenados a pena privativa de libertad era desproporcionada.



incuestionable y un pensamiento político”<sup>897</sup>, para empezar a exigir un fin legítimo que justificase la restricción del derecho de sufragio de los condenados. Este asunto supuso un punto de inflexión. En este sentido, si bien la Comisión EDH había estimado legítima la privación del derecho de sufragio por la comisión de delitos de traición o contra los principios de la sociedad democrática durante la Segunda guerra mundial<sup>898</sup>, en el caso de *Hirst c. Reino Unido* el TEDH aplicó un examen más escrupuloso y exigió controlar, por un lado, la existencia de un objetivo legítimo, esto es la existencia o no de arbitrariedad, y, por otro lado, la proporcionalidad de la medida. En relación con la arbitrariedad, aunque el gobierno inglés argumentase que dicha privación del derecho de voto a los condenados tenía como finalidad “prevenir el delito sancionando la conducta de los presos privados de libertad y mejorar la responsabilidad cívica y el respeto del Estado de Derecho”<sup>899</sup>, el TEDH no aceptó que dichos fines fueran los adecuados poniendo incluso en duda que la privación del derecho de voto tuviese alguna eficacia disuasoria del delito<sup>900</sup>. Además, consideró que “la medida carecía de proporcionalidad porque era una prohibición general automática”<sup>901</sup> introducida en la legislación de forma indiscriminada “independientemente de la duración de su pena, de la naturaleza o la gravedad de la infracción que hubiesen cometido [los presos] y sus circunstancias personales”<sup>902</sup>.

Así pues, una restricción tan “general, automática e indiferenciada a un derecho consagrado por el Convenio y de una importancia crucial sobrepasaba el margen de apreciación aceptable, por muy amplio que sea, y era incompatible con el art. 3 PA1”, con lo que el Tribunal sentenció que aunque el margen de apreciación era amplio, dicho margen no lo abarcaba todo<sup>903</sup>. En este sentido, para el TEDH, la privación del derecho de voto debe ser una excepción en la legislación nacional cuyas circunstancias de aplicación deben estar reguladas, debe adoptarlas un juez<sup>904</sup> atendiendo principalmente a la naturaleza, a la gravedad de la infracción y a la proporcionalidad de la medida restrictiva del derecho de voto de los condenados e incluso a la situación personal del

---

<sup>897</sup> Ibid. § 61.

<sup>898</sup> Application N° 6573/74, *X. v/ the Netherlands*, op. cit., p. 88.

<sup>899</sup> STEDH *Hirst c. Reino Unido* (No.2) (Demanda núm.74025/01), op. cit., § 74.

<sup>900</sup> Ibid. § 75.

<sup>901</sup> Ibid. § 76.

<sup>902</sup> Ibid. § 82.

<sup>903</sup> Ibid. § 82.

<sup>904</sup> STEDH *Frodl c. Austria* (Demanda núm. 20201/04), de 4 de octubre de 2010, §§ 34, 71. En este caso, el demandante, condenado a cadena perpetua por asesinato, alegó haber sido eliminado del registro electoral impidiéndosele votar para las elecciones locales a pesar de cumplir con los requisitos exigidos de edad, nacionalidad y residencia, lo que le privó de su derecho de sufragio. Por cuanto se refiere a la existencia de un objetivo legítimo que justifique la restricción del derecho de sufragio, el demandante subrayó que el Gobierno austríaco no enumeró de manera explícita en la legislación nacional los objetivos que perseguía la privación de libertad de los presos argumentando que simplemente por esta razón tal medida debía considerarse no conforme con el art. 3 PA1. Por cuanto se refiere a la proporcionalidad de tal restricción, el Gobierno austríaco argumentó, por un lado, que las disposiciones relativas a la privación de derechos estaban definidas de manera más estricta que aquellas recogidas en el asunto *Hirst* y que, por otro lado, el art. 44 (2) del Código Penal austríaco otorgaba al juez una gran discreción para decidir si la privación del derecho de sufragio debía entenderse como una sanción adicional para el acusado. El TEDH no entró a examinar dicha discreción porque la disposición del Código penal no era aplicable en el caso del demandante y declaró la violación del art. 3 PA1.

condenado<sup>905</sup>. Baste señalar que, para el Tribunal, las personas condenadas bajo detención están privadas de libertad, pero no del resto de sus derechos y por lo tanto “siguen gozando de todos sus derechos y libertades fundamentales garantizados en el CEDH, salvo del derecho a la libertad (...)”<sup>906</sup>.

El TEDH también cita la jurisprudencia canadiense, concretamente el asunto *Sauvé c. Canadá*<sup>907</sup>, en la que se afirmaba que el art. 51(e) de la Ley Electoral de Canadá de 1985, que negaba el derecho de voto de toda persona internada en una institución correccional cumpliendo una sentencia de dos o más años, era inconstitucional porque negar a los reclusos el derecho de voto era perder un medio de transmitirles valores democráticos y responsabilidad social, lo que es contrario a los principios de no exclusión, igualdad y participación del ciudadano e incompatible con el respeto de la dignidad humana, núcleo de la democracia canadiense y de la Carta de Derechos y Libertades canadiense. En la sentencia *Greens y M.T. c. Reino Unido*<sup>908</sup>, el Tribunal consideró que la violación del art. 3 PA1 se debió al incumplimiento por parte del Reino Unido de la modificación de las disposiciones legales pertinentes tal y como establecido en la sentencia *Hirst c. Reino Unido* (núm. 2) por ello, teniendo en cuenta la gran cantidad de solicitudes repetitivas, el Tribunal decidió aplicar el procedimiento de sentencia piloto a este caso. De conformidad con el art. 46 CEDH, el TEDH estableció un período de seis meses, a partir de la fecha en que la sentencia *Greens y M.T.* se convertiría, en definitiva, para promulgar una ley electoral que garantizase el

---

<sup>905</sup> STEDH *Frold c. Austria*, op. cit., § 35; STEDH *Scoppola c. Italia* (Demanda núm. 126/05), de 25 de mayo de 2012, § 102. En este caso el el demandante, nacional italiano, que mató a su esposa (habiendo primero intentado estranglarla con el cable telefónico que ella había usado para llamar a la policía y luego, disparándole varias veces mientras ésta salía del apartamento con sus hijos corriendo por las escaleras del edificio,) e hirió a uno de sus hijos (que había ido en auxilio de su madre), alegó que la prohibición del derecho de voto que se le había impuesto después de haber sido condenado a cadena perpetua infringía el art. 3 PA1. El TEDH sí que vio en este caso que la prohibición del derecho de sufragio justificaba el objetivo legítimo de respeto del Estado de Derecho, así como el buen funcionamiento y mantenimiento de la democracia. Además, para el Tribunal la aplicación de la prohibición del derecho de voto, en defecto de una decisión judicial ad hoc, no implicaba una violación del art. 3 PA1. El demandante había sido declarado culpable de una serie de delitos (entre otros, asesinato, tentativa de asesinato y malos tratos a miembros de su familia, tenencia ilícita de armas) que llevaron al Tribunal de Apelación de Roma a condenarle a cadena perpetua, aunque posteriormente se redujo la pena a 30 años de prisión. En estas circunstancias, el TEDH no pudo concluir que la prohibición del derecho de voto según la ley italiana era general, automática y poco concreta (razones que le llevaron a constatar en el caso *Hirst* (núm. 2) la violación del art. 3 PA1) por lo que, en este caso, el TEDH declaró que no existía violación del art. 3 PA1.

<sup>906</sup> STEDH *Frold c. Austria*, op. cit., § 25.

<sup>907</sup> *Sauvé v. Canada* (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. El asunto principal de este caso, de 31 de octubre de 2002, consistió en la constitucionalidad del art. 51(e) de la Ley Electoral de Canadá, según el cual las personas condenadas a pena de prisión de dos años o más no tenían derecho a votar. El tribunal tuvo que determinar si dicho artículo era compatible con el art. 1º de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, que establece que los derechos y libertades previstos en la Carta sólo se pueden restringir “[...] dentro de los límites razonables cuya justificación se pueda demostrar en el marco de una sociedad libre y democrática”. El Tribunal declaró la inconstitucionalidad del art. 51(e) de la ley electoral. Sin embargo, la discusión no fue fácil y se decidió por apenas por un voto.

<sup>908</sup> STEDH *Greens y M.T. c. Reino Unido* (Demanda núm. 60041/08 et 60054/08), de 23 de noviembre de 2010. En este caso, ambos demandantes cumplían una pena de prisión. El caso se refería al hecho de que el Reino Unido todavía no había cambiado su legislación, privando sistemáticamente del derecho de voto a los presos condenados tanto en las elecciones nacionales como europeas.

cumplimiento de la sentencia Hirst (núm. 2) dentro del plazo que determinase el Comité de Ministros del CdE<sup>909</sup>. A pesar de las “advertencias del Comité de Ministros al Reino Unido a lo largo de los años para aplicar la sentencia”<sup>910</sup>, el riesgo de demandas repetitivas ante el TEDH iba *in crescendo* y el TEDH determinó que se habían registrado unas 1.500 demandas y unos 70.000 detenidos<sup>911</sup> lo que constituía una agravante de la responsabilidad del Estado en relación con la Convención<sup>912</sup>.

En la STEDH *McHugh y otros c. Reino Unido*<sup>913</sup>, el TEDH volvió a condenar al Reino Unido por mantener una legislación que privaba del derecho de sufragio, con carácter general, a las personas reclusas. La obstinación del Reino Unido en el incumplimiento del CEDH mereció la censura del TEDH en los asuntos *Greens y M.T. c. Reino Unido* y *Firth y otros c. Reino Unido*<sup>914</sup>. Sin embargo, no ha sido el Reino Unido el único Estado miembro del CdE condenado por vulnerar el derecho de sufragio de los presos; también lo han sido Austria<sup>915</sup>, Rusia<sup>916</sup> y Turquía<sup>917</sup>.

#### v. La salud mental

En el caso de la privación del derecho de voto a personas con problemas de salud mental o discapacidad intelectual, el TEDH aplica igualmente un “control estricto”<sup>918</sup> y, utilizando la doctrina del caso Hirst, declaró incompatible con el art. 3 PA1 la privación automática del derecho de voto a todas aquellas personas que padeciesen algún tipo de desorden mental o intelectual, exigiendo que dicha medida sólo pudiese ser adoptada tras una evaluación judicial de su aptitud para el ejercicio del voto<sup>919</sup>, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Buenas prácticas en materia electoral<sup>920</sup>. Así pues, para el TEDH, cuando se restringen derechos fundamentales a un

<sup>909</sup> STEDH *Greens y M.T. c. Reino Unido*, op. cit., § 115.

<sup>910</sup> Committee of Ministers, *Interim Resolution, Decision on Hirst No. 2, judgment of 06/10/2005*, 15 September 2010. CM/De/Dec (2010)1092/6, § 3. CM/Res DH(2009)160.

<sup>911</sup> STEDH *Greens y M.T. c. Reino Unido*, op. cit., § 111.

<sup>912</sup> STEDH *Broniowski c. Polonia* [GC], (Demanda núm. 31443/96), de 22 junio de 2004, § 193.

<sup>913</sup> STEDH *McHugh y Otros c. Reino Unido*, (Demanda núm. 51987/08 y otras 1 014), de 10 de febrero de 2015 (Demanda núm. 51987/08 y otras 1 014). Este caso involucró a 1 015 detenidos que, como resultado de su sentencia automática a una pena privativa de libertad, no podían ejercer su derecho de voto en las elecciones. El Tribunal falló que hubo una violación del art. 3 PA1 porque el caso era idéntico a otros casos de derecho de sufragio activo de prisioneros en los que se había encontrado una violación del derecho de voto y la legislación pertinente no había sido modificada.

<sup>914</sup> STEDH, *Firth y otros c. Reino Unido* (Demandas núms. 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 and 49036/09), de 15 de diciembre de 2014.

<sup>915</sup> STEDH *Frold c. Austria*, op. cit.

<sup>916</sup> STEDH *Anchugov y Gladkov c. Rusia* (Demandas núms. 11157/04 y 15162/05), de 4 de julio de 2013.

<sup>917</sup> STEDH *Söyler c. Turquía*, (Demanda núm. 29411/07), de 17 de septiembre de 2013; STEDH *Murat Vural c. Turquía* (Demanda núm. 9540/07), de 21 de octubre de 2014.

<sup>918</sup> STEDH, Asunto *Alajos Kiss c. Hungría* (Demanda núm. 38832/06), de 20 de mayo de 2010 (definitiva en 20 agosto de 2010).

<sup>919</sup> *Ibid.* § 44.

<sup>920</sup> Consejo de Europa/Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral- Directrices e informe explicativo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, § 6.d), pp. 30.

grupo particularmente vulnerable de la sociedad, como es el caso de las personas con discapacidad mental, el Estado tiene un margen de apreciación mucho más estrecho y debe disponer de razones muy poderosas para imponer tales restricciones. Esto se justifica por el mero hecho de que estos grupos fueron sometidos a un trato desfavorable en el pasado, lo que llevó a excluirlos de la sociedad<sup>921</sup>.

vi. Las incompatibilidades de cargos electos y profesionales

A pesar de no aparecer explícitamente recogidos en el Código de buenas prácticas en materia electoral, existen tres supuestos en los que se aprecia una restricción al derecho de sufragio pasivo. Un primer supuesto aparece en caso de que exista una acumulación de mandatos parlamentarios. En el asunto *M c. Reino Unido*<sup>922</sup>, la elección del demandante a la Asamblea de Irlanda del Norte fue considerada nula porque dicho demandante ya era miembro del Parlamento de la República de Irlanda.

Un segundo supuesto de restricción del derecho de sufragio aparece en aquellas situaciones de incompatibilidad entre un cargo electo y un puesto de funcionario. En un primer asunto del TEDH, la anulación de la elección de cinco diputados por haber ejercido unas funciones públicas durante más de tres meses (en los tres años anteriores a las elecciones) no fue considerada una violación del art. 3 PA1<sup>923</sup>. El TEDH determinó que “para el buen funcionamiento y el mantenimiento del sistema democrático” la inelegibilidad tenía un doble objetivo: por un lado permitía “asegurar la igualdad de los medios de influencia entre los candidatos de diversas tendencias políticas, ya que los titulares de funciones públicas pueden tener a veces ventajas de forma abusiva en detrimento de los demás”; y por otro lado pretendía “preservar al cuerpo electoral de presiones de los titulares de funciones públicas que, en razón de tales funciones, deben adoptar numerosas e importantes decisiones y disponen de un gran prestigio a los ojos de los administrados, de manera que podrían orientar su voto”<sup>924</sup>. Así pues, el TEDH corrigió las conclusiones de la Comisión EDH (que había determinado con anterioridad que sí existía violación del art. 3 PA1) y validó la restricción al derecho de sufragio pasivo alegando que no se violaba dicha disposición<sup>925</sup>. Otra sentencia hace referencia a cuatro ciudadanos británicos que trabajaban como funcionarios de la administración local y que denunciaron un reglamento nacional que limitaba el ejercicio de actividades políticas

---

<sup>921</sup> Ibid. § 42.

<sup>922</sup> Decisión, *M c. Reino Unido* (Demanda núm. 10316/83), de 7 de marzo de 1984. En este caso, la Comisión EDH consideró que había dudas para saber si la Asamblea de Irlanda del Norte podía considerarse un "cuerpo legislativo", en el sentido de art. 3 PA1. Sin embargo, la Comisión EDH no consideró necesario fallar sobre este aspecto ya que la demanda era inadmisibile. La razón por la que no se le permitió ocupar al demandante su escaño en la asamblea de Irlanda del Norte fue porque el demandante era miembro del cuerpo legislativo de Irlanda, hecho no permitido por una ley de 1975, debido a que Irlanda era un Estado que no formaba parte de la Commonwealth. La demanda estuvo mal fundada.

<sup>923</sup> STEDH, *Gitonas y otros c. Grecia* (Demandas núms. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 y 27755/95), de 1 julio de 1997.

<sup>924</sup> Ibid. § 40.

<sup>925</sup> Ibid., § 38.

a aquellos funcionarios locales que ocuparan “puestos sometidos a restricciones en el plano político” impidiéndoles presentarse como candidatos tanto a las elecciones locales, nacionales y europeas o incluso para participar en campañas electorales. Para los demandantes, estas restricciones socavaban la libre expresión de la opinión del pueblo a la hora de elegir el cuerpo legislativo porque limitaban el abanico de candidatos que se presentaban a los electores<sup>926</sup>. El TEDH finalmente falló que no existía violación del art. 3 PA1 y que el objetivo legítimo consistía en garantizar la imparcialidad política de los demandantes<sup>927</sup>.

Un tercer supuesto consiste en la prohibición del derecho de sufragio pasivo a ciertos profesionales. En un primer asunto, relativo al rechazo de la candidatura de una jueza a las elecciones parlamentarias por incompatibilidad de funciones<sup>928</sup>, el TEDH determinó que la obligación de dimitir tanto de los funcionarios públicos como de aquellas personas que desempeñasen otras funciones en el sector público no era desproporcionada al objetivo perseguido, a saber, la independencia de la administración pública<sup>929</sup>. El TEDH consideró que la prohibición

---

<sup>926</sup> STEDH *Ahmed y otros c. Reino Unido* (Demanda núm. 22954/93) (65/1997/849/1056), de 2 septiembre de 1998, § 73.

<sup>927</sup> *Ibid.*, §§ 75, 76.

<sup>928</sup> Decisión, *Brike c. Letonia*, de 29 de junio de 2000 (Demanda núm. 47135/99). La Comisión Electoral Central de Letonia registró a la demandante en la lista de candidatos para las elecciones parlamentarias de Letonia del 3 de octubre de 1998. La demandante solicitó también sus vacaciones anuales pagadas para el período comprendido entre el 3 de agosto y el 6 de septiembre de 1998, vacaciones que obtuvo y tras obtener el acuerdo la demandante solicitó al ministro de justicia una baja temporal (después de sus vacaciones hasta la fecha de las elecciones) para poder participar en la campaña electoral. En su solicitud, la demandante alegó que, a pesar de no haber solicitado tal licencia con anterioridad, en ningún caso podía realizar su trabajo durante al menos un mes después de sus vacaciones por problemas de salud. El ministro de justicia le recordó a la demandante que, de conformidad con el art. 6 § 1 de la Ley de Elecciones Parlamentarias, cuando un juez postulaba para las elecciones tenía que: a) abandonar el cargo de juez en el plazo de un mes desde su registro en la lista de candidatos; y b) entregar a la Comisión Central Electoral un certificado de confirmación. Además, según el ministro, el caso planteado por la demandante no correspondía a ninguno de los motivos para la baja temporal de juez regulados en la Ley nacional. Aunque la demandante solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento una interpretación de la Ley del servicio Judicial y de la Ley a las elecciones parlamentarias, la demandante nunca obtuvo respuesta. La Comisión Electoral Central eliminó a la demandante de la lista de candidatos, de conformidad con la Ley de Elecciones Parlamentarias según la cual, cualquier persona que no hubiese renunciado de conformidad con el art. 6 § 1 de la misma debía ser eliminada de la lista de candidatos para las elecciones. La demandante recurrió esta decisión destacando que la Ley sobre el Servicio Judicial preveía la renuncia de un juez de su cargo sólo si era elegido o nombrado para otro puesto, pero no preveía la renuncia del juez en caso de que éste postulase para las elecciones o participase en una campaña electoral. Sobre la base de un certificado emitido por el Latvian Language Institute, la demandante argumentó que la Ley del Servicio Judicial contenía el término "atbrīvot" ("despedir a [alguien] de su cargo" o "Atlaista"), que implicaba una renuncia definitiva, mientras que la expresión utilizada en el art. 6 § 1 de la Ley de Elecciones Parlamentarias, "atstāt amatu" ("abandonar el puesto") era mucho más vaga y podía abarcar los dos supuestos: el de una renuncia definitiva, que solo podía ser decidida por el Parlamento a propuesta del ministro de justicia, y la de una baja temporal, ordenado sólo por el ministro de justicia. La demandante también se refirió al Código deontológico judicial de Letonia, que estipulaba que un juez debía suspender temporalmente el desempeño de sus funciones cuando participase en las elecciones parlamentarias o municipales, pero que no estaba obligado a dejar su puesto definitivamente durante la campaña electoral. La demandante afirmó que no ejercería sus funciones como juez durante la campaña electoral porque después de sus vacaciones iba a ausentarse del servicio por motivos de salud hasta finales de octubre. Por razones de jurisdicción, el recurso se remitió al Tribunal regional de Riga, que, mediante una sentencia definitiva y no apelable de 18 de septiembre de 1998, la desestimó alegando que la decisión de la Comisión Electoral Central era conforme a derecho.

<sup>929</sup> Véase STEDH *Gitonas y otros c. Grecia*, op. cit., §§ 29 y 44; STEDH *Ahmed y otros c. Reino Unido*, §§ 73 y 75.

del derecho de sufragio pasivo se aplicaba igualmente a los miembros del poder judicial, cuya “independencia, imparcialidad y neutralidad son valores comunes a los Estados firmantes del Convenio”. Y el TEDH concluyó que “la inelegibilidad de los jueces estaba dirigida a garantizar a todo litigante los derechos protegidos por el art. 6 § 1 del Convenio”<sup>930</sup>.

Una segunda sentencia hizo referencia a la renuncia del cargo de diputado por la existencia de una incompatibilidad entre el mandato de diputado y el ejercicio de abogado<sup>931</sup>. El TEDH, sin entrar a valorar esta prohibición como tal<sup>932</sup>, determinó que la misma se encontraba en muy raras ocasiones en otros Estados europeos<sup>933</sup> y que, aunque la privación del derecho de sufragio pasivo persiguiese un objetivo legítimo, no debía tener como resultado la ineficacia del derecho ya fuese porque las condiciones se habían introducido demasiado tarde, demasiado temprano o incluso porque no eran lo suficientemente claras<sup>934</sup>. El demandante, como se vio obligado a renunciar a sus funciones parlamentarias para ejercer su actividad profesional, “sufrió una interferencia injustificable en su vida privada y profesional”<sup>935</sup> por lo que adujo también violación del art. 8 CEDH. Como ninguna razón convincente justificó la aplicación de esta incompatibilidad, el TEDH apeló al principio de confianza legítima y declaró por unanimidad que se violaba art. 3 PA1.

---

<sup>930</sup> Decisión, *Brike c. Letonia*, op. cit., concretamente en la parte “En Droit, § 1”.

<sup>931</sup> STEDH *Lykourazos c. Grecia*, de 15 de junio de 2006 (Demanda núm. 33554/03). En este caso el demandante, un abogado de nacionalidad griega, postuló como diputado para las elecciones legislativas griegas del 9 de abril de 2000. Con 66 años, y cuando estaba en la cima de su carrera como abogado, fue elegido diputado por un período parlamentario de cuatro años. En 2003, una electora del mismo distrito que el demandante (Sra. Apostolou), recurrió ante el Tribunal Supremo Especial el mandato parlamentario del demandante basándose en la incompatibilidad entre el cargo de diputado y el ejercicio de la profesión de abogado del demandante. El nuevo art. 57 de la Constitución griega establecía que los deberes de un diputado eran incompatibles con el ejercicio de cualquier profesión, al tiempo que preveía la introducción de excepciones legales por vía legislativa. Sin embargo, la ley de aplicación nunca fue promulgada, ya que el proyecto de ley fue rechazado por la Cámara de Diputados en febrero de 2003. Sin embargo, el art. 115 (7) de la Constitución revisada establecía que la incompatibilidad profesional en cuestión entraría en vigor con la promulgación de la ley de aplicación prevista en el art. 57 y, a más tardar, el 1 de enero de 2003 (párrafo 16). El demandante alegó que: a) la incompatibilidad profesional no podía entrar en vigor hasta que no se adoptara la ley de aplicación; b) que dicha incompatibilidad no podría aplicarse a los diputados que habían sido elegidos antes de la revisión constitucional; y que c) desde el 1 de enero de 2003 (el demandante) había ejercido de manera *pro bono*, por lo que no podía considerarse que hubiese ejercido una profesión, tal y como establecía art. 57. Finalmente, el 3 de julio de 2003, el Tribunal Supremo Especial privó al demandante de su mandato parlamentario negándose a considerar que el demandante no ejercía como abogado porque no obtenía remuneración alguna. Conviene destacar, sin embargo, que tres miembros del tribunal consideraron que “el concepto de ejercicio de una profesión está estrechamente vinculado a la percepción de una fuente de ingresos, en particular a través de una actividad sistemática y duradera, practicada para garantizar la subsistencia [del individuo]”. El Tribunal Supremo Especial no sólo privó al demandante de sus funciones parlamentarias, sino que también privó a los votantes del demandante de un candidato, que había sido elegido libre y democráticamente. El TEDH consideró que el gobierno griego no presentó ninguna razón convincente relativa al orden democrático que justificara la aplicación inmediata de una incompatibilidad absoluta por lo que socavó la esencia de los derechos garantizados por el art. 3 PA1 y declaró la violación de esta disposición.

<sup>932</sup> *Ibid.*, § 53. (citado de la manera siguiente: “el Tribunal no tiene por qué expresar su punto de vista sobre la prohibición general de ejercer ninguna profesión”).

<sup>933</sup> *Ibid.*, § 53.

<sup>934</sup> En la sentencia *Lykourazos c. Grecia*, la incompatibilidad profesional de los diputados se aplicó de forma inmediata de tal manera que los diputados fueron privados de sus mandatos incluso cuando esta nueva condición no existía en el momento de su elección.

<sup>935</sup> STEDH *Lykourazos c. Grecia*, op. cit., § 59.

- vii. Las leyes que prohíben ocupar cargos en la función pública (leyes de lustración o de depuración)

Existen varias sentencias que hacen referencia a la privación del derecho de sufragio pasivo (negación del derecho a ser candidato) a determinadas personas en base a su afiliación pasada a determinados partidos políticos o incluso a sus servicios de seguridad.

En el asunto *Zdanoka c. Letonia*<sup>936</sup> se recoge la privación del derecho de sufragio pasivo a una ciudadana letona, miembro del partido comunista letón, porque había participado de forma activa en las actividades de dicho partido dirigidas a cuestionar la declaración de independencia de Letonia. El TEDH admitió que la privación del derecho de sufragio perseguía el objetivo legítimo de “protección de la independencia del Estado, del orden democrático y de la seguridad nacional”<sup>937</sup>. Además, como la restricción no estaba limitada en el tiempo, recordó que la inelegibilidad perpetua sólo estaba justificada en el caso de delitos penales particularmente graves (como crímenes de guerra o alta traición), y consideró que excluir del poder legislativo a los líderes del antiguo régimen podría haber estado justificada durante los primeros años posteriores a la restauración de la independencia de Letonia. Según el Tribunal, la legislación impugnada no pretendía “castigar a quienes habían participado activamente en el partido comunista, sino a proteger la integridad del proceso democrático excluyendo a quienes habían desempeñado un papel activo y de liderazgo en un partido directamente involucrado en el derrocamiento violento del régimen democrático recientemente establecido”<sup>938</sup>. Además, determinó que la inelegibilidad prevista en la ley nacional letona constituía una medida especial de derecho público que regía el acceso a la vida política al más alto nivel y que las autoridades letonas en su calidad de garantes del orden democrático, se les permitía un margen de maniobra suficiente para evaluar las necesidades de la sociedad y para determinar si la medida seguía siendo necesaria<sup>939</sup>. El TEDH falló que si bien no había violación del art. 3 PA1 el Parlamento letón debía “controlar la restricción en cuestión para ponerle fin en breve”, ya que la inacción del Parlamento a este respecto “podría llevar al Tribunal a reconsiderar su conclusión”<sup>940</sup>.

En otra sentencia<sup>941</sup>, el demandante alegó que al prohibírsele presentarse como candidato en las elecciones legislativas por haber trabajado en las Fuerzas Fronterizas de la Unión Soviética (subordinadas al KGB) las autoridades letonas habían infringido sus derechos bajo el art. 3 PA1. El TEDH declaró inelegible a quienes "son o han sido agentes de seguridad pública, servicios de

<sup>936</sup> Asunto importante porque el TEDH asienta los principios generales de interpretación del art. 3 PA1.

<sup>937</sup> STEDH *Zdanoka c. Letonia*, *op. cit.*, § 74.

<sup>938</sup> *Ibid.*, § 122.

<sup>939</sup> *Ibid.*, § 134.

<sup>940</sup> *Ibid.*, § 135.

<sup>941</sup> STEDH *Adamsons vs Letonia* (Demanda núm. 3669/03), de 24 de junio de 2008; STEDH *Petkov y otros c. Bulgaria* (Demandas núms. 77568/01, 178/02 y 505/02), de 11 de junio de 2009; OSCE / ODIHR, *Election Observation Mission: Saeima elections of 5 October 2002*, Final report, 20 November 2002, p. 3-5.

inteligencia u órganos de contraespionaje de la URSS, de la RSS de Letonia o de un Estado extranjero<sup>942</sup>. El Tribunal no vio en la biografía del demandante ningún acto que mostrase su oposición o su hostilidad a la independencia y el orden democrático de Letonia<sup>943</sup>. Además, el demandante ocupó el cargo de ministro del interior y no fue hasta el año 2002 que fue declarado inelegible, esto es, diez años después de una notable carrera militar y política en Letonia. Así pues, el TEDH declaró la violación del art. 3 PA1, ya que no existía ninguna razón que justificase la inelegibilidad habida cuenta que el demandante demostró su “lealtad al Estado letón y su compromiso con los valores democráticos”<sup>944</sup>.

Así pues, las condiciones para la privación del derecho de sufragio pasivo pueden ser menos estrictas que aquellas relativas a la privación del derecho de sufragio activo, porque al encontramos ante una función pública puede ser legítimo inhabilitar a determinadas personas para ocupar ciertos cargos por razón del interés público.

#### b) Los censos electorales

Para garantizar el sufragio universal es importante que existan censos electorales actualizados donde los votantes puedan inscribirse a petición propia. En numerosos países estos censos suelen poseer errores o estar incompletos debido a, por ejemplo, una inscripción incorrecta, la omisión de ciertos votantes, la no verificación de las listas electorales, la falta de experiencia del personal de la administración o los movimientos de la población. Por ello, para que estos censos sean fiables deben cumplir ciertas características como son: ser permanentes, deben poder actualizarse de manera periódica, deben publicarse, deben contar con un procedimiento administrativo que permita inscribirse a los votantes y rectificar cualquier error<sup>945</sup>. El Código de buenas prácticas en materia electoral establece que la existencia de un censo adicional puede poner fin a las numerosas dificultades que experimentan muchas personas que desde la publicación del censo electoral han cambiado de domicilio, o que han alcanzado la edad legal para ejercer el voto.

Son varios los ejemplos de la jurisprudencia europea en relación con el censo electoral. En un primer caso, una demandante protestó por la inscripción de su nombre de mujer casada en las listas electorales. La Comisión EDH determinó que en tal supuesto no había discriminación alguna, ya que el procedimiento reflejaba una “realidad de la sociedad neerlandesa contemporánea”<sup>946</sup> y que el registro electoral tenía “una función administrativa que no afectaba a la población directamente”<sup>947</sup>. La Comisión declaró la demanda inadmisibile, alegando que la inscripción del nombre de mujer casada en el censo electoral no constituía una restricción de los derechos reconocidos en el art. 3 PA1 y tampoco una discriminación, ya que no reflejaba su estatus marital.

---

<sup>942</sup> Ibid., § 117.

<sup>943</sup> Ibid., § 128.

<sup>944</sup> Ibid., § 129.

<sup>945</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Informe explicativo, op. cit., § 7.

<sup>946</sup> Decisión, *X. c. Países Bajos* (Demanda núm. 9250/81), 3 de mayo de 1983, p. 179.

<sup>947</sup> Ibid.



En un segundo caso<sup>948</sup>, un nacional francés, residente fuera de Francia, se instaló finalmente en Francia (en lo que se conoce como “Francia metropolitana”), sin solicitar su baja del censo electoral de Tánger cuestionando el procedimiento de baja del censo electoral porque no pudo votar en las elecciones europeas. El TEDH determinó que el hecho de que no hubiese podido votar “no afectó ni al resultado de las elecciones, ni a la libre expresión de la opinión del pueblo” y afirmó que “la obligación de respetar las formalidades de borrar y luego de inscribirse en una nueva lista, dentro del período prescrito, no redujo los derechos del demandante”. El Tribunal determinó igualmente que las limitaciones que tuvo el demandante se encontraban dentro del amplio margen de apreciación que tienen los Estados, por lo que tanto las limitaciones, como el rechazo al voto del demandante, no fueron desproporcionadas. El TEDH desestimó la demanda afirmando que “el procedimiento para la revisión anual de las listas electorales” perseguía el objetivo legítimo de “garantizar el establecimiento de listas electorales en condiciones satisfactorias de tiempo y control” para “permitir la conducción adecuada del voto y evitar maniobras fraudulentas”<sup>949</sup>.

Fue en el asunto del *Partido laborista de Georgia c. Georgia*<sup>950</sup> donde se planteó al TEDH la violación del derecho de sufragio debido a las múltiples irregularidades en el registro de los votantes que impidieron que muchos georgianos pudieran expresar su opinión en las elecciones

---

<sup>948</sup> Decisión, *Abdelkader BENKADDOUR c. Francia* (Demanda núm. 51685/99), 18 de noviembre de 2003. Un demandante de nacionalidad francesa solicitó registrarse en el censo del municipio de Pau sin solicitar su eliminación del censo de Tánger donde todavía estaba registrado. El 15 de marzo de 1998, el demandante votó en la ciudad de Pau en las elecciones regionales. Posteriormente, el 2 de junio de 1998, el demandante envió al municipio de Billère una solicitud de inscripción en su censo electoral (con efecto a partir del 1 de marzo de 1999) solicitando su baja del censo electoral de Pau. Mediante carta de 4 de febrero de 1999, el cónsul adjunto francés en Tánger informó al demandante que ya no figuraba en la lista del centro de votación de ese distrito consular. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) informó al alcalde del municipio de Billère que el demandante estaba registrado en un centro de votación en el extranjero durante el período del 15 de abril al 14 de abril de 2000. El 13 de junio de 1999, el demandante se presentó en el colegio electoral de Billère para votar en las elecciones europeas, pero el presidente de la mesa electoral le negó el derecho de voto porque estaba registrado en otra circunscripción, concretamente en un consulado de Francia en el extranjero. Tras la queja del demandante, el alcalde de Billère le respondió que no se le había permitido votar por la información recibida del INSEE por lo que, si quería votar en Francia, tenía que solicitar su baja del Ministerio de Asuntos Exteriores antes del 31 de diciembre de 1999. Como el demandante solicitó su baja de la lista del centro de voto de Tánger, su nombre dejó de figurar en dicho censo electoral. La carta del Consulado General y su presencia física en Billère excluía cualquier riesgo de fraude por doble votación y según el demandante ello no pudo justificar la prohibición de que votara por lo que consideró que fue sometido a una sanción desproporcionada y que no pudo ejercer su deber cívico.

<sup>949</sup> Ibid.

<sup>950</sup> STEDH *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), de 8 Julio de 2008, §§ 82-83. En este caso, las reglas para el registro del censo electoral se modificaron inesperadamente justo un mes antes de la elección. Aunque el TEDH admitiese que el nuevo sistema de registro electoral no fuese perfecto, otorgó mayor importancia al hecho de que las autoridades no habían escatimado esfuerzos para que la papeleta electoral fuese más justa. Además, las autoridades electorales tuvieron que enfrentarse al desafío de solucionar fallos en el censo electoral en unos plazos muy breves, con una situación política “posrevolucionaria” y por eso el esperar una solución de las autoridades habría sido incluso una carga excesiva. Incluso los electores tuvieron que verificar que estaban registrados y solicitar cualquier corrección. El TEDH consideró que esto se encontraba dentro del margen de apreciación del Estado y por ello no se producía una violación del art. 3 PA1 en relación con la composición de las comisiones electorales, pero que sí que se violaba el art. 3 PA1 en relación con la privación del derecho de voto de los votantes de los distritos de Khulo y Kobuleti.

parlamentarias. Es en esta sentencia donde el TEDH establece que “el establecimiento de un sistema para permitir el registro de todos los votantes elegibles es propicio para la preservación de los principios de universalidad e igualdad del voto, así como para el mantenimiento de la confianza general en la administración pública y en el proceso electoral”<sup>951</sup> de tal manera que “la imprecisión del censo electoral puede socavar gravemente el disfrute práctico y efectivo de los derechos electorales garantizados por el art. 3 PA1”<sup>952</sup>. El TEDH determinó que la efectividad del derecho a presentarse a las elecciones como candidato estaba “indudablemente vinculada al ejercicio equitativo del derecho de voto”<sup>953</sup> y por ello afirmó que si un censo electoral no contenía a ciertos electores y/o permitía que otros pudiesen registrarse varias veces, ese mal funcionamiento afectaba a los intereses del electorado y distorsionaba también la posibilidad de los candidatos de buscar los votos de los electores en condiciones de igualdad y equidad. A mayor abundamiento, el TEDH determinó que debido a que las autoridades electorales georgianas tuvieron que lidiar con una serie de deficiencias importantes del censo electoral en un tiempo muy reducido y en una situación política posrevolucionaria, la modificación inesperada de las reglas del registro en el censo electoral un mes antes de las elecciones parlamentarias fue un trámite conforme al art. 3 PA1<sup>954</sup>. De igual manera, el TEDH ratificó el amplio margen de apreciación del Estado en lo que respecta al sistema de inscripción del censo electoral<sup>955</sup> y consideró que el sistema de inscripción activo en el censo electoral no podía constituir en sí mismo una violación del derecho del partido demandante a presentar candidatos para la elección. Así pues, para el Tribunal no hubo violación del art. 3 PA1, porque este sistema no fue la razón del fraude electoral sino, más bien al contrario, un intento razonable para remediarlo<sup>956</sup>.

c) Las condiciones de la presentación de candidaturas

Dos son los procedimientos recogidos en el Código de buenas prácticas en materia electoral para la presentación de candidaturas: por un lado, la recopilación de un cierto número de firmas, para el que la ley no debe exigir más del 1% de las firmas de los votantes<sup>957</sup>, para evitar cualquier tipo de manipulación; y por otro lado, el establecimiento de un depósito que se reembolsa sólo si el candidato o el partido recoge más de un determinado porcentaje de sufragios<sup>958</sup>.

Por cuanto respecta a la recopilación de un cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, la jurisprudencia europea dispone de ejemplos donde se pone de manifiesto que dicha recopilación no es contraria al derecho a unas elecciones libres. Así se constata en el caso *X. c.*

---

<sup>951</sup> Ibid., § 82

<sup>952</sup> Ibid., § 82.

<sup>953</sup> Ibid., § 83.

<sup>954</sup> Ibid., § 89.

<sup>955</sup> Ibid., § 90.

<sup>956</sup> Ibid., § 92.

<sup>957</sup> Conseil de l'Europe, *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, p. 24 (CDL(99) 66, p. 9).

<sup>958</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Informe explicativo, op. cit., § 8.

*Austria*<sup>959</sup> y en el caso *Asensio Serqueda c. España*<sup>960</sup> en los que la Comisión EDH validó sendas leyes nacionales que prescribían la recogida de una serie de firmas. En el primer caso, la Comisión EDH declaró inadmisibles una demanda en la que se rechazaba la lista electoral de un partido político por no ir acompañada de 200 firmas, tal y como exigía la ley austríaca sobre las elecciones a la dieta provincial (*Landtagswahlordnung*). En el segundo caso, la Comisión EDH declaró igualmente inadmisibles una demanda en la que se rechazaba la candidatura de un demandante al Senado español porque dicha candidatura necesitaba el apoyo del 1% de las personas inscritas en las listas electorales de una provincia, tal y como preveía la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) española. En ambos casos, la Comisión EDH determinó que los Estados podían fijar ciertos límites al derecho al voto y al derecho a presentarse a las elecciones (derecho de sufragio activo y pasivo), siempre y cuando tales límites no fuesen arbitrarios y no afectasen a la libre expresión de la opinión de la gente. Así pues, en un caso, la Comisión determinó que solicitar 200 firmas era un “requisito que cualquier partido político con alguna posibilidad de éxito puede cumplir fácilmente”<sup>961</sup>, y en otro caso que “el porcentaje de firmas requeridas para la presentación de candidaturas al Senado es el mismo para todas las circunscripciones” y “requerir un número diferente de firmas, dependiendo de la población de cada circunscripción, no constituye una medida discriminatoria”<sup>962</sup>.

Por cuanto afecta a las modalidades en la que deben presentarse esas firmas para la presentación de una candidatura, el TEDH validó el requisito de acompañar las firmas de los certificados de registro de los firmantes en los libros electorales. Así, el TEDH declaró inadmisibles una demanda alegando que dichos arreglos prácticos “persiguen el objetivo legítimo de garantizar que los firmantes tienen capacidad electoral y que cada uno de ellos solo respalda una candidatura”<sup>963</sup>, con

<sup>959</sup> Decisión, *X c. Austria* (demanda núm. 7008/75) 12 de julio de 1976.

<sup>960</sup> Decisión, *Asensio Serqueda vs España* (demanda núm. 23151/94), 9 de mayo de 1994.

<sup>961</sup> Decisión, *X c. Austria*, op. cit.

<sup>962</sup> Decisión, *Asensio Serqueda vs España*, op. cit.

<sup>963</sup> Decisión, *Brito da Silva Guerra y Sousa Magno c. Portugal* (Demanda núm. 26712/06 y 26720/06), de 17 de junio de 2008. En estos dos casos, los demandantes interponen demanda porque se rechazaron sus candidaturas para las elecciones presidenciales de 2006 en Portugal. Por cuanto hace al primer caso, el Sr. Luis Filipe Brito da Silva Guerra (demandante) presentó (el 23 de diciembre de 2005) 7.808 firmas de ciudadanos en apoyo de su candidatura. El 26 de diciembre de 2005, el Tribunal Constitucional (TC) portugués realizó un examen preliminar de su formulario de solicitud y encontró que 1.007 de las 7.808 firmas no estaban acompañadas por los correspondientes certificados de votante. Invitó al demandante a regularizar su formulario de solicitud y a presentar el mínimo legal de 7 500 firmas en el plazo de dos días. Esta información le fue comunicada al demandante ese mismo día a las 21h15. El 28 de diciembre de 2005, el demandante presentó ante el TC una lista de 450 votantes alegando que esa lista había sido impresa desde la página web de la Comisión Electoral y que contenía la identificación de los electores que apoyaban su candidatura. También presentó 53 firmas por fax, declarando que los originales se depositarían en la Secretaría del TC al día siguiente. Al día siguiente (29 de diciembre de 2005) el TC desestimó la solicitud del demandante por no haber obtenido el número requerido de firmas alegando que sólo podía tener en cuenta las firmas que habían llegado antes de la hora de cierre de la Oficina de Registro a las 16h30 y afirmó, además, que la lista de 450 votantes presentada por el demandante no podía reemplazar las firmas exigidas por la ley. El demandante apeló contra esta decisión ante el Plenario del TC alegando la violación de los principios del Estado de Derecho y el pluralismo democrático y su derecho a la participación política. También argumentó que la responsabilidad de los retrasos en la presentación de los certificados recaía en los comités del censo electoral de los municipios responsables. El TC desestimó el recurso y confirmó que los originales de las firmas junto con los certificados correspondientes deberían haber sido entregados

lo que no era desproporcionado rechazar solicitudes que no cumpliesen con tales criterios formales.

Por cuanto respecta al *depósito* (una cantidad de dinero), la Comisión EDH declaró inadmisibles una serie de demandas contra Francia relativas a la presentación de una lista de candidatos sujeta a un depósito previo que sólo se reembolsaría a aquellos partidos que hubiesen obtenido al menos el 5% de los votos emitidos, lo que según los demandantes equivalía a negar el derecho de elegibilidad. La Comisión EDH determinó que dicho requisito era un objetivo legítimo conforme al art. 3 PA1, ya que tenía por objetivo “favorecer la formación de corrientes de pensamiento suficientemente representativas” y lo justificó afirmando que otros sistemas jurídicos europeos también tenían disposiciones similares<sup>964</sup>. Esta postura fue validada por el TEDH en el caso

---

al registro antes del cierre del servicio a las 16h30. También señaló que la simple lista presentada por el demandante no podía servir como una "firma" o "certificación"; por lo que la presentación de dicha lista no podía entenderse como el objetivo que buscaba la ley electoral, a saber, asegurar que los firmantes tuviesen la capacidad electoral y que cada uno de ellos apoyase sólo una candidatura. El TC recalcó que incumbía al demandante presentar las solicitudes a su debido tiempo. La demanda fue inadmitida por el TEDH. Por cuanto se refiere al segundo caso, la demandante presentó (el 23 de diciembre de 2005) su formulario de solicitud con 7.750 firmas de ciudadanos en apoyo de su solicitud. El 26 de diciembre de 2005, el TC se reunió para realizar un examen preliminar y constató que 1.016 de las 7.750 firmas no iban acompañadas de los correspondientes certificados de votante por lo que invitó a la demandante a regularizar su formulario de solicitud con el mínimo legal de 7.500 firmas, en un plazo de dos días. El 28 de diciembre de 2005, la demandante presentó ante el TC 587 certificados, no acompañados de las firmas de los ciudadanos interesados. A las 16h30, hora de cierre del Registro del TC, a la demandante le faltaban 109 firmas acompañadas de sus certificados de votante. El 29 de diciembre de 2005, la demandante presentó ante el TC 160 firmas debidamente acompañadas de certificados de votante. Por sentencia de 29 de diciembre de 2005, el TC rechazó la solicitud de la demandante por no haber obtenido el número requerido de firmas pudiendo tener en cuenta las firmas que habían llegado antes de la hora de cierre. La demandante recurrió dicha decisión alegando la violación de los principios del Estado de Derecho y el pluralismo democrático y su derecho a la participación política. El TC, en una sentencia de 3 de enero de 2006, desestimó el recurso alegando los mismos motivos que para el caso del Sr. Silva Guerra. La demanda fue inadmitida por el TEDH.

<sup>964</sup> Decisión, *Tête c. Francia* (Demanda núm. 11123/84), de 9 diciembre de 1987. El demandante, ciudadano francés nacido en 1956, en su calidad de miembro del Consejo Nacional de los "Verdes" (Partido Ecologista) y como concejal municipal de Caluire (Departamento del Ródano), presentó una demanda relativa a una la Ley de 7 de julio de 1977 sobre la elección de representantes franceses para el PE. En el marco de las elecciones en Francia para el nombramiento de representantes franceses al PE (10 de junio de 1979), dos miembros del movimiento de "Los Verdes" exigieron la anulación de dichas elecciones alegando que la ley de 1977 no era conforme a la Constitución; dichas solicitudes fueron rechazadas por el Consejo de Estado (sentencia de 22 de octubre de 1979). El 17 de junio de 1984 se celebraron nuevamente elecciones al PE a las que se presentó el demandante por la lista de los "Verdes" y para las que alegó que las disposiciones de la Ley de 1977 violaban el art. 3 PA1, el art. 14 CEDH y el art. 13 CEDH. El demandante sostenía que la elección de diputados al PE era una elección legislativa y que, como los poderes legislativos habían sido transferidos a la UE, el PE tenía un poder real de decisión, esto es, de poder legislativo. También alegaba que el umbral del 5% evitaba que las listas pequeñas estuviesen representadas calificando dicho sistema como no democrático y contrario al CEDH. La Comisión EDH determinó que el PE no era un órgano legislativo por lo que ni tan siquiera debía responder y que, en cualquier caso, las quejas del demandante se topaban de lleno con otros aspectos de inadmisibilidad. La Comisión EDH también consideró que las tres reglas (a saber: a) la regla según la cual las listas que no obtuvieran al menos el 5% de los votos emitidos no estaban sujetas a la repartición de escaños; b) la regla que establece que el depósito de 100.000 Francos se reembolsaba sólo a quienes hubiesen obtenido al menos el 5% de los votos emitidos; c) la regla que establecía el reembolso de los gastos de propaganda sólo a aquellos partidos que hubiesen superado el 5% de los votos emitidos) promovían la promoción de escuelas de pensamiento suficientemente representativas. Así pues, la Comisión EDH determinó que, según el art. 3 PA1, estas reglas eran un objetivo legítimo y que en otros sistemas jurídicos europeos se podían encontrar disposiciones similares relativas al umbral mínimo para la distribución de escaños.

*Soukhovetsky c. Ucrania*<sup>965</sup>, en el que el TEDH no sólo justificó que los depósitos electorales estuviesen previstos en las leyes electorales de otros Estados para “desalentar las candidaturas caprichosas”<sup>966</sup>, sino que también confirmó la legitimidad de este objetivo por la CdV indicando que otro elemento a tener en cuenta era la “participación del Estado en los costos de campaña de los candidatos registrados, cuyo objetivo es garantizar que estén en igualdad de condiciones”<sup>967</sup>. Así pues, el TEDH reconoció que el depósito “tenía el objetivo legítimo de garantizar el derecho a una representación efectiva y racionalizada”<sup>968</sup>. Al mismo tiempo, el Tribunal determinó que este depósito era “uno de los menos elevados de Europa” y que la CdV, en un dictamen conjunto con la OSCE relativo a un proyecto de enmienda del Código electoral armenio<sup>969</sup>, “había juzgado razonable el montante del depósito fijado por la ley armenia”<sup>970</sup> (país éste con una situación económica comparable a Ucrania) siendo éste más elevado. Dado que era habitual que los candidatos para poder sufragar dicho depósito “dependen de fuentes externas de financiación para llevar a cabo su campaña electoral”, y como “no puede considerarse excesivo o capaz de constituir una barrera administrativa o financiera insuperable para una persona que está firmemente comprometida a participar en la carrera electoral”<sup>971</sup>, el TEDH falló que “la medida no era arbitraria y no había sobrepasado los límites del margen de apreciación del que dispone el Estado”<sup>972</sup>.

---

Otras decisiones de la Comisión EDH contra Francia declaradas inadmisibles y completamente similares a la anterior: Decisión, *André c. Francia* (Demanda núm. 27759/95), de 18 de septiembre de 1995; Decisión, *Fournier c. Francia* (Demanda núm. 11406) de 10 de marzo de 1988; Decisión, *Tête c. Francia* (demanda núm. 11802/85) de 10 de marzo; *Desmeules vs Francia* (Demanda núm. 12897/87), de 3 de diciembre de 1990).

<sup>965</sup> STEDH *Soukhovetsky c. Ucrania*, 28 de marzo de 2006 (Demanda núm. 13716/02). En esta sentencia, el demandante, nacional ucraniano, alegó que la obligación de pagar un depósito electoral violaba el art. 3 PA1. El 30 de enero de 2002, la Comisión Electoral del distrito N° 11 se negó a inscribir al demandante en la lista de candidatos para las elecciones parlamentarias porque no había pagado el depósito electoral que ascendía a 160€ (aprox.) -sesenta veces más del salario bruto mensual- lo que provocó que la Comisión Electoral Central señalara, el 8 de febrero de 2002, que el demandante no había pagado dicho depósito, tal y como exigía la ley ucraniana de 18 Octubre de 2001 sobre las elecciones parlamentarias. El demandante recurrió al Tribunal Supremo alegando que como su salario era inferior a la suma requerida (€140) no podía pagar dicho depósito. Pero el Tribunal Supremo desestimó el recurso (sentencia de 15 de febrero de 2002) señalando que el demandante era libre de presentarse a las elecciones parlamentarias, pero que si lo hacía debía pagar el correspondiente depósito electoral. El Tribunal Supremo se basó en una sentencia del Tribunal Constitucional de Ucrania (30 de enero de 2002) que determinó que la obligación de pagar el depósito electoral era constitucional. Haciendo referencia al Derecho comparado, el TEDH justificó los depósitos electorales como medidas para desalentar las candidaturas caprichosas y consideró que este depósito en la ley ucraniana no era arbitrario y no excedía los límites del amplio margen de apreciación del Estado.

<sup>966</sup> *Ibid.*, § 61.

<sup>967</sup> *Ibidem*.

<sup>968</sup> *Ibid.*, § 62.

<sup>969</sup> Conseil de l'Europe, OSCE, *Projet d'avis conjoint sur le projet d'amendements au Code électoral de l'Arménie*, CDL-EL(2005)010, version du 19 avril 2005, par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

<sup>970</sup> STEDH *Soukhovetsky c. Ucrania*, op. cit., § 70.

<sup>971</sup> *Ibid.*, § 73.

<sup>972</sup> *Ibid.*, § 72.

Es importante tener en cuenta que el TEDH ha establecido que “exigir a un candidato en las elecciones al parlamento nacional que proporcione información precisa sobre su condición profesional y afiliación a un partido persigue un objetivo legítimo a los efectos del art. 3 PA1”<sup>973</sup>. Las omisiones y los errores involuntarios por parte de un candidato no deben llevar a cabo su exclusión, ya que ello no implicaría un riesgo real de engañar al electorado<sup>974</sup> y sería desproporcionado con el objetivo legítimo<sup>975</sup>.

#### 4.1.1.2 La igualdad de sufragio

La igualdad en materia electoral comprende diferentes aspectos relacionados con la igualdad de sufragio. Los principios que deben respetarse en todo momento son: la igualdad en el recuento, igualdad del poder de voto y la igualdad de oportunidades.

Aunque la jurisprudencia del TEDH no dispone de asuntos relativos a la igualdad en el recuento, sí que se encuentran asuntos de igualdad del poder de voto.

##### a) La igualdad del poder de voto

Esta igualdad del poder de voto implica que cuando la elección no se realiza en una única circunscripción, los escaños deben repartirse por igual entre las diferentes circunscripciones, teniendo en cuenta un criterio específico de repartición territorial que puede consistir en el número de residentes en la circunscripción, el número de votantes inscritos, o incluso en una combinación de estos criterios. Cuando este principio no se respeta se produce la “geometría electoral”<sup>976</sup>. En los sistemas de escrutinio mayoritario, cuando los límites de las circunscripciones electorales se trazan artificialmente en beneficio de un determinado partido puede ocurrir una maniobra electoral llamada *gerrymandering*<sup>977</sup> que acaba provocando la modificación del mapa electoral.

En el asunto *Bompard vs Francia*<sup>978</sup> una demandante francesa, alegando el código electoral francés, ponía en entredicho la no revisión de los límites de las circunscripciones electorales tras

---

<sup>973</sup> STEDH de 19 de julio de 2007, Asunto *Krasnov y Skouratov c. Rusia*, (Demanda núm. 17864/04 y 21396/04), § 44.

<sup>974</sup> STEDH, Asunto *Sarukhanyan c. Armenia*, op. cit., § 49.

<sup>975</sup> Ibid., § 50.

<sup>976</sup> La geometría electoral es activa cuando la repartición de escaños lleva a desigualdades de representación desde el momento en que se aplica; la geometría electoral es pasiva cuando la desigualdad es resultado del mantenimiento de una repartición territorial inalterada de escaños durante un largo período. Para mayor información véase: *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Informe explicativo, op. cit., § 13.

<sup>977</sup> Para mayor información véase: STEPHANOPOULOS, N. O., WALSHAW, C., “The Impact of Partisan Gerrymandering on Political Parties”, *Legislative studies quarterly*, Vol. 45, N. 4, 2020, pp. 609-643; DUCHIN, M., “Geometry V. Gerrymandering”, *Scientific American*, Vol. 319, N.º. 5, 2018, pp. 48-53.

<sup>978</sup> Decisión, *Bompard c. Francia*, (Demanda núm. 44081/02), de 4 de abril de 2006.

En este caso, la demandante interpuso un recurso ante el Consejo constitucional francés para que se anularan las elecciones legislativas francesas de 2002 alegando que no se había llevado a cabo la redistribución electoral antes de

los cambios demográficos importantes producidos antes de las elecciones de 2002. El TEDH determinó que la división electoral impugnada, procedente de la Ley de 1986, “establece una división basada en bases esencialmente demográficas para asegurar una representación equitativa de acuerdo con el peso demográfico de cada circunscripción” y avaló el sistema de división territorial alegando que la introducción de dicho sistema “abarca la concesión de condiciones de derecho al voto que reflejan la necesidad de garantizar tanto la participación ciudadana como el conocimiento de la situación particular de las regiones en cuestión”. El TEDH justificó que los motivos por los que el Gobierno no llevó a cabo una redistribución electoral antes del año 2002 se debían a “la necesidad, legítima en una sociedad democrática, de preceder a esta operación con dictámenes y consultas detalladas” con lo que el TEDH concluyó que “no considera estos procedimientos electorales injustificados o desproporcionados”, ya que “no afectaron la libre expresión de la opinión de la gente sobre la elección del cuerpo legislativo”<sup>979</sup> subrayando de nuevo el amplio margen de apreciación de los Estados.

Debe recordarse igualmente el dictamen del CDH que determinó que Eslovaquia violó el art. 25 a) y c) PIDCP, en relación con la igualdad de derechos electorales que exige la Constitución de Eslovaquia<sup>980</sup>.

b) La igualdad de oportunidades

El Código de buenas prácticas en materia electoral establece que debe garantizarse la igualdad de oportunidades<sup>981</sup> entre los partidos y los candidatos siendo el Estado quien debe ser imparcial con todos y aplicar la misma ley de manera uniforme y neutral<sup>982</sup>. Así pues, esta igualdad de

---

las elecciones, tal y como preconizaba la ley electoral francesa, de tal manera que los distritos electorales no se basaban en una base esencialmente demográfica lo cual violaba el principio de igualdad del sufragio. El TEDH declaró la demanda inadmisibles porque tal redistribución necesitaba dictámenes e informes consistentes. Además, la no revisión de los límites de las circunscripciones no estaba injustificado y el Estado tiene un amplio margen de apreciación.

<sup>979</sup> Ibid.

<sup>980</sup> *Istvan Mátjus v. Slovakia*, Comunicación núm. 923/2000, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/923/2000 (2002). El Sr. Istvan Mátjus, nacional y residente eslovaco, afirmó ser víctima de la violación por Eslovaquia de los apartados a) y c) del art. 25 PIDCP. El 5 de noviembre de 1998, el Consejo Municipal de Rožòava aprobó la Res. 193/98 por la que se establecían cinco distritos electorales y 21 concejales para las elecciones al Consejo Municipal de Rožòava. Cada distrito electoral debía tener un número determinado de concejales. Según el demandante, al comparar el número de residentes por concejal en cada uno de los distritos electorales de la ciudad de Rožòava obtuvo unas cifras determinadas de tal manera que el número de concejales en cada distrito no era proporcional al número de sus habitantes. El demandante era uno de los candidatos en el distrito electoral N° 3, pero no fue elegido porque quedó en octavo lugar y en ese distrito se eligieron únicamente siete concejales. El demandante sostenía que, a la luz de los apartados a) y c) del art. 25 del Pacto, se violaron los derechos de los ciudadanos de Rožòava porque no se les dio la posibilidad de influir en condiciones de igualdad en los resultados de las elecciones, y porque no se les dio la oportunidad de ejercitar en condiciones de igualdad el derecho a ser elegidos a un cargo en el Consejo Municipal.

<sup>981</sup> Según el Código de buenas prácticas en materia electoral, la igualdad de oportunidades puede ser de dos tipos: estricta y proporcional. La igualdad de oportunidades estricta significa que el trato que reciben los partidos políticos no tendrá en cuenta su importancia actual en el parlamento o con el electorado. Se aplicará a la utilización de las infraestructuras públicas con fines de propaganda electoral (carteles, servicios postales y servicios similares o acceso a salas de reuniones públicas). La igualdad de oportunidades proporcional implica que el trato que reciben los partidos políticos depende del número de votos.

<sup>982</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Informe explicativo, op. cit., § 18.

oportunidades debe aplicarse tanto a la cobertura que realizan los medios, esto es, al tiempo de antena en radio y televisión (1), a las subvenciones públicas y a otras formas de respaldo (2)<sup>983</sup>.

Un primer aspecto tiene que ver con la igualdad de oportunidades relativa al tiempo de antena en la radio o la televisión. Este tiempo de antena es un aspecto que está íntimamente relacionado con la libertad de expresión (art. 10 ECHR). Así pues, el TEDH ha inadmitido una serie de demandas en las que los demandantes denunciaron ese margen de apreciación del Estado a pesar de que la normativa sobre el tiempo de antena en radio y en televisión “en materia de propaganda electoral y la distinción entre las listas de grupos representados en el Parlamento o el Senado y las otras listas puede dar lugar a dudas”<sup>984</sup>. A mayor abundamiento, el TEDH consideró que dicho tiempo de transmisión en antena para una campaña electoral “no es ilimitado y que la adopción de ciertos criterios es necesaria para garantizar una distribución equitativa de ese tiempo”<sup>985</sup>. Así pues, para la Comisión EDH el atribuir tiempo de antena a los “partidos que presenten candidatos con al menos el 12.5% de los escaños en una elección” no es contrario ni al art. 10 CEDH ni al art. 14 CEDH, ya que “facilitan la expresión de opiniones políticas de interés general y alientan un amplio apoyo público”<sup>986</sup>.

Debe señalarse también el comportamiento reprochable de la compañía nacional de televisión pública letona (Latvijas Televīzija) que, antes de las elecciones de 2006, sólo invitó a los debates televisados a los partidos políticos representados en el Parlamento, o incluso a aquellos otros partidos que, según las encuestas, tenían el apoyo del 4% de los votantes. Al resto de partidos les concedió un tiempo de antena gratuito, pero en unos horarios desfavorables, hecho por el que un partido político pequeño presentó una demanda. En este caso concreto, el TEDH recordó que el art. 3 PA1 no concede ningún derecho a los partidos políticos para que tengan un tiempo de antena en la radio o en la televisión durante un período preelectoral y declaró inadmisibles las demandas no sin antes conceder que “podría surgir un problema en circunstancias excepcionales, por ejemplo, si durante un período electoral, se le negase a un partido político cualquier tipo de posibilidad de transmisión, mientras que a otros partidos se les otorgase un tiempo en antena”<sup>987</sup>.

Un segundo aspecto lo constituye la igualdad de oportunidades relativa a las subvenciones públicas tanto de los partidos políticos como de las campañas electorales. En una demanda presentada contra Francia, la Comisión EDH consideró que la regla que reembolsaba los gastos de propaganda

---

<sup>983</sup> *Ibid.*, § 2.3. b).

<sup>984</sup> Decisión, *Tête vs France*, (Demanda núm. 11123/84), op. cit.; Decisión, *Fournier c. Francia*, op. cit.; Decisión, *Tête c. Francia*, (Demanda núm. 11802/85), op. cit.

<sup>985</sup> Decisión, *Antonopoulos c. Grecia*, Demanda núm. 58333/00, de 29 de marzo de 2001. Decisión, *Huggett c. Reino Unido* (Demanda núm. 24744/94), de 28 de junio de 1995.

<sup>986</sup> Decisión, *Huggett c. Reino Unido*, op. cit.

<sup>987</sup> Decisión, *Partija “Jaunie Demokrati” c. Letonia y Partija “Musu Zeme” c. Letonia*, (Demanda núm. 10547/07 y núm. 34049/07), 29 de noviembre de 2007; Decisión, *Asociación X. c. Suecia* (Demanda No 9297/81), de 1 marzo de 1982; Decisión, *Haider c. Austria* (Demanda núm. 25060/94), de 18 de octubre de 1995; Decisión, *De Angelis c. Italia* (Demanda No 28079/95), de 17 enero de 1997.



sólo a aquellos partidos que hubiesen obtenido el 5% de los votos emitidos promovía el objetivo legítimo de la promoción “de corrientes de pensamiento suficientemente representativas”<sup>988</sup>. Igualmente, en otro asunto<sup>989</sup>, la Comisión EDH reiteró esta idea confirmando por analogía que el otorgar una ayuda financiera a los partidos que hubiesen obtenido un determinado porcentaje de votos podía considerarse como un “objetivo legítimo”; así pues, los partidos políticos en Chipre debían conseguir el 3% de los votos emitidos para poder recibir la ayuda financiera del Estado. Sin embargo, matizó que “ni el CEDH ni sus protocolos garantizaban a los partidos políticos o a sus miembros el derecho de recibir una ayuda financiera del Estado”<sup>990</sup>. En otro asunto, la Comisión EDH validó la legislación francesa (concretamente el código electoral) que fijaba un límite a los gastos electorales de los candidatos que se presentaban a cargos de diputados y un mecanismo de control, elementos que, según la Comisión EDH, pretendían a garantizar “una cierta igualdad entre los candidatos y, por lo tanto, participan directamente en la garantía de la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”<sup>991</sup>.

En otro asunto<sup>992</sup>, el TEDH aceptó que las condiciones establecidas en las normativas nacionales perseguían el objetivo legítimo de “garantizar condiciones equitativas y justas para todos los

---

<sup>988</sup> Decisión, *Tête vs France*, op. cit., (Demanda núm. 11123/84). Decisión, *Fournier c. Francia*, op. cit.; *Tête c. Francia*, (Demanda núm. 11802/85), op. cit.

<sup>989</sup> Decisión, *New Horizons y otros c. Chipre* (Demanda núm. 40436/98), de 10 de septiembre de 1999.

<sup>990</sup> Decisión, *New Horizons y otros c. Chipre*, op. cit.

<sup>991</sup> Decisión, *Masson c. Francia* (Demanda núm. 41944/98), de 14 de septiembre de 1999. Decisión, *Cheminade c. Francia* (demanda núm. 31599796), de 26 de enero de 1999.

<sup>992</sup> STEDH, *Orujov c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 4508/06), de 26 de julio de 2011, § 43. En el marco de las elecciones legislativas de noviembre de 2005, la comisión electoral de Azerbaiyán aceptó la candidatura independiente del Sr. Orujov, ciudadano azerbaiyano. En octubre de 2005, la policía de distrito informó a la comisión electoral que el Sr. Orujov había financiado con fondos privados determinadas obras de renovación urbana en determinados lugares públicos de su circunscripción, tales como el pavimento de carreteras o la reparación de parques infantiles públicos, para supuestamente captar el voto de los vecinos, en contra de lo que estipulaba la ley electoral. Como prueba de ello, la policía presentó varias declaraciones escritas de algunos residentes, que habían sido enviadas directamente a la policía, por las que se agradecía al Sr. Orujov el trabajo realizado. Sin embargo, posteriormente, la comisión electoral determinó que el señor Orujov había violado algunas disposiciones del código electoral y solicitó al tribunal de apelación que anulara el registro de la candidatura del Sr. Orujov. En el juicio que se celebró, dos policías declararon que, según algunos residentes, el Sr. Orujov había realizado obras de renovación urbana sin autorización. Otras tres personas declararon que no tenían conocimiento previo de quién había encargado las obras, pero que enviaron tales declaraciones a petición expresa de la policía. Finalmente, la sentencia concluyó que, tras la confirmación de las obras de renovación tanto por la policía como por las dos personas, el demandante había intentado influir en las opiniones de los votantes de una manera prohibida por el código electoral, confirmando la anulación de la inscripción del demandante como candidato independiente. Baste señalar que las personas que declararon en el juicio no vivían en la circunscripción del demandante y dieron direcciones falsas. El Sr. Orujov recurrió ante el Tribunal Supremo, alegando que las pruebas en su contra habían sido falsificadas y que el tribunal de apelación había basado su decisión en acusaciones no probadas. Sin embargo, el Tribunal Supremo se negó a admitir las nuevas pruebas y consideró que las circunstancias del caso habían sido ya determinadas por el tribunal de primera instancia. Según el TEDH, ni la comisión electoral ni los tribunales nacionales llevaron a cabo una evaluación independiente de las pruebas contra el Sr. Orujov y no le informaron a tiempo. El demandante tampoco se benefició de ninguna garantía procesal contra la arbitrariedad de la comisión y, además, la decisión formal de solicitar la anulación de la candidatura del señor Orujov se tomó cuando dicha solicitud ya había sido realizada. Este tipo de irregularidades, sin una explicación razonable, es otro indicio de que no hubo una valoración real del caso por parte de la comisión electoral. En consecuencia, el procedimiento ante el tribunal nacional no proporcionó al Sr. Orujov las garantías procesales necesarias. En

candidatos en la campaña electoral y proteger la libre expresión de la opinión de las personas en elecciones”.

En otro asunto un partido político francés demandaba que su solicitud de autorización de financiación, constituida según una ley francesa de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política, había sido rechazada, con el argumento de que la mayoría de sus recursos procedían de subvenciones de un partido político extranjero, esto es, del partido nacionalista vasco español (persona jurídica extranjera). La consecuencia de dicho rechazo para el partido político francés era un serio perjuicio para sus finanzas y para su capacidad de continuar con su actividad política en el ámbito electoral. El TEDH determinó que una medida de este tipo perseguía el objetivo legítimo de “defensa del orden” entendiéndose por éste al “orden institucional”, “incluso si las palabras “defensa del orden” se refieren principalmente a la prevención de disturbios a la paz civil”<sup>993</sup>. Si bien el TEDH determinó que la prohibición de la financiación de partidos políticos por parte de Estados extranjeros era “necesaria para la preservación de la soberanía nacional”<sup>994</sup>, recordó que la ayuda financiera procedente de Estados extranjeros debía prohibirse, tal y como establecían las “Directrices e informes sobre la financiación de los partidos políticos”<sup>995</sup> adoptadas por la CdV, no sin terminar su argumento fallando que recibir tales fondos no implicaba una violación del art. 11 CEDH. A la luz del TEDH, el impacto de no poder recibir la financiación del Partido Nacionalista Vasco español no fue desproporcionado, ya que, aunque dicha medida repercutía directamente en sus finanzas, posicionaba al partido político demandante en una situación “no diferente a la de cualquier partido político pequeño y sin dinero”<sup>996</sup>.

### c) La prohibición de cualquier tipo de discriminación

El derecho electoral debe garantizar el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a una protección igual de las personas pertenecientes a minorías nacionales, prohibiendo así cualquier discriminación basada en dicha pertenencia<sup>997</sup>. En este sentido, es lícito que existan partidos políticos de las minorías nacionales, así como que se adopten determinadas medidas que garanticen una representación mínima de las minorías, a través de escaños, sin que ello infrinja el principio de igualdad<sup>998</sup>.

---

consecuencia, la violación de los derechos electorales del señor Orujov es contraria y viola el art. 3 PA1, con lo que Azerbaiyán fue condenada a pagar al demandante 7.500 euros en concepto de daño moral.

<sup>993</sup> STEDH, *Partido Nacionalista Vasco-Organización regional de Iparralde c. Francia* (Demanda núm. 71251/01), de 7 de junio de 2007, op. cit., § 43.

<sup>994</sup> Ibid. § 47.

<sup>995</sup> Council of Europe (Venice Commission), *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, CDL-INF(2001)008-e, 9-10 March 2001.

<sup>996</sup> STEDH, *Partido Nacionalista Vasco-Organización regional de Iparralde c. Francia*, op. cit., § 51.

<sup>997</sup> Consejo de Europa, *Convenio marco para la protección de las minorías nacionales* (STE 157), 1 febrero de 1995, art. 4.1.

<sup>998</sup> Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., §§ 22 y 23.

A nivel jurisprudencial, el TEDH determinó que se había vulnerado el derecho de sufragio de ciertas minorías nacionales en el asunto *Aziz c. Chipre*<sup>999</sup>, donde la exclusión de la minoría nacional turcochipriota, cuyos derechos electorales estaban suspendidos desde 1963, fue declarada contraria al CEDH. La violación del art. 3 PA1 se produjo porque el demandante en su calidad de miembro de la comunidad turcochipriota “se vio privado de cualquier oportunidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del cuerpo legislativo del país del que es nacional y donde siempre ha vivido”<sup>1000</sup> y porque el TEDH no vio “fundamentos objetivos y razonables que justificasen tal diferencia de trato, teniendo en cuenta particularmente el hecho de que los turcochipriotas en la posición del demandante no pueden votar en ninguna elección legislativa”<sup>1001</sup>.

El asunto *Sejdić y Finci c. Bosnia-Herzegovina*<sup>1002</sup> es clave para tratar este aspecto. Los demandantes, los señores Dervo Sejdić (de origen romaní) y Jakob Finci (de origen judío), no pertenecían a los «pueblos constituyentes» y por ello no podían concurrir a las elecciones a la Cámara de los Pueblos (la segunda cámara del Parlamento del Estado) o a la presidencia del Estado. La Constitución de Bosnia y Herzegovina establecía una distinción entre los «pueblos constituyentes» (que agrupaban a bosnios, croatas y serbios) y los «otros» (miembros de minorías étnicas y personas que declaraban no pertenecer a ningún grupo particular, por ejemplo, porque habían contraído matrimonio con una persona de otro origen étnico, porque cada uno de sus padres era de origen étnico distinto, o por otras razones).

En lo referente a la Cámara de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina, los demandantes denunciaban que, aun siendo ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, la Constitución les privaba del derecho a

---

<sup>999</sup> STEDH, *Aziz c. Chipre* (Demanda núm. 69949/01) de 22 de junio de 2004, §28. En esta sentencia se niega al demandante inscribirse en el censo electoral para poder votar en las elecciones parlamentarias del 27 de mayo de 2001 porque era miembro de la comunidad turcochipriota. Su solicitud fue rechazada debido a que, en virtud del art. 63 de la Constitución, los miembros de la comunidad turcochipriota no podían inscribirse en el censo electoral grecochipriota. La participación de los diputados turcochipriotas en la vida política del país había sido suspendida debido a la situación anormal que se había instalado en Chipre desde 1963. Aunque el TEDH reconoció que los Estados gozaban de una gran libertad para determinar, en sus respectivos ordenamientos constitucionales, las reglas que regían las elecciones parlamentarias, la composición de sus parlamentos y los criterios relevantes que varían según los factores históricos y políticos específicos de cada estado, falló sin embargo, que estas reglas no podían prohibir a ciertas personas participar en la vida política del país, concretamente en la designación de miembros del cuerpo legislativo.

<sup>1000</sup> *Ibid.* § 29.

<sup>1001</sup> *Ibid.* § 37.

<sup>1002</sup> STEDH, Gran Sala, *Sejdić y Finci c. Bosnia-Herzegovina* (Demandas núms. 27996/06 y 34836/06), de 22 de diciembre de 2009; BEDERMAN D. J., MILANOVIC, M., “Sejdić & Finci V. Bosnia and Herzegovina. App. Nos. 27996/06 & 34836/06. European Court Of Human Rights (Grand Chamber), December 22, 2009.” *The American Journal of International Law*, vol. 104, no. 4, 2010, pp. 636-641; European Stability Initiative (ESI), *Lost in the Bosnian labyrinth. Why the Sejdić-Finci case should not block an EU application*, 7 October 2013; SCHOLSEM, J.-C., “L’arrêt Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine: la Cour européenne des Droits de l’Homme face à une société ethnique”, *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l’homme: liber amicorum Michel Melchior*, Anthémis, Limal, 2010, pp. 489-501; European Commission, Memorandum, “Bosnia-Herzegovina-EU: Deep disappointment on Sejdić-Finci implementation”, Sarajevo, 18 February 2014; Conseil de l’Europe, “Sejdić et Finci - Après 10 ans sans progrès, de nouveaux espoirs pour une solution avant les élections de 2022”, *Communiqué de presse*, 22 décembre 2019.

concurrir a las elecciones a la Cámara de los Pueblos y a la presidencia del Estado por razón de su origen racial/étnico (su origen romaní y judío respectivamente). Se basaron para ello en varios asuntos del TEDH<sup>1003</sup> donde se falló que la discriminación basada en el origen étnico constituía una forma de discriminación racial. El TEDH señaló que esta regla de exclusión perseguía “un fin globalmente compatible con los objetivos generales del Convenio reflejados en su Preámbulo, el restablecimiento de la paz” y que las disposiciones constitucionales enjuiciadas “pretendían poner fin a un conflicto brutal marcado por actos de genocidio y de «depuración étnica»”<sup>1004</sup>. El TEDH recordó que desde los acuerdos de paz de Dayton se había producido una notable evolución positiva en Bosnia y Herzegovina, concretamente el ingreso de Bosnia y Herzegovina en la Asociación para la Paz de la OTAN en el año 2006, la firma y ratificación de un acuerdo de estabilización y asociación con la UE en 2008, la primera modificación de la Constitución del Estado en marzo de 2009 y el inicio de un bienio como miembro del CSNU en enero de 2010. Si bien el TEDH afirmó que no podía deducirse del CEDH la obligación de abandonar los mecanismos de reparto de poder propios de Bosnia y Herzegovina, sí que hizo referencia al dictamen de la CdV<sup>1005</sup> según el cual podían considerarse “ciertos mecanismos de reparto que no condu[jesen] automáticamente a la exclusión total de los representantes de las otras comunidades”<sup>1006</sup> y por eso recordó que “la posibilidad de hallar otras vías que permit[iesen] alcanzar el mismo objetivo”<sup>1007</sup> era un factor importante en la materia<sup>1008</sup>.

Finalmente, recordó que cuando Bosnia y Herzegovina se convirtió en miembro del CdE en 2002 se comprometió a “revisar la Ley electoral en el plazo de un año” con la ayuda de la CdV y que al ratificar el acuerdo de estabilización y asociación con la UE se comprometió igualmente a “modificar la legislación electoral en lo que se refiere a los miembros de la Presidencia y los delegados de la Cámara de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina para garantizar el pleno cumplimiento del CEDH y de los compromisos derivados de la adhesión al CdE en el plazo de uno o dos años”<sup>1009</sup>. En consecuencia, el TEDH concluyó que la imposibilidad de los demandantes de concurrir a las elecciones a la Cámara de los Pueblos de Bosnia y Herzegovina no se basaba en una justificación objetiva y razonable y por ello era contrario al art. 14 CEDH en relación con el art. 3 PA1.

---

<sup>1003</sup> STEDH, *Timichev c. Rusia* (Demanda núm. 55762/00 y 55974/00), STEDH, *D.H. y otros c. República checa*, (Demanda núm. 57325/2000).

<sup>1004</sup> STEDH, *Sejdić y Finci c. Bosnia-Herzegovina*, op. cit., § 45.

<sup>1005</sup> Commission de Venise, *Memoire Amicus Curiae dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine (Requêtes n° 27996/06 et 34836/06) en instance devant La Cour Européenne des Droits de L'homme*, 22 october 2008, CDL-AD(2008)027.

<sup>1006</sup> Ibid., § 48.

<sup>1007</sup> Ibid., § 48.

<sup>1008</sup> STEDH, *Glor c. Suisse* (requête num. 13444/04), 30 de abril de 2009, § 94.

<sup>1009</sup> STEDH, *Sejdić y Finci c. Bosnia-Herzegovina*, op. cit., § 49.

En lo referente a la presidencia de Bosnia y Herzegovina, y teniendo en cuenta que el art. 3 PA1 no se aplica a las elecciones presidenciales<sup>1010</sup>, los demandantes invocaron el art. 1 del Protocolo núm. 12 (en adelante, PA12) que ampliaba “el ámbito de protección a «cualquier derecho previsto por la ley»” introduciendo “una prohibición general de la discriminación”<sup>1011</sup>. El TEDH falló que las disposiciones constitucionales eran discriminatorias y atentatorias al art. 1-P12, ya que “no puede establecerse ninguna distinción entre la Cámara de los Pueblos y la presidencia de Bosnia y Herzegovina”<sup>1012</sup>.

Merece la pena mencionar el voto particular del juez maltés Bonello sobre esta sentencia, quien recuerda que, si bien estos casos pudieran parecer los más simples con los que ha tenido que lidiar el TEDH, se encuentran tal vez entre los más desleales, ya que “no hay nada más evidente como condenar las disposiciones constitucionales que impiden que los romaníes y los judíos puedan presentarse a las elecciones”. Sin embargo, el juez Bonello duda de que el TEDH esté en mejores condiciones que las autoridades nacionales para determinar “que las viejas fracturas se han consolidado, que los resentimientos históricos han disminuido y que los desacuerdos generacionales se han armonizado” afirmando incluso que el TEDH se sintió obligado a “rechazar la Constitución de Dayton, pero no sintió la necesidad de reemplazarla por algo tan propicio para la paz”. Estas declaraciones muestran la complejidad de este asunto<sup>1013</sup>.

Otros asuntos relativos a aspectos concretos de los derechos de las minorías nacionales en materia electoral también han llegado al Tribunal de Estrasburgo<sup>1014</sup>. Por un lado, aunque el demandante

---

<sup>1010</sup> Salvo que las funciones del jefe del Estado incluyan la iniciativa legislativa, el poder de adoptar leyes o amplias prerrogativas en materia de control de la adopción de leyes e incluso el poder de censurar los principales órganos legislativos. Para mayor información véase: Decisión, *Boskoski c. Ex-República Yugoslava de Macedonia* (Demanda núm. 11676/04), de 2 de septiembre de 2004; Decisión, *Guliyev c. Azerbayán* (Demanda núm. 35584/02) de 27 de mayo de 2004; Decisión, *Krivobokov c. Ucrania* (Demanda núm. 28707/04), de 19 de diciembre de 2013.

<sup>1011</sup> *Ibid.*, § 53.

<sup>1012</sup> *Ibid.*, § 56.

<sup>1013</sup> Para mayor abundamiento léase: PACE, *Observation of the general elections in Bosnia and Herzegovina* (3 October 2010), Election observation report, 11 November 2010 (Doc. 12432), § 12, § 15, § 27, § 43, § 44; PACE Resolution 1725 (2010) on *Urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*, 29 April 2010, § 1, § 5; PACE, *Resolution 1701 (2010) on Functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*, 26 January 2010, § 5; PACE, *Recommendation 1894 (2010) on Functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*, 26 January 2010; European Parliament, *Resolution on the situation in Bosnia and Herzegovina* (17 June 2010), § 15.

<sup>1014</sup> Decisión, *Magnago y Südtiroler Volkspartei c. Italia* (Demanda núm. 25035/94), 15 de abril de 1996. Basándose en el art. 3 PA1 en relación con el art. 14 ECDH, los demandantes denunciaron que la Ley Electoral italiana de 1993 les impedía obtener un escaño de diputado como representantes de una minoría nacional (es decir, la mayoría de la población de habla alemana o el ladino en la región de Trentino-Alto Adige) a través del sistema de representación proporcional. Denunciaron la obligación de alcanzar el umbral del 4% de los votos emitidos a nivel nacional para poder ser admitidos en la distribución de escaños. Denunciaron igualmente que tanto el partido político al que pertenecían, como su candidato y sus electores, pertenecientes a la población de habla alemana o ladino, eran víctimas de una discriminación basada en el idioma y en su pertenencia a una minoría nacional por lo que alegaron violación del art. 3 PA1 aisladamente y en combinación con el art. 14 CEDH. La Comisión EDH consideró que el umbral del 4% requerido estaba destinado a apoyar la formación de corrientes de pensamiento suficientemente representativas lo que debía entenderse como un objetivo legítimo en virtud del art. 3 PA1. Por ello, la Comisión EDH determinó que como la ley electoral en cuestión se aplicaba a todos los candidatos y el CEDH no obligaba a las Partes a beneficiar a las minorías, la demanda era inadmisibles y no se violaba el art. 3 PA1 ni aisladamente ni en combinación con el art.

denunció que su inscripción a una lista de candidatos para las elecciones parlamentarias neerlandesas fue rechazada porque estaba en lengua frisona, la Comisión EDH declaró la inadmisibilidad de la demanda argumentando que “nada impedía a los solicitantes someter una traducción de su solicitud al holandés”, ya que en ningún momento “se impidió a los demandantes presentarse como candidatos, sino que surgieron problemas con respecto al idioma en la que debía registrarse su candidatura”<sup>1015</sup>. Esto es, que ninguna disposición del CEDH garantizaba el derecho de usar un idioma concreto para las elecciones.

---

14 CEDH; STEDH, *Grosaru c. Rumanía* (Demanda núm. 78039/01), de 2 de marzo de 2010. El demandante denunció la negativa de las autoridades rumanas a otorgarle un mandato de diputado en nombre de la minoría italiana en las elecciones parlamentarias de Rumanía de 2000. La Junta Electoral Central atribuyó ese mandato de diputado a otro miembro de la Comunidad italiana de Rumanía que había obtenido menos votos que él, pero en una sola circunscripción. Desde el principio, el TEDH subrayó que este caso hacía referencia a la atribución de un mandato parlamentario, es decir, a una cuestión de derecho postelectoral, y no a las condiciones de elegibilidad. Determinó que al otorgar el mandato de diputado a otra persona con menos votos que el demandante, la Junta Electoral optó por un método basado en la representatividad territorial y no en la representatividad nacional. El TEDH consideró que la falta de claridad de la ley electoral con respecto a las minorías nacionales y la falta de garantías suficientes en cuanto a la imparcialidad de los organismos responsables de examinar las quejas del demandante socavaron los derechos garantizados por el art. 3 PA1 por lo que se violó dicho artículo y también el art. 13 CEDH en concurso con el art. 3 PA1. Esta sentencia da algunas pinceladas sobre las características del órgano electoral (§ 47).

<sup>1015</sup> Decisión, *Fryske Nasjonale Partij y otros c. Países Bajos* (Demanda núm. 11100/84), de 12 de diciembre de 1985; Decisión, *Clerfayt, Legros y Alii vs Bélgica* (Demanda núm. 10650/83), 17 de mayo de 1985. En su calidad de representantes electos locales de los seis llamados municipios "periféricos" de la aglomeración de Bruselas, los demandantes atacaron la sentencia dictada por el Conseil d'Etat el 23 de mayo de 1983 alegando que la interpretación realizada por esta institución de la Constitución y de las leyes relativas al uso de idiomas en asuntos administrativos, y la prohibición de usar el idioma francés en los consejos y centros municipales, infringía los art. 10 y 11 CEDH, solo o de manera conjunta con el art. 14, y el art. 3 PA1, en relación con el art. 14 CEDH. Los demandantes reclamaban el derecho a usar su lengua materna en las asambleas comunales para hacer sus declaraciones y expresar sus votos. Sin embargo, a este respecto, la Comisión EDH subrayó que ni el CEDH ni el Protocolo adicional establecían expresamente la "libertad lingüística" como tal y reconoció que la participación en los debates de estas asambleas era parte de la autonomía otorgada a los municipios y centros públicos. Por lo tanto, estaba fuera del alcance de una actividad de derecho privado. Declaró la demanda inadmisibile; Decisión, *Birk-Levy vs Francia* (Demanda núm. 39426/06), 21 de septiembre de 2010. La demandante denunció que se prohiba hablar en tahitiano a los representantes de la Asamblea de la Polinesia Francesa durante las sesiones de esta asamblea y consideró que la obligación de utilizar el francés en dicha cámara constituía una discriminación tanto contra ella como contra todos aquellos polinesios que usaban el tahitiano a diario. El TEDH recordó que ningún artículo del CEDH reconocía expresamente la "libertad lingüística" como tal. La Comisión EDH ya consideró que el CEDH no garantizaba el derecho a utilizar el idioma de su elección en las relaciones con la administración (un grupo de habitantes de Leeuw-Saint-Pierre, Decisión *Fryske Nationale partij c. Países Bajos*; Samo Pahor). Además, el CEDH no garantizaba el derecho de un representante electo a usar el lenguaje de su elección para hacer declaraciones y votar en una asamblea (*Georges Clerfayt y otros c. Bélgica*). El TEDH recordó que el interés de cada Estado en garantizar el funcionamiento normal de su propio sistema institucional tenía indudablemente un carácter legítimo. Teniendo en cuenta el principio de respeto a las particularidades nacionales, el TEDH no tenía por qué adoptar una posición sobre el idioma de trabajo de un parlamento nacional. Esta elección era competencia exclusiva del Estado (*Podkolzina c. Letonia*, § 34, Decisión *Baylac-Ferrer y Suárez c. Francia*). El Tribunal observó que el art. 57 de la Ley Orgánica de 2004 sobre el Estatuto de Autonomía de la Polinesia Francesa establecía que el francés era el idioma oficial y que su uso era vinculante para las entidades jurídicas de derecho público y las personas de derecho privado en el ejercicio de una misión de servicio público, así como para los usuarios en sus relaciones con los servicios públicos y las administraciones. Si bien la Ley Orgánica reconocía el idioma tahitiano como un "elemento fundamental de la identidad cultural", el TEDH consideró que la petición de la demandante de utilizar el idioma tahitiano en la Asamblea de la Polinesia Francesa estaba fuera del alcance del CEDH, y, en particular, del art. 10. En consecuencia, el examen de la demanda quedaba fuera de su jurisdicción *ratione materiae*, y debía ser rechazado de conformidad con los apartados 3 y 4 del art. 35 CEDH. La

Por otro lado, los demandantes intentaron registrar su asociación conocida como “la Unión de Personas de Nacionalidad Silesia” como si fuera una minoría nacional para conseguir un estatuto particular y beneficiarse así de los privilegios otorgados a las minorías nacionales. Aunque los demandantes alegaron que la negativa de las autoridades polacas a registrar su asociación violaba el art. 11 CEDH, los tribunales polacos se negaron a registrar dicha asociación, porque el pueblo de Silesia no constituía una "minoría nacional" según la ley polaca. El TEDH falló que el Estado “no restringió la libertad de asociación de los demandantes como tal” y que las autoridades impidieron “crear una persona jurídica que habría tenido un estatus especial”<sup>1016</sup>. Dado que la interferencia no era desproporcionada para los objetivos legítimos perseguidos, la negativa a registrar la asociación de los demandantes pudo pasar por ser "necesaria en una sociedad democrática" en el sentido del art. 11.2 CEDH.

#### 4.1.1.3 El sufragio libre

Según el Código de buenas prácticas en materia electoral, el sufragio libre abarca dos aspectos esenciales: por un lado, la libertad de los votantes para formarse una opinión, que coincide con la

---

demandante también alegaba que la obligación de utilizar el idioma francés en dicha Asamblea constituía una discriminación contra los miembros de este cuerpo legislativo, quienes, en su mayor parte, se expresaban más fácilmente en tahitiano. Se basaba en el art. 14 CEDH combinado con el art. 10. Esta petición fue declarada incompatible *ratione materiae* y fue rechazada de conformidad con los apartados 3 y 4 del art. 35 CEDH. La demanda fue declarada inadmisibile.

<sup>1016</sup> STEDH, *Gorzelik c. Polonia* (Demanda núm. 44158/98), 17 de febrero 2014, § 106; Decisión, *Artyomov c. Rusia* (Demanda núm. 17582/05), 7 de diciembre de 2006. El demandante denunció la negativa de las autoridades nacionales rusas a autorizar el registro del partido político “la Unión Nacional Rusa”. El TEDH tomó nota de que el Tribunal Constitucional ruso basó su decisión de no registrar dicho partido político en la creencia de que el establecimiento de partidos políticos basados en afiliaciones étnicas o religiosas pondría en peligro la coexistencia pacífica de las naciones y las religiones en la Federación de Rusia y socavaría los principios de un estado laico y la igualdad ante la ley. Por ello afirmó que no registrar el partido político perseguía objetivos legítimos relacionados con la protección del orden, así como los derechos y libertades de los demás. El TEDH recordó que la discriminación basada en el origen étnico o en la religión de una persona es una forma de discriminación racial de naturaleza particularmente injusta cuyas consecuencias requieren una vigilancia especial por parte de las autoridades (*Timishev c. Rusia*, § 56). Por ello, el TEDH aceptó que la medida se adoptara debido a una "necesidad social apremiante". El TEDH determinó que el Estado no restringió la libertad de asociación del demandante como tal (*Gorzelik c. Polonia*, § 106), sólo la capacidad de la asociación para nombrar candidatos para la elección. Si el partido político en cuestión hubiera obtenido el registro, podría haber presentado candidatos para las elecciones parlamentarias. A este respecto, el TEDH recordó que los Estados tienen un amplio margen de discreción para establecer los criterios de participación en las elecciones, que varían según los factores históricos y políticos específicos de cada estado (*Podkolzina c. Letonia*, § 33; *Gitonas y otros c. Grecia*, § 39). El Tribunal Constitucional ruso expuso las razones que lo llevaron a concluir que en la Rusia moderna sería peligroso promover la competencia electoral entre los partidos políticos basada en la afiliación étnica o religiosa. Por ello, teniendo en cuenta el principio de respeto a la especificidad nacional en materia electoral, el TEDH consideró que estas razones no eran arbitrarias ni irrazonables. En consecuencia, las autoridades no impidieron que el demandante estableciera una asociación para expresar y promover sus propios objetivos; sólo pusieron freno a la creación de una entidad legal que, una vez registrada, podría haber presentado candidatos para las elecciones. Dado que las autoridades nacionales consideraron acertadamente que la interferencia impugnada satisfacía una "necesidad social apremiante" y que no era desproporcionada con respecto a los objetivos legítimos perseguidos, la negativa a registrar el partido político del interesado puede considerarse como "necesaria en una sociedad democrática" en el sentido del art.11.2 CEDH.

igualdad de oportunidades e implica la neutralidad de las autoridades públicas en la utilización de los medios de comunicación, la fijación de carteles, el derecho a manifestarse en lugares públicos o la financiación de los de los partidos y de los candidatos; por otro lado, la libre expresión de la voluntad elector, es decir el carácter libre del proceso de voto, implica que los votantes no están sometidos a ningún tipo de coacción o amenaza<sup>1017</sup>. Así pues, la libertad de sufragio es la piedra angular de la protección que brinda el art. 3 PA1<sup>1018</sup>.

Las demandas relativas al sufragio libre se refieren principalmente a los procedimientos de votación, esto es, a) al voto por correspondencia, b) al voto obligatorio y c) a la intención de voto.

a) El voto por correspondencia

Si bien en muchos países occidentales se permite votar por correo, las modalidades difieren de un país a otro. En el asunto *X. y Asociación Y.c. Italia*<sup>1019</sup>, la Comisión EDH declaró inadmisibile una demanda alegando que la diferencia de trato entre residentes no constituía una discriminación en el sentido del art. 14 CEDH. Los demandantes (un ciudadano italiano residente en Marruecos) denunciaron que los italianos residentes en el extranjero no podían ejercer libremente su derecho de voto (ni por correo ni en el consulado al que pertenecían) porque tenían que viajar a Italia expresamente sin que las autoridades italianas se hiciesen cargo de su desplazamiento. La Comisión EDH falló que las dificultades, o la imposibilidad, de los ciudadanos italianos que vivían en zonas remotas de Italia no podía considerarse una violación del CEDH. A los ojos de la Comisión EDH, no podía criticarse a Italia por no adoptar tales medidas, ya que tanto el voto por correo como el voto en las oficinas consulares planteaba problemas que estaban lejos de resolverse y en algunos países permitir que los extranjeros ejerciesen derechos políticos en su territorio era incompatible con su soberanía nacional. En otro asunto<sup>1020</sup>, los demandantes (57 marinos italianos) alegaron que, debido a que trabajaban a bordo de barcos italianos y estaban a menudo ausentes durante largos períodos de tiempo, se les privaba del derecho de votar porque la legislación italiana obligaba a votar en Italia. Como ninguno de los demandantes pudo demostrar que había estado trabajado en el extranjero durante las elecciones de 2001 u otras elecciones impidiéndoseles votar, el TEDH consideró que los demandantes no podían reclamar ser víctimas y que, en consecuencia, la demanda era inadmisibile. Sin embargo, el TEDH dio un paso decisivo cuando emitió en 2010 una sentencia<sup>1021</sup> sobre los funcionarios griegos del CdE que habían pedido votar en las elecciones parlamentarias de 2007<sup>1022</sup>. Los demandantes<sup>1023</sup> alegaban que la imposibilidad de votar en su

<sup>1017</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § 26 y ss.

<sup>1018</sup> STEDH, *Partido conservador ruso de empresarios c. Rusia*, op. cit., § 71.

<sup>1019</sup> Decisión, *X. y Asociación Y. c. Italia* (Demanda núm. 8987/80), de 6 de mayo de 1981.

<sup>1020</sup> Decisión, *Miccio y otros vs Italia* (Demanda núm. 47787/99), de 15 de enero de 2002.

<sup>1021</sup> STEDH, *Sitaropoulos y Giakoumopoulos vs Grecia* (Demanda 42202/07), 15 de marzo de 2012.

<sup>1022</sup> Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le vote à l'étranger*, CDL-AD(2011)022, 24 juin 2011, § 10.

<sup>1023</sup> Sr. D. Nikolaos Sitaropoulos, Sr. D. Stephanos Stavros y Sr. D. Christos Giakoumopoulos, altos funcionarios del Consejo de Europa.



lugar de residencia suponía una traba desproporcionada al ejercicio de su derecho a votar en las elecciones legislativas de 2007, lo cual vulneraba el art. 3 PA1. Tras llevar a cabo un estudio comparado, el TEDH determinó que “ninguno de los instrumentos jurídicos examinados (...) permite concluir que (...) los Estados tienen la obligación de hacer posible el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos que residen en el extranjero”<sup>1024</sup>. Además, el TEDH determinó que no le correspondía “indicar a las autoridades nacionales en qué momento ni de qué manera deberían desarrollar”<sup>1025</sup> las modalidades de ejercicio del derecho de voto. En cuanto a las perturbaciones de orden económico, familiar y profesional que alegaban sufrir los demandantes al tener que viajar a Grecia para ejercer su derecho de voto, el TEDH “no consideró que éstas fueran tan desproporcionadas como para atentar contra la propia sustancia del derecho de voto”<sup>1026</sup> y por ello declaró que no había violación del art. 3 PA1.

#### b) El voto obligatorio

En el asunto *X. c. Austria*, el jefe de distrito austríaco de Feldkirch impuso una multa al demandante, reincidente, por no participar en las elecciones del Consejo Nacional del 10 de mayo de 1959. Para el demandante la obligación de votar no sólo era arbitraria, sino también contraria al derecho de voto y por ello solicitó una compensación por el perjuicio sufrido. En este caso, la Comisión EDH determinó que con respecto al art. 3 PA1 el término "elecciones libres" significaba “elecciones en las que el acto de elección electoral es libre, y donde el sistema electoral en cuestión es compatible con este artículo”<sup>1027</sup>. En otro asunto<sup>1028</sup>, el demandante denunció la obligación de votar so pena de una sanción penal y alegó que el voto le obligaba a votar bien por uno o por el otro candidato, lo que constituía una violación de la libertad de conciencia y la libertad de manifestar públicamente sus propias convicciones. La Comisión EDH determinó que la obligación que denunciaba el demandante sólo se refería a la votación, es decir, al hecho de presentarse a las urnas, de tal manera que el votante no estaba "obligado a silenciar la voz de su conciencia y elegir uno de los dos candidatos indicados en la papeleta oficial", pudiendo el elector votar en blanco o hacer que su voto fuese inválido.

#### c) La intención de voto

A nivel jurisprudencial, el TEDH establece que la intención de voto hacia un partido concreto es esencialmente una etapa intelectual que sucede en el foro interno de la persona y dicha intención sólo puede probarse de manera expresa ya sea por medio del voto en sí mismo o mediante un voto

---

<sup>1024</sup> STEDH, *Sitaropoulos y Giakoumopoulos vs Grecia*, op. cit., § 75.

<sup>1025</sup> Ibid., § 76.

<sup>1026</sup> Ibid., § 80.

<sup>1027</sup> Decisión, *X. c. Austria* (Demanda 1718/62), de 22 abril 1965.

<sup>1028</sup> Decisión, *X. c. Austria* (Demanda 4982/71), 23 de febrero de 1972.

en blanco<sup>1029</sup>. Continúa afirmado que las preferencias de los votantes no son fijas y pueden cambiar con el paso del tiempo, influenciadas por los eventos políticos y por la campaña electoral. El TEDH es pues consciente de las implicaciones que podría tener el admitir que una intención de voto -que no se materializa- interfiere con el derecho de voto: esto permitiría decir a un número casi ilimitado de personas que se infringió su derecho de voto simplemente porque no votaron como se pretendía originalmente<sup>1030</sup>. Así pues, la sentencia *Partido conservador ruso de empresarios c. Rusia* concluyó, en primer lugar, que el demandante tenía la posibilidad de votar

por más de 25 partidos políticos y bloques electorales que representaban una extensa gama de opiniones en liza para las elecciones de 1999 a la cámara baja del parlamento ruso; por otro lado, la sentencia puso de manifiesto que los observadores habían reconocido que la ley nacional proporcionaba una base sólida para garantizar la igualdad de oportunidades a los actores políticos. Por ello, concluye la sentencia que no podía afirmarse que se hubiese restringido el derecho del tercer demandante a participar en unas elecciones libres<sup>1031</sup>.

#### **4.1.2 La protección de las condiciones para la aplicación del patrimonio electoral**

El Código de buenas prácticas establece que la garantía de los principios del patrimonio electoral europeo “sólo es posible si cumplen una serie de condiciones”<sup>1032</sup>, tales como el respeto de los Derechos fundamentales (1), la estabilidad de la ley electoral (2), el establecimiento de las garantías procesales a la hora de organizar el escrutinio (3) y, finalmente, la elección de un sistema electoral (4).

##### **4.1.2.1 El respeto de los Derechos fundamentales, en especial la libertad de expresión; la libertad de asociación con fines políticos y la libertad de reunión pacífica**

El derecho a unas elecciones libres no puede entenderse de manera aislada, sino que debe entenderse en conexión con las libertades de expresión, asociación y reunión sin las que es inconcebible una democracia. Esta conexión se recoge en la jurisprudencia del TEDH por medio de una lectura triangular de los art. 10 y 11 CEDH en combinación con el art. 3 PA1<sup>1033</sup>. Las leyes electorales no pueden garantizar por sí solas unas elecciones democráticas. El carácter democrático de unas elecciones depende en gran medida no sólo de cómo las autoridades aplican la legislación,

---

<sup>1029</sup> STEDH, *Partido conservador ruso de empresarios c. Rusia*, op. cit., § 76; Véase igualmente: BUENO, N., *Le droit de prendre son destin en main. Le droit international de la démocratie et l'avenir des droits politiques*, Stämpfli, 2015.

<sup>1030</sup> Ibid., § 78.

<sup>1031</sup> Ibid., § 80.

<sup>1032</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § 58.

<sup>1033</sup> Véase STEDH *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., § 115: Indudablemente existe un vínculo entre el art. 3 PA1, art. 10 y 11 CEDH “a saber, la necesidad de garantizar el respeto del pluralismo de opiniones en una sociedad democrática a través del ejercicio de las libertades civiles y políticas”.

sino también del compromiso de todos los actores implicados (candidatos, partidos políticos, votantes y los medios) a la hora de llevar a cabo las elecciones democráticas<sup>1034</sup>.

a) La libertad de expresión

Entendida a menudo como la primera de las libertades políticas, la libertad de expresión regulada en el art. 10 CEDH<sup>1035</sup> ocupa un lugar particular en la jurisprudencia del TEDH, ya que “es uno de los principales fundamentos de una sociedad democrática y una de las condiciones más importantes para su progreso y el desarrollo individual”<sup>1036</sup>. La Comisión EDH determinó que la libertad de expresión era la “piedra angular de los principios de la democracia y de los derechos humanos protegidos por el CEDH”<sup>1037</sup>. Sin embargo, a diferencia de otros artículos del CEDH, que enuncian derechos inderogables en cualquier circunstancia (como el art. 3CEDH relativo a la prohibición de la tortura), la libertad de expresión “no es un derecho absoluto”<sup>1038</sup> y el Estado puede, bajo ciertas condiciones, interferir con esta libertad (independientemente de los medios a través de los cuales se expresan opiniones, información e ideas). El ejercicio de esta libertad puede estar sometido a ciertas limitaciones y restricciones que deben estar previstas en la ley, perseguir uno de los objetivos reconocidos como legítimos enumerados en la segunda parte del art. 10 CEDH y constituir medidas necesarias en una sociedad democrática, siendo proporcionales al objetivo a alcanzar. En este sentido, el art. 10.2 CEDH establece que para que pueda admitirse cualquier restricción a la libertad de expresión ésta debe perseguir uno de los objetivos reconocidos como legítimos, a saber, la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la protección de la salud o la moral, la defensa del orden o la prevención del delito, la protección de

<sup>1034</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe*, CDL-AD(2006)018, 12 June 2006, § 9.

<sup>1035</sup> Para un comentario de este artículo, véase *inter alia*, V. Coussirat-Coustère, « Article 10§2 », en L-E. Pettiti, E. Decaux, P-H. Imbert, *La Convention européenne des droits de l’homme, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999; P. Lambert, « La liberté de la presse, la protection de la réputation d’autrui et la Convention européenne des droits de l’homme », en *Liber Amicorum Marc André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 271 y ss; A. Guedj, *Liberté et responsabilité du journaliste dans l’ordre juridique européen et international*, Bruxelles, Bruylant, 2003; P. Wachsmann, « Une certaine marge d’appréciation. Considérations sur les variations du contrôle européen en matière de liberté d’expression », en *Les droits de l’homme au seuil du 3e millénaire: mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 1017-1042; « Article 10: Freedom of Expression », in *Law of the European Convention on Human Rights*, pp. 443-513; J-F. Flauss, « La Cour européenne des droits de l’homme et la liberté d’expression », en E. Zoller (dir), *La liberté d’expression aux Etats-Unis et en Europe*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 97-136.

<sup>1036</sup> STEDH, *Handyside c. Reino Unido* (Demanda núm. 5493/72), de 7 de diciembre de 1976, § 49; STEDH, *Lingens vs Austria* (Demanda núm. 9815/82), de 8 de julio de 1986, § 41;

<sup>1037</sup> Decisión, *Vogt c. Alemania* (Demanda núm. 17581/91), de 30 de noviembre de 1993, informe, § 71. Véase también: CtIDH, *Informe consultivo del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos*, OC-5/85, § 70; CDH, Comunicación No. 422/1990, 423/1990 y 424/1990, 12 julio 1996, *Adimayo M. Aduayom y otros c. Togo*, CCPR/C/57/D/423/1990 de 1996, § 7.4; OG núm. 34 del CDH CCPR/C/GC/34, 21 de julio de 2011, §2: “La libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad<sup>1037</sup> y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas”.

<sup>1038</sup> COSTA, J.P., “La libertad de expresión según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, N°. 44, 2001, p. 243.

la reputación o los derechos ajenos, para impedir con ello la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Para el TEDH, “es fundamental en una sociedad democrática defender el juego libre del debate político, que está en el corazón mismo de la noción de una sociedad democrática”<sup>1039</sup>. Por ello otorga a la libertad de expresión la máxima importancia en el contexto del debate político y afirma que el discurso político no puede restringirse sin razones convincentes. En este sentido, el TEDH erige la libertad de expresión como *lex generalis*, mientras que considera *lex specialis*<sup>1040</sup> a aquellas otras libertades políticas o de naturaleza política. El TEDH ha vinculado la libertad de expresión a la libertad de asociación y a la libertad de reunión pacífica. En este sentido, ha fallado que “a pesar de su función autónoma y la especificidad de su ámbito de aplicación, el art. 11 también debe considerarse a la luz del art. 10”<sup>1041</sup>, y que “la protección de las opiniones personales, garantizada por el art. 10, es uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica consagrada en el art. 11”<sup>1042</sup>. El TEDH también reconoce que, en el ámbito del debate político, las garantías ofrecidas por los arts. 10 y 11 son a menudo complementarias<sup>1043</sup>.

i. Restricción de la libertad de expresión, especialmente la libertad del debate político

A mayor abundamiento, el TEDH declaró que “las elecciones libres y la libertad de expresión, especialmente la libertad del debate político, constituyen los cimientos de todo régimen democrático”<sup>1044</sup>. En este sentido, “Los dos derechos [las elecciones libres y la libertad de expresión, principalmente la libertad del debate político] son interdependientes y se refuerzan mutuamente: por ejemplo, como ha señalado el Tribunal en el pasado, la libertad de expresión es una de las "condiciones que garantizan la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”<sup>1045</sup>.

En el asunto *Bowman vs Reino Unido*<sup>1046</sup>, la demandante fue condenada a nivel nacional por la difusión en período electoral de panfletos antiaborto. El TEDH falló que durante el período

<sup>1039</sup> STEDH, *Almeida Azevedo c. Portugal* (Demanda núm. 43924/02), 23 de enero de 2007, § 32; STEDH, *Willem c. Francia* (Demanda núm. 10883/05), de 16 de julio de 2009, § 33.

<sup>1040</sup> STEDH, *Forcadell i Lluís y otros vs España* (Demanda núm. 75147/17), de 7 de mayo de 2019, § 24; STEDH, *Navalnyy c. Rusia* (Demanda núm. 29580/12), de 15 de noviembre de 2018, § 101. Véase también: LECUYER, Y., *Le droit à des élections libres*, Conseil de l'Europe, 2014, p. 44.

<sup>1041</sup> STEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía* (Demanda núm. 19392/92), § 42.

<sup>1042</sup> STEDH, *Ezelin c. Francia* (Demanda núm. 11800/85), de 26 de abril de 1991, § 37.

<sup>1043</sup> STEDH, *Primov y otros c. Rusia* (Demanda núm. 17391/06), de 12 de junio de 2014, § 91.

<sup>1044</sup> STEDH, *Tănase c. Moldova*, op. cit., § 154.

<sup>1045</sup> STEHD, *Bowman c. Reino Unido* (Demanda núm. 24839/94), de 12 de febrero de 1998, § 42.

<sup>1046</sup> *Ibid.*, op. cit., § 13. La Sra. Phyllis Bowman, en su calidad de secretaria general de la Asociación para la Protección del no nato hizo distribuir, poco antes de las elecciones legislativas de 1992, 25.000 octavillas que trataban la cuestión del aborto desde el punto de vista de los tres principales candidatos. La Sra. Bowman fue inculpada en virtud del art. 75 de una Ley de 1983, que tipificaba como infracción el hecho de que cualquier persona no autorizada destine más de cinco libras esterlinas («GBP») a la comunicación de informaciones encaminadas a favorecer u obtener la elección de un candidato. El 28 de septiembre de 1993, el Crown Court de Southwark ordenó su liberación debido a que la

preelectoral debe permitirse que las opiniones e informaciones de todo tipo circulen libremente<sup>1047</sup>. Sin embargo, también estableció que, en ciertas circunstancias, el derecho a unas elecciones libres y el derecho a la libertad de expresión podían entrar en conflicto, hecho que podía dar lugar a la necesidad de establecer ciertas restricciones a la libertad de expresión, pero que los Estados tenían un margen de apreciación, ya que se trataba de la organización de su sistema electoral. Finalmente, el TEDH admitió que tal restricción tenía como “objetivo legítimo la protección de los derechos ajenos, a saber, los candidatos y electores en el distrito electoral de Halifax”<sup>1048</sup>, aunque juzgó que la restricción fue desproporcionada para el fin perseguido lo que implicaba la violación del art. 10. Sin embargo, la existencia de un objetivo legítimo no es suficiente para declarar que una injerencia es conforme al CEDH. Se necesita que la restricción a la libertad de expresión esté regulada en la ley. Por ejemplo, el TEDH falló la violación del art. 10 en un caso en el que no encontró base legal para las restricciones impuestas a un demandante actor que quería acceder a material escrito, a la radio y a la televisión, así como la injerencia en el ejercicio de su derecho a recibir información durante el tratamiento psiquiátrico y su internamiento<sup>1049</sup>.

ii. La restricción a la libertad de expresión de los funcionarios:

Para el TEDH, el art. 10 CEDH “no garantiza la libertad de expresión sin restricción alguna”<sup>1050</sup>, por ello cuando se encuentra en juego la libertad de expresión de los funcionarios, incluidos los jueces, los «deberes y responsabilidades» previstos en el art. 10.2 CEDH tienen una importancia especial. Así pues, queda justificado “un cierto margen de apreciación a las autoridades nacionales para juzgar si la injerencia es proporcional al objetivo mencionado”<sup>1051</sup>.

Si bien los funcionarios públicos tienen una obligación de discreción y tienen el derecho de “informar sobre conductas o actos ilegales encontrados por ellos en su lugar de trabajo”<sup>1052</sup>, el TEDH consideró que las acusaciones y el tono que vertió el demandante eran tan graves y sus ataques personales tan gratuitos que el demandante tendría que haberse moderado a la hora de utilizar los términos<sup>1053</sup>. Así pues, el TEDH falló que el demandante “sobrepasó los límites

---

citación para comparecer se emitió fuera de plazo. El TEDH falló que hubo violación del art. 10 (derecho a la libertad de expresión)

<sup>1047</sup> Ibid., § 42.

<sup>1048</sup> Ibid., § 38.

<sup>1049</sup> STEDH, *Herczegfalvy c. Austria* (Demanda No: 10533/83), de 24 septiembre de 1992. En este caso, el TEDH constató por unanimidad que las autoridades competentes no siguieron un «ritmo razonable» al resolver sobre la legalidad del internamiento psiquiátrico del actor (infracción del art. 5.4, del CEDH) e ignoraron los arts. 8 (derecho al respeto de la correspondencia) y 10 (derecho a recibir información) al negarse a dar curso a su correspondencia y privarle de lectura y de radio y televisión.

<sup>1050</sup> STEDH, *De Diego Nafria c. España* (Demanda núm. 46833/99), de 14 de marzo de 2002, § 36.

<sup>1051</sup> STEDH, *Vogt c. Alemania* (Demanda núm. 17851/91), de 26 de septiembre de 1995, § 53.

<sup>1052</sup> STEDJ, *Guja c. Moldavia* (Demanda núm. 14277/04), de 12 de febrero de 2008, § 97.

<sup>1053</sup> STEDH, *De Diego Nafria c. España, op. cit.*, § 40.

aceptables del derecho de crítica”<sup>1054</sup> reduciendo a los funcionarios públicos este derecho de crítica.

- iii. La prohibición de propaganda o publicidad de naturaleza política en la televisión (los medios):

Es importante señalar el asunto *Purcell y otros c. Irlanda*<sup>1055</sup> en el que se prohibió difundir cualquier declaración de un portavoz del Sinn Fein porque ello consistía en “brindar apoyo a organizaciones que buscan debilitar, a través de la violencia y otros medios, el orden constitucional e infringir los derechos y libertades fundamentales”<sup>1056</sup>.

Encontramos también el caso de *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza* relativo al rechazo a difundir una publicidad en televisión<sup>1057</sup>. Para la asociación demandante, este rechazo supuso la violación del art. 10 CEDH, aunque la asociación alegara también no haber dispuesto de un recurso efectivo en el sentido del art. 13 y haber sufrido una discriminación contraria al art. 14.

En este caso concreto, el TEDH observó que la publicidad podía considerarse como «política», ya que, más que incitar al público a comprar un producto particular, expresaba “puntos de vista controvertidos dirigidos a la sociedad moderna en general, que son el centro de diversos debates políticos”<sup>1058</sup>. El TEDH tomó nota de que la ley nacional suiza explicaba que el prohibir la propaganda política tenía por objetivo impedir que poderosos grupos financieros se asegurasen una ventaja competitiva en el plano político, así como “garantizar la independencia del difusor, proteger el debate político de toda influencia comercial abusiva, velar por una cierta igualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas sociales, y apoyar a la prensa escrita, que queda libre

---

<sup>1054</sup> Ibid., § 42.

<sup>1055</sup> Decisión, *Purcell y otros c. Irlanda* (Demanda No: 15404/89), de 16 de abril de 1991. Los demandantes (la Sra. Purcell y otros 16 ciudadanos irlandeses, todos periodistas o directores de programas de radio o televisión, empleados por la compañía nacional de radiodifusión, Radio Telefis Eireann (RTE)) se quejaron, de conformidad con el art. 10 CEDH, de que la orden desarrollada en virtud del art. 31 de la Ley 1960 (según la cual un Ministro puede ordenar por decreto que no se transmita un programa que incite al crimen o debilite la autoridad del Estado) constituía una injerencia injustificada en su libertad de expresión y una violación grave de su derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática, para comunicar información al público y recibir información sin que hubiese una interferencia innecesaria por parte de una autoridad pública. Así pues, la legislación nacional prohibía toda entrevista a un portavoz del Sinn Fein. El TEDH determinó que, de conformidad con el art. 10. 2 CEDH, al autorizar ciertas excepciones en el ejercicio de la libertad de expresión, la Convención reconoce el principio de que ningún grupo o individuo tiene derecho a participar en actividades destinadas a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos (art. 17 de la Convención).

<sup>1056</sup> Decisión, *Purcell y otros c. Irlanda*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>1057</sup> STEDH, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza* (Demanda núm. 24699/94), de 28 de junio de 2001. Asociación de Derecho suizo, VgT Verein gegen Tierfabriken se dedicaba a la protección de los animales. En respuesta a la publicidad realizada por la industria cárnica, realizó un anuncio televisivo sobre este tema, que debía difundir la Sociedad suiza de radiodifusión. Una de las escenas mostrada un cobertizo muy ruidoso donde, en recintos muy pequeños, estaban encerrados unos cerdos. Este anuncio comparaba las condiciones de los cerdos con las de los campos de concentración. El 10 de enero de 1994, Publisuisse, sociedad responsable de la publicidad televisiva, informó a la asociación demandante que no difundiría este anuncio debido a su «carácter manifiestamente político».

<sup>1058</sup> STEDH, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*, *op. cit.*, § 57.

para publicar mensajes publicitarios de carácter político”<sup>1059</sup>. Así pues, admitió que el objetivo perseguido era legítimo, ya que pretendía proteger los “derechos de los demás”<sup>1060</sup>.

Fueron varios los argumentos esgrimidos por el TEDH para justificar la violación de la libertad de expresión de la asociación demandante: en primer lugar, se demostró que las autoridades nacionales podían tener razones válidas para introducir una diferencia de trato, en cuyo caso la prohibición de publicidad de naturaleza política a ciertos medios y no a otros no podía considerarse una necesidad particularmente imperiosa<sup>1061</sup>. En segundo lugar, no se demostró que la asociación demandante constituyese un “poderoso grupo financiero que, con su proyecto publicitario, tratara de limitar la independencia del difusor, influenciar a en la opinión pública o comprometer la igualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas sociales”<sup>1062</sup>. En tercer lugar, los motivos expuestos por las autoridades nacionales para justificar la violación de la libertad de expresión de la asociación demandante no eran ni “pertinentes” ni “suficientes”, motivos estos alegados por el TEDH para justificar cualquier injerencia nacional. En cuarto lugar, el TEDH consideró que “la única forma en que la asociación demandante podía llegar a todo el público suizo era a través de programas de televisión nacionales, que son los únicos programas que se transmiten en todo el país”<sup>1063</sup>. Finalmente, como las autoridades suizas “no alegaron la naturaleza perturbadora” de ciertas secuencias publicitarias para justificar su negativa a transmitir la publicidad, al TEDH no le importó que las imágenes y los comentarios del anuncio en cuestión “pudieran haber sido provocativos, incluso desagradables”<sup>1064</sup>. Por todo lo anterior, el TEDH falló que se había violado el art. 10 CEDH.

Aunque el TEDH falló de manera similar en el asunto *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Noruega*<sup>1065</sup>, el giro jurisprudencial en este ámbito se produjo con el asunto *Animal defenders c. Reino Unido*<sup>1066</sup>. Si bien anteriormente el TEDH había reconocido que los Estados tenían un amplio margen de apreciación en la regulación de los medios de comunicación en función de su mayor conocimiento de la coyuntura local, siempre y cuando el fin perseguido por el Estado a través de las medidas restrictivas fuese legítimo, en *Animal Defenders*, por el contrario, el TEDH sostuvo

---

<sup>1059</sup> Ibid., § 61.

<sup>1060</sup> Ibid., § 62.

<sup>1061</sup> Ibid., § 74.

<sup>1062</sup> Ibid., § 75.

<sup>1063</sup> Ibid., § 77.

<sup>1064</sup> Ibid., § 46.

<sup>1065</sup> STEDH, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Noruega* (Demanda núm. 21132/05), de 11 de diciembre de 2008.

<sup>1066</sup> La ONG *Animal Defenders International* alegó la violación de la libertad de expresión porque el órgano estatal de control publicitario de Reino Unido (Broadcast Advertising Clearance Centre) le impidió difundir un spot publicitario que pretendía llamar la atención sobre el maltrato hacia los primates. En el spot publicitario aparecía enjaulada una niña de cuatro años en condiciones similares a las de los chimpancés en los circos. Como el spot, se refería a un tema controversial fue sometido a la autoridad del órgano estatal de control publicitario, entidad que vetó el anuncio alegando que infringía la prohibición de publicidad con fines políticos establecida la legislación vigente en el Reino Unido. El TEDH, por una mayoría ajustada, determinó que la norma impugnada no constituía una violación del art. 10 porque se encontraba dentro del margen de apreciación (MoA) reconocido a los Estados por el TEDH.

que “el margen de discreción que debe concederse al Estado es limitado”<sup>1067</sup> y que la cuestión central era saber si “el legislador actuó dentro de su margen de discreción”<sup>1068</sup>. En realidad, el TEDH respetó la regulación de la publicidad política del Reino Unido y no entró a considerar la situación concreta<sup>1069</sup>, con lo que falló que no hubo violación del art. 10 CEDH.

iv. La restricción de la libertad de expresión, especialmente la libertad del debate político

La libertad de expresión tiene una protección especial cuando se ejerce en el marco del debate político. Esta libertad es “preciosa para cada persona” y “muy especialmente para un cargo elegido por el pueblo” por lo que cualquier injerencia a la libertad de expresión de un parlamentario exige que el TEDH realice uno de los controles más estrictos<sup>1070</sup>. Además, los límites de la crítica son más amplios respecto a un cargo político que para un particular<sup>1071</sup>, ya que el político está expuesto tanto al control de los periodistas como de la ciudadanía. En el asunto *Otegui Mondragón c. España*<sup>1072</sup>, el TEDH consideró contrarias al CEDH las condenas de los tribunales españoles a Arnaldo Otegui por haber pronunciado unas declaraciones contra el rey<sup>1073</sup>. El TEDH consideró que el hecho de que el rey ocupase una posición de neutralidad a nivel político no significaba que estuviese “al abrigo de toda crítica en el ejercicio de sus funciones oficiales o - como en el caso- como representante del Estado que simboliza”<sup>1074</sup>, aunque admitió que las expresiones utilizadas por el demandante podían considerarse “provocativas”<sup>1075</sup>. Sin embargo, aunque algunos términos

<sup>1067</sup> STEDH, *Animal defenders c. Reino Unido* (Demanda núm. 48876/08), de 22 de abril de 2013, § 104.

<sup>1068</sup> Ibid. § 110.

<sup>1069</sup> Véase: ALDAO, M., “Entre la deferencia y la indiferencia: margen de apreciación, democracia y situaciones de vulnerabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, N.º 44, septiembre-diciembre de 2019, p. 40 (pp. 31-55).

<sup>1070</sup> STEDH, *Castells c. España* (Demanda núm. 11798/85), de 23 abril 1992, § 42.

<sup>1071</sup> STEDH, *Incal c. Turquía* (Demanda 22678/93), de 9 de junio de 1998, § 54.

<sup>1072</sup> STEDH, *Otegi Mondragón c. España* (Demanda núm. 2034/07), de 15 de marzo de 2011. En este caso, el Tribunal Supremo español condenó al Sr. Otegi, a un año de prisión por un delito de injurias graves al Rey. Ante la inadmisibilidad del recurso de amparo por el Tribunal Constitucional español, el Sr. Otegi recurrió al TEDH por violación de su derecho a la libertad de expresión (art. 10 CEDH). El 21 de febrero de 2003, por orden del Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional, se produjo el registro y cierre de los locales del diario *Euskaldunon Egunkaria* por sus presuntos vínculos con ETA. Diez personas fueron detenidas, entre otros los responsables del diario (miembros del consejo de administración y el redactor jefe), quienes, tras cinco días de detención incomunicada, se quejaron de haber sufrido malos tratos durante la detención. El 26 de febrero de 2003, tras estas detenciones, el Rey de España se trasladó al País Vasco para inaugurar una central eléctrica y fue recibido por el presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ese mismo día, en una conferencia de prensa, el demandante, y en respuesta a una pregunta de un periodista, hizo la afirmación objeto de la demanda. La Fiscalía presentó una querrela criminal contra el Sr. Otegi por las declaraciones realizadas en la citada rueda de prensa, por injurias graves contra el Rey.

<sup>1073</sup> Pregunta formulada por el Sr. Otegui en su calidad de portavoz del grupo parlamentario *Sozialist Abertzaleak* «¿Cómo es posible que se fotografíen hoy en día en Bilbao con el Rey español, cuando el Rey español es el jefe máximo del Ejército español, es decir, el responsable de los torturadores y que ampara la tortura y que impone su régimen monárquico a nuestro pueblo mediante la tortura y la violencia?».

<sup>1074</sup> STEDH, *Otegi Mondragón c. España*, op. cit., § 56.

<sup>1075</sup> Para mayor información sobre esta sentencia, véase: SOTO GARCÍA, M., “TEDH – sentencia de 15.03.2011, *Otegi Mondragón c. España*, 2034/07 - «art. 10 del CEDH libertad De expresión – límites - delito de injurias contra



del demandante “describen un cuadro muy negativo del Rey como institución y dan así al relato una connotación hostil, no incitan sin embargo a la violencia, y no se trata de un discurso de odio”, se trataba de “expresiones orales pronunciadas en una rueda de prensa, lo que privó al demandante de la posibilidad de reformularlas, de perfeccionarlas o retirarlas antes de que se hicieran públicas”<sup>1076</sup>.

La libertad de expresión se violó también en el asunto *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*<sup>1077</sup> donde el TEDH falló que el acto de los demandantes se enmarcaba en el ámbito de la crítica política y no personal<sup>1078</sup>. En esta ocasión el TEDH determinó que se trataba de una conducta expresiva que tenía “una relación clara y evidente con la crítica política concreta” dirigida “al Estado español y su forma monárquica”<sup>1079</sup>; que no hubo violencia<sup>1080</sup>; y que no se trataba de un caso de “discurso de odio”. Así pues, el TEDH falló que una pena de prisión por la comisión de una infracción en el marco de un debate político era “la más fuerte reprobación jurídica de un comportamiento y constituye una injerencia en la libertad de expresión que no era proporcionada a la finalidad legítima perseguida ni tampoco necesaria en una sociedad democrática”<sup>1081</sup>.

Sin embargo, la libertad de expresión de los cargos políticos no es un derecho absoluto, es decir, también tiene límites, y el TEDH, además de lo estipulado en el art. 10.2 CEDH, ha establecido claramente las condiciones que deben cumplirse para que las injerencias sean compatibles con el Convenio<sup>1082</sup>. Fue ya a finales de los setenta cuando el TEDH defendió la cláusula de la “prohibición del abuso del derecho” (art. 17 CEDH) para poner de manifiesto los casos de discriminación racial, de violencia y de odio, entre otros<sup>1083</sup>, que quedaban fuera de la cobertura de la libertad de expresión.

---

el Jefe del Estado - exhortación a la violencia y discurso de odio». Los límites de la libertad de expresión en el debate político”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, Madrid, mayo/agosto (2012), págs. 575-591.

<sup>1076</sup> Ibid., §54; STEDH, *Fuentes Bobo c. España* (Demanda núm. 39293/98), de 29 de febrero de 2000, § 46; STEDH, *Biról c. Turquía* (Demanda núm. 44104/98), de 1 de marzo de 2005, § 30.

<sup>1077</sup> STEDH, *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* (Demanda núm. 51168/15 y 51186/15), de 13 de marzo de 2018. En este caso, Enric Stern Taulats y Jaume Roura Capellera fueron condenados a quince meses de prisión, inhabilitación de sufragio pasivo (durante la condena) y al pago por mitad de las costas, como autores de un delito de injurias contra la Corona (por quemar unas fotos del entonces Rey Juan Carlos y de la Reina Sofía, actualmente Rey heredero y Reina heredera consorte).

<sup>1078</sup> Ibid., § 37.

<sup>1079</sup> Ibid., § 38.

<sup>1080</sup> Ibid., §§39, 40.

<sup>1081</sup> Ibid., § 42.

<sup>1082</sup> Para más información véase: SERRANO MAILLO, M.I., “El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: dos casos españoles”, *Teoría y realidad constitucional*, N° 28, 2011, págs. 579-596.

<sup>1083</sup> Por ejemplo: odio étnico o su incitación, odio racial o su incitación, odio religioso e incitación a la intolerancia religiosa, incitación al odio nacional, incitación a la violencia y apoyo a la actividad terrorista, apología de la violencia e incitación a la hostilidad, negacionismo y revisionismo, amenaza al orden democrático, justificación de terrorismo, denigrar la identidad nacional, discurso de odio en internet. Para mayor información véase: CASTILLA, K., *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información. Mecanismos y estándares internacionales*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2019.

Por cuanto afecta a la discriminación racial, en este caso de 1979<sup>1084</sup> los demandantes se quejaron de la condena que se les impuso por posesión de folletos considerados como incitadores a la discriminación racial y también por no haberles permitido presentarse a las elecciones municipales (los demandantes invocaron violación del art. 10 CEDH en combinación con el art. 3 PA1). Así pues, la Comisión EDH utilizó el art. 17 CEDH alegando por un lado que los folletos de los demandantes constituían una incitación a la discriminación racial y, por otro lado, que los demandantes buscaban utilizar el CEDH para fundar un derecho a desarrollar actividades contrarias al espíritu del mismo. Por este motivo, la Comisión EDH, sobre la base del art. 17 CEDH, declaró que los demandantes no podían invocar ni el art. 10 ni el art. 3 PA1 y declaró inadmisibles estas demandas. Esta postura de lucha contra la discriminación se vio confirmada en otros asuntos en los que el TEDH recordó que era “de suma importancia combatir la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones”<sup>1085</sup>, que los hombres políticos, en sus discursos públicos, “deben evitar difundir declaraciones que puedan alimentar la intolerancia”<sup>1086</sup> así como que “la tolerancia y el respeto a la igual dignidad de todos los seres humanos es la base de una sociedad democrática y pluralista. De ello se deduce que “(...) puede considerarse necesario en las sociedades democráticas sancionar o incluso prevenir todas las formas de expresión que propagan, alientan, promueven o justifican el odio basado en la intolerancia”<sup>1087</sup>.

Por cuanto afecta a la violencia, destaca el asunto donde la Sra. Dorothée Piermont<sup>1088</sup> (diputada del PE) viajó a la Polinesia Francesa, invitada por unas personalidades independentistas locales, para participar en una manifestación independentista y antinuclear. En este caso, el TEDH consideró que la injerencia nacional perseguía las dos finalidades invocadas por el Gobierno, a saber, “la defensa del orden y la integridad territorial”<sup>1089</sup>. Además, como las expresiones que se le reprocharon a la Sra. Piermont fueron emitidas en el transcurso de una manifestación pacífica autorizada y en ningún momento apeló a la violencia o al desorden, sino que más bien apoyó las reivindicaciones antinucleares e independentistas de partidos locales, su intervención “se inscribió, pues, en el marco de un debate democrático en Polinesia”<sup>1090</sup>. Asimismo, la manifestación no provocó ningún desorden y el Gobierno no pudo demostrar que las posiciones de la demandante hubiesen provocado problemas en Polinesia. Por ello, el TEDH falló que las medidas

<sup>1084</sup> Decisión, *Glimmerveen y Hagenbeek c. Países Bajos* (Demanda núm. 8348/78 & 8406/78), de 11 de octubre de 1979. En este caso, los demandantes, representantes de un partido político en los Países Bajos, fueron hallados con folletos (titulados: Holandeses de raza blanca) que incitaban a la discriminación racial en contra de los surinameses, de origen holandés. La junta electoral les impidió presentarse a las elecciones municipales.

<sup>1085</sup> STEDH, *Jersild c. Dinamarca* (Demanda núm. 15890/89), de 23 de septiembre de 1994, § 30.

<sup>1086</sup> STEDH, *Erbakan c. Turquía* (Demanda núm. 59405/00), de 6 de julio de 2006, § 64.

<sup>1087</sup> STEDH, *Féret c. Bélgica* (Demanda núm. 15615/07), de 16 julio 2009, § 64.

<sup>1088</sup> STEDH, *Piermont c. Francia* (Demanda núm. 15773/89 15774/89), de 27 de abril de 1995. Poco antes de salir de la Polinesia Francesa se le notificó a la Sra. Dorothée Piermont (nacional alemana y diputada del PE) una orden mediante la que se le expulsaba de la Polinesia Francesa y se le prohibía entrar de nuevo en el territorio. De allí viajó a Nueva Caledonia, invitada igualmente por políticos independentistas, y allí, debido al riesgo de enfrentamiento por su llegada a la isla, se le llevó a las dependencias de la policía del aire y fronteras. Esa misma tarde, se emitió una orden mediante la que se prohibió la entrada en el territorio.

<sup>1089</sup> Ibid. § 70.

<sup>1090</sup> Ibid. § 77.

administrativas adoptadas en contra de la demandante, tanto en la Polinesia Francesa como en Nueva Caledonia, infringieron el art. 10 CEDH, pero no lesionaron el derecho del art. 2PA4 (derecho a la libre circulación). De la misma manera, en el asunto *Incal c. Turquía*<sup>1091</sup>, para el TEDH los llamamientos a la población de origen kurdo encontrados en las octavillas no podían interpretarse como una “incitación al uso de la violencia, la hostilidad o al odio entre los ciudadanos”<sup>1092</sup>.

La crisis y la violencia social han propiciado el surgimiento en el seno de determinados partidos políticos de una serie de discursos de inspiración racista y xenófoba con el objetivo de captar un mayor número de votos. Aunque dichos partidos políticos han reafirmado su libertad de expresión, el TEDH ha sentado unos principios claros a través de su jurisprudencia<sup>1093</sup>. Si bien la libertad de expresión cubre también las situaciones donde se dan informaciones o ideas que ofenden, chocan o molestan a algún sector de la población, es en el asunto *Norwood c. Reino Unido*<sup>1094</sup> donde excluye los discursos claramente racistas de la libertad de expresión. En este asunto, el TEDH también aplicó el art. 17 del CEDH y pone de manifiesto su postura en la lucha contra el *discurso de odio*.

Otro límite a la libertad de expresión del personal político es la difamación. El TEDH no encontró violación del art. 10 CEDH en el caso *Vitrenko y otros c. Ucrania*<sup>1095</sup>. En este caso, la advertencia

---

<sup>1091</sup> STEDH, *Incal c. Turquía* (Demanda núm. 22678/93), de 9 de junio de 1998. En este caso, el demandante denunció que la condena impuesta por preparar una octavilla había violado su derecho a la libertad de expresión. El 1 de julio de 1992, la delegación del Partido del Trabajo del Pueblo (en lo sucesivo, «HEP») en Izmir decidió distribuir octavillas criticando las medidas adoptadas por el alcalde de la ciudad destinadas a reducir la zona de los mercaderes ambulantes. Las diez mil octavillas preparadas afirmaban que esas medidas suponían una injerencia en los derechos de las personas de origen kurdo, la mayoría de las cuales vivía de ese tipo de comercio. Las octavillas invitaban a los ciudadanos a organizar comités de barrio para oponerse a la política desarrollada por la alcaldía. La policía local denunció a los dirigentes de HEP por propaganda separatista y confiscó las octavillas. El 27 de julio de 1992, el Fiscal acusó a los miembros de HEP de incitar a la población al odio y al enfrentamiento. Al año siguiente el Tribunal de Seguridad del Estado declaró al demandante culpable de los hechos imputados condenándole a seis meses y veinte días de prisión, y a una multa. Finalmente, el Tribunal de casación rechazó, sin vista pública, el recurso del demandante. El TEDH declaró la violación del art. 10 CEDH.

<sup>1092</sup> Ibid. § 50.

<sup>1093</sup> Para más información véase: *QUESADA ALCALÁ, C.*, “La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso de odio en los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la jurisprudencia española”, *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), N.º. 30, 2015.

<sup>1094</sup> Decisión, *Norwood c. Reino Unido* (Demanda núm. 23131/03), de 16 de noviembre de 2004. En este caso un Partido Político, el partido Nacional Británico, atacó a la comunidad musulmana mostrando una fotografía de las Torres Gemelas en llamas con las palabras “Islam fuera de Gran Bretaña-Protejamos al pueblo británico” y el símbolo de la media luna en una señal de prohibición. El TEDH estimó que el ataque vehemente contra un grupo religioso, vinculando dicho grupo con el terrorismo, era incompatible con los valores proclamados y garantizados por el CEDH principalmente con la tolerancia, la paz social y la no discriminación. Así pues, declaró la demanda inadmisibile.

<sup>1095</sup> Decisión, *Vitrenko y otros c. Ucrania* (Demanda núm. 23510/02), de 16 diciembre 2008.

La demandante, líder del Partido Socialista Progresista de Ucrania, postuló como candidata para las elecciones parlamentarias de 2002. Algunas semanas antes de las elecciones, uno de los canales de televisión programó un debate político, pero lo canceló en el último minuto. La candidata Julia Tymoshenko, que debía participar en dicho debate, no fue autorizada a acceder a las instalaciones del canal por motivos de seguridad. Ante la ausencia de la Sra. Tymoshenko, la demandante, sin estar al tanto de estos hechos, reaccionó durante la transmisión en directo tachando

enviada por la comisión electoral a un político por haber tratado a su oponente, durante el período electoral, como "ladrona" (en su ausencia) en un programa de televisión, así como las sanciones impuestas por los tribunales, constituyeron una interferencia con el derecho del demandante a la libertad de expresión. Pero esta interferencia estaba "prescrita por la ley" y persiguió el objetivo legítimo de proteger "la reputación o los derechos de los demás". Así pues, en las circunstancias del caso, las decisiones de las autoridades nacionales (publicar una advertencia en los periódicos y brindar a la Sra. Tymoshenko la oportunidad de refutar las acusaciones) fueron consideradas en línea con los principios establecidos en la jurisprudencia del TEDH, con lo que no se puede decir que las autoridades nacionales hubiesen sobrepasado su margen de apreciación.

v. La libertad de prensa en materia política

En esta materia destaca el asunto *Lingens c. Austria*<sup>1096</sup>, en el que el TEDH recordó ciertos principios ya asentados como que el art. 10.2 CEDH se aplica también a las ideas "que ofrecen, hieren o molestan", porque "así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad amplia, sin los cuales no hay «sociedad democrática»", principios que son "especialmente importantes para la prensa" a quien le incumbe "publicar informaciones e ideas sobre las cuestiones que se discuten en el terreno político"<sup>1097</sup>. El TEDH no sólo recordó que las circunstancias en las que se escribieron estos artículos debían tenerse en cuenta<sup>1098</sup>, sino también que debía "distinguirse cuidadosamente entre hechos y juicio de valor. Mientras que la realidad de los primeros puede probarse, los segundos no son susceptibles de prueba"<sup>1099</sup>. Y falló deduciendo que "la injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión del señor Lingens no era «necesaria en una sociedad democrática» «para

---

a la Sra. Tymoshenko de ladrona. La Sra. Tymoshenko se quejó a la Comisión Electoral Central, decisión que fue publicada en dos periódicos oficiales informando que la demandante había violado la legislación electoral y el principio de la presunción de inocencia consagrado en la Constitución de Ucrania. Esta decisión que fue impugnada por la demandante, por lo que la Sra. Tymoshenko inició un proceso de difamación contra la demandante. Como el tribunal nacional determinó que la Sra. Tymoshenko nunca había sido condenada por robo o un delito penal similar, las declaraciones de la demandante violaron la presunción de inocencia de la Sra. Tymoshenko, por lo que el tribunal nacional ordenó al canal de televisión que le concedieran a la Sra. Tymoshenko 50 segundos de transmisión en directo para corregir las declaraciones difundidas sobre ella y que ese tiempo lo pagase la demandante. El TEDH determinó el caso inadmisibile.

<sup>1096</sup> STEDH, *Lingens c. Austria* (Demanda núm. 9815/82), de 8 de julio de 1986. El señor Lingens era un periodista austriaco que trabajaba en Viena como redactor jefe de la revista Profil, en la que publicó los artículos. Aunque en el primer artículo comentó que si bien el interesado tenía derecho a disfrutar de la presunción de inocencia, no se le podía admitir, teniendo en cuenta su pasado, en la vida política austriaca. También criticó la actitud del señor Kreisky (Canciller saliente y jefe del Partido Socialista) por proteger, por motivos políticos, al señor Peter (jefe del Partido Liberal). En el segundo artículo el Sr. Lingens criticó al señor Kreisky por su apoyo al señor Peter y, además, por su benevolencia hacia los antiguos nazis que tomaban parte en la vida política del país calificando el comportamiento del señor Kreisky como «inmoral e indigno». El 29 de octubre y el 12 de noviembre de 1975, el Canciller señor Kreisky promovió dos querrelas contra el Sr. Lingens considerando injuriosos algunos fragmentos de estos artículos e invocando el Código Penal austriaco.

<sup>1097</sup> Ibid. § 41.

<sup>1098</sup> Ibid. § 43.

<sup>1099</sup> Ibid. § 46.

la protección de la reputación ajena»: fue desproporcionada con la legítima finalidad perseguida”<sup>1100</sup>. Por lo que el TEDH determina que se violó el art. 10 CEDH.

Así pues, los límites de la crítica permitida son más amplios en relación a un político como tal que para un mero particular en la medida en que el político se expone a un control más pormenorizado y atento de sus actos y gestos, tanto por parte de los periodistas como de los ciudadanos<sup>1101</sup>, exponiéndose incluso “a una reacción virulenta de los periodistas y del público”<sup>1102</sup>. La jurisprudencia del TEDH se muestra muy tolerante hacia la libertad de prensa en materia política a pesar de que los comentarios a los políticos parezcan impactantes, estén formulados “en un estilo incisivo, provocativo y, como mínimo, bastante controvertido”<sup>1103</sup>. Además, el TEDH recuerda que el art. 10.2 CEDH deja poco espacio para las restricciones a la libertad de expresión “en el discurso político o en cuestiones de interés general”<sup>1104</sup> y también que la publicación de las opiniones de representantes que utilizan la violencia contra el Estado debe examinarse con especial vigilancia porque, en caso contrario, “los medios de comunicación pueden convertirse en un medio para difundir el discurso de odio y la incitación a la violencia”<sup>1105</sup>. Así pues, si las opiniones no entran en esta categoría, los Estados no pueden valerse de la integridad territorial, la seguridad nacional, la defensa del orden o la prevención del delito para restringir el derecho del público a ser informado e influir en los medios de comunicación<sup>1106</sup>.

#### b) La libertad de asociación con fines políticos

Regulados en el art. 11 CEDH, el derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación tienen una gran dimensión política.

Aunque desde bien temprano el TEDH consideró que el derecho de reunión pacífica era un elemento esencial de la vida política y social de un país<sup>1107</sup>, baste decir que prestó menos atención a la libertad de asociación que a la de reunión debido *inter alia* a los pocos asuntos relacionados con aquella libertad, que había sido vinculada con la sedición<sup>1108</sup>.

---

<sup>1100</sup> Ibid. § 47.

<sup>1101</sup> Ibid., §42; STEDH, *Oberschlick c. Austria* (Demanda núm. 11662/85), de 23 de mayo de 1991, § 59; STEDH, *Incal c. Turquía*, op. cit., § 54; STEDH, *Scharsach y News Verlagsgesellschaft c. Austria* (Demanda núm. 39394/98), de 13 de noviembre de 2003, § 30 (en este último asunto el TEDH fija los principios que surgen de la jurisprudencia relativa al art. 10 CEDH).

<sup>1102</sup> STEDH, *Oberschlick vs Austria*, op. cit., Ibid. § 61.

<sup>1103</sup> STEDH, *Lopes Gomes da Silva c. Portugal* (Demanda núm. 37698/97), de 28 de septiembre de 2000, § 35.

<sup>1104</sup> STEDH, *Wingrove c. Reino Unido* (Demanda núm. 17419/90), 25 de noviembre de 1996, § 58.

<sup>1105</sup> STEDH, *Sürek vs Turquía* (Demanda núm. 24762/94), de 8 de julio de 1999, § 60.

<sup>1106</sup> Para mayor información véase: SUDRE, F., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, op. cit., PUF, pp. 701-751.

<sup>1107</sup> Decisión, *Christians against Racism and Fascism c. Reino Unido* (Demanda núm. 8440/78), de 16 de julio de 1980.

<sup>1108</sup> LÉCUYER, Yannic, *The right to free elections*, Council of Europe, 2014, p. 47.

El principal elemento del art. 11 CEDH relacionado con el derecho a unas elecciones libres es la libertad de asociación, que proporciona un marco legal para la libertad de los partidos políticos. A diferencia de los sindicatos, los partidos políticos no aparecen mencionados como tal en el art. 11 y este aspecto sembró una serie de dudas. En este sentido, mientras que la Comisión EDH sugirió en varias ocasiones que el art. 11 podía aplicarse a partidos políticos, fue el TEDH el que determinó que este artículo no cubría solamente a los sindicatos<sup>1109</sup>. Así pues, la libertad de asociación “se aplica principalmente a los partidos políticos”<sup>1110</sup> que, para el TEDH, “representan una forma de asociación esencial para el buen funcionamiento de la democracia”<sup>1111</sup>. No debe pues entenderse la libertad de asociación sólo como el derecho de fundar un partido político, sino también como el derecho de éste de “realizar libremente sus actividades políticas”<sup>1112</sup>. Si bien el TEDH determinó que la libertad sindical era “una forma especial de la libertad de asociación”<sup>1113</sup>, no fue hasta el asunto *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía*<sup>1114</sup>, que reconoció

<sup>1109</sup> Decisión, *Partido comunista alemán c. Alemania* (Demanda núm. 250/57), de 5 de noviembre de 1969. Decisión, *Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia y Países Bajos c. Turquía* (Demanda núm. 9944/82), de 7 de diciembre de 1985.

<sup>1110</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., 2019, p. 850.

<sup>1111</sup> STEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía*, op.cit., § 25.

<sup>1112</sup> Ibid. § 33.

<sup>1113</sup> STEDH, *Schmidt y Dahlström c. Suecia* (Demanda núm. 5589/72), de 6 de febrero de 1976, § 34. Demanda planteada por dos ciudadanos suecos, funcionarios del Gobierno y afiliados a dos de las Federaciones de Sindicatos más representativas. En este caso, la oficina sueca encargada de negociar los convenios colectivos con los funcionarios no aplicó a los miembros de las Federaciones de Sindicatos el beneficio del efecto retroactivo de las subidas salariales pactadas en el Convenio. Esta medida la adoptó independientemente de que los afiliados a tales Federaciones de Sindicatos hubieran participado en la huelga o no. Por el contrario, los miembros de otras Federaciones y los trabajadores no afiliados sí disfrutaron de tales beneficios. La demanda se basó en la presunta violación de las leyes laborales suecas de convenios colectivos y del derecho de organización y negociación sindical, alegando una violación de los arts. 11 y 14 CEDH. Aquellos funcionarios que no hicieron huelga fueron discriminados respecto de los no afiliados a las federaciones al negárseles los beneficios de la retroactividad del Convenio Colectivo. El Tribunal consideró que no hubo violación del art. 11. El examen del expediente no reveló que los demandantes hubiesen perdido esa facultad, ni que la no aplicación del beneficio de la retroactividad hiciera perder afiliados a las Federaciones que promovieron la huelga, ni siquiera que se prohibiera o limitara el ejercicio del derecho de huelga. Lo que ocurrió es que el Convenio ligó un efecto de sanción al hecho de promover una huelga en determinadas circunstancias. Finalmente, el TEDH rechazó la discriminación alegando que cuando un Sindicato está en huelga, no importaba a cuáles de sus miembros les tocaba hacerla (o no), sino que lo importante era la solidaridad de todos los afiliados en la aplicación de una táctica concertada de lucha sindical. El TEDH falló que el Gobierno sueco violó los art. 11 y 14 CEDH en relación con el derecho de los demandantes a pertenecer a un sindicato y no ser objeto de discriminación por tal motivo.

<sup>1114</sup> STEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía* (Demanda núm. 19392/92). El Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP), primer demandante, es un partido político fundado el 4 de junio de 1990 por 36 personas entre las cuales se encontraban los señores Nihat Sargin (presidente del TBKP) y Nabi Yagci (secretario del TBKP), segundo y tercer demandante respectivamente). El 14 de junio de 1990, el fiscal general del Tribunal de Casación instó al Tribunal Constitucional turco (TC) a disolver el TBKP porque quería establecer el dominio de una clase social sobre las demás, suceder a un partido político previamente disuelto, incluir en el nombre del partido el término «comunista», prohibido por la ley, y perseguir actividades susceptibles de atentar contra la integridad territorial del Estado y la unidad de la nación. En apoyo de su demanda, el fiscal general hacía referencia, en particular, a ciertos pasajes del programa del partido TBKP. Los demandantes alegaban que la disolución del TBKP y la prohibición a sus dirigentes de ejercer funciones similares en cualquier otro partido político coartaban sus derechos a la libertad de asociación, garantizada en el art. 11 CEDH. El TEDH consideró que la disolución del TBKP perseguía al menos uno de los «fines legítimos» enumerados en el art. 11: la protección de la «seguridad nacional». Sin embargo, una medida tan radical como la disolución inmediata y definitiva del TBKP acompañada de una prohibición a sus dirigentes de ejercer cualquier otra responsabilidad política, resultaba desproporcionada para la finalidad pretendida

explícitamente que el art. 11 se aplicaba también a los partidos políticos. En opinión del TEDH, si el art. 11 se refería al derecho de toda persona a «*la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos*», el término «incluido» demostraba claramente que se trataba sólo de un ejemplo entre otros muchos de la forma que podía adoptar dicho ejercicio del derecho a la libertad de asociación. En definitiva, los partidos políticos no podían excluirse del ámbito de aplicación del art. 11 CEDH, ya que eran “una contribución insustituible al debate político, que se encuentra en el corazón mismo del concepto de una sociedad democrática”<sup>1115</sup>.

Ésta será la primera de una serie de sentencias condenatorias relativas a la disolución de un partido político turco<sup>1116</sup>, que en su mayoría se caracterizaban por la defensa de los derechos del pueblo kurdo considerados por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) Turco contrarios a los principios de integración territorial y a la unidad de la nación reconocidos en la Constitución y en las leyes de la República de Turquía. Baste señalar que la libertad de asociación de los partidos políticos recibe una protección especial, ya que los Estados tienen un “margen de discreción limitado”<sup>1117</sup> para restringir el derecho garantizado por el art. 11 CEDH. Por ejemplo, la disolución definitiva, o la negativa a registrar un partido político sobre la base de su programa e incluso antes de que pudiera haber comenzado sus actividades constituye, por su naturaleza desproporcionada, una violación del art. 11 CEDH<sup>1118</sup>.

---

y, por lo tanto, no necesaria en una sociedad democrática y en consecuencia, contraria al art. 11 CEDH. El TEDH declaró por unanimidad la violación del art. 11 CEDH (libertad de asociación) concediendo a dos de los demandantes una cierta cantidad en concepto de gastos y costas judiciales.

<sup>1115</sup> Ibid., § 44.

<sup>1116</sup> Véase: STEDH *Partido socialista y otros c. Turquía* (Demanda núm. 21237/92), de 25 de mayo de 1998; STEDH *Partido de la libertad y de la democracia (ÖZDEP) c. Turquía* (Demanda núm. 23885/94), de 8 de diciembre de 1999; STEDH *Yazar y otros c. Turquía* (Demandas núms. 22723/93, 22724/93 y 2275/93) de 9 de abril de 2002; STEDH *Dicle por el Partido de la Democracia (DEP) c. Turquía* (Demanda núm. 25141/94) de 10 de diciembre de 2002; STEDH *Partido socialista y otros c. Turquía* (Demanda núm. 26482/95), de 12 de noviembre de 2003; STEDH *Partido de la Democracia y de la Evolución y otros c. Turquía* (Demandas núms. 39210/98 y 39974/98), de 26 de abril de 2005; STEDH, *Emek Partisi et Şenol c. Turquía* (Demanda núm. 39434/98), de 31 de mayo de 2005; STEDH *Demokratik Kitle Partisi y Elçi c. Turquía* (Demanda núm. 51290/99), de 3 de mayo de 2007; STEDH *Partido por una Sociedad Democrática y otros c. Turquía* (Demandas núms. 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 37272/10, 39118/10), de 12 de enero de 2016. En el asunto del *Partido socialista y otros c. Turquía* (Demanda núm. 21237/92), los motivos de la disolución del Partido Socialista no se basaron en la compatibilidad de los estatutos del partido con la Constitución y las leyes sino en la actuación de sus dirigentes y sus declaraciones públicas. El asunto se sometió al TEDH por la (entonces) Comisión EDH y tiene su origen en la demanda que presentó el Partido Socialista Turco, junto con İlhan Kirit y Dogu Perinçek (presidente y antiguo presidente del partido) respectivamente, debido a la disolución del partido dictada por el TC turco. En cuanto al fondo, el TC turco señaló que el discurso político del Partido Socialista distinguía dos naciones, los kurdos y los turcos, hecho inadmisibles en Turquía donde “todos los ciudadanos, sea cual sea su origen étnico, tienen la nacionalidad turca”. Por ello, los propósitos del Partido Socialista relativos a los derechos culturales y nacionales de los kurdos tenderían a la creación de minorías y al establecimiento de una nación y un Estado distintos, postulados contrarios a los principios que apoya la República de Turquía. En el asunto del *Partido de la libertad y de la democracia (ÖZDEP) c. Turquía* (Demanda núm. 23885/94), al igual que en el asunto del Partido Comunista, el fiscal general solicitó al TC turco la disolución de ÖZDEP porque el contenido y los objetivos de su programa electoral atentaban contra la integridad nacional, la unidad de la nación y la laicidad del Estado, hecho que violaba la Constitución y la ley sobre los partidos políticos.

<sup>1117</sup> SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., 2019, p. 850.

<sup>1118</sup> Para mayor información véase: STEDH, *Yazar, Karatas, Aksoy y Partido laborista del pueblo (HEP) c. Turquía* (Demandas núms. 22723/93, 22724/93, 22725/93), de 9 de abril de 2002. Este asunto tiene su origen en la demanda

A la luz de la jurisprudencia del TEDH, la disolución de un partido político constituye una injerencia al derecho de libre asociación que debe interpretarse de manera restrictiva dada la importancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos<sup>1119</sup>. El TEDH analizó si esta injerencia estaba justificada en el sentido del art. 11.2 CEDH, es decir: a) si estaba “prevista por la ley”; b) si respondía a una finalidad legítima; y c) si era necesaria en una sociedad democrática.

En el caso de la disolución del Partido de la Prosperidad (Refah Partisi)<sup>1120</sup> por el TC turco y la prohibición a sus líderes de realizar funciones similares en otro partido político, los demandantes alegaron que se infringió el derecho a la libertad de asociación garantizado por el art. 11 CEDH. Para iniciar el examen del caso, el TEDH consideró que un partido político podía promover un cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado cuando se dieran dos condiciones: “1. que los medios utilizados para ello fuesen legales y democráticos; 2. Que el cambio propuesto fuese por sí mismo compatible con los principios democráticos fundamentales”. Además, determinó que un partido político cuyos líderes incitaban a recurrir a la violencia o a proponer un proyecto político que no respetase las reglas de la democracia o que tuviese como objetivo la destrucción de ésta, así como el menosprecio de los derechos y libertades, no podía acogerse a la protección del CEDH contra las sanciones impuestas por estos motivos<sup>1121</sup>. A mayor abundamiento, y siguiendo al TC turco, el TEDH identificó 3 razones para aclarar si la disolución de un partido político respondía a una "necesidad social imperiosa", tales como: a) una evidencia de que el riesgo de socavar la democracia es suficiente y razonablemente cercano; b) que los actos y discursos de los líderes y miembros del partido político sean atribuibles al partido en su conjunto; c) que los actos y discursos atribuibles al partido político constituyan un todo que dé una imagen clara de un modelo de sociedad concebido y defendido por el partido, y que estaría en contradicción con la concepción de una "sociedad democrática"<sup>1122</sup>. Tras evaluar estos elementos, y teniendo en cuenta que el Partido de la Prosperidad tenía la pretensión de instaurar un sistema

---

presentada por tres ciudadanos turcos (señores Yazar, Ahmet Karatas y ÝbrahimAksoy) y el Partido Laborista del Pueblo, (Helkin Emegi Partisi o HEP) contra Turquía. El partido fue fundado en 1990 y el 3 de julio de 1992 el fiscal general del Tribunal de Casación solicitó al TC turco su disolución basándose en que ciertas declaraciones de sus dirigentes y representantes eran contrarias a la Constitución y la Ley de partidos por atentar contra la integridad del Estado.

<sup>1119</sup> El TEDH recuerda, que “*teniendo en cuenta el papel esencial de los partidos políticos para el buen funcionamiento de la democracia, las excepciones contempladas en el art. 11 requieren una interpretación estricta, ya que sólo razones convincentes e imperativas pueden justificar restricciones a su libertad de asociación*”. Para juzgar la existencia de una necesidad social imperante “*los Estados contratantes disponen de un margen de apreciación muy reducido, al que se añade un control europeo riguroso que afecta a la vez a la ley y a las sentencias que la aplican, incluidas las de un Tribunal independiente*” como el Tribunal Constitucional turco. Véase, entre otros: STEDH *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros*, op. cit., §§ 25, 46; STEDH *Partido de la Libertad y de la Democracia*, op. cit., § 44.

<sup>1120</sup> STEDH, *Refah Partisi y otros c. Turquía* (Demandas núms. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98), de 13 de febrero de 2003. El TEDH determinó que la protección a los partidos políticos no era ilimitada

<sup>1121</sup> *Ibid.*, § 98; STEDH *Yazar y otros c. Turquía*, op. cit., § 49.

<sup>1122</sup> STEDH, *Refah Partisi y otros c. Turquía*, op. cit., § 104; STEDH *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu c. Rumanía*, § 46.



multijurídico basado en diferencias de carácter religioso, imponer la ley islámica (la Sharia) como derecho común y recurrir a la violencia como política de Estado para lograr su propósito<sup>1123</sup>, la disolución del partido político por parte del TC turco fue admitida por el TEDH porque respondía a una "necesidad social imperiosa"<sup>1124</sup> de tal manera que dicha disolución no constituía una injerencia desproporcionada, sino que fue "proporcionada al objetivo pretendido" y "necesaria en una sociedad democrática"<sup>1125</sup>.

En este asunto el TEDH optó por una "opción preventiva más que represiva o sancionadora"<sup>1126</sup> pues esta resolución no se fundamentó en hechos consumados, sino que se basó en indicios y suposiciones considerando el contexto político y social turco. Sin embargo, el TEDH consideró que cuando existe un peligro social inminente, un Estado no está obligado a esperar, antes de intervenir, hasta que el partido político haya tomado el poder y medidas concretas para llevar a cabo una política incompatible con los estándares del CEDH y la democracia<sup>1127</sup>. Tal deber de prevención es consistente con las obligaciones internacionales de asegurar la protección de los derechos y libertades reconocidos en el propio CEDH (art. 1)<sup>1128</sup>.

Así pues, la disolución de un partido político puede justificarse en el sentido del art. 11.2 CEDH siempre que los "objetivos políticos de los demandantes contradicen el concepto de "sociedad democrática" y representan un gran peligro para la democracia"<sup>1129</sup>.

Además, a la luz de la jurisprudencia del TEDH, es importante señalar que privar a los candidatos de un partido político a que presenten su candidatura para las elecciones de un partido político disuelto, lo que supuestamente impediría la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo, no viola el art. 3 PA1<sup>1130</sup>.

---

<sup>1123</sup> Ibid., § 116 y ss.

<sup>1124</sup> Ibid., § 132.

<sup>1125</sup> Ibid., § 135.

<sup>1126</sup> GARCÍA ROCA, Javier, "La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 22, núm. 65. Mayo-Agosto, 2002, pp. 295-334;

<sup>1127</sup> STEDH, *Refah Partisi y otros c. Turquía*, *op. cit.*, § 102.

<sup>1128</sup> DEL TORO HUERTA, M. I., "La cuestión de la disolución judicial de partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el caso de Turquía", *Justicia Electoral*, 2005, núm. 20, pp. 13-32.

<sup>1129</sup> STEDH, *Herri Batasuna y Batasuna c. España* (Demandas núms. 25802/04, 25817/04), de 30 de junio de 2009, § 93. En este caso, las partes demandantes habían sido disueltas por considerar que seguían una estrategia de "separación táctica" a través del terrorismo y que había similitudes significativas entre ellas y la organización terrorista ETA. En vista de la situación que había existido en España durante muchos años con respecto a los ataques terroristas, los vínculos entre las partes demandantes y ETA podían considerarse de manera objetiva como una amenaza para la democracia. Además, los actos y discursos imputables a las partes demandantes crearon una imagen clara del modelo social que defendían, lo que contradecía el concepto de una "sociedad democrática" y representaba una amenaza considerable para la democracia española. En consecuencia, la sanción impuesta a las demandantes correspondía a una "necesidad social apremiante" y era proporcional al objetivo legítimo perseguido por lo que el TEDH determinó que no se había violado el art. 11 CEDH.

<sup>1130</sup> STEDH, *Etxeberria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea y Aiarako y otros c. España* (Demandas núms. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03), de 30 de junio de 2009, § 56. Candidatos y agrupaciones de electores que vieron truncadas sus intenciones de concurrir a los comicios municipales y autonómicos del País Vasco y Navarra de 2003; STEDH, *Herritarren Zerrenda c. España* (Demanda 43518/04), de 30 de junio 2009, § 43.

El TEDH ha determinado que el rechazo a registrar un partido político es una medida radical que sólo puede aplicarse a los casos más graves<sup>1131</sup> y recuerda que deben darse tres criterios para determinar si el no registro de un partido político responde a una “necesidad social imperiosa”<sup>1132</sup>. Así pues, el TEDH establece que los tres criterios necesarios que determinan la *necesidad social imperiosa* para disolver un partido político son los mismos que deben analizarse para rechazar el registro de un partido político. De la misma manera, el mero hecho de que un partido político exija la autonomía o incluso la secesión de una parte del territorio de un país no es una base suficiente para justificar su disolución por motivos de seguridad nacional. Para el TEDH, un partido político que respeta los principios fundamentales de la democracia no puede verse preocupado simplemente porque haya criticado el orden constitucional y legal del país y quiera debatirlo públicamente en el ámbito político<sup>1133</sup>. Según la jurisprudencia del TEDH, en una sociedad democrática basada en el Estado de derecho, las ideas políticas que desafían el orden existente sin poner en tela de juicio los principios de la democracia, y cuya realización es defendida por medios pacíficos, deben tener una oportunidad adecuada de expresión a través de la participación en el proceso político<sup>1134</sup>.

En relación con el carácter provisional de una prohibición impuesta a un partido político, el TEDH consideró que la provisionalidad de tal prohibición no justificaba su proporcionalidad porque “una prohibición provisional puede tener incluso un "efecto inhibitor" del ejercicio de su libertad de expresarse y perseguir sus objetivos políticos, especialmente si esta medida se toma en vísperas de unas elecciones”<sup>1135</sup>.

### c) La Libertad de reunión pacífica

---

El demandante invoca el art. 3 PA1 y denuncia que se le privó presentarse a las elecciones al PE a través de una agrupación de electores vasca creada para participar en las elecciones al Parlamento europeo de 2004 y representar a los electores, lo que impidió la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo. Sostiene que la medida impugnada no era proporcionada y, por lo tanto, no era necesaria en una sociedad democrática.

<sup>1131</sup> STEDH, *Linkov c. República checa* (Demanda núm. 10504/03), de 7 de diciembre de 2006, § 45.

<sup>1132</sup> STEDH *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu c. Rumanía*, op. cit., § 48. En este caso las autoridades rechazaron el registro de un partido comunista. El TEDH no aceptó el argumento del Gobierno de que Rumanía no podía permitir la aparición de un nuevo partido comunista para formar un debate democrático. Si bien el TEDH estaba preparado para tener en cuenta la experiencia de Rumanía del comunismo totalitario antes de 1989, consideró que dicho contexto no podía justificar por sí solo la necesidad de la injerencia (no permitir el registro de dicho partido), especialmente porque en otros países existen partidos comunistas que se adhieren a la ideología marxista. Como no había nada en el programa del partido comunista que pudiera considerarse un llamado al uso de la violencia o cualquier otra forma de rechazo de los principios democráticos o de la "dictadura del proletariado", el programa no era incompatible con una "sociedad democrática".

<sup>1133</sup> STEDH *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu c. Rumanía*, op. cit., § 55.

<sup>1134</sup> STEDH, *The United Macedonian Organization Ilinden –PIRIN y otros c. Bulgaria* (Demanda núm. 59489/00), de 20 de octubre de 2005, § 61.

<sup>1135</sup> STEDH, *Partido Popular Demócrata-cristiano c. Moldavia* (Demanda núm. 28793/02), de 14 de febrero de 2006, § 77.

En el año 2007, la CdV y el grupo asesor de la OSCE/ODIHR sobre libertad de reunión pacífica elaboraron unas directrices sobre la libertad de reunión pacífica donde se determinó que “la protección de la libertad de reunión pacífica es crucial para crear una sociedad tolerante y pluralista en la que grupos con diferentes creencias, prácticas o políticas puedan existir pacíficamente juntos”<sup>1136</sup>. Estas Directrices revisten una gran importancia en este ámbito en la medida en que no sólo han servido de inspiración en los diferentes dictámenes jurídicos, preparados conjuntamente por la OSCE/ODIHR y la CdV en esta materia, sino que también han sido mencionadas tanto por la jurisprudencia del TEDH<sup>1137</sup> como por algunos organismos de las Naciones Unidas<sup>1138</sup>. Actualizadas en el año 2010 (segunda edición) y en el año 2019 (tercera edición)<sup>1139</sup> a la luz de la reciente jurisprudencia del TEDH y de los diferentes comentarios del grupo asesor, estas directrices fijaron unos principios rectores en la materia (sobre la presunción para celebrar reuniones, la obligación positiva del Estado de facilitar y proteger la reunión pacífica, la legalidad, la proporcionalidad, la no discriminación, la buena administración y la responsabilidad de la autoridad reguladora) y trataron brevemente la relación existente entre la libertad de la reunión pacífica y el derecho a unas elecciones libres.

Así pues, el derecho a la libertad de reunión pacífica se complementa con otros derechos civiles y políticos como son el derecho a la libertad de asociación<sup>1140</sup>, el derecho a participar en los asuntos públicos<sup>1141</sup> y el derecho de voto<sup>1142</sup>. Además, es un derecho que sustenta un "derecho de protesta" más amplio<sup>1143</sup>.

El derecho a la libertad de reunión pacífica es un “derecho fundamental en una sociedad democrática y “al igual que el derecho a la libertad de expresión, uno de los fundamentos de dicha sociedad”<sup>1144</sup>. El art. 11 CEDH sólo protege el derecho a la reunión pacífica, “noción que no cubre aquellas manifestaciones en las que los organizadores y los participantes tienen intenciones

---

<sup>1136</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission, CDL-AD(2010)020, 9 July 2010, § 1.

<sup>1137</sup> Véase por ejemplo: STEDH, *Oya Ataman c. Turquía* (Demanda núm. 74552/01), de 5 de diciembre de 2006, § 16; STEDH, *Gillan y Quinton c. Reino Unido* (Demanda núm. 4158/05), de 12 de enero de 2010, § 86.

<sup>1138</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Representante Especial del Secretario General para la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Hina Jilani”, *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, (A/HRC/7/28/Add.3), 4 de marzo de 2008, § 111.

<sup>1139</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017, Strasbourg / Warsaw, 8 July 2019.

<sup>1140</sup> Art. 22 PIDCP; art. 11 CEDH.

<sup>1141</sup> Art. 25 (a) PIDCP.

<sup>1142</sup> Art. 25 (b) PIDCP; art. 3 PA1 CEDH.

<sup>1143</sup> STEDH, *Eva Molnár c. Hungría* (Demanda núm. 10346/05) de 7 de octubre 2008, § 42.

<sup>1144</sup> STEDH, *Forcadell i Lluís y otros c. España*, op. cit., § 25; Decisión, *Milan RAI, Gill ALLMOND y «NEGOTIATE NOW» c. Reino Unido* (Demanda núm. 25522/94), de 6 de abril de 1995; Decisión, *Rassemblement Jurassien y Unité Jurassienne c. Suiza* (Demanda núm. 8191/78), de 10 octubre 1979.

violentas”<sup>1145</sup>. En este sentido, las garantías del art. 11 se aplicarán a todas las reuniones, excepto a aquellas en las que los organizadores y participantes tengan tales intenciones, inciten a la violencia o rechacen los cimientos de una sociedad democrática<sup>1146</sup>. A pesar de su ámbito de aplicación, el art. 11 también debe considerarse a la luz del art. 10 CEDH cuando el ejercicio de la libertad de reunión tenga por objeto “la expresión de opiniones personales o la necesidad de dar pleno espacio al debate público y de dejar que las protestas se expresen abiertamente”<sup>1147</sup>.

El art. 11 CEDH abarca tanto las reuniones privadas como aquellas realizadas en la vía pública<sup>1148</sup>. En relación con las reuniones privadas, el TEDH sostuvo que las autoridades públicas deben garantizar el funcionamiento adecuado de una asociación o partido político, incluso cuando estos se confrontan a manifestaciones que puedan molestar u ofender a personas con ideas opuestas a las que se defienden en dichas manifestaciones<sup>1149</sup>. Sus miembros deben poder reunirse sin tener que tener miedo de la violencia física de sus oponentes, ya que de ser así ese miedo podría disuadir a asociaciones u otros grupos que apoyan ideas o intereses comunes de expresar abiertamente sus opiniones sobre cuestiones controvertidas que afectan a la comunidad<sup>1150</sup>.

En relación con las reuniones realizadas en la vía pública baste decir que “someterlas a un procedimiento de autorización no infringe en principio la esencia de derecho”, sino que se realiza para que las autoridades “aseguren el carácter pacífico de una reunión”<sup>1151</sup>. La libertad de reunión pacífica, que incluye también los desfiles, pertenece a todos aquellos que tienen la intención de organizar una reunión pacífica y esta libertad no se pierde por la realización de una contramanifestación violenta<sup>1152</sup>. A pesar de que a veces una manifestación pueda molestar a las personas contrarias a las ideas o reivindicaciones que promueve, la jurisprudencia del TEDH pone

---

<sup>1145</sup> STEDH *Kudrevičius y otros c. Lituania* (Demanda núm. 37553/05) de 15 de octubre de 2015, § 92; STEDH, *Stankov y Organización Macedonia Unida Ilinden c. Bulgaria* (Demandas núms. 29221/95 y 29225/95), de 2 de octubre de 2001, § 77. Asociación con domicilio en el sudoeste de Bulgaria, la Organización Macedonia Unida Ilinden estuvo presidida por Iordan Kostadinov Ivanov, ciudadano búlgaro con domicilio en Sanenki (Bulgaria). El otro demandante, Boris Stankov, era ciudadano búlgaro que presidía una sección de la asociación demandante. La asociación fue fundada en 1990 para reunir a los macedonios de Bulgaria sobre una base regional y cultural y para obtener el reconocimiento de la minoría macedonia que vivía en Bulgaria. En 1991, los tribunales se negaron a inscribir la asociación, considerando que perseguía la unidad de la nación, que preconizaba el odio étnico y constituía una amenaza para la integridad territorial de Bulgaria. Entre 1994 y 1997, las autoridades prohibieron las reuniones conmemorativas organizadas por la asociación demandante y el Sr. Stankov; éstas debían celebrarse a la misma hora y lugares que las otras ceremonias oficiales. Los demandantes alegaron la violación de su derecho a la libertad de reunión garantizado por el art. 11 CEDH. El TEDH consideró que, en ausencia de riesgo real y previsible de acción violenta, de incitación a la violencia o de rechazo de los principios democráticos, no estaba justificado, a tenor del art. 11.2 CEDH, la prohibición de las reuniones de los demandantes.

<sup>1146</sup> STEDH, *Forcadell i Lluís y otros c. España*, op. cit., § 25; STEDH *Kudrevičius y otros c. Lituania*, op. cit., § 92.

<sup>1147</sup> STEDH *Kudrevičius y otros c. Lituania*, op. cit., § 86.

<sup>1148</sup> Decisión, *Rassemblement Jurassien y Unidad Jurassienne vs Suiza* (Demanda núm. 8191/78), de 10 de octubre de 1979.

<sup>1149</sup> STEDH, *Ouranio Toxo y otros c. Grecia* (Demanda núm. 74989/01), de 20 de octubre de 2005, § 37.

<sup>1150</sup> AGNU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/62/225, 13 de agosto de 2007, § 37.

<sup>1151</sup> Decisión, *Rassemblement Jurassien y Unité Jurassienne c. Suiza*, op. cit.

<sup>1152</sup> Decisión, *Christians against Racism and Fascism c. Reino Unido*, op. cit.

de manifiesto que “en una democracia, el derecho de contramanifestación no puede llegar a paralizar el ejercicio de manifestarse”, por lo que “la libertad real y efectiva de la reunión pacífica no se reduce a un mero deber de no injerencia del Estado”, sino que “requiere, a veces, medidas positivas incluso, si es necesario, en el ámbito de las relaciones entre individuos”<sup>1153</sup>. De la jurisprudencia se desprende que las autoridades tienen el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar el buen funcionamiento de cualquier manifestación legal y la seguridad de todos los ciudadanos<sup>1154</sup>. Las medidas radicales de carácter preventivo destinadas a suprimir la libertad de reunión y de expresión fuera de los casos de incitación a la violencia o de rechazo de los principios democráticos sirven a la democracia poniéndola, a menudo, en peligro<sup>1155</sup>.

Por cuanto respecta a los participantes que participan en reuniones pacíficas autorizadas, estos no pueden ser considerados responsables de aquellos actos no pacíficos cometidos por otros. La libertad de participar en una asamblea pacífica es tan importante que una persona no puede ser objeto de una sanción simplemente por participar en una manifestación que no haya sido prohibida, siempre y cuando dicha persona no haya cometido ningún acto censurable<sup>1156</sup>. Esto se aplica

---

<sup>1153</sup> STEDH, *Plattform «Ärzte Für Das Leben» c. Austria* (Demanda núm. 10126/82), de 21 de junio de 1988, § 32.

En este caso, la asociación demandante organizó una manifestación contra el aborto. La policía no se negó a facilitar protección a la manifestación, pero informó a los organizadores de que le sería imposible impedir que los manifestantes en contra perturbaran la marcha, lo que sucedió. La presencia policial mantuvo separados a los dos grupos y evitó enfrentamientos graves y la manifestación continuó a lo largo del recorrido previsto. El TEDH aclaró además que, en ese caso concreto, la obligación positiva se refería a medidas que debían adoptarse y no a resultados que se esperaba conseguir. Por ello el TEDH consideró que las autoridades austriacas habían cumplido su obligación de adoptar medidas razonables y apropiadas.

<sup>1154</sup> STEDH, *Makhmudov vs Rusia* (Demanda núm. 35082/04), de 26 de julio de 2007, §§ 63-65.

<sup>1155</sup> STEDH, *Gün y Otros c. Turquía* (Demanda núm. 8029/07), de 18 de junio de 2013, § 70. Véase también: STEDH, *Güneri y otros c. Turquía*, Demandas núm. 42853/98, 43609/98 y 44291/98), de 12 julio de 2005, § 76; STEDH, *Ollinger c. Austria* (Demanda 76900/01), de 29 de junio de 2006. En este caso (*Ollinger c. Austria*), el demandante, miembro del Parlamento por el Partido de los Verdes, informó a las autoridades de que iba a organizar una reunión en el cementerio de Salzburgo con unas seis personas que portarían pancartas conmemorativas para recordar a los judíos muertos en la segunda guerra mundial. La reunión coincidiría con un acto en recuerdo de los soldados de las SS muertos en la segunda guerra mundial. Por este motivo no se concedió permiso al demandante para celebrar la reunión. Para el TEDH, el problema consistió en cómo lograr un equilibrio entre dos derechos contrarios. Recordó que la reunión pacífica imponía al Estado obligaciones positivas y negativas. Por un lado, el Estado debía abstenerse de interferir en el derecho de reunión. Por otro lado, el Estado tenía que adoptar medidas positivas para proteger a los participantes en manifestaciones legales de los manifestantes en contra. En este caso, el TEDH consideró que la prohibición de la reunión había sido una medida desproporcionada y decidió que, al prohibir incondicionalmente la reunión del demandante, las autoridades no habían mantenido un equilibrio justo entre intereses opuestos (el interés de celebrar la reunión y expresar su protesta).

<sup>1156</sup> STEDH, *Ezelin c. Francia*, op. cit., § 53. En este caso, el Sr. Roland Ezelin residente en Base-Terre (Guadalupe) ejercía la profesión de abogado. En febrero de 1983 participó en calidad de abogado en una manifestación pública destinada a protestar contra unas resoluciones judiciales por las que se condenaba a tres militantes independentistas a penas de prisión y multa por degradación de edificios administrativos. Durante la manifestación se injurió a la policía y se realizaron pintadas en edificios públicos. Se abrió un procedimiento disciplinario contra el demandante, que fue uno de los manifestantes y llevó una pancarta en la que figuraban su profesión y afiliación, con la que fue identificado y arrestado sobre la base de esa información. El letrado del Colegio de Abogados de Guadalupe estimó que no había lugar a sanción alguna, pero en diciembre de 1983, el Tribunal de apelación de Basse-Terre dictó una pena disciplinaria de injurias. El Sr. Ezelin fue sancionado por no haber hecho constar su desaprobación de los «actos injuriosos y ofensivos cometidos por los manifestantes» y abandonado el cortejo para desolidarizarse del mismo y por no haber

incluso cuando la manifestación termina en daños u otro tipo de desorden<sup>1157</sup>. En este sentido, los organizadores del evento no deben ser responsables de la conducta de los asistentes<sup>1158</sup>.

Otro ejemplo a tener en cuenta es el de un demandante que alegó una violación de los arts. 10, 11 y 13 CEDH debido a la negativa de las autoridades turcas y turcochipriotas de permitirle cruzar la "línea verde" hacia el sur de Chipre para participar en reuniones bi-comunales. Su denuncia era que las autoridades, al negarse constantemente a otorgarle permisos para cruzar la "línea verde", le impidieron reunirse con los grecochipriotas y participar en reuniones bi-comunales, lo que afectó a su derecho a la libertad de reunión y asociación siendo esto contrario al art. 11 CEDH<sup>1159</sup>.

Un ejemplo reciente relativo a la libertad de reunión pacífica se encuentra en el caso catalán, en el que los demandantes<sup>1160</sup> se quejaron de que la decisión del Tribunal Constitucional español (en adelante, TC) de suspender la convocatoria de la sesión plenaria del Parlamento catalán constituía una violación de su derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión, en la medida en que se les impidió expresar la voluntad de los electores que participaron en el referéndum (declarado ilegal por el TC) del 1 de octubre. Tales demandantes alegaron que no existía un fundamento jurídico claro y preciso para que el TC prohibiese al Parlamento de Cataluña reunirse y basaron su demanda en los art. 10 y 11 CEDH en combinación con el art. 3PA1. Alegaron también, sobre la base del art. 6 CEDH, que ni ellos ni el Parlamento catalán tuvieron acceso a un tribunal para presentar sus reclamaciones.

Sobre la queja presentada en virtud de los arts. 10 y 11 CEDH, el TEDH subrayó que la libertad de reunión (garantizada en el art. 11 CEDH) estaba estrechamente vinculada a la libertad de expresión (garantizada por el art. 10 CEDH), siendo la protección de las opiniones personales, garantizada por el art. 10, uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica consagrada en el art. 11 CEDH<sup>1161</sup>. Los demandantes invocaron la violación del art. 10 y 11 CEDH, pero el TEDH determinó que el art. 10 CEDH podía analizarse “como una *lex generalis* en relación con el art. 11, que es la *lex specialis*”<sup>1162</sup>. Así pues, teniendo en cuenta que los demandantes invocaron esencialmente la suspensión de la sesión plenaria del Parlamento de Cataluña del 9 de octubre, el Tribunal consideró que la demanda debía examinarse únicamente a la luz del art. 11 CEDH.

---

consentido en declarar. El TEDH falló que se había impedido al demandante el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica; STEDH, *Galstyan c. Armenia* (Demanda núm. 26986/03), de 15 de noviembre de 2007, § 115.

<sup>1157</sup> STEDH, *Taranenko c. Rusia* (Demanda núm. 19554/05), de 15 de mayo de 2014, § 88.

<sup>1158</sup> STEDH, *Mesut Yildiz and Others v. Turkey*, (Demanda núm. 8157/10), de 18 de julio de 2017, § 34.

<sup>1159</sup> STEDH, *Djavit An c. Turquía* (Demanda núm. 20652/92), de 20 de febrero de 2003, § 67.

<sup>1160</sup> 76 ciudadanos españoles residentes en Barcelona, diputados y miembros de los grupos parlamentarios *Junts pel Sí* y *Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent* en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, entre los que se encuentra la que fue presidenta del Parlamento catalán (Carme Forcadell) y el que fuera Presidente de la Generalitat de Catalunya (Carles Puigdemont).

<sup>1161</sup> STEDH, *Navalnyy c. Rusia* (Demanda núm. 29580/12), de 15 de noviembre de 2018, § 101; STEDH, *Forcadell i Lluís vs España*, op. cit., § 22.

<sup>1162</sup> STEDH, *Forcadell i Lluís vs España*, op. cit., § 24.

Aunque el TEDH constató que hubo una injerencia en el derecho de reunión de los demandantes, ésta se debió a la decisión del TC, por la que se declaró admisible el recurso y se concedió la suspensión provisional de la sesión parlamentaria del 9 de octubre. A la hora de justificar si la injerencia violó el art. 11, el TEDH estudió: i) si dicha injerencia estaba "prevista por la ley", ii) si estaba dirigida a uno o más objetivos legítimos y iii) si era "necesaria en una sociedad democrática" para alcanzarlos

En cuanto a la previsibilidad de dicha injerencia, el TEDH señaló que el Pleno del Parlamento había sido convocado de acuerdo al art. 4.4 de la Ley 19/2017 denominada del "referéndum de autodeterminación", pero que esta ley, así como la ley 20/2017, relativa al proceso de transición jurídica y fundación de la República, habían sido suspendidas por el TC y declaradas inconstitucionales el 17 de octubre y el 8 de noviembre de 2017, respectivamente. Además, el Tribunal europeo observó que la sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015 del TC ya podía considerarse un precedente en cuanto a la posición del TC sobre el procedimiento para la creación de un Estado independiente en Cataluña y que el TC había declarado inconstitucional y nula la Res. 1/XI del Parlamento de Cataluña (de 9 de noviembre de 2015) que pretendía poner en marcha las primeras medidas en esta materia.

En cuanto al objetivo legítimo, el TEDH avaló las razones invocadas por el TC, esto es, garantizar la protección de los derechos y libertades de los diputados al Parlamento de Cataluña que se encontraban en minoría, frente a los abusos cometidos por la mayoría parlamentaria (76 de los 135 parlamentarios autonómicos). El TEDH consideró que la suspensión perseguía varios de los objetivos legítimos enumerados en el art. 11, en particular el mantenimiento de la seguridad pública, la protección del orden y la protección de los derechos y libertades de terceros<sup>1163</sup>.

Por lo que hace a la queja con arreglo al art. 3 PA1, los demandantes se quejaron de que la suspensión infringía la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del órgano legislativo, que está garantizada por el art. 3 PA1. Aunque, el TEDH observó que la convocatoria de la sesión plenaria tenía por objeto "evaluar los resultados obtenidos en el referéndum del 1 de octubre, así como sus efectos"<sup>1164</sup>, determinó que "los procedimientos electorales en forma de referéndum no entraban en el ámbito de aplicación del art. 3 del PA1"<sup>1165</sup>. Baste destacar que el TEDH no cerró del todo la puerta de la demanda independentista, ya que afirmó que no descartaba la posibilidad, sin embargo, de que un procedimiento democrático denominado referéndum en un Estado miembro pudiera entrar en el ámbito de aplicación del art. 3 PA1<sup>1166</sup>. Pero para que esto fuese posible, eso sí, establece que el procedimiento debía tener lugar "en condiciones que

<sup>1163</sup> STEDH, *Herri Batasuna y Batasuna c. España* (Demandas núms. 25803/04 y 25817/04), § 64; y *mutatis mutandis*, STEDH *Sürek c. Turquía* (Demanda núm. 26682/95), § 52.

<sup>1164</sup> STEDH, *Forcadell i Lluís vs España*, op. cit., § 42.

<sup>1165</sup> Decisión, *Moohan y Gillon c. Reino Unido* (Demandas núms. 22962/15 y 23345/15, de 13 de junio de 2017, §§ 40, 41.

<sup>1166</sup> Decisión, *McLean y Cole c. Reino Unido* (Demandas núms. 12626/13 y 2522/12), de 11 de junio de 2013, § 33.

garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del órgano legislativo"<sup>1167</sup> y que esto no se cumplía en este caso. Para justificar esto último argumentó que la sesión plenaria del Parlamento se había convocado de conformidad con el art. 4.4 de la Ley 19/2017 que había sido suspendida provisionalmente por el Tribunal Constitucional (el 7 de septiembre de 2017), lo que hacía que la ley fuera temporalmente inaplicable y que además dicha suspensión se había notificado personalmente a todos los miembros del Parlamento. De esta manera, la decisión de la Mesa del Parlamento era “un claro incumplimiento de las decisiones del Alto Tribunal [el Tribunal Constitucional], que tenían por objeto la protección del orden constitucional”<sup>1168</sup>. Por lo tanto, se deduce que la reclamación de los demandantes era incompatible con el CEDH (art. 3 PA1)<sup>1169</sup>.

Este argumento (que un referéndum pueda entrar en el ámbito de aplicación del art. 3 PA1) sienta un precedente importante, ya que el TEDH no había realizado una afirmación similar en otros casos.

#### 4.1.2.2 La estabilidad de la ley electoral

La estabilidad de la ley electoral es un elemento que da mayor credibilidad al proceso electoral, lo cual es esencial para la consolidación de la democracia<sup>1170</sup>. Así lo certifica la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en el asunto *Petkov y otros c. Bulgaria*<sup>1171</sup> ignorando el principio de confianza legítima<sup>1172</sup> y, de la misma manera, el Código de buenas prácticas que ya determinó que “el sistema electoral, la composición de las comisiones electorales, y el trazado de las

---

<sup>1167</sup> Decisión, *Leslie Moohan c. Reino Unido y Andrew Gillon c. Reino Unido* (Demandas núms. 22962, 23345), 13 de junio de 2017, § 42.

<sup>1168</sup> *Ibid.*, § 45

<sup>1169</sup> Por este motivo debían desestimarse de conformidad con los apartados 3 y 4 del art. 35 del Convenio. Véase: STEDH, *Forcadell i Lluís vs España*, op. cit., § 46.

<sup>1170</sup> Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, op. cit., § 63. Para mayor información sobre la credibilidad en el proceso electoral véase: Venice Commission, *Draft Electoral Code of the Republic of Belarus*, CDL(99) 67, p. 11; Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, 8 October 2020 (CDL-AD(2020)023, § 18

<sup>1171</sup> STEDH, *Petkov y otros c. Bulgaria* (Demanda núm. 77568/01, 178/02, 505/02), de 11 de junio de 2009. Este caso engloba tres demandadas similares (Sr. Petkov, Sr. Georgiev, Sr. Dimitrov), quienes se registraron como parlamentarios búlgaros pero la Comisión Electoral Regional canceló sus registros basándose en una ley nacional y en la decisión de la Comisión Electoral Central debido a su colaboración anterior con las antiguas agencias de seguridad del Estado. Tanto en el primer como en el segundo caso, ambos demandantes enviaron una solicitud de revisión judicial al Tribunal Administrativo Supremo (Sala Administrativa del Tribunal Supremo), quien por sentencia declaró nulas y sin efectos las decisiones de las Comisiones Electorales Regionales, por lo que ambos demandantes invitaron a la Comisión Electoral Central a que los reincorporaran a las listas de candidatos. Sin embargo, no se dio seguimiento a sus solicitudes. En el tercer caso, la Comisión Electoral Regional canceló el registro del Sr. Dimitrov. Así pues, los demandantes se quejaron de que las autoridades electorales no se sometieron a las decisiones finales de la Sala Administrativa del Tribunal Supremo por lo que no pudieron presentarse en las elecciones parlamentarias del 17 de junio de 2001. El TEDH declaró la violación del art. 3 PA1.

<sup>1172</sup> Para mayor información sobre este asunto, véase: STEDH, *Lykourazos c. Grecia* (Demanda núm. 33554/03), de 15 de junio de 2006, §§ 43, 57.



circunscripciones no deberían ser modificables menos de un año antes de una elección o deberían estar plasmados en la constitución o en un nivel superior al de la ley ordinaria”<sup>1173</sup>.

En el asunto *Petkov y otros c. Bulgaria*, el TEDH debía determinar si el incumplimiento por parte de las autoridades electorales de las sentencias definitivas y vinculantes de la sala administrativa del Tribunal Supremo búlgaro era contrario a los derechos de los demandantes. Si bien el TEDH enfatizó por un lado “la necesidad de evitar decisiones arbitrarias y abuso de poder en asuntos electorales, especialmente con respecto al registro de candidatos” y por otro lado, que “los procedimientos para el registro de candidatos deben caracterizarse por la equidad procesal y la seguridad jurídica”<sup>1174</sup>, también falló que “un sistema eficaz de revisión electoral (...) es una salvaguarda importante contra la arbitrariedad en el proceso electoral” de tal manera que “el incumplimiento de las decisiones finales tomadas en respuesta a los remedios, sin duda, socava la efectividad de dicho sistema”<sup>1175</sup>. El TEDH se hizo eco del fallo del TC búlgaro al afirmar que la no ejecución de las sentencias fue contraria a la ley búlgara, lo que privó a los demandantes de las garantías procesales necesarias<sup>1176</sup>, y sentenció que la ley electoral, que permitía la eliminación de candidatos debido a sus lazos con antiguas agencias de seguridad del Estado, había sido adoptada menos de dos meses y medio antes de las elecciones “sin tener en cuenta las recomendaciones del CdE sobre la estabilidad de la ley electoral”<sup>1177</sup>.

#### **4.1.2.3 Las garantías en el escrutinio electoral: la observación electoral y el derecho a un recurso**

Siguiendo al Código de buenas prácticas en materia electoral son varias las garantías de procedimiento que deben darse a la hora de organizar el escrutinio<sup>1178</sup>. La mayoría han sido asentadas por la jurisprudencia del TEDH, tales como: a) la organización del escrutinio por un órgano imparcial; b) la observación de las elecciones; c) la existencia de un sistema eficaz de recursos; d) la organización y funcionamiento de las mesas electorales; e) la financiación; y f) la seguridad.

Para que el proceso electoral se administre correctamente debe existir transparencia, imparcialidad e independencia de cualquier manipulación política desde el período anterior a las elecciones hasta el final de los resultados electorales<sup>1179</sup>. Es por ello que en aquellos Estados donde la celebración

---

<sup>1173</sup> Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, op. cit.*, § II, 2.(b)

<sup>1174</sup> STEDH, *Petkov y otros c. Bulgaria*, op. cit., § 61.

<sup>1175</sup> Ibid. § 62.

<sup>1176</sup> Ibid. § 65.

<sup>1177</sup> Ibid. § 66.

<sup>1178</sup> Consejo de Europa, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, op. cit.*, p. 48 y ss.

<sup>1179</sup> Ibid. § 68; STEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia, op. cit.*, § 100 (En este asunto el TEDH garantiza la neutralidad política de todos aquellos al servicio del Estado e investidos de autoridad pública).

y organización de elecciones es reciente existe un riesgo elevado de que el órgano en el poder imponga determinadas condiciones a la administración<sup>1180</sup>.

En el asunto *Partido laborista de Georgia c. Georgia* la queja del demandante se basaba principalmente en la composición de las comisiones electorales y su toma de decisiones, porque se violaba el art. 3 PA1. Tras examinar la legislación electoral de varios Estados contratantes, el TEDH pone de manifiesto que “no existe un sistema uniforme para la composición y el funcionamiento de los órganos administrativos electorales en Europa” y que los Estados tienen un amplio margen de apreciación en materia de organización de la administración electoral siempre y cuando el sistema ofrezca unas condiciones que aseguren la “libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”<sup>1181</sup>. Sin embargo, continúa diciendo que, aunque no exista un sistema ideal, sí que es cierto que la proporción de siete miembros (de los quince que configuraban las comisiones electorales), nombrados por el presidente georgiano y su partido, era particularmente alta en comparación con otras legislaciones europeas, haciéndose eco de la postura defendida en un informe de la CdV donde se afirmaba que era preferible que el ejecutivo no designase a ninguno de sus miembros y, en caso de hacerlo, que su número fuese muy limitado<sup>1182</sup>. Así pues, el TEDH afirmó que a pesar de que, por un lado, la composición de las comisiones electorales no proporcionaba los frenos y contrapesos necesarios frente al poder presidencial, y, por otro lado, a pesar de que tales comisiones difícilmente podían ser independientes de la presión política externa, la falta de pruebas de fraude electoral o de abuso de poder por parte de las comisiones electorales le llevaba a fallar al TEDH que no había violación del derecho del partido gubernamental en participar en la lucha electoral.

a) La observación de las elecciones

La OE es otra de las garantías procesales a tener en cuenta a la hora de organizar unos comicios, ya que no sólo desempeña un papel importante, sino que permite confirmar si el proceso electoral se ha desarrollado de conformidad con las reglas del juego<sup>1183</sup>. Esta OE cumple una función primordial en aquellos casos en los que no existe una tradición de verificación imparcial de los procesos electorales y constituye uno de los medios privilegiados para luchar contra el fraude y asegurar la transparencia del proceso electoral<sup>1184</sup>. En este sentido la OE debe ser lo más abierta posible para integrar tanto a los observadores nacionales (tanto a aquellos pertenecientes a los partidos políticos como a aquellos otros no partidarios y pertenecientes a organizaciones ciudadanas) y a los observadores internacionales.

<sup>1180</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, op. cit.*, § 70.

<sup>1181</sup> STEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia, op. cit.*, § 103.

<sup>1182</sup> Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, 8 October 2020 (CDL-AD(2020)023, § 28; Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe, op. cit.*, § 34.

<sup>1183</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, op. cit.*, §§ 86 - 91.

<sup>1184</sup> LECUYER, Y., *Le droit à des élections libres*, Conseil de l'Europe, op. cit., p. 124.

En algunos países existen obstáculos a la acreditación de los observadores electorales. Así, si bien es cierto que el código electoral azerí reconoce el derecho de las ONGs de Azerbaiyán a acreditar a los observadores electorales, se impide sin embargo a las asociaciones públicas, incluidas aquellas financiadas por Estados extranjeros, que observen el proceso electoral<sup>1185</sup>. Junto con esta prohibición de financiación destaca la composición irregular de la Comisión Electoral Central, con lo que puede afirmarse que el código electoral azerí carece de salvaguardas necesarias para garantizar la confianza de los ciudadanos a la integridad del proceso electoral en este país<sup>1186</sup>. Baste señalar que la prohibición existente en Azerbaiyán a determinadas ONGs de observar los comicios se eliminó para las elecciones locales de 2004, de tal manera que la ausencia de observadores locales y el poco número de observadores internacionales facilitó el fraude<sup>1187</sup>.

En la jurisprudencia del TEDH destaca un asunto significativo<sup>1188</sup> contra Armenia en el que se alegó la violación del Código Electoral al no permitir observadores electorales, lo que finalmente fue declarado inadmisibles porque no se había agotado el procedimiento interno.

b) La existencia de un sistema eficaz de recursos

En muchos Estados europeos, la creación de jurisdicciones constitucionales ha puesto fin al control de las elecciones por parte de un órgano político. Las disputas surgidas en el marco de elecciones presidenciales, parlamentarias o referéndums, relativas al respeto de las reglas electorales, o a la regularidad de las operaciones electorales, han pasado a ser asuntos tratados por los jueces y no por entidades políticas. Según el Código de buenas prácticas en materia electoral, deberá ser posible impugnar la violación de las reglas del derecho electoral e interponer recursos<sup>1189</sup>. En este

---

<sup>1185</sup> OSCE/ODIHR, Venice Commission, *Joint report on the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan*, CDL (2003)54, 1<sup>st</sup> September 2003, §§ 39, 40.

<sup>1186</sup> Conseil de l'Europe, *Le droit électoral*, Conseil de l'Europe, 2008, p. 159.

<sup>1187</sup> Council of Europe, The Congress, *Report on Local Elections in Azerbaijan (17 December 2004)*, CG/BUR (11) 95, Strasbourg, 4<sup>th</sup> March 2005, § 4.2, § 4.3.

<sup>1188</sup> STEH, *Geragayn khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia* (Demanda núm. 11721/04), de 14 abril de 2009. En este caso, la parte demandante (una ONG armenia que participó como observadora electoral en las elecciones generales de Armenia del año 2003) denunció la comisión de numerosas irregularidades durante los comicios armenios relacionadas, principalmente, con el uso fraudulento de fondos preelectorales de ciertos partidos políticos para llevar a cabo una cobertura mediática gratuita de la campaña electoral. Aunque la ONG solicitó a la Comisión Electoral Central (CEC) que le proporcionara una copia de los documentos necesarios, el Gobierno arguyó que la carta en cuestión nunca había sido recibida por la CEC. Como sus peticiones no tuvieron respuesta, el demandante impugnó la inactividad de la CEC ante los tribunales. El tribunal de primera instancia rechazó su reclamación por considerarla infundada. La ONG recurrió esta decisión, presentando copias de los recibos de correos correspondientes. Su recurso fue desestimado por considerar que los recibos de correos no podían servir de prueba porque no llevaban matasellos. Presentando copias de los mismos recibos de correos con los matasellos en el reverso, la ONG demandante interpuso un recurso de casación sin éxito. También alegó el incumplimiento del art. 10 CEDH porque la CEC violó su derecho a recibir e impartir información. La ONG sobre la base del art. 3 PA1, alegó que la CEC violó numerosas disposiciones del Código Electoral como los derechos de los observadores electorales. El TEDH declaró el asunto inadmisibles porque no se habían agotado los recursos internos.

<sup>1189</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*, op. cit., § 92.

sentido, el contencioso electoral se caracteriza por quedar fuera del ámbito de aplicación del art. 6 CEDH; por contar con un sistema de recursos efectivo; y por no poder anular de forma abusiva el escrutinio.

Fue la Comisión EDH la que en 1985 fijó la inaplicabilidad del art. 6.1 CEDH al contencioso electoral al afirmar que “los derechos políticos no encajan en el concepto de derechos y obligaciones civiles en el sentido del art. 6, párr. 1 del Convenio”<sup>1190</sup>, siguiendo la opinión de una parte de la Comisión según la cual “incluso al precio de una interpretación extensa [de la noción de derecho civil] son derechos establecidos en el Convenio que no podrán ser calificados como derechos civiles (por ejemplo, el derecho a elecciones libres –art. 3 del PA1)”<sup>1191</sup>. Esta postura quedó confirmada más tarde por la Comisión EDH cuando, en el marco de una demanda por el rechazo de una solicitud a las elecciones al Senado, afirmó que “la legalidad de una elección se refiere al ejercicio de un derecho de naturaleza política y no se relaciona con los derechos y obligaciones civiles”<sup>1192</sup>. No será hasta más tarde cuando el TEDH puso de manifiesto que el derecho a presentarse a las elecciones de la Asamblea Nacional y a mantener su mandato era un ejercicio de carácter político más que “civil”, por lo que las disputas electorales quedaban fuera del alcance del art. 6.1 CEDH<sup>1193</sup>. Así pues, la jurisprudencia deja claro que los derechos políticos, tales como el derecho a presentarse a una elección y conservar su mandato<sup>1194</sup>, el derecho a una pensión como antiguo diputado<sup>1195</sup> o el derecho de un partido político a desarrollar sus actividades políticas<sup>1196</sup>, no pueden considerarse como derechos de carácter civil en el sentido del art. 6.1 CEDH. La jurisprudencia también dejó claro que el art. 6 CEDH en su vertiente penal tampoco

---

<sup>1190</sup> Decisión, *Priorello vs Italia* (Demanda 11068/84), de 6 de mayo de 1985. En este caso concreto, el propósito del procedimiento era decidir si el candidato elegido en las elecciones administrativas de 1982 cumplía las condiciones de elegibilidad para el puesto de concejal local. Por lo tanto, este procedimiento se refería al ejercicio del demandante de un derecho de control por parte del electorado de la legalidad de una elección. A juicio de la Comisión EDH, ese derecho es un derecho político.

<sup>1191</sup> STEDH, *König c. R.F.A.*, de 14 de diciembre de 1976, § 89, Cour Eur. D. N., serie B n° 25, p. 45.

<sup>1192</sup> Decisión, *Asensio Serqueda c. España* (Demanda núm. 233151/94), de 9 de mayo de 1994. En este caso, el demandante presentó su candidatura para las elecciones al Senado de 1993. La Junta Electoral Provincial le informó que para que su candidatura fuera aceptada tenía que tener el apoyo del 1% de las personas registradas en las listas electorales de la Provincia de Barcelona, de conformidad con el art. 169.3 de la LOREG (ley Orgánica del Régimen Electoral General). El 30 de abril de 1993, el demandante presentó 412 firmas de apoyo y, en una carta puso en duda la constitucionalidad de dicho artículo de la LOREG señalando que, si hubiera presentado su candidatura en la circunscripción de Melilla (la más pequeña de España), sus 412 firmas habrían sido suficientes, mientras que en Barcelona eran necesarias 37 000. Su apelación fue rechazada por Junta Electoral Provincial de Barcelona el 5 de mayo de 1993. El demandante interpuso un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), que fue rechazado, con lo que recurrió en amparo. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso por ser manifiestamente infundado señalando que el requisito del 1% de las firmas de los registrados en las listas electorales se refería sólo a los votantes y no a los partidos políticos, sujetos a otros requisitos específicos; también declaró el alto tribunal que dicha condición tenía por objeto dar efecto práctico al ejercicio del derecho a presentarse a las elecciones (derecho electoral pasivo) de manera razonable y que no era inconstitucional.

<sup>1193</sup> STEDH, *Pierre-Bloch c. Francia* (Demanda núm. 24194/94) de 21 de octubre de 1997, §§ 50, 65 ; SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 14ème édition, op. cit., p. 565.

<sup>1194</sup> *Ibid.*, § 50.

<sup>1195</sup> Decisión, *Papon c. Francia* (Demanda núm. 344/04), de 11 de octubre de 2005.

<sup>1196</sup> Decisión, *Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía*, op. cit., para el caso de la disolución de un partido.

entraba en juego con respecto a las sanciones vinculadas al incumplimiento de las reglas electorales<sup>1197</sup>.

Por otra parte, el derecho a un recurso efectivo aparece garantizado no sólo en el CEDH, sino también en la CDFUE<sup>1198</sup>. Considerado como un elemento esencial del derecho de acceso a la justicia, este derecho permite exigir una reparación por la violación de los derechos y libertades reconocidos en el CEDH. Aunque el término “recurso” no aparezca definido ni en el CEDH ni en la CDFUE, éste debe ser “«efectivo» tanto de hecho como de derecho”<sup>1199</sup>, debe evitar “la presunta violación o remediar la situación en cuestión, o proporcionar un remedio apropiado para cualquier violación que haya tenido lugar”<sup>1200</sup>, y debe interponerse “ante una instancia nacional”<sup>1201</sup>. A pesar de la falta de definición, la jurisprudencia del TEDH ha indicado que en materia electoral se consideran efectivos aquellos recursos que puedan ser ejercidos directamente por la persona interesada<sup>1202</sup>, así como aquellos que garantizan el funcionamiento adecuado del proceso democrático<sup>1203</sup>.

El Código de buenas prácticas en materia electoral establece no sólo los elementos característicos de todo recurso electoral, sino también el contexto para que dicho recurso pueda llevarse a cabo de manera efectiva, como por ejemplo que las instancias de recurso sean una comisión electoral o un tribunal<sup>1204</sup>.

Para el TEDH una de las condiciones esenciales para unas elecciones libres y justas es la existencia de un “sistema interno de revisión efectiva de quejas individuales y recursos sobre los derechos electorales” que permita “el ejercicio efectivo del derecho individual al voto y el derecho a presentarse a las elecciones”. De la misma manera, dicho sistema “mantiene la confianza del público en general en la forma en que las autoridades nacionales organizan la votación y constituye un medio importante a disposición del Estado para que pueda cumplir con su obligación positiva, impuesta por el art. 3 PA1, de celebrar elecciones democráticas”<sup>1205</sup>. Baste destacar que, en varias ocasiones, la falta de un recurso efectivo en los procesos electorales ha sido examinada bajo el

---

<sup>1197</sup> Ibid., § 61.

<sup>1198</sup> Para mayor información véase: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, 2016, pp. 101 – 123.

<sup>1199</sup> STEDH *Petkov y otros c. Bulgaria*, op. cit., § 74.

<sup>1200</sup> STEDH, *Balogh c. Hongrie*, (Demanda núm. 47940/99), de 20 de julio de 2004, § 30; STEDH, *Kudla c. Pologne* (Demanda núm. 30210/96), de 26 de octubre de 2000, § 158.

<sup>1201</sup> Art. 13 CEDH.

<sup>1202</sup> Decisión, *Sargin y Yagci c. Turquía* (Demandas núms. 14116/88 y 14117/88), de 11 mayo de 1989, § 4; STEDH, *Brozicek c. Italia*, (Demanda núm. 10964/84), de 19 de diciembre de 1989, § 34; STEDH, *Padovani c. Italia* (Demanda núm. 13396/87), de 26 de febrero de 1993, § 20; STEDH, *Spadea y Scalabrino c. Italia* (Demanda núm. 12868/87), de 28 de septiembre de 1995, § 24; STEDH, *Immobiliare Saffi c. Italia* (Demanda núm. 22774/93), de 28 de julio de 1999 § 42, Decisión, *Moya Álvarez c. España* (Demanda núm. 44677/98); Decisión, *Ždanoka c. Letonia*, op. cit., § 115.

<sup>1203</sup> STEDH, *Petkov y otros c. Bulgaria*, op. cit., § 79.

<sup>1204</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § II.3.3., §§92-103

<sup>1205</sup> STEDH, *Uspaskich c. Lituania* (Demanda núm. 14737/08), de 20 de diciembre de 2016, § 93.

ángulo del art. 13 CEDH. Para poder aplicar este artículo sólo es necesario que se haya producido la violación de un derecho o una libertad reconocido en el CEDH<sup>1206</sup>.

En uno de los primeros casos, la Comisión EDH determinó que no existía violación del derecho a un recurso efectivo en un caso que exigía que un recurso constitucional, que impugnaba el resultado de una elección, estuviese refrendado por 100 electores<sup>1207</sup>. En este asunto la Comisión EDH determinó que “los derechos procesales relacionados con el ejercicio del derecho a ser candidato o de proponer candidatos” sólo podían ser ejercidos “con el apoyo de un número mínimo específico de personas que tengan la misma opinión”. El motivo defendido por la Comisión EDH fue que la condición de que dicho recurso solicitase recolectar 100 firmas era una condición que cualquier grupo con responsabilidades políticas podía cumplir fácilmente. Así pues, el motivo aducido por la Comisión EDH fue que los derechos reconocidos en el CEDH (principalmente el derecho a unas elecciones libres) podían asegurarse ante una autoridad nacional.

En el asunto *Partido Conservador Ruso de Empresarios c. Rusia*, el TEDH se centró también en juzgar la existencia de violación del art. 13 CEDH debido a la ausencia de recurso efectivo por la violación del derecho a presentarse a las elecciones. Aunque el Gobierno alegara en este caso que el demandante había recurrido ante un tribunal la decisión de la Comisión electoral consistente en rechazar su candidatura, dicho recurso no fue realmente efectivo en la medida en que: a) los tribunales nacionales lo desestimaron por considerar que la decisión de revisión facilitada por el Presidium del Tribunal Supremo era definitiva y no cabía ningún examen adicional<sup>1208</sup>; y b) las decisiones dictadas en virtud de los procedimientos de revisión sólo podían anularse de manera discrecional, porque el Código de enjuiciamiento civil ruso no preveía la posibilidad de recurso. Por lo tanto, como los demandantes no tuvieron la posibilidad de interponer recurso en el procedimiento de revisión, se les privó de un recurso efectivo por la violación de sus derechos electorales, violando así el art. 13 CEDH<sup>1209</sup>. Algo similar sucedió en otro asunto en el que, aunque la Ley búlgara de 2001 relativa a las elecciones de los miembros del Parlamento establecía que los candidatos a las elecciones parlamentarias podían impugnar el resultado de las elecciones ante el Tribunal Constitucional, las personas interesadas no podían hacerlo directamente, sino que debían hacerlo a través de un organismo autorizado para ello y además, como dicho procedimiento sólo había sido utilizado en tres ocasiones, esto mostraba lo inaccesible de este recurso en la práctica<sup>1210</sup>.

---

<sup>1206</sup> LECUYER, Y., *The right to free elections*, op. cit., p. 114.

<sup>1207</sup> Decisión, *X. c. R.F.A.*, op. cit., p. 183. El recurso constitucional del demandante sobre las elecciones de 1976 al Bundestag y su recurso sobre las elecciones de 1978 en Baja Sajonia fueron declarados inadmisibles porque ninguno de los dos disponía del refrendo de 100 electores, tal y como solicitaba la legislación aplicable. En este asunto, la Comisión EDH consideró que la demanda sólo podía considerarse a la luz del art. 3 PA1 en combinación con el art. 13.

<sup>1208</sup> STEDH, *Partido Conservador Ruso de Empresarios c. Rusia*, op. cit., § 87

<sup>1209</sup> *Ibid.*, § 89.

<sup>1210</sup> STEDH, *Petkov y otros c. Bulgaria*, op. cit., § 82.

En relación a la posibilidad de invocar un recurso efectivo en temas electorales, la práctica adoptada por el TEDH había consistido en invocar el art. 13 del CEDH junto con otra disposición del Convenio siempre que no existiese posibilidad alguna para el demandante de interponer un recurso efectivo, mientras que si por el contrario existía posibilidad de recurso, entonces, el TEDH aplicaba el art. 3 PA1. No fue hasta 2016 en el asunto *Paunović and Milivojević. Serbia*<sup>1211</sup> cuando el TEDH asentó claramente esta práctica jurisprudencial afirmando que el TEDH examinaría las demandas fundadas sólo en la violación del art. 3 PA1<sup>1212</sup> en aquellos casos en los que una disputa post-electoral relativa a los derechos electorales hubiese sido revisada por un tribunal nacional, mientras que examinaría las demandas fundadas en violación del art. 13 en aquellos casos donde las disputas post-electorales no hubiesen sido revisadas por los tribunales nacionales<sup>1213</sup>. En este caso, el TEDH encontró la violación del art. 13 con relación al art. 3 PA1 respecto a la imposibilidad de impugnar la destitución ilegal de un parlamentario.

El asunto *Namat Aliyev c. Azerbaiyán*<sup>1214</sup> pone de manifiesto cómo las quejas de un demandante no fueron atendidas a nivel nacional y fueron desestimadas de manera arbitraria. Aunque el gobierno

---

<sup>1211</sup> STEH, *Paunović and Milivojević c. Serbia* (Demanda núm. 41683/06), de 24 de mayo de 2016, § 68. En 2003, los demandantes fueron elegidos parlamentarios de un partido político de Serbia. Antes de las elecciones, dicho partido político obligó a todos sus candidatos a parlamentarios a: a) firmar unas cartas de dimisión sin fecha, b) autorizar al partido a nombrar a otros candidatos en su lugar y c) entregarle tales cartas. Debido a las diferencias políticas entre los demandantes y dicho partido, el primer demandante firmó una declaración separada certificada declarando que su carta de dimisión era nula e informó al partido en cuestión, al presidente del Parlamento y además la hizo pública. El segundo demandante hizo lo mismo. El 15 de mayo de 2006, el jefe del grupo político de los demandantes fechó las cartas de dimisión de ambos demandantes y las presentó al presidente del Parlamento. A pesar de que ambos demandantes informaron a la comisión parlamentaria de asuntos administrativos de que no tenían ninguna intención de dimitir como diputados, el comité concluyó tras ver las cartas que sus mandatos parlamentarios habían llegado a su fin. Unos días después, una sesión plenaria del Parlamento confirmó esa decisión y aceptó a otros dos candidatos en lugar de los demandantes. A pesar de que los demandantes presentaron recursos ante el Tribunal Supremo (TS) y el Tribunal Constitucional (TC) solicitando la anulación de las decisiones del Parlamento, el TS declaró que las decisiones parlamentarias impugnadas no habían sido "actos administrativos" y que, como tales, no estaban sujetas a revisión judicial. El TC también falló contra los demandantes. El TEDH tomó en cuenta que 1. la dimisión no la entregó personalmente el demandante sino un representante de su partido político en contra de su voluntad, 2. que el demandante había informado de su intención de no dimitir y 3. que su renuncia debía considerarse nula. Del acta de la sesión del comité parlamentario se desprende que el demandante había informado personalmente a los miembros del Comité de su intención de no renunciar y que consideraba nula su renuncia previa. En este caso, el TEDH concluyó que la finalización del mandato de los demandantes violó la Ley nacional de elección de miembros del Parlamento y sus Reglas de procedimiento que exigían que la dimisión de un parlamentario fuese en persona, con lo que falló que todo el proceso de revocación del mandato fue ilegal y que se había violado el art. 3 PA1 y el art. 13 en relación con el art. 3 PA1.

<sup>1212</sup> STEDH, *Riza y otros c. Bulgaria* (Demandas núms. 48555/10 y 48377/10), de 13 de octubre de 2015, § 95; STEDH *Gahramanli y otros c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 36503/11), de 8 de octubre de 2015, § 56; STEDH *Kerimova c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 20799/06), de 30 de septiembre de 2010, §§ 31-32; STEHD *Kerimli y Alibeyli c. Azerbaiyán* (Demandas núms. 18475/06 y 22444/06), de 10 de enero de 2012, §§ 29-30.

<sup>1213</sup> STEDH *Grosaru c. Rumanía*, op. cit., §§ 55-56.

<sup>1214</sup> STEDH *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 18705/06), de 8 de abril de 2010. En el marco de las elecciones parlamentarias azeríes de 2005, un nacional de Azerbaiyán (Sr. Aliyev), que se había presentado a los comicios en la circunscripción núm. 93 y que había quedado por detrás del candidato ganador en su circunscripción, se quejó por la existencia de una serie de irregularidades durante la jornada electoral (interferencia ilegal, una influencia indebida, el relleno de urnas, el acoso a los observadores, imprecisiones en las listas electorales o discrepancias en los protocolos electorales) que infringían la ley electoral y hacían imposible que los votantes pudiesen

alegara en este caso que las irregularidades cometidas en Azerbaiyán eran de naturaleza especulativa y que las infracciones a la ley electoral fueron insignificantes porque “no tuvieron un impacto sustancial en el desarrollo de la elección en el distrito electoral en su conjunto”<sup>1215</sup>, el TEDH rechazó tal postura recordando la importancia del funcionamiento transparente, imparcial e independiente de cualquier manipulación política por parte de las autoridades electorales<sup>1216</sup>. En cuanto al fondo, el TEDH observó que el demandante había alegado una serie de irregularidades y violaciones a la ley electoral tanto antes como durante la jornada electoral, recalando que la elección no había sido libre y democrática, y que los resultados electorales oficiales no reflejaban la opinión real de los votantes<sup>1217</sup>.

El TEDH reconoció la gravedad de las reclamaciones del demandante, que habían sido corroboradas en el Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR de las elecciones del 6 de noviembre de 2005<sup>1218</sup>. Reiterando su jurisprudencia<sup>1219</sup>, el TEDH recordó que cuando las denuncias relativas a irregularidades electorales se abordaban a nivel interno, el examen del TEDH se limitaría a verificar alguna arbitrariedad en el procedimiento judicial interno<sup>1220</sup>. En este sentido, el TEDH pudo probar que la Comisión electoral central ignoró la queja del demandante sin examinarla y que las comisiones electorales de distrito ni tan siquiera respondieron al demandante, con lo que el TEDH concluyó que hubo violación del art. 3 PA1.

Por último, el Código de buenas prácticas en materia electoral estipula que "la instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente para anular las elecciones cuando una irregularidad pueda

---

dar su opinión libremente; al mismo tiempo dichas irregularidades infringieron su derecho a presentarse como candidato a unas elecciones libres. Como prueba de su demanda, presentó a las autoridades correspondientes (Comisión Electoral de distrital y a la comisión electoral central de Azerbaiyán) las declaraciones juradas originales de los observadores electorales, junto con las grabaciones y otras pruebas, pero todas fueron rechazadas sin ninguna motivación. El demandante argumentó que una de las razones por las que las autoridades nacionales no examinaron ni sus denuncias ni las irregularidades fue el método de composición de las comisiones electorales, que estaban bajo el control de las fuerzas políticas gobernantes propensas a tomar decisiones políticas que perjudicaban a los candidatos de la oposición. El demandante no sólo no obtuvo respuesta alguna de su demanda, sino que finalmente se aprobaron los resultados generales de las elecciones de Azerbaiyán. Tras apelar solicitando al tribunal nacional que invalidara el proceso relativo a los resultados de su circunscripción electoral debido a que no fue posible determinar la voluntad de los electores de su circunscripción, su petición fue desestimada, así como también lo fue el recurso que interpuso ante el Tribunal Supremo, que señaló que el demandante no pudo probar lo que había presentado en su demanda. Posteriormente el informe electoral de la OSCE/ODIHR señaló las numerosas irregularidades acaecidas durante ese proceso de 2005. Éste fue un caso de gran importancia porque el TEDH utilizó el informe de observación electoral como elemento probatorio y reconocer la gravedad de las reclamaciones del demandante.

<sup>1215</sup> Ibid. § 62.

<sup>1216</sup> STEDH *The Georgian Labor Party c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), de 8 de julio de 2008, § 101.

<sup>1217</sup> STEDH *Namat Aliyev c. Azerbaijan, op. cit.*, § 76.

<sup>1218</sup> Ibid. § 78.

<sup>1219</sup> Decisión, *Babenko c. Ucrania* (Demanda núm. 43476/98), de 4 de mayo de 1999. En esta decisión el TEDH determinó que no estaba obligado a decidir si se había producido una irregularidad en virtud de la legislación nacional. Más bien, debía determinar si había habido interferencia con la libre expresión de la opinión de las personas sobre la elección de la legislatura, en contra de lo dispuesto en el art. 3 PA1.

<sup>1220</sup> STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaijan, op. cit.*, §§ 80, 81.



haber influido el resultado”<sup>1221</sup>. En este sentido, podrán anularse tanto la totalidad de la elección como los resultados de una circunscripción o de una oficina electoral.

En derecho comparado la situación relativa a la anulación de la elección no es homogénea<sup>1222</sup>: si bien en la mayoría de los países el incumplimiento de los criterios de elegibilidad puede ser motivo para cancelar los resultados electorales<sup>1223</sup>, en Suecia, sin embargo, el incumplimiento comprobado de los criterios de elegibilidad implica la pérdida del puesto del candidato, pero no la anulación de los resultados; en Alemania, la inelegibilidad de un candidato implica la pérdida del mandato del candidato en cuestión, pero no la organización de una elección parcial. La posibilidad de anular los resultados electorales después de que el candidato electo haya asumido el cargo puede limitarse a aquellos casos de violaciones graves del proceso electoral, por ejemplo, en casos penales. Sin embargo, esta anulación es imposible en algunos casos<sup>1224</sup>. Algunos motivos de anulación de los resultados electorales son los siguientes: incumplimiento del umbral de participación; errores en el registro de votantes o nombramiento de candidatos; violaciones de las reglas de la campaña (incluidas las reglas sobre el financiamiento de la campaña); violaciones de la legislación aplicable a la votación; violaciones realizadas en el conteo o en el momento de la comunicación de los resultados; o violaciones en la asignación de escaños.

Aunque el margen de apreciación del Estado es amplio, el TEDH tiene la facultad de controlar el carácter arbitrario de una decisión de revisión del resultado de unas elecciones. Así, en el caso *Kovach vs Ucrania*<sup>1225</sup>, en cuyas alegaciones se planteaba la manera en la que se había hecho el recuento por las autoridades internas en la circunscripción electoral en la que el demandante era candidato, el demandante sostenía que las decisiones de declarar nulas las votaciones de algunas divisiones eran injustas y no razonables; el Tribunal concluyó que la decisión de anular el escrutinio en las cuatro divisiones electorales fue arbitraria y desproporcionada respecto a cualquier objetivo alegado por el Gobierno, con lo que declaró que hubo violación del art. 3 PA1.

En un caso ya citado<sup>1226</sup>, el TEDH concluyó que la decisión de la Comisión Electoral Central Georgiana de anular los resultados de las elecciones en dos distritos electorales (Khulo y Kobuleti) carecía de transparencia y coherencia. La Comisión Central Electoral no justificó su decisión de manera relevante y suficiente y, además, la exclusión de estos dos distritos del proceso de elección

---

<sup>1221</sup> Council of Europe, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), CDL-AD(2002)023rev2, II.3.3.e.

<sup>1222</sup> Para mayor información véase: Commission de Vénice, *Rapport sur l'annulation des résultats des élections*, CDL-AD(2009)054, 14 décembre 2009.

<sup>1223</sup> Ibid. § 13.

<sup>1224</sup> Ibid. § 71.

<sup>1225</sup> STEDH, *Kovach vs Ucrania* (Demanda núm. 39424/02), de 7 de febrero de 2008. En este caso el demandante denunció que había obtenido más votos que su rival, pero se le denegó el escaño en el Parlamento ucraniano debido al injusto procedimiento de recuento, basado en el libre arbitrio de la Comisión Electoral del Distrito.

<sup>1226</sup> STEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia*, op. cit.

parlamentaria fue contraria a muchas de las garantías del Estado de derecho, y privó a una porción significativa de la población de su derecho al voto.

Puede decirse que los asuntos *Kovach c. Ucrania* y *Kerimova c. Azerbaiyán*<sup>1227</sup> tienen ciertos paralelismos, ya que ambos se refieren a situaciones similares, si bien el asunto *Kovach c. Ucrania* trata de unas elecciones parlamentarias, en tanto que el asunto *Kerimova c. Azerbaiyán* se refiere a unas elecciones locales. A diferencia de lo que sucedió en el asunto *Kovach c. Ucrania*, el demandante demostró que el examen fue incorrecto<sup>1228</sup>. Basándose en el art. 3 PA1 y el art. 13, la demandante se quejó de que la anulación de los resultados electorales en su circunscripción electoral había sido arbitraria e ilegal y había infringido sus derechos electorales como legítima ganadora de la elección. Argumentó que el proceso de anulación de los mismos estuvo falto de transparencia y garantías suficientes contra la arbitrariedad y que las decisiones de las comisiones electorales y los tribunales nacionales no sólo carecían de fundamento, sino que eran contrarias a una serie de requisitos de la ley electoral nacional. Además, el Código Electoral prohibía la anulación de los resultados electorales basada en irregularidades cometidas en beneficio de un candidato que había perdido la elección.

#### 4.1.2.4 La elección de un sistema electoral

El Código de buenas prácticas en materia electoral establece que “la elección del sistema electoral es libre, siempre que se respeten todos los principios mencionados anteriormente”<sup>1229</sup>, esto es, un sufragio universal, igual, libre, secreto, directo y periódico. Así pues, los Estados son libres de optar por el sistema que consideren más oportuno, ya sea éste un sistema mayoritario uninominal o bien un sistema plurinominal con mayoría simple o absoluta<sup>1230</sup>. Para determinar la conveniencia del sistema electoral de un país se debe analizar si dicho sistema se ajusta a los principios democráticos -citados anteriormente- teniendo en cuenta las condiciones, las características propias y los inconvenientes de cada país<sup>1231</sup>. A este respecto, los Estados disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar la forma en la que se organizan las elecciones<sup>1232</sup>, así como las barreras electorales.

<sup>1227</sup> STEDH, *Kerimova c. Azerbaijan* (Demanda núm. 20799/06), de 30 de septiembre de 2010.

<sup>1228</sup> Para mayor información véase: Naciones Unidas, CDH, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del art. 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2250/2013*, CCPR/C/123/D/2250/2013, 31 de agosto de 2018, § 5.3.

<sup>1229</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § II.4.

<sup>1230</sup> Conseil de l'Europe, “Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe-étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents”, *Le droit électoral*, 2008, p. 177.

<sup>1231</sup> Para mayor información sobre los sistemas electorales véase: Council of Europe/Venice Commission, *Report on Electoral Systems - Overview of available solutions and selection criteria*, Venice, 12-13 December 2003, CDL-AD(2004)003; NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1994.

<sup>1232</sup> Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 3 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à des élections libres*, 30 avril 2019, § 10 ; LEVINET, M., “Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme. La confirmation de l'autonomie des États en

Por lo que hace a los modos de celebrar elecciones y su escrutinio, desde sus primeras decisiones la Comisión EDH empezó a aplicar a los sistemas electorales la doctrina del margen de apreciación nacional, por considerarla una materia especialmente sensible<sup>1233</sup>. Aunque el TEDH no exige una configuración concreta del sistema electoral ni de las normas de procedimiento electoral que aseguren la efectividad del derecho de voto<sup>1234</sup>, en el asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*<sup>1235</sup> el TEDH asentó su base jurisprudencial refiriéndose a los diferentes sistemas electorales. El TEDH comenzó reconociendo ese amplio margen discrecional de los Estados “teniendo en cuenta que la legislación en esta materia varía según las circunstancias de tiempo y lugar”, para después afirmar que no instauraba ninguna “obligación de establecer un determinado sistema (...) como, por ejemplo, la representación proporcional, o la votación por mayoría en una o dos vueltas”. A mayor abundamiento, el TEDH subrayó que los sistemas electorales perseguían objetivos que en ocasiones eran difíciles de armonizar: “de una parte, refleja con fidelidad las opiniones del pueblo; de otra, canaliza las corrientes ideológicas para promover la formación de una voluntad política de suficiente claridad y coherencia” de tal manera que cualquier sistema electoral debía valorarse “a la vista de la evolución política del país de que se trate”<sup>1236</sup>. Esta postura del TEDH consolida la que ya adoptara la Comisión EDH al afirmar que “tanto el sistema de elección por mayoría simple como el sistema de representación proporcional se consideraban compatibles con el art. 3 PA1”<sup>1237</sup>.

Así, con relación al sistema mayoritario, el TEDH no ha dudado en considerar que son las autoridades públicas aquellas que están en una mejor situación para decidir lo que es deseable para el Estado y sus ciudadanos<sup>1238</sup>. En este sentido, en el asunto *Lindsay y otros c. Reino Unido* la

---

matière de choix des systèmes électoraux. Brèves réflexions sur l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Yumak et Sadak c/Turquie (Gr. Ch., 8 juillet 2008)”, *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/2 (n° 78), p. 423-430.

<sup>1233</sup> FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Desde sus primeras decisiones, la Comisión ha aplicado a los sistemas electorales la doctrina del margen de apreciación nacional, por considerarla una materia especialmente sensible”, *Revista Derecho Electoral*, No. 25, Primer semestre 2018, p. 28 (25-38).

<sup>1234</sup> PÉREZ ALBERDI, M.R., “La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, UNED, N.º 88, septiembre-diciembre 2013, p. 341 (pp. 337-366).

<sup>1235</sup> En este caso, los demandantes, parlamentarios nacionales (una senadora y un diputado), pertenecientes al distrito administrativo de Hal-Vilvorde por el que se presentaban, querían formar parte del Consejo flamenco. Al ser miembros de la comunidad lingüística francesa, habían jurado su cargo parlamentario en francés, hecho que les impedía acceder al Consejo flamenco. Éste era un órgano cuyas competencias deben asimilarse a las de la Cámara de Representantes y Senado e integrarse dentro de la expresión «Cuerpo legislativo». Aunque se trata de un supuesto de sufragio pasivo, el TEDH establece una doctrina aplicable a ambas vertientes del derecho de sufragio.

<sup>1236</sup> *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 54; STEDH, *Matthews c. el Reino Unido*, op. cit., § 64.

<sup>1237</sup> Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda núm. 7140/75); Decisión, *Kennedy Lindsay y otros c. Reino Unido* (Demanda núm. 8364/78), de 8 de marzo de 1979; Decisión, *X. c. Islandia* (Demanda núm. 8941/80), de 8 de diciembre de 1981.

<sup>1238</sup> Igualmente, el TEDH acepta el argumento del demandado consistente en que la redistribución de distritos informaba que se debía “preceder esta operación con evaluaciones de expertos y consultas en profundidad” (*Marie-Claude Bompard c. Francia* (Demanda núm. 44081/02), de 4 de diciembre de 2006, falta de revisión desde 1986 de los distritos electorales para la elección de diputados en 2002, para tener en cuenta la evolución demográfica, según lo dispuesto en el Código Electoral).

Comisión EDH determinó que un sistema de votación particular podía aplicarse a una parte del país para garantizar la representación de una minoría<sup>1239</sup>. En el asunto *Partido Liberal, R. y P. c. Reino Unido*<sup>1240</sup>, la Comisión EDH consideró que el sistema electoral inglés era un sistema admisible para las elecciones parlamentarias y que a pesar del bajo número de escaños del Partido Liberal (independientemente del gran número de votos obtenido), el sistema no era ilegítimo. En otro asunto, *X. c. Islandia*<sup>1241</sup>, la Comisión EDH consideró que el Estado debía tener libertad para dividir los distritos electorales y para distribuir los escaños, e incluso subrayó que siempre y cuando no fuese desproporcionado o arbitrario, una diferencia nacida del sistema electoral podía servir para representar aquellas áreas pobladas escasa o densamente y afectadas por los movimientos migratorios. Así pues, la Comisión admitió que las disparidades derivadas del sistema electoral no podían describirse como arbitrarias o abusivas y que en este caso el sistema no favorecía a ningún partido político ni le daba a un candidato individual una ventaja electoral sobre otro. En este sentido, las diferentes tradiciones jurídicas nacionales hacen más que necesario que se permita una libertad de elección del sistema electoral.

Por lo que hace a las barreras (o umbrales) electorales, el TEDH no ha declarado contrarios al CEDH las barreras electorales realmente elevadas a nivel comparado, defendiendo que éstas pretenden la “formación de corrientes de pensamiento suficientemente representativas” y promueven “la formación de la voluntad política con suficiente coherencia y

---

<sup>1239</sup> Decisión, *Kennedy Lindsay y otros c. Reino Unido* (Demanda núm. 8364/78), de 8 de marzo de 1979. En este caso relativo a la representación proporcional en el Ulster para la elección de representantes británicos al PE, los demandantes alegaban que el hecho de recurrir en Irlanda del Norte a un sistema electoral diferente del que se usaba en el resto del Reino Unido violaba el art. 3 PA1. Sin embargo, la Comisión EDH determinó que “un sistema que tiene en cuenta la situación particular que existe en Irlanda del Norte, desde el punto de vista de la mayoría y la minoría, debe considerarse que facilita la libre expresión de la opinión de la gente”. La demanda fue declarada inadmisibile.

<sup>1240</sup> Decisión, *Partido Liberal, R. y P. c. Reino Unido* (Demanda núm. 8765/79), de 18 de diciembre de 1980. En este caso, los demandantes se quejaron de que el Reino Unido había violado sus derechos recogidos en el art. 3 PA1 en combinación con el art. 14 CEDH, en el sentido de que si bien el sistema de mayoría simple inglés no implicaba ningunadiscriminación basada en la opinión política o la pertenencia al partido como tal, sí que era cierto que este sistema tenía consecuencias e impactos contrarios para el Partido Liberal, para sus candidatos y sus electores ya que constituía una diferencia en el trato; así, los efectos del sistema socavaban gravemente el disfrute efectivo de sus derechos. La Comisión EDH determinó que el sistema de mayoría simple había sido uno de los dos principales sistemas electorales en vigor en países democráticos y que siempre se había reconocido como la libre expresión de la opinión de la gente, incluso si funcionaba en detrimento de los pequeños partidos. En este caso, el TEDH falló que los derechos garantizados en el art. 3 PA1 ya sea de manera aislada o en combinación con el art. 14 no habían sido violados.

<sup>1241</sup> Decisión, *X. c. Islandia* (Demanda núm.8941/80), de 8 de diciembre de 1981. El demandante alegaba que el Gobierno islandés infringía el art. 3 PA1 porque no garantizaba la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo, debido a la gran disparidad en el número de votos permitiendo elegir a cada uno de los candidatos en las diferentes circunscripciones electorales de Islandia. El demandante argumentó que para que el sistema fuese conforme con el art. 3 PA1 debía otorgar el mismo peso a cada voto en cada circunscripción de Islandia (es decir, un hombre - un voto) mientras que el sistema actual creaba una disparidad que podía ir hasta 1 por 4 .8.

claridad”<sup>1242</sup>. Conviene señalar el asunto de la *Federación Nacionalista Canaria c. España*<sup>1243</sup>, en el que el TEDH señaló que “la disposición transitoria primera, apartado 2, del Estatuto de Autonomía de Canarias (...) se refiere a dos condiciones de carácter alternativo, a saber, la obtención de al menos el 30% de los votos válidos emitidos en una circunscripción insular individual o de al menos el 6% de los votos válidos emitidos en toda la comunidad autónoma”<sup>1244</sup>. El TEDH consideró que la decisión del TC español de no otorgar el amparo no vulneraba el CEDH; reiteró que los derechos que emanaban del art. 3PA1 no eran absolutos y que estaban sujetos a limitaciones; y recordó su doctrina sobre la libertad de que gozan los Estados a la hora de determinar su sistema electoral.

Si bien en la sentencia *Ymak y Sadk c. Turquía* el TEDH reconoció que el porcentaje de la barrera electoral era muy elevado teniendo en cuenta el derecho comparado, el TEDH falló que dicho umbral no era contrario al CEDH, porque los candidatos disponían de mecanismos conocidos para burlar esa barrera electoral <sup>1245</sup>. Los cuatro votos particulares que tuvo esta sentencia<sup>1246</sup> recriminaron al resto de magistrados (13) el haber consentido la conformidad con el CEDH del sistema electoral turco basándose en la utilización, por parte de los candidatos, de argucias electorales (estratagemas según el vocabulario del TEDH) para eludir la aplicación de dicha barrera. Para estos mismos jueces disidentes, una barrera del 10% no podía considerarse proporcional<sup>1247</sup>.

En nuestra opinión, la exigencia de un porcentaje del 10% a nivel nacional constituye un obstáculo que amenaza el pluralismo político como principio fundamental en cualquier democracia. Es más, dicha barrera electoral excede de su función, ya que evita la fragmentación de los parlamentos, esto es, que puedan existir diferentes rivales políticos en el mismo, y garantiza la gobernabilidad. Este caso pone de relieve cómo el TEDH evita entrar en polémicas adicionales poniendo en tela de juicio los sistemas electorales de los Estados miembros del CdE. Y ello, a pesar de su

---

<sup>1242</sup> Decisión, *Tête vs France* (Demanda núm. 11123/84), 9 de diciembre 1987; Decisión, *Fournier c. France* (Demanda núm. 11406/85), de 10 de marzo de 1988, DR 55, p. 130; *Magnago y Südtiroler Volkspartei c. Italia* (Demanda núm.25035/94), 15 abril 1996, DR 85, p. 112; Decisión, *Partija “Jaunie Demokrati” y Partija “Musu zeme” vs Letonia* (Demanda núm.10547/07, 34049/07), de 29 de noviembre de 2007.

<sup>1243</sup> Este partido político no consiguió representación parlamentaria en las elecciones autonómicas de Canarias celebradas en el año 1999, a pesar de haber obtenido un 28,13% de los votos en la circunscripción de Lanzarote y 4,81% de los votos válidos en Canarias. Los demandantes acudieron al Tribunal Superior de Justicia de Canarias para impugnar los resultados de las elecciones debido a las elevadas barreras electorales, y, tras la negativa de admitir a trámite su demanda, recurrieron en amparo al Tribunal Constitucional (TC) español alegando una vulneración de su derecho de sufragio pasivo (reconocido en el art. 23.2 de la Constitución Española). El TC inadmitió el recurso argumentando que el requisito de obtener un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de escaños no podía considerarse inconstitucional, porque la intención de esta medida era evitar una excesiva fragmentación en la asamblea en términos de representación, facilitando así el trabajo parlamentario y la gobernabilidad.

<sup>1244</sup> Decisión, *Federación Nacionalista Canaria c. España* (Demanda núm. 56618/00), 7 de junio de 2001.

<sup>1245</sup> *Ibid.*, § 147.

<sup>1246</sup> Los jueces del TEDH que emitieron un voto particular a la sentencia *Yumak y Sadak v Turquía* fueron: Tulkens (Bélgica), Vajić (Croacia), Jaeger (Alemania) y Šikuta (República Eslovaca).

<sup>1247</sup> Voto particular común de los jueces Tulkens, Vajić, Jaeger y Šikuta a la sentencia *Yumak y Sadak c. Turquía*, §§ 1, 2.

jurisprudencia. En nuestra opinión, la permisividad del TEDH en este asunto sienta un precedente peligroso, pues cuesta imaginar un sistema electoral real, con elementos correctores de la proporcionalidad más potentes que el examinado en el caso en cuestión.

## 4.2 La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El sistema Interamericano de protección de derechos humanos está integrado por dos órganos que desempeñan una labor esencial. Por un lado, destaca la CtIDH (o Corte de San José), que es el órgano encargado de aplicar e interpretar la CADH (o Pacto de San José), y, por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión IDH)<sup>1248</sup>, que sin ser un tribunal ni estar conformada por juristas, emite informes que contienen recomendaciones. Huelga señalar que la jurisprudencia de la CtIDH y de la Comisión IDH es la única fuente de obligaciones supranacionales en materia de derecho de sufragio en los Estados miembros de la OEA. Esta jurisprudencia, al igual que pasara con la jurisprudencia del TEDH, ha ido evolucionando con el paso del tiempo de tal manera que el contenido de los derechos políticos ha sido desarrollado por la Comisión IDH por medio de una serie de instrumentos, como por ejemplo las visitas *in loco*, los informes individualizados sobre países, los capítulos de informes anuales y los diferentes casos. Tanto el TEDH como la CtIDH cooperan mutuamente e intercambian su jurisprudencia en aras de proteger los Derechos Humanos. Sin embargo, la CtIDH ha emitido muchos menos fallos que el TEDH debido a que, a diferencia de este último, la CtIDH no es un tribunal permanente y sólo se reúne dos o tres veces al año siempre que su presupuesto se lo permita<sup>1249</sup>.

Con la finalidad de proteger la participación del individuo en la sociedad, los derechos políticos incluyen la libertad de expresión y la libertad de asociación y de reunión como expresiones de las libertades públicas. En el continente americano ha sido la Comisión IDH la que determinó que los derechos políticos “propicia[se]n el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”, y los definió como “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”<sup>1250</sup>. Sobre este aspecto, la CtIDH indicó más tarde que los ciudadanos tenían “el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos

---

<sup>1248</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión IDH) se creó en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago, Chile, 1959). Para un estudio más detallado sobre la jurisprudencia y el sistema Interamericano véase: NOVAK, F., “The system of reparations in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (Volume 392), *Collected courses of the Hague Academy of International Law*, 2018; BURGOGNIE-LARSEN, L., ÚBEDA DE TORRES, A., *The Inter-American Court of Human Rights, case law and commentary*, Oxford University Press, 2011; AA.VV., *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, STEINER, C., URIBE, P (Edi.), Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

<sup>1249</sup> El presupuesto de la Corte depende de la OEA y no sobrepasa los dos millones de dólares. Para más información véase: RODRIGUEZ VESCIA, V., *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

<sup>1250</sup> Comisión IDH, *Informe Anual 2006*, Desarrollo de los derechos humanos en la región, Venezuela, § 210; véase también: Comisión IDH, Informe N° 137/99, *Andrés Aylwin Azócar y otros c. Chile*, 27 de diciembre de 1999, Caso 11.863, § 38.

directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien por medio de representantes libremente elegidos”<sup>1251</sup>. La Corte no sólo tuvo en cuenta dicha definición ofrecida por la Comisión IDH<sup>1252</sup>, sino que además estableció que los derechos políticos eran “derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”<sup>1253</sup>. Precisamente por este motivo continuó afirmando que era “indispensable que el Estado gener[as]e las condiciones y mecanismos óptimos para que [los] derechos políticos puedan ejercerse de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”<sup>1254</sup>.

Al igual que ya sucediera con el PIDCP, la CADH pone de manifiesto los tres aspectos que caracterizan a los derechos políticos, esto es: i) la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 a)); ii) la participación en las elecciones (el derecho a votar y a ser elegido) (art. 23.1 b)) y iii) el acceso a la función pública (art. 23.1c)). Sin embargo, merece la pena detenerse en cuáles son los principios de interpretación de los Derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuáles son las limitaciones que se establecen a tales derechos políticos; el rol que pudieran tener los partidos políticos bajo la jurisprudencia americana; así como la exigencia de autenticidad de las elecciones, como garantía a una posible manipulación de quienes deben controlar el proceso electoral.

Por lo que hace a los principios de interpretación de los derechos políticos, en el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos son tres los principios de interpretación de los derechos políticos que pueden distinguirse: el principio democrático, el principio de igualdad y no discriminación, y el principio de efectividad.

En primer lugar, el principio democrático pone de manifiesto el papel fundamental que tiene la democracia en la formación y desarrollo no sólo de la OEA, sino también del sistema de protección de Derechos Humanos Interamericano<sup>1255</sup>. Así, la Corte de San José falló que la democracia

---

<sup>1251</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. Estados Unidos Mexicanos* (en adelante, México). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 147.

<sup>1252</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 141; CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, § 192.

<sup>1253</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. México*, op. cit., § 140.

<sup>1254</sup> CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, op. cit., § 192.

<sup>1255</sup> Véase: OEA, *Carta de la OEA*, Serie sobre Tratados, OEA N° 1-C y 61, 30 abril 1948, Preámbulo, considerando 4º: “Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; OEA, AG/RES. 837 “Derechos humanos y democracia”, *Actas y documentos volumen I*, Washington, 1986: “Reafirmar el derecho inalienable de todos los pueblos americanos a elegir libremente un sistema político, económico y social sin injerencias externas, por medio de un auténtico proceso democrático, en un régimen de justicia social, en el que todos los sectores de la ciudadanía gocen de las garantías necesarias para participar libre y efectivamente mediante el ejercicio del sufragio universal”.

representativa era “determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y que dicho principio había sido “reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”<sup>1256</sup>. Posteriormente, en 2001, se adoptó la Carta Democrática Interamericana con la finalidad de “promover y consolidar la democracia representativa”<sup>1257</sup> y establecer “mecanismos regionales en la promoción y consolidación de la democracia”<sup>1258</sup>. A mayor abundamiento, la CADH reconoció en su preámbulo la voluntad de los Estados americanos de reconocer de manera normativa los derechos humanos, entre los que se incluirían los derechos políticos, para “consolidar (...) un régimen de libertad personal y de justicia social”<sup>1259</sup>. Fue la Comisión IDH la que en su Informe 1/90 ya determinara que el “concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes (...) para que ejerzan el poder político”<sup>1260</sup>. Es por ello que la CtIDH también afirmó que “la Convención proteg[ía] los elementos esenciales de la democracia, entre los que se encuentra el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho”<sup>1261</sup>.

Este principio democrático utilizó una interpretación integral de los derechos políticos tal como quedó reflejado por la CtIDH, al afirmar que era “necesario analizarlos [derechos contenidos en la Convención] en conjunto para dimensionar apropiadamente las violaciones y sus consecuencias”. El criterio de la CtIDH consiste en analizar “la controversia subsistente por las alegadas violaciones de los derechos políticos, la libertad de expresión y la libertad de asociación conjuntamente, en el entendido que estos derechos son de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano por estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático”<sup>1262</sup>.

Igualmente, destaca el principio de igualdad y no discriminación como principio fundamental para proteger los Derechos Humanos y, por ende, el derecho de sufragio. En este sentido, el respeto de los derechos y libertades sin ningún tipo de discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas u otras, el origen social, nacional, o posición, así como la igualdad de toda persona ante la ley, aparecen recogidos en varios preceptos de la CADH<sup>1263</sup>. Esto no hace sino consolidar este principio. A la luz de la CtIDH, los Estados tenían la obligación de “no

---

<sup>1256</sup> CtIDH, Opinión Consultiva OC-6/86 *La expresión "leyes" en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de 9 de mayo de 1986, § 34.

<sup>1257</sup> OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001, Considerando 1°.

<sup>1258</sup> *Ibid.*, considerando 2°.

<sup>1259</sup> *Ibid.*, Considerando 1°.

<sup>1260</sup> Comisión IDH, *Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos 1990-1991*, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12, de 22 febrero 1991, Capítulo V, § III. 2.2.

<sup>1261</sup> CtIDH, Caso *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, § 172.

<sup>1262</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. México*, op. cit., § 140; CtIDH, Caso *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia*, op. cit., § 171.

<sup>1263</sup> OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)*, Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, arts. 1.1 y 24.



introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias”<sup>1264</sup>. En este sentido, la CtIDH, apoyándose en la jurisprudencia del TEDH, mencionó que una distinción es discriminatoria cuando “carece de justificación objetiva y razonable”<sup>1265</sup>. Fue precisamente en el caso *Yatama vs. Nicaragua* del año 2005 donde la CtIDH determinó que este principio de igualdad y no discriminación, que había pasado a formar parte del *jus cogens*, constituía “un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales”<sup>1266</sup> y que sobre él “descansa[ba] el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea[ba] todo el ordenamiento jurídico”. La CtIDH también subrayó que, aunque “existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse, legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico” tales desigualdades no debían considerarse contrarias a la ley, sino que podían ser “un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran”<sup>1267</sup>.

En tercer lugar, los art. 1 y 2 CADH recogen el principio de efectividad de los derechos políticos. Estos artículos establecen obligaciones negativas (de abstención) y obligaciones positivas que tienen como objetivo garantizar el goce y el ejercicio de los derechos, así como la adopción de medidas necesarias para hacerlos efectivos<sup>1268</sup>. Así pues, cualquier violación de un derecho político recogido en la CADH está relacionada, por un lado, con la obligación convencional de los Estados de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades recogidos en la CADH (art. 1.1 CADH) y, por otro lado, con la adopción a nivel interno de las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (art. 2 CADH). En tal sentido se pronunció la CtIDH al afirmar que “de conformidad con los arts. 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio”<sup>1269</sup>.

Para la aplicación de este tercer principio, la CtIDH se apoyó en su fallo del caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* en el que estableció que la obligación de garantizar el ejercicio de los

---

<sup>1264</sup> OEA, Opinión consultiva OC-18/03 “*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*”, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, § 88.

<sup>1265</sup> Ibid., § 89; OEA, Opinión consultiva OC-17/02 *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión IDH, § 46; CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, § 188 con cita a la jurisprudencia siguiente del sistema europeo de protección de Derechos Humanos (STEDH, *Willis c. Reino Unido*, 11 de junio de 2002, § 39; STEDH, *Wessels-Bergervoet c. Países Bajos*, 4 de junio de 2002, § 46; STEDH, *Petrovic c. Austria*, 27 de marzo de 1998, Informes 1998-II, § 30) así como al CDH de la ONU (*Joseph Frank Adam c. República checa*, (586/1994), dictamen de 25 de julio de 1996, § 12.4).

<sup>1266</sup> CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, op. cit., § 184.

<sup>1267</sup> OEA, Opinión consultiva OC-17/02 *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, op. cit., § 46.

<sup>1268</sup> DALLA VIA, A. R., “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N° 8, 2011, p. 32 (pp. 15-79).

<sup>1269</sup> CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, op. cit., § 201.

derechos humanos no sólo consistía en disponer de un marco jurídico, sino que era igualmente necesario contar con una “conducta gubernamental que asegur[ase] la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>1270</sup>. De la misma manera, la CtIDH reafirmó la necesidad que “el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para [que] dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva”<sup>1271</sup>. No obstante no fue hasta el caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* cuando la CtIDH hizo referencia a una participación política efectiva según la cual los “ciudadanos tienen no sólo el derecho, sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos”<sup>1272</sup> y para ello se basó en que los derechos recogidos en el art. 23 CADH no sólo están previstos como derechos, sino también como “oportunidades”<sup>1273</sup>, lo cual dio lugar a afirmar la obligación de los Estados de “garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”<sup>1274</sup>.

Al igual que sucede en la jurisprudencia europea, la jurisprudencia americana parte del principio de la universalidad del sufragio distinguiendo claramente entre el derecho de sufragio activo que tienen los ciudadanos, esto es, los electores, y el derecho de sufragio pasivo, o el derecho a ser elegido. Además de destacar las características generales de la jurisprudencia interamericana es importante referirse a las consideraciones generales sobre el derecho de sufragio.

#### 4.2.1 Consideraciones generales sobre el derecho de sufragio en el ámbito americano

Tanto la vertiente activa como pasiva del derecho de sufragio están reconocidas y protegidas por la CADH en su art. 23, que regula el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y mediante voto secreto.

Si bien es en el asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* donde el TEDH sentó su doctrina del sufragio como un “derecho subjetivo de participación”<sup>1275</sup>, refiriéndose al derecho de voto y al derecho a presentarse a las elecciones de un cuerpo legislativo, de manera paralela, la CtIDH estableció en el caso *Yatama vs. Nicaragua* una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar “íntimamente ligados entre sí”, fijando dos dimensiones de la participación política: “las dimensiones individual y social de la participación política”<sup>1276</sup>.

---

<sup>1270</sup> CtIDH, Caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, § 167.

<sup>1271</sup> CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, op. cit., § 195.

<sup>1272</sup> CtIDH, Caso *Chitay Nech y otros c. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo de 2010 (excepciones preliminares, fondo, Reparaciones y Costas), § 107.

<sup>1273</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. México*, op. cit., § 145.

<sup>1274</sup> Ibidem.

<sup>1275</sup> STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 51.

<sup>1276</sup> CtIDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, § 197.

Con respecto al derecho de sufragio activo, la CtIDH consideró que “el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política”. Además, determinó que este derecho de sufragio activo implicaba que los ciudadanos podían “decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”<sup>1277</sup>.

Por cuanto se refiere al derecho de sufragio pasivo, el sistema interamericano exige condiciones diferentes y más estrictas que las que se requieren para el ejercicio del sufragio activo, que no es solamente un derecho, sino que también “constituye la oferta electoral”<sup>1278</sup>. Por lo que hace a las restricciones al derecho de sufragio, el TEDH ha sido más estricto a la hora de limitar el derecho de sufragio pasivo<sup>1279</sup>, tendencia restrictiva ésta que, en todo caso, también puede apreciarse en la jurisprudencia americana. Baste señalar, a modo de ejemplo, que la Comisión IDH en su informe n° 30/93 admitió como razón de inelegibilidad una característica que no estaba incluida en el art. 23.2 CADH<sup>1280</sup>.

Así pues, las limitaciones a los derechos políticos aparecen reguladas en el art. 23.2 CADH, según el cual la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de los derechos políticos *exclusivamente* por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Apoyándose en este artículo, la Comisión IDH fijó en su informe 137/99 la regla llamada “limitaciones *numerus clausus*”, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento”<sup>1281</sup>. Sin embargo, al igual que sucediera en la jurisprudencia europea, la jurisprudencia americana ha sentado doctrina y ha asentado la legitimidad de otras restricciones no reflejadas expresamente en el art. 23 CADH.

Siendo esto así, y para evitar cualquier duda y saber si otras restricciones no incluidas en el texto de la CADH pueden considerarse como restricciones, la CtIDH acotó el alcance del concepto “*exclusivamente*” recogido en el art. 23.2 CADH afirmando que “no e[ra] posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del art. 23 de la

---

<sup>1277</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman c. México*, op. cit., § 148.

<sup>1278</sup> AMAYA, J.A., *Tensiones entre decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho interno de los Estados en materia de derechos políticos*, LEX Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Vol. 14, Número 18, 2016, p. 23.

<sup>1279</sup> Véanse los casos: STEDH, *Zdanoka c. Letonia* de 16 de marzo de 2006, op. cit.; STEDH, *Melnitchenko c. Ucrania* de 19 de octubre de 2004, op. cit. y STEDH, *Perkov y otros c. Bulgaria* de 11 de junio de 2009, op. cit.

<sup>1280</sup> Caso referido al candidato José Efraín Ríos Montt. Para mayor información véase: OEA, Comisión IDH, *Informe N° 30/93*, Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993, § 25. Concretamente este caso se refiere a la condición de inelegibilidad para quienes lideran movimientos o gobiernos de ruptura del orden constitucional.

<sup>1281</sup> Comisión IDH, Informe N° 137/99, Caso 11.863, *Andrés Aylwin Azócar y otros vs. Chile*, 27 de diciembre de 1999, § 101.

Convención Americana”<sup>1282</sup>. A mayor abundamiento, la CtIDH afirmó que el art. 23 CADH debía interpretarse “en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada”<sup>1283</sup> para luego fallar que el art. 23.2 CADH establecía las razones por las que la ley podía reglamentar los derechos políticos o, siguiendo la terminología de la Corte, “las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos” y sus restricciones con la finalidad de “evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos”<sup>1284</sup>.

A la hora de interpretar el art. 23 CADH, tanto la Comisión IDH como la CtIDH han reconocido el grado de autonomía que tienen los Estados para organizar sus instituciones políticas a la hora de dar efecto a los derechos políticos, y ello no con la finalidad de imponer “un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido”<sup>1285</sup>, sino simplemente para determinar si la legislación nacional vulnera los derechos humanos fundamentales, o no. En el caso *Yatama vs. Nicaragua* la CtIDH puntualizó que la “previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen *per se* una restricción indebida a los derechos políticos”, y utilizó el mismo fallo para certificar que los derechos políticos “no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”<sup>1286</sup>. Esta afirmación fue corroborada y matizada posteriormente en el caso *Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexicanos*, al afirmar que “los derechos políticos no son absolutos, y pueden ser restringidos siempre que se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”<sup>1287</sup>. Huelga señalar que apreciamos en este grado de autonomía estatal una ligera reminiscencia al *margin de apreciación* recogido en la jurisprudencia europea. De la misma manera constatamos que la jurisprudencia interamericana se inspira de la europea para decir que los derechos políticos no son derechos absolutos. Sin embargo, para evitar que se produzcan abusos en el sistema Interamericano, la CADH dispone de las normas de interpretación (art. 29) cuya figura homóloga en el sistema de protección europeo de derechos humanos consiste en la cláusula de abuso de derecho.

---

<sup>1282</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., § 161.

<sup>1283</sup> *Ibid.*, § 153.

<sup>1284</sup> *Ibid.*, § 155.

<sup>1285</sup> *Ibid.*, § 162; Comisión IDH, Informe N° 137/99, op. cit., §§ 76, 99.

<sup>1286</sup> CtIDH, Caso *YATAMA vs. Nicaragua*, op. cit., § 206, citando al TEDH en STEDH, *Hirst c. Reino Unido (núm. 2)*, op. cit., § 36; CtIDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., § 174.

<sup>1287</sup> CtIDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., § 137. En este caso, el excanciller Jorge Castañeda Gutman quiso presentar su candidatura como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006. Sin embargo, el Instituto Federal Electoral (IFE) le impidió hacerlo porque la legislación mexicana sólo permitía a los partidos políticos presentar candidatos a la Presidencia de México. De ahí que este caso se refiera a la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento del Sr. Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México.

En este sentido, y de conformidad con la jurisprudencia interamericana, son tres los supuestos en los que los derechos políticos pueden restringirse de manera legítima: a) en el caso de que una ley así lo prevea (supuesto de legalidad); b) que esa ley no sea discriminatoria y se base en criterios razonables (supuesto de finalidad); c) que esa norma sea necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional al objetivo buscado (supuesto de necesidad y proporcionalidad)<sup>1288</sup>, de la misma forma que el TEDH exige que la restricción a dicho derecho esté previsto por ley y persiga un fin legítimo y sea necesario según los principios de la sociedad democrática, esto es, en un Estado democrático y de Derecho<sup>1289</sup>.

Así, en primer lugar, según la CtIDH, las restricciones a los derechos políticos no deben quedar “al arbitrio del poder público” sino que deben estar “rodead[a]s de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona” de tal manera que tales restricciones deben fijarse “por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”<sup>1290</sup>. Este requisito legal es para la CtIDH nada menos que “un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder”<sup>1291</sup>. Así, la jurisprudencia de la CtIDH al hablar de las posibles restricciones asentó que éstas debían llevarse a cabo por medio de “una ley en el sentido formal y material”<sup>1292</sup>.

En segundo lugar, aunque la CADH reconozca el derecho y la posibilidad de llevar a cabo restricciones, el art. 30 CADH establece que éstas sólo pueden dictarse por razones de interés general y para el propósito para el que fueron creadas. A pesar de que el art. 23.2 CADH especifica los supuestos en los que la ley puede establecer las limitaciones a los derechos políticos (antes citados, como la edad, la nacionalidad, el idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez en proceso penal), el art. 32 CADH establece que los derechos de cada persona estarán limitados por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática<sup>1293</sup>.

---

<sup>1288</sup> Ibid., § 206.

<sup>1289</sup> Véase la STEDH *Zdanoka c. Letonia*, op. cit., y la STEDH, *Hirst c. Reino Unido* (No.2), op. cit.

<sup>1290</sup> CtIDH, *Opinión Consultiva OC-6/86 La expresión "leyes" en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, op. cit., § 22.

<sup>1291</sup> Ibidem.

<sup>1292</sup> CtIDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., § 176; CtIDH, *Caso YATAMA vs. Nicaragua*, op. cit., § 206.

<sup>1293</sup> En su jurisprudencia, la CtIDH definió por la finalidad de la medida restrictiva como “que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas (...) o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas”. De la misma manera, en la ya citada Opinión Consultiva 6/86, la CtIDH interpretó que en la CADH “*bien común*” y “*orden público*” eran términos que debían “interpretarse dentro del sistema de la misma” ya que la CADH “tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos “requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa””. Fue en su Opinión Consultiva 18/03 cuando la CtIDH concluyó que los objetivos de la norma no podían “perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”. Véase: CtIDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, op. cit., § 180; CtIDH, *Opinión Consultiva OC-6/86 “La expresión “leyes” en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, op. cit., § 30; CtIDH, *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, § 91.

En tercer lugar, gracias a su jurisprudencia, la CtIDH fijó los criterios para determinar si una medida restrictiva es necesaria y proporcional en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo. Así pues, dicha medida restrictiva: i) debe satisfacer una necesidad social imperiosa, esto es, si está orientada a satisfacer un interés público; ii) debe restringir en menor grado el derecho protegido, esto es, debe ser proporcional al interés que la justifica; iii) debe conseguir el objetivo legítimo interfiriendo en la menor forma posible con el ejercicio efectivo del derecho<sup>1294</sup>.

Por cuanto se refiere a la limitación del derecho de sufragio activo, la CADH establece que sólo los condenados pueden ser privados del derecho de sufragio<sup>1295</sup>. En materia de limitación del

---

<sup>1294</sup> CtIDH, Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), § 91; CtIDH, Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo Reparaciones y Costas), § 85; CtIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), § 96; CtIDH, Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), §§ 121, 123; CtIDH, *Opinión Consultiva OC-5/85 La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 CADH)*, de 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, § 46. Para establecer si la medida es la que en realidad restringe en menor medida el derecho protegido, la CtIDH puso de manifiesto en el caso *Kimel vs. Argentina* que, por un lado, se debían “examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas” y, por otro lado, que “el ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales”. En este sentido, a la hora de ponderar varios derechos la CtIDH estableció que debían analizarse “i) el grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada; ii) la importancia de la satisfacción del bien contrario, y iii) si la satisfacción de éste justifica la restricción del otro”. Para mayor información véase: CtIDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones Y Costas), §§ 74, 75, 84.

<sup>1295</sup> La CtIDH ha privado de derechos políticos a determinados demandantes como consecuencia de una condena judicial previa. En el año 2011, la CtIDH estableció en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* que, como garantía en contra de la suspensión de los derechos políticos, el art. 23.2 CADH determinaba las razones para privar o suspender legítimamente los derechos políticos de cualquier persona. Así pues, el Estado sólo podía restringir los derechos políticos del art. 23.1 CADH siempre que existiese una “condena, por juez competente en proceso penal”, esto es, cuando una persona hubiese sido condenada por la comisión de un delito tras cumplir con todas las “garantías judiciales consagradas en el art. 8 de la CADH”. Esto último implicaba que durante el juicio debían respetarse todas las condiciones de un proceso judicial penal. Conviene recordar que el art. 8 CADH determina que “toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Fue en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, donde la CtIDH señaló que “en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales”, al afirmar que “una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada (...) el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme”. Es decir, se aplica la presunción de inocencia hasta que la sentencia sea firme. Y este concepto, fue interpretado por la Comisión IDH en su Informe 1/95 a aquella expresión del ejercicio de la jurisdicción que adquiriera las cualidades de inmutabilidad e inimpugnabilidad propias de la cosa juzgada. Véase CtIDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (fondo, reparaciones y costas), § 107. Leopoldo López Mendoza fue elegido alcalde del municipio de Chacao en el año 2000 y en 2004 fue reelegido por un mandato adicional. Tras finalizar su mandato quiso presentarse como candidato a alcalde de Caracas, pero no pudo presentarse porque la Contraloría (figura administrativa similar a Hacienda) le impuso dos sanciones de inhabilitación por corrupción en el marco de dos procesos administrativos. La primera investigación estaba relacionada con hechos ocurridos antes de que fuese alcalde y la segunda se circunscribía a hechos ocurridos durante su mandato como alcalde; CtIDH, *Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, N° 111, §§ 153, 154; Comisión IDH, Informe No. 1/95 *García vs. Peru*, Caso 11.006, OEA/Ser.L/V/II.88 rev.1 Doc. 9, 7 de febrero de 1995.

derecho de sufragio pasivo, si bien existe una regla que establece que los derechos políticos son característicos de los ciudadanos, la Comisión IDH reconoció en el caso Estiverne una excepción a esta regla<sup>1296</sup>.

A nuestro parecer, la postura de la jurisprudencia interamericana es sorprendente en comparación con la europea, ya que si bien ésta última defiende el derecho de sufragio universal incluyendo en él a todo ciudadano -entre los que también se encuentran aquellos privados de libertad-, la jurisprudencia interamericana restringe los derechos políticos a las personas privadas de libertad. Esta restricción es, cuanto menos, asombrosa, ya que una condena debería implicar sólo la privación de libertad de una persona y no la privación o el goce de otros derechos<sup>1297</sup>.

---

<sup>1296</sup> OEA, Comisión IDH, Resolución N° 20/88, Caso 9855, Haití, 24 de marzo de 1988. Este caso hace referencia a la expulsión de Haití de un opositor político que quiso recuperar la nacionalidad y se presentó a la presidencia del país como candidato político, después de que la constitución reconociera el derecho de los exiliados a regresar y a recuperar la nacionalidad. Dicha expulsión fue calificada por la Comisión IDH como una violación del art. 23 CADH además del art. 13 CADH (la libertad de expresión) por fundarse en consideraciones políticas y tener por finalidad silenciar sus críticas. Véase el considerando § 13.

<sup>1297</sup> En el caso *Ríos Montt* un antiguo militar (José Efraín Ríos Montt) presentó una demanda contra el gobierno de Guatemala por declarar inadmisibles su candidatura a la Presidencia de la República en la medida en que una disposición constitucional prohibía a antiguos jefes de gobierno postular a la presidencia de la República “como consecuencia de un golpe de Estado”. La Comisión IDH justificó esa prohibición al derecho de sufragio pasivo del Sr. Ríos Montt alegando que no se violaba la CADH porque, según el art. 32 CADH, “los derechos de cada persona están limitados por (...) las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”. Esto es, la Comisión IDH tuvo en cuenta “la efectividad de los derechos políticos y la autenticidad de las elecciones (...) como contexto”. Así pues, la condición de inelegibilidad para quienes dirigen movimientos o gobiernos de ruptura del orden constitucional es para la Comisión IDH una norma de defensa común internacional para la consolidación democrática de la región. A mayor abundamiento la Comisión IDH también se pronunció sobre la descalificación de la candidatura del Sr. Ríos Montt al puesto de vicepresidente debido a que la legislación nacional impedía el reemplazo de un candidato cuya inscripción había sido rechazada. Es por este motivo que la Comisión IDH recomendó a Guatemala que modificase su legislación para que se pudiesen reemplazar candidatos excluidos y evitar así la violación de los derechos políticos de aquellas otras personas en las que no existe ningún tipo de inelegibilidad. Véase: OEA, Comisión IDH, *Informe N° 30/93*, Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993, §§ 22, 34; RÍOS VEGA, L. E., “El canon europeo e interamericano de la privación del sufragio pasivo”, *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 36, enero-junio 2017, p. 130; OEA, Comisión IDH, *Informe N°21/94, Caso. 10.804 (b)*, Guatemala, 22 de septiembre de 1994, Fallo § 3. Por otro lado, el caso *López Mendozavs Venezuela* le sirvió a la Corte de San José para determinar los motivos por los que se podía privar del derecho de sufragio pasivo por vía de sanción. Según la CtIDH, las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo le impidieron postular para un cargo electo, con lo que se “se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”. La Comisión IDH alegó entonces que “la sanción de inhabilitación para ejercer cargos públicos restringió de manera indebida los derechos políticos del Sr. López Mendoza, ya que [le] fue impuesta por un procedimiento administrativo y no mediante “condena, por juez competente, en proceso penal” tal y como establece el art. 23.2 CADH con lo que “es únicamente un tribunal judicial en un proceso penal el que puede restringir el derecho” y “cualquier restricción que se derive de dicho proceso deberá guardar estricto respeto a las garantías penales”. Para tomar su decisión la CtIDH tuvo en cuenta tres argumentos. El argumento de la condena penal. La Corte de San José señaló que el art. 23.2 CADH no sólo establecía los motivos por los que se podían restringir los derechos políticos sino también los requisitos que deben cumplirse para que se produjese dicha restricción. Así pues, “una restricción impuesta por vía de sanción debería tratarse de una condena, por juez competente, en proceso penal”. En el caso *López Mendoza vs. Venezuela* ninguno de esos requisitos se cumplió porque el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal” “en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el art. 8 de la Convención Americana”. Según el argumento de la motivación de manera concreta y autónoma, la CtIDH sostuvo que la motivación “es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” por lo que cualquier decisión

Y en línea con los supuestos de privación del derecho del sufragio pasivo, debe recordarse la jurisprudencia del caso *Yatamavs. Nicaragua*<sup>1298</sup> juzgó la posibilidad de la organización indígena YATAMA de presentar a sus candidatos a los puestos de cargos electos municipales<sup>1299</sup>, candidatos que “habían sido escogidos de conformidad con su derecho consuetudinario”<sup>1300</sup> y sin presentarse bajo la forma de un partido político. La CtIDH determinó que la exigencia a las comunidades indígenas y étnicas que integraban YATAMA de una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones como requisito para ejercer el derecho a la participación política constituía “una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido”<sup>1301</sup>.

---

tomada por los órganos de un Estado debe “estar debidamente fundamentada, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”. En este sentido, la Corte determinó que el contralor tenía que “desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta supuestamente cometida por el Sr. López Mendoza y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada”. Así pues, la motivación adecuada es una condición para poder restringir los derechos políticos porque permite verificar que el contralor (funcionario) ha llevado a cabo una evaluación concreta y autónoma. Según, el argumento de la ley previsible, la CtIDH consideró que se debía salvaguardar la seguridad jurídica al imponer una sanción. Partiendo de la doctrina de la jurisprudencia europea, la CtIDH estableció que “la falta de un plazo cierto, previsible y razonable [de la ley venezolana que se utilizó para inhabilitar al Sr. López Mendoza] puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento totalmente inesperado para la persona que ya fue declarada responsable previamente”. Esto es, “el ejercicio del “ius puniendi” en cabeza del Contralor es ilimitado” en la medida en que éste podía “imponer sanciones administrativas cuando así lo consider[as]e y después de transcurrido incluso años”. Pero si el contralor mantiene en suspenso la aplicación de tales sanciones accesorias, esto puede constituir una “inseguridad jurídica, arbitrariedad y falta de transparencia”. Así pues, según la doctrina López Mendoza sólo puede imponerse la *restricción del derecho de sufragio pasivo por violación de la ley* en los siguientes casos: a) condena penal, esto es, el juez competente impone como pena la suspensión de los derechos políticos en un juicio penal con todas las formalidades esenciales; b) motivación autónoma y concreta de la proporcionalidad de la sanción; c) que la restricción esté prevista en una ley cierta, razonable y previsible. Véase: CtIDH, *Caso López Mendoza vs Venezuela*, op. cit., §§ 100, 101, 107, 141, 147, 197, 205. El TEDH ha establecido que a la hora de restringir el Derecho de sufragio pasivo la norma debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa y iii) previsible. Para mayor información véase: STEDH *Malone c. Reino Unido (Demanda núm.8691/79)*, de 2 agosto de 1984, § 66; STEDH, *Silver y otros c. Reino Unido (Demanda núm.5947/72)* de 25 de marzo de 1983, § 88; STEDH, *Landvreugd c. Países Bajos (Demanda núm.37331/97)*, de 4 de junio de 2002, § 59.

<sup>1298</sup> CtIDH, *Caso Yatama c. Nicaragua*, op. cit. En este caso, una Resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua impidió que los candidatos a alcalde, vicealcaldes y concejales del partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (“YATAMA”) de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur de Nicaragua pudiesen participar en las elecciones locales del 5 de noviembre de 2000. A pesar de los diferentes recursos interpuestos contra dicha resolución, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente el recurso de amparo interpuesto por los demandantes (candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales). De la misma manera, la Comisión IDH señaló que el Estado nicaragüense no previó un recurso que hubiese permitido proteger el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones municipales y tampoco adoptó las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos, como por ejemplo normas en la ley electoral para facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales, atendiendo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

<sup>1299</sup> *Ibid.*, §§§ 91, 124. 8) – 124. 19).

<sup>1300</sup> *Ibid.*, § 179.b)

<sup>1301</sup> *Ibid.*, § 219.



#### 4.2.2 La protección del derecho a formar partidos políticos y la oposición democrática

Si bien el funcionamiento de los partidos políticos está regulado en la CADH, la CtIDH ha defendido la existencia y protección de la oposición democrática como elemento imprescindible dada además la trayectoria histórica de dictaduras golpistas en Iberoamérica. Es por ello por lo que merecen especial consideración dos aspectos *sui generis* del panorama político general e Iberoamérica: la participación política en organizaciones diversas a los partidos políticos, tanto esa protección de la oposición, como por la importancia que tiene proteger otros tipos de organización a los que responden las minorías o pueblos indígenas.

A este respecto, y en línea de principio, la CtIDH afirma que no existe ningún precepto en la CADH por el que los ciudadanos solamente deban ejercer su derecho de sufragio pasivo (postularse como candidatos) por medio de un partido político. Si bien confirma la importancia de los partidos políticos como “formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia” también determina que existen otras formas a través de las que se pueden “impulsar cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad”. A pesar de ser un aspecto expresamente no regulado en ninguno de los dos convenios (ni en la CADH ni en el CEDH), merece una atención particular cómo la constitución de partidos políticos ha sido desarrollada en este sistema regional de protección de derechos humanos.

La CtIDH se pronunció al respecto en el caso YATAMA afirmando que no había ninguna disposición en la CADH que estableciese que la única posibilidad que tenían los ciudadanos para postular como candidatos fuese “a través de un partido político”. Si bien se reconoce la “importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para (...) la democracia”, existen otras formas necesarias para “favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado”<sup>1302</sup>. A mayor abundamiento el mismo fallo estableció que los partidos políticos y las organizaciones que participan en la vida del Estado “deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana”<sup>1303</sup> de tal manera que su participación en los asuntos públicos “es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación”<sup>1304</sup>. La Comisión IDH hizo referencia en su jurisprudencia a los pueblos indígenas alegando que el art. 2 CADH “sobre derechos políticos debe ser interpretado a la luz de las disposiciones que tienden a fortalecer la participación política de los pueblos indígenas

<sup>1302</sup> CtIDH, Caso YATAMA c. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, § 215.

<sup>1303</sup> Ibid., § 216.

<sup>1304</sup> Ibid., § 217.

en la Costa Atlántica como un reconocimiento a la tradicional marginación política de que fueron víctimas los pueblos indígenas de la región”<sup>1305</sup>.

En derecho comparado, a través de la protección del derecho a la libre asociación, recogido en el art. 11 CEDH, el TEDH hizo referencia, a la creación y al funcionamiento de los partidos políticos, afirmando que a pesar de que estos no estuviesen regulados específicamente en el CEDH, su creación estaba protegida por el derecho de asociación. El TEDH utilizó tres argumentos para protegerlos: a) no se podía privar a una asociación de protección por el hecho de que un Estado considerase que formaba parte de las estructuras constitucionales; b) aunque el término “incluido” del art. 11 CEDH indicaba que los sindicatos eran un tipo de asociación protegido por el CEDH, los partidos políticos no podían excluirse; c) los partidos políticos son una forma de asociación esencial para el propio funcionamiento de la democracia<sup>1306</sup>.

#### 4.2.3 Consideraciones específicas sobre el proceso electoral

Para la Comisión IDH, el sistema legal e institucional en cada Estado es la garantía de autenticidad de las elecciones. Es por este motivo que la Comisión IDH consideró oportuno centrar su labor en examinar la manipulación que pudieran cometer aquellos órganos encargados de controlar el proceso electoral, esto es, los órganos electorales. Así pues, en su Informe 8/91, la Comisión IDH determinó que le correspondía al Estado “determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones (...) en materia electoral, siempre y cuando tales organismos (...) garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones”<sup>1307</sup>, señalando como elementos esenciales de dichos órganos tanto la independencia como la imparcialidad, esto es, los “elementos que debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas (...) bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>1308</sup>.

En relación con la composición y funcionamiento de estos órganos electorales, la Comisión IDH identificó una serie de características básicas que deben encontrarse en dichos órganos electorales, tales como son: una “equitativa representación de los partidos políticos”<sup>1309</sup>, los “necesarios

---

<sup>1305</sup> Ibid., § 178 d).

<sup>1306</sup> STEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía*, op. cit., § 44. El TEDH también hizo referencia a la disolución de un partido político.

<sup>1307</sup> OEA, Informe N° 8/91, caso 10.180, Mexico, 22 de febrero de 1991, § 51.

<sup>1308</sup> Ibidem.

<sup>1309</sup> Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II.46, doc.23 rev. 1, 17 noviembre 1978, § 3 (Recomendaciones); Comisión IDH, Resolución N° 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990, § 64; Comisión IDH, *La situación de los derechos humanos en Cuba, séptimo informe*, OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 octubre 1983, § 4 (Conclusiones).

controles institucionales que permiten garantizar la pureza de los actos electorales”<sup>1310</sup> y una “actuación imparcial de los órganos encargados de ejecutar las acciones vinculadas [con el acto electoral]”<sup>1311</sup>. Además, determinó que la causa de la poca participación electoral del ciudadano se debía a la falta de confianza de éste en el funcionamiento del sistema y concretamente en su órgano electoral.

Destaca en esta temática el Informe 9/98 de la Comisión IDH sobre la denuncia relativa a las diferentes irregularidades existentes en las elecciones para gobernador del Estado de Yucatán, en México. En este caso, los demandantes alegaron la parcialidad del Tribunal Electoral, compuesto por cinco titulares y cinco suplentes designados por sorteo entre las propuestas de los partidos políticos y las organizaciones sociales, y del Tribunal Superior Electoral, compuesto por tres magistrados designados por el Congreso del Estado, que, por estar compuesto mayoritariamente por diputados del Partido Revolucionario Institucional, habría designado a estos magistrados de manera parcial. La Comisión IDH declaró este caso inadmisibile en primer lugar, porque entendió que “salvo pruebas concretas en contrario, el Congreso del Estado de Yucatán (...) escogió como miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ) a magistrados imparciales e independientes”; y, en segundo lugar, porque la premisa manifestada por los demandantes debía ser “debidamente probada con elementos específicos en el caso concreto”<sup>1312</sup>.

Por lo que hace a otros aspectos relevantes del proceso electoral debe destacarse la singularidad de la jurisprudencia de la CtADH especialmente con relación a la periodicidad y la autenticidad de las elecciones.

En línea de principio, cabe subrayar que la jurisprudencia americana y europea adoptan posturas similares a la hora de tratar un aspecto esencial como es el “debido proceso electoral”, siguiendo la nomenclatura de la jurisprudencia de la CtIDH, o bien el “carácter justo del procedimiento”, según la jurisprudencia del TEDH.

Si bien el art. 8 CADH recoge una serie de garantías judiciales en el marco de un proceso, en ningún momento dicho artículo consagra un recurso judicial propiamente dicho, sino que establece los requisitos que deben tener en cuenta las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas garantías judiciales, según la CADH<sup>1313</sup>. Según la CtIDH este artículo “se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado

---

<sup>1310</sup> Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, Capítulo VII Derechos políticos, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 19 rev. 1, 28 septiembre 1987, § 106.

<sup>1311</sup> Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá*, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc. 16 rev. 2, noviembre 9, 1989, Capítulo VIII, Los derechos políticos, Los derechos políticos y el proceso electoral § 26.

<sup>1312</sup> OEA, Comisión IDH, *Informe No. 9/98*, Caso 11.537, Luís Humberto Correa Mena y otros, México, 3 de marzo de 1998, § 47.

<sup>1313</sup> CtIDH, Opinión Consultiva OC-9/87 *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 CADH)*, 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, § 27.

del Estado que pueda afectar sus derechos”<sup>1314</sup>. Baste señalar que en este tema la CtIDH hizo alusión a la jurisprudencia del TEDH al afirmar que en caso de que las decisiones de los órganos internos pudiesen afectar a los derechos humanos “tal como el derecho a la participación política”, tales decisiones debían fundamentarse, ya que “de lo contrario serían decisiones arbitrarias”<sup>1315</sup>. Esta premisa reviste una importancia fundamental, ya que las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar al goce los derechos políticos, con lo que en dicho ámbito deben tenerse en cuenta las garantías mínimas del art. 8.1 CADH<sup>1316</sup>. Así pues, a la luz de la jurisprudencia de la CtIDH, todos aquellos órganos que realicen funciones de naturaleza jurisdiccional “tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el art. 8 de la Convención Americana”<sup>1317</sup>. En este contexto, en el caso concreto de *Yatamavs. Nicaragua*, la CtIDH afirmó que las decisiones en materia electoral que había emitido el Consejo Supremo Electoral, y que afectaban a los derechos políticos de las personas propuestas como candidatos para participar en las elecciones municipales del año 2000, debían estar fundamentadas, lo que para la CtIDH significaba especificar: a) las normas en las que se fundamentaban los requisitos incumplidos; b) los hechos en los que consistía el incumplimiento; y c) las consecuencias<sup>1318</sup>.

Por cuanto afecta a la subsanación de determinadas deficiencias o requisitos legales, la Comisión IDH determinó que además de una reglamentación legal para estos casos era necesaria una “actitud positiva en su adecuada implementación de acuerdo con los principios reconocidos que deben regir en una democracia representativa”<sup>1319</sup>. Y este aspecto quedó reflejado en el *Informe 119/99* en el que la Comisión IDH conoció de un caso en el que el Jurado Nacional de Elecciones de Perú declaró improcedente por defecto de forma la inscripción de la lista de candidatos de una agrupación política al Congreso de la República. En este caso concreto la Comisión IDH argumentó que a la agrupación política ni tan siquiera se le había ofrecido la posibilidad de subsanar esta deficiencia durante los cinco días siguientes de haberles informado de lo sucedido. A pesar de que el Jurado Nacional de Elecciones peruano defendió argumentos interpretativos como los motivos de tal imposibilidad, la Comisión IDH determinó que, independientemente del método de interpretación utilizado, debía considerarse “arbitrario por irrazonable concluir que el

---

<sup>1314</sup> CtIDH, Caso *YATAMA vs. Nicaragua*, op. cit., § 147. CtIDH, Caso *Ivcher Bronstein c. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, § 102; CtIDH, Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, op. cit., § 124; CtIDH, Caso *Tribunal Constitucional c. Perú*, Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, § 69; CtIDH, Opinión Consultiva OC-9/87, op. cit., § 27.

<sup>1315</sup> CtIDH, Caso *YATAMA vs. Nicaragua*, op. cit., § 152, citando al TEDH, concretamente: STEDH, *García Ruiz c. España* (Demanda núm. 30544/96), de 21 de enero de 1999, § 26 (“las decisiones judiciales deben indicar de forma suficiente los motivos en los que se fundan”); STEDH, *H. c. Bélgica* (Demanda núm. 8950/80), 30 noviembre de 1987, § 53 (“esta misma imprecisión hacía tanto más necesario presentar razones suficientes que avalaran las dos decisiones impugnadas sobre el punto considerado”).

<sup>1316</sup> CtIDH, Caso *YATAMA vs. Nicaragua*, op. cit., § 150.

<sup>1317</sup> *Ibid.*, § 149.

<sup>1318</sup> *Ibid.*, § 157.

<sup>1319</sup> OEA, Comisión IDH, *Informe No. 14/93*, Caso 10.956, México, 7 de octubre de 1993.

plazo de cinco días no rige para las agrupaciones que presentan las listas el último día”<sup>1320</sup>, por lo que la Comisión IDH determinó que la interpretación y aplicación de la normativa nacional por parte del Jurado Nacional de Elecciones peruano hacía que la normativa nacional fuese incompatible con los art. 23 y 24 CADH<sup>1321</sup>.

En materia de elecciones el sistema de protección interamericano destaca no sólo la periodicidad, sino también la autenticidad de las mismas. La Comisión IDH determinó que la periodicidad tiene que ver con la necesidad de escrutinio popular y debería vincularse con la afirmación contenida en la Declaración de Santiago de que “La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia”<sup>1322</sup>. De la misma manera, en relación con la autenticidad de las elecciones, la Comisión IDH estableció que el acto de elegir a los representantes debía ser "auténtico" lo que implicaba una relación entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección<sup>1323</sup>. Según la Comisión IDH, dicha autenticidad electoral incluía dos categorías, por un lado, *las condiciones generales* en las que se desarrolla el proceso electoral, y por otro lado, todo aquello relacionado con *la emisión del voto*. Por cuanto se refiere al primer aspecto (las condiciones generales del proceso electoral), la Comisión IDH determinó que durante la campaña electoral las agrupaciones políticas debían contar con unas condiciones básicas similares de tal manera que no existiesen “ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral”<sup>1324</sup>. Por cuanto se refiere al segundo aspecto (la organización del proceso electoral y la votación), la actividad de la Comisión IDH ha consistido en obtener elementos de juicio para evaluar si la voluntad popular se ajustaba a los resultados finales de la consulta electoral<sup>1325</sup>.

Otras restricciones de las que se ha hecho eco la CtIDH son los problemas relativos a las posibles “leyes de cuotas” así como la forma de organizar y desarrollar la campaña electoral, lo que puede tener gran relevancia para el resultado electoral a observar. De acuerdo con la ley argentina<sup>1326</sup>, el 30% de las candidaturas en materia electoral estaban reservadas a las mujeres. Sin embargo, la demandante, María Merciadri de Moroni, planteó ante la CtIDH una discusión sobre la interpretación de dicha ley para saber si ese 30% debía estar ubicado en cualquier lugar de la lista

<sup>1320</sup> Comisión IDH, *Informe No. 119/99, Caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa*, Perú, 6 de octubre de 1999, § 49.

<sup>1321</sup> *Ibid.*, § 51.

<sup>1322</sup> Comisión IDH, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991*, op. cit., § Capítulo V, III. C)

<sup>1323</sup> OEA, Resolución N° 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (MEXICO), 17 de mayo de 1990, § 47.

<sup>1324</sup> *Ibid.*, § 49.

<sup>1325</sup> *Ibid.*, § 78.

<sup>1326</sup> Ley N° 24.012 de cupo femenino fue sancionada el 6 de noviembre de 1991 y estuvo vigente hasta el 15 de noviembre de 2017. A partir de ese momento se estableció por la Ley N° 27.412 un sistema de paridad de género en los órganos legislativos nacional y subregional (Congreso Nacional y Parlamento del Mercosur). Para un estudio sobre esta ley véase: VILLANUEVA FLORES, R., “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”, *Igualdad para una democracia incluyente*, BAREIRO, L., TORRES, I. (edi.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 259- 323; ALLEGRONE, N., Ley de cupo femenino, su aplicación e interpretación en la República Argentina, Fundación para el Desarrollo en Igualdad (FUNDAI), Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 2002.

o si, por el contrario, debía estar en algún lugar que tuviese una posibilidad plausible de que las mujeres fuesen electas<sup>1327</sup>. Dos años después de la admisión del caso por la Comisión IDH, se llegó a una solución amistosa entre la demandante y el Estado argentino<sup>1328</sup> consistente en proteger la participación de la mujer en la vida política argentina, esto es, el 30% de los cargos estarían integrados por mujeres como cantidad mínima y se aplicaría una tabla concreta incluida en el Decreto nacional<sup>1329</sup>.

En el marco de las campañas electorales, la Comisión IDH ya señaló que la *competencia electoral* era una de las condiciones generales del proceso electoral que debía llevarse a cabo. Dicha competencia consistía en ofrecer unas condiciones equivalentes, esto es, unas “condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña”<sup>1330</sup> a todas aquellas formaciones políticas que participasen en el proceso. Además, las elecciones sólo se considerarían auténticas si no existía “un ambiente de restricción a las libertades públicas, de inseguridad o de temor ya sea por el uso de la violencia y o la proscripción”<sup>1331</sup>.

Por cuanto afecta a la libertad de expresión, la CtIDH abogó por que se pudiesen emitir opiniones y críticas de una manera “más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático”<sup>1332</sup>. Así pues, en el marco del debate público, la CtIDH consideró que el margen de aceptación y tolerancia a las críticas “por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares”<sup>1333</sup>. Fue en su caso *Ricardo Canese vs.*

---

<sup>1327</sup> OEA, Comisión IDH, Informe N° 102/99, Caso 11.307, María Merciadri de Morini, Argentina, 27 de septiembre de 1999. La demandante alegó que el partido político *Unión Cívica Radical* había creado la lista de seis candidatos a diputados nacionales en la que colocaba en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que dicho partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales, con lo que violaba una ley de 1991 que garantizaba que un porcentaje mínimo del 30% de los cargos electos de las listas de los partidos políticos debía estar cubierto por mujeres. El incumplimiento de ésta (y otras) norma acarrearía su no oficialización. Aunque la demandante impugnó la lista ante la Junta Electoral y otras instancias superiores (la justicia federal, la Cámara Federal Electoral, el Tribunal Supremo), las respuestas que recibió fueron siempre negativas debido a múltiples razones: la lista de candidatos del partido surgió de un consenso del partido, falta de legitimación de la demandante para actuar, exigencia a la demandante de un interés propio o la obtención del partido de un “caudal de votos”. La demandante alegó que Argentina había violado los art. 8 (garantías al debido proceso) y 25 (recursos efectivos) CADH porque el tribunal de primera instancia había considerado que ella no tenía legitimación para actuar. Ella consideró entonces que, al rechazar su demanda, el Tribunal Supremo argentino había violado igualmente el principio de igualdad protegido en el art. 24 CADH y por ende también los derechos políticos regulados en el art. 23 CADH.

<sup>1328</sup> OEA, Comisión IDH, Informe N° 103/01, Caso 11.307, *María Merciadri de Morini*, Argentina, 11 de octubre de 2001.

<sup>1329</sup> *Ibid.*, § 14, Decreto.

<sup>1330</sup> OEA, Resolución N° 01/90, *op. cit.*, § 49.

<sup>1331</sup> Comisión IDH, *Informe anual 1982-1983*, OEA/Ser.L/V/I.61, Doc. 22, rev. 1, 27 septiembre de 1983, §§ 50, 51.; Comisión IDH, *Informe anual 1983-1984*, OEA/Ser.L/V/II.63, doc. 10, 28 septiembre 1984; véase: DALLA VIA, A. R., *Los derechos políticos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1332</sup> CtIDH, Caso *Ricardo Canese c. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), § 105. El Sr. Canese, miembro de un partido político y candidato electoral, difundió información de uno de los candidatos presidenciales de la oposición y al emitir tales declaraciones fue querrellado y condenado.

<sup>1333</sup> *Ibid.*, § 103.

*Paraguay* donde la CtIDH consideró que “la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constitu[ía] un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral”, de tal manera que se convirtió en una herramienta esencial para “la formación de la opinión pública de los electores, fortalece[r] la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos”<sup>1334</sup>. Este razonamiento se inspiró de una Sentencia del Tribunal de Estrasburgo en la que se declaró que “La libertad de expresión, preciosa para todos, es particularmente importante para los partidos políticos y sus miembros activos”<sup>1335</sup>, lo cual permitió al TEDH afirmar que los partidos políticos “representan a su electorado, llaman la atención sobre sus preocupaciones y defienden sus intereses” de tal manera que “las interferencias a la libertad de expresión de un político miembro de un partido de oposición (...) deben ser cuidadosamente examinadas por la Corte”<sup>1336</sup>.

La jurisprudencia de la CtIDH defendió la necesidad de proteger y garantizar “el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado”<sup>1337</sup>, haciendo alusión a la sentencia estrella del TEDH (*Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*) según la cual “las elecciones libres y la libertad de expresión, particularmente la libertad de debate político, forman juntas el cimiento de cualquier sistema democrático”<sup>1338</sup>. Así pues, la CtIDH señaló que el debate democrático permite la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información<sup>1339</sup>.

Si bien la jurisprudencia de la CtIDH del año 2004 hace referencia a esta relación entre la libertad de expresión y la democracia, fue el TEDH quien en 1998 falló que las elecciones libres, la libertad de expresión y el libre debate político constituían el fundamento de todo régimen democrático, por lo que determinó que en períodos preelectorales era importante que circularan libremente opiniones e informaciones de toda índole<sup>1340</sup>.

---

<sup>1334</sup> CtIDH, Caso *Ricardo Canese c. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), § 88.

<sup>1335</sup> Véase mutatis mutandis, STEDH, *Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía*, op. cit., § 46.

<sup>1336</sup> STEDH, *Incal c. Turquía* (Demandas núms. 41/1997/825/1031), de 9 junio de 1998, § 46.

<sup>1337</sup> CtIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, op. cit., § 90.

<sup>1338</sup> *Ibid.* § 90 (este párrafo hace referencia a: STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, op. cit., § 47; STEDH, *Lingens c. Austria*, op. cit., de 8 de julio 1986, §§ 41-42);

<sup>1339</sup> *Ibid.* § 90.

<sup>1340</sup> STEDH, *Bowman c. El Reino Unido* (Demanda 24839/94), de 19 de febrero de 1998, §§ 36, 42.





**SEGUNDA PARTE : LA OBSERVACIÓN ELECTORAL COMO MECANISMO INTERNACIONAL DE GARANTÍA DEL DERECHO DE SUFRAGIO. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO Y LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES**



## CAPÍTULO 5: EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES EFECTUADO POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El estudio detallado de los informes electorales de las diferentes MOEs en un mismo Estado nos conduce a afirmar que los Estados no suelen tener muy en cuenta las recomendaciones incluidas en dichos informes, a pesar de la repetición continua de tales recomendaciones en sucesivos procesos electorales. Esta situación no sólo evidencia la sensación de frustración de las OIGs por todo el trabajo desempeñado y los recursos humanos y financieros utilizados, sino también pone de relieve las limitaciones a las que se enfrenta el ejercicio de la OE.

Si bien son múltiples las razones esgrimidas por los Estados a la hora de justificar el cumplimiento diferido o incumplimiento de las recomendaciones electorales (en adelante, RE), identificamos dos razones principales que motivan dichas irregularidades. En primer lugar, la existencia en determinados Estados de un clima político tenso, unido a la falta de experiencia democrática de sus actores políticos, impide que se puedan llevar a cabo las reformas necesarias de manera efectiva, independientemente de que éstas sean jurídicas, políticas o técnicas. Éste ha sido el caso de algunos Estados como Albania<sup>1341</sup>, Macedonia<sup>1342</sup>, Georgia<sup>1343</sup>, Moldavia<sup>1344</sup>, Ucrania<sup>1345</sup> o incluso Turquía<sup>1346</sup>. Por otro lado, otro factor importante es la falta de voluntad política de los Estados, que se ha manifestado en algunos de ellos a través de una serie de aspectos, *inter alia*, la falta de pluralismo político; la existencia de presiones e intimidación a los votantes; el abuso de los recursos administrativos estatales con fines partidistas; el control de los medios de comunicación; la parcialidad y dependencia de los órganos de la administración electoral y de los partidos políticos; la ausencia de campañas electorales libres; las limitaciones e incluso impedimento a los observadores electorales (debido a la falta de legislación que regule su participación en todo el proceso electoral); la inexistencia de un recurso efectivo ante las quejas electorales; las irregularidades durante el recuento de los votos y la tabulación; y la existencia de impedimentos al derecho de sufragio pasivo<sup>1347</sup>.

<sup>1341</sup> PACE, Resolution 2019 (2014) *The honouring of obligations and commitments by Albania*, 2 October 2014, § 3.

<sup>1342</sup> PACE, Resolution 2304 (2019) *Post-monitoring dialogue with North Macedonia*, 2 October 2019, § 4.

<sup>1343</sup> PACE, Resolution 2015 (2014) *The functioning of democratic institutions in Georgia*, 1 October 2014, § 2.

<sup>1344</sup> PACE, Resolution 2308 (2019) *The functioning of democratic institutions in the Republic of Moldova*, 3 October 2019, § 1.

<sup>1345</sup> PACE, Resolution 2145 (2017) *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, 25 January 2017, §§3, 4.

<sup>1346</sup> PACE Resolution 2260 (2019) *The worsening situation of opposition politicians in Turkey: what can be done to protect their fundamental rights in a Council of Europe member State?*, 24 January 2019, § 1.

<sup>1347</sup> United States Mission to the OSCE, Delivery by Ambassador James S. Gilmore III (Head of delegation) to the 2019 Human Dimension Implementation Meeting, “Working Session 3: Democratic institutions, including democracy at the national, regional, and local levels and democratic elections”, HDIM.DEL/0058/19/EN, Warsaw, 17 September 2019; OSCE/ODIHR, *Address by Ingibjörg Sólrún Gísladóttir -Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*, 1178th Meeting of the Permanent Council, ODIHR.GAL/13/18, Vienna, 8 March 2018, p. 5-7; OSCE/ODIHR, “Report by Ambassador Janez Lenarčič, Director of the OSCE Office for

La segunda parte de este estudio analizará cuál es la repercusión en el derecho interno de los Estados observados y la eficacia de las RE resultante de la OE. Esto es, cuáles son los medios de los que disponen las OIGs objeto de estudio para aplicar las recomendaciones formuladas por sus propias MOEs y mejorar así la calidad de los procesos electorales. Es necesario verificar si la OE resulta eficaz, si se da un seguimiento a las RE y si éstas se cumplen, de manera que la OE no se use en ocasiones por algunos Estados para legitimar el resultado electoral. En este sentido, un instrumento del que disponen las OIGs para verificar esa integración es el seguimiento de las RE identificadas por los observadores. Este seguimiento es triple. En primer lugar, un seguimiento técnico, efectuado gracias a la asistencia electoral y a los órganos independientes de protección de los derechos humanos; en segundo lugar, un seguimiento político, a través de los órganos políticos de las OIGs y de comités intergubernamentales de protección de los derechos humanos; y finalmente, un seguimiento judicial, a través de los tribunales de las OIGs implicadas.

Una vez analizado dicho seguimiento, efectuaremos un trabajo de campo en cinco países para determinar si las RE identificadas por los informes electorales de las diferentes OIGs han sido integradas en la legislación nacional. El motivo considerado a la hora de escoger estos países fue la regularidad del ejercicio de la OE efectuada por diferentes OIGs en un mismo Estado. Si bien es cierto que muchos países han sido objeto de una constante OE por múltiples OIGs, conviene señalar que no siempre ha existido una constancia en el tiempo por parte de la misma OIG en un mismo Estado que nos permita analizar de manera objetiva la evolución de las recomendaciones incluidas en los informes electorales. Los elementos objetivos que nos ayudaron a seleccionar dichos países fueron, por un lado, la existencia para un mismo proceso electoral de informes electorales procedentes de diferentes OIGs (como mínimo dos OIGs) y, por otro lado, que la OIG hubiese observado el mayor número posible de procesos electorales en un mismo Estado anfitrión. El cúmulo de estos requisitos nos permitieron analizar la evolución nacional de la integración de las RE tras cada uno de los diferentes comicios celebrados, ya fueran estos presidenciales, parlamentarios, regionales, locales o incluso referéndums<sup>1348</sup>. Así, analizaremos el cumplimiento de tales recomendaciones y extraeremos conclusiones del mismo. Otro elemento importante a disposición de las OIGs son los mecanismos de condicionalidad democrática consistentes en ayudas al desarrollo y acuerdos preferenciales en el marco de la política de vecindad.

---

Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *OSCE Review Conference*, Warsaw, RC.GAL/3/10/\*, 30 September 2010, pp. 12-15.

<sup>1348</sup> A pesar de que el Reino Unido aparece en el elenco de países mencionados en las estadísticas del TEDH como un Estado que ha violado en repetidas ocasiones el art. 3 PA1, este país no fue tenido en cuenta en este estudio, ya que, con la excepción de la OSCE que efectuó 5 MOEs, ninguna otra OIG ha efectuado MOEs en dicho país. Carecemos de los datos necesarios para poder efectuar un estudio en profundidad.

## 5.1 El seguimiento de carácter técnico

El seguimiento técnico de las RE se puede efectuar a través de la asistencia electoral como instrumento que promueve la democracia, tanto en el ámbito universal como en el ámbito regional, o bien a través del Comité de Derechos Humanos, en el ámbito universal.

### 5.1.1 El seguimiento de carácter técnico a nivel universal: la asistencia electoral

A lo largo del ciclo electoral conviene distinguir dos conceptos diferentes, pero plenamente complementarios como son la OE y la asistencia electoral; ambos sirven a la promoción de la democracia. Si bien, la OE se desarrolla durante las distintas fases del proceso electoral (fase preelectoral, electoral y poselectoral), la asistencia electoral se lleva a cabo principalmente fuera de la fase electoral. La relación entre OE y asistencia electoral se pone de relieve a la hora de llevar a cabo el seguimiento de las RE, porque ambas pretenden mejorar la calidad del proceso electoral.

La asistencia electoral ha ido incrementándose en los últimos años a través de programas de cooperación de las diferentes OIGs (OSCE, CdE, ONU). Aunque estos proyectos se muestren eficaces, siendo éste el motivo principal de financiación de sus donantes, sus resultados pueden no ser obligatorios o bien pueden ser lentos, poniendo en entredicho la voluntad política de los Estados beneficiarios. El seguimiento técnico y el político de las RE identificadas en los informes electorales encuentran su talón de Aquiles en aquellos Estados que hacen caso omiso a las mismas recomendaciones. Por otro lado, destaca la importancia creciente de los órganos jurisdiccionales, que se nutren cada vez más de los informes electorales para fundamentar sus decisiones (TEDH, CtIDH) tomando en consideración en sus razonamientos las violaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que se obligaron los diferentes Estados.

El antiguo Secretario General Kofi Annan ya resumió la asistencia electoral en cuatro categorías: a) asistencia técnica; b) organización y celebración de elecciones; c) observación o supervisión de elecciones; y d) prestación de apoyo cuando se prevé que las elecciones ejercerán una función significativa en la fase de las negociaciones políticas dedicada a la consolidación de la paz.

La asistencia electoral incluye una serie de actividades de apoyo como puedan ser la educación y la capacitación; el establecimiento de un marco legal e institucional que permita la credibilidad; la inclusión; y la transparencia de las elecciones<sup>1349</sup>. Son diferentes las respuestas que han ofrecido las diferentes OIGs en lo que a la asistencia electoral se refiere. Así, en el año 2006 la UE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) redactaron unas *Directrices de Asistencia Electoral*<sup>1350</sup> con la finalidad de establecer los medios de cooperación

<sup>1349</sup> Para mayor información sobre la Asistencia Electoral (aunque no de forma exhaustiva) véase: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000) 191 final, Brussels, 11.4.2000.

<sup>1350</sup> European Commission- UNDP, *EC-UNDP Electoral Assistance Guidelines*, April 2016. Estas directrices fueron renovadas en el año 2008 y posteriormente en el año 2016.

entre ambas OIGs a la hora de formular proyectos conjuntos y apoyo técnico en los mismos. El CoE, la OSCE y la OEA, a través de sus diferentes órganos, ofrecen también asistencia electoral a sus Estados miembros a través, *inter alia*, de actividades de formación a los actores electorales; sensibilización de las políticas; y asistencia en reformas legislativas.

### 5.1.1.1 La asistencia electoral efectuada por la ONU: concepto y funcionalidad

Si bien desde los años 50 la ONU empezó a desarrollar actividades electorales, no fue hasta finales de los años 80, durante la época de la descolonización, cuando empezó a incorporar la asistencia electoral como una de sus líneas de actuación coincidiendo con la llamada tercera ola de democratización, que afectó sobre todo a América Latina, Europa del Sur y Asia<sup>1351</sup>. Esta asistencia electoral se integró en los mandatos de las operaciones de paz como elemento importante de la gestión de crisis en las situaciones de postconflicto, aumentando de esta manera los diferentes tipos de asistencia electoral que ofrecía la ONU. Basada inicialmente en el derecho consuetudinario debido a su ausencia de base legal, la asistencia electoral de la ONU quedó regulada por su AGNU gracias a su Resolución *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*<sup>1352</sup> de 1989.

En sus orígenes, la asistencia electoral era un tipo de apoyo a la democracia que consistió principalmente en asistencia a la formación de partidos políticos, tal y como hiciera Estados Unidos en sus programas de asistencia en Iberoamérica<sup>1353</sup>. Así, en los primeros años, ésta consistía en promover el principio de la libre determinación por medio de la observación y supervisión de elecciones realizadas en el contexto de los procesos de descolonización. Si bien durante esta primera época la asistencia electoral se caracterizó por su carácter intervencionista, fue a partir de 1976 cuando el PNUD empezó a financiar proyectos de carácter institucional con la finalidad de mejorar las instituciones electorales de determinados Estados. Dichos proyectos tenían como finalidad crear registros electorales, inscribir e identificar a los votantes, digitalizar los registros electorales, mejorar el anuncio de resultados y otras cuestiones de funcionamiento<sup>1354</sup>. Otro tipo de asistencia consistió en la contratación de expertos que ofrecían un asesoramiento jurídico y técnico a condición de que estos no participasen ni en la organización ni en la observación del proceso electoral<sup>1355</sup>.

---

<sup>1351</sup> HUNTINGTON, S.P., “Democracy's third wave”, *Journal of Democracy*, Vol.2. No.2 Spring 1991, p. 17 y ss.

<sup>1352</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas*, A/RES/43/157, 8 de diciembre de 1989.

<sup>1353</sup> TUCCINARDI, D.; GUERIN, P.; BARGIACCHI, F.; MAGUIRE, L., *Effective Electoral Assistance*, Stockholm, International IDEA, 2008; CAROTHERS: *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, *op. cit.*, pp. 20-29.

<sup>1354</sup> AGNU, *Informe del Secretario General sobre el Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/46/609, 17 de diciembre 1991.

<sup>1355</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/46/609, 19 de noviembre de 1991.

Finalizada la ola de descolonización a mediados de los años 80, la experiencia adquirida durante la observación y supervisión de los procesos electorales sirvió de ejemplo para crear las bases de lo que sería posteriormente la asistencia electoral de la ONU. Desde la creación del órgano llamado Dependencia de Asistencia Electoral<sup>1356</sup>, la ONU empezó a recibir numerosas solicitudes de asistencia electoral y, ante la imposibilidad de atenderlas, dio prioridad a aquéllas que tuviesen algún tipo de relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>1357</sup>. Así pues, si bien la asistencia electoral que prestaba Naciones Unidas tenía por objetivo ayudar a los Estados miembros a que celebrasen “elecciones legítimas y dignas de confianza” y ayudar a crear en los Estados “una capacidad institucional duradera” que pudiera organizar unas elecciones democráticas de manera periódica<sup>1358</sup>, ésta pasó a fortalecer las capacidades institucionales nacionales, habida cuenta de las circunstancias (jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales y sus contextos), y apoyando a sus Estados miembros en la celebración de elecciones de acuerdo con los principios enunciados en los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>1359</sup>. Debe señalarse, en este sentido, que esta asistencia electoral técnica sólo se presta a petición expresa de un Estado miembro interesado de conformidad con el principio de igualdad soberana de los Estados o en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad o de la AGNU<sup>1360</sup>. Antes de que se acuerde y se preste dicha asistencia, la ONU evalúa las necesidades y capacidades del Estado miembro en cuestión para comprobar que su apoyo está en consonancia con la situación concreta. Es la propia AGNU la que ha reiterado en numerosas ocasiones que la asistencia debe prestarse de manera objetiva, imparcial, neutral e independiente, con el debido respeto a la soberanía nacional.

A partir de los años 90, la asistencia electoral fue incorporada como elemento en prácticamente todas las misiones de mantenimiento de la paz. Así pues, en 1992, la creación de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya<sup>1361</sup> supuso un precedente para la asistencia

---

<sup>1356</sup> La Resolución de la AGNU *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 17 de diciembre de 1991, creó la Dependencia de Asistencia Electoral, órgano del Secretariado de la ONU encargado de apoyar la asistencia electoral; dio lugar posteriormente a la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos. Véase: AGNU, Resolución *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/46/137, de 17 de diciembre de 1991, §9.

<sup>1357</sup> AGNU, *Report of the Secretary General, Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*, A/46/609/Add.1, 4 November 1991, §§ 53 y 79; AGNU, *Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/47/668/Add.1, 24 de noviembre de 1992, § 24.

<sup>1358</sup> AGNU, *Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, *Informe del Secretario General*, A/56/344, de 19 de octubre de 2001, Anexo II: Nota de orientación sobre asistencia electoral del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, § 3. En el Anexo I figura un resumen de las actividades de asistencia electoral realizadas en el período comprendido entre el 1º de octubre de 1999 y el 31 de julio de 2001.

<sup>1359</sup> 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*, Informe A/64/304, 14 agosto 2009, § 2.

<sup>1360</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe A/48/590, 18 de noviembre de 1993, § 4.

<sup>1361</sup> La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (también conocida como APRONUC por su acrónimo en español y UNTAC por sus siglas en inglés (United Nations Transitional Authority in Cambodia) fue una

electoral de la ONU, debido al tipo y a la extensión de la asistencia electoral prestada por esta misión. Otro ejemplo parecido, creado en 1991, fue la Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), establecida con un mandato electoral parecido a la operación en Camboya, donde la ONU asumía el mandato de organización y celebración del referéndum en el Sahara Occidental.

A pesar de su carácter pionero en materia de OE, a finales de los años 90 la ONU dejó de lado la OE para centrarse en la asistencia electoral técnica<sup>1362</sup>, debido principalmente al rol cada vez más activo de varias OIGs de ámbito regional a la hora de desplegar MOEs. A pesar de que existe una multitud de órganos en materia de asistencia electoral, puede decirse que cada vez más están en desuso en Europa, aunque no en el resto del mundo.

Por cuanto hace a la multitud de órganos en materia de asistencia electoral, la ONU ha llevado a cabo una serie de esfuerzos para clarificar la complejidad existente en materia de asistencia electoral frente a la diversidad de las solicitudes. Desde 1991, el Secretario General Adjunto de Asunto políticos, en su calidad de coordinador de las actividades de asistencia electoral, es el responsable de que exista una coherencia institucional y una uniformidad política y técnica de todas las actividades de la ONU en materia de la asistencia electoral<sup>1363</sup>. Para ello cuenta con el apoyo de la División de Asistencia Electoral, que le ayuda a preparar las actividades electorales proporcionándole un apoyo técnico permanente. Sus funciones consisten en: “a) asegurar la coherencia en la tramitación de las peticiones de los Estados Miembros; b) asegurar que se coordinan y examinan detenidamente las peticiones de verificación electoral y se cursan las peticiones de asistencia electoral a la oficina o el programa adecuado; c) aprovechar las enseñanzas extraídas para crear una memoria institucional; d) elaborar y mantener una lista de expertos internacionales dispuestos a prestar asistencia técnica; y e) mantener contacto con las organizaciones regionales e intergubernamentales para asegurar que existen acuerdos de trabajo apropiados con ellas”<sup>1364</sup>. También verifica que todas las solicitudes recibidas se analizan en pie de igualdad; que se tienen en cuenta tanto la situación electoral como la experiencia histórica del Estado miembro solicitante; que se evalúan de las necesidades de dicho Estado y, en caso de que

---

misión multinacional de mantenimiento de la paz desplegada en Camboya entre marzo de 1992 y septiembre de 1993. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untac.htm> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>1362</sup> AGNU, *Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/56/344, op. cit., §§ 27-48.

<sup>1363</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/64/304, 14 de agosto de 2009, § 9; AGNU, Resolución 46/137, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de elecciones auténticas y periódicas*, 17 de diciembre de 1991, § 9.

<sup>1364</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/60/431, 14 de octubre de 2005, § 7.



finalmente se preste dicha asistencia, el tipo de ésta<sup>1365</sup>. Este procedimiento no hace sino corroborar lo que la AGNU ha reiterado en numerosas ocasiones que esta asistencia debe prestarse “de manera objetiva, imparcial, neutral e independiente, con el debido respeto a la soberanía nacional”<sup>1366</sup>.

En aquellos países que acogen misiones de mantenimiento de la paz o en situaciones de postconflicto, la asistencia electoral se lleva a cabo gracias a las misiones sobre el terreno desarrolladas bajo los auspicios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o del Departamento de Asuntos Políticos. Tal asistencia consiste en prestar apoyo a los organismos nacionales para que garanticen la seguridad en los procesos electorales; además, el PNUD apoya los mandatos de asistencia electoral encomendados a esas misiones sobre el terreno<sup>1367</sup>. En aquellos países con misiones de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz o con misiones políticas especiales, la asistencia electoral se presta de forma integrada bajo la dirección de la misión.

Fuera de las operaciones de mantenimiento de la paz o de aquellas situaciones de post-conflicto, el PNUD es el principal órgano de la ONU encargado de la asistencia electoral de largo plazo que presta un apoyo tanto a los diferentes marcos jurídicos como a las instituciones, autoridades y procesos electorales<sup>1368</sup>. La Res 72/64 de la AGNU solicitó al PNUD que, en cooperación con otras organizaciones competentes, continuara sus programas de asistencia en materia de gobernanza democrática, en particular aquellos que promoviesen la consolidación de las instituciones democráticas y los vínculos entre la sociedad civil y los gobiernos<sup>1369</sup>. En las situaciones no relacionadas con las misiones anteriores (mantenimiento de la paz, consolidación de la paz o con misiones políticas especiales), los coordinadores residentes son aquellos que prestan esa asistencia electoral de manera coordinada, contando para ello con el apoyo de los asesores sobre paz y desarrollo que fomentan la confianza, promueven la comunicación no violenta y coordinan las actividades de promoción y divulgación entre las principales partes interesadas.

---

<sup>1365</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/72/260\*, 1 de agosto de 2017, §§ 4-8.

<sup>1366</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización*, Informe del Secretario General, A/74/285, 6 de agosto de 2019, § 3.

<sup>1367</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/68/301, 9 de agosto de 2013, § 9.

<sup>1368</sup> 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*, Informe del Secretario General, A/64/304, 14 de agosto de 2009, § 12.

<sup>1369</sup> AGNU, Resolución 74/158 *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, A/RES/74/158, 17 de enero de 2020, § 19; AGNU, Resolución 72/164 *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, A/RES/72/164, 19 de diciembre de 2017, §18; GAUN, Resolution 66/163 *Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization*, A/RES/66/163, 19 December 2011, § 14.

Son varios los actores del sistema de la ONU que participan en actividades de asistencia electoral. Así, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ACNUDH) supervisa los derechos humanos en el contexto de las elecciones y realiza “actividades de promoción para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales en esos contextos”<sup>1370</sup>. Igualmente asesora de manera técnica aspectos electorales y da formación para que las normas y las instituciones cumplan el derecho internacional de los derechos humanos. Desde su creación en 2005, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia financia proyectos en materia de asistencia electoral para fortalecer la sociedad civil, promover los derechos humanos y fomentar la participación en los procesos electorales<sup>1371</sup>. Con la finalidad de eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres, la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (en adelante, ONU-Mujeres) dirige, coordina y promueve la rendición de cuentas en aquellas actividades relacionadas con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres también en el ámbito electoral. De forma análoga, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) ofrece sus competencias técnicas y contribuye en la redacción de leyes electorales sensibles a las cuestiones de género. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO) promueve la formación de los profesionales de los medios de comunicación, los reguladores de esos medios y los responsables de la formulación de políticas, apoyando el acceso a la información, así como el pensamiento crítico por parte de los ciudadanos. El Departamento de Apoyo Operacional presta apoyo administrativo y logístico a las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y otras presencias sobre el terreno. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (en adelante, UNOPS) apoya las actividades electorales en situaciones posteriores a conflictos y en entornos de mantenimiento de la paz. El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas lleva a cabo proyectos electorales. El Fondo para la Consolidación de la Paz puede prestar apoyo a las elecciones con la idea de crear un entorno que conduzca a la celebración de elecciones pacíficas. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia apoya proyectos de formación y sensibilización de la sociedad civil y estimulan la participación democrática. Con la idea de proporcionar protección internacional y buscar soluciones al problema de los refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR) asiste a los Estados Miembros para que los refugiados participen en los procesos electorales. Destaca también el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, cuya tarea consiste en “fortalecer la capacidad gubernamental para realizar procesos electorales”<sup>1372</sup>.

Son muchos los Estados que recibieron asistencia electoral por parte de la ONU, como, por ejemplo, los incluidos en el último informe del Secretario General de la ONU de 2019: Moldavia,

---

<sup>1370</sup> AGNU, A/74/285, op. cit., § 9.

<sup>1371</sup> AGNU, 64/304, op. cit., § 14.

<sup>1372</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/52/474, 16 de octubre de 1997, § 8.

Bolivia, Armenia<sup>1373</sup>, Malawi o México<sup>1374</sup>. En cuestiones de asistencia electoral la ONU colabora y se coordina con las OIGs regionales objeto de estudio, como son la UE, la OSCE, el CdE y la OEA, en programas de interés común, intercambiando información y buenas prácticas<sup>1375</sup>, así como con otras OIGs regionales, como la UA, la CEDEAO o la SADC. Esta colaboración se ha traducido en una mejor asistencia al Estado solicitante y en un menor costo para los proveedores de la misma.

Tal y como hemos comentado, la ONU presta asistencia electoral a sus Estados miembros ya sea a petición de estos, ya sobre la base de un mandato del Consejo de Seguridad, y siempre con la idea de respetar “la soberanía nacional, evitando toda posible participación no solicitada en los asuntos internos de los Estados”<sup>1376</sup>. Como sucede en las OIGs de carácter regional, la ONU, al recibir las solicitudes de asistencia, desarrollan una misión de evaluación de las necesidades en el país que la ha solicitado para determinar el alcance del tipo de asistencia que deberá ofrecerse<sup>1377</sup>.

Además de la vigilancia y la OE, el apoyo facilitado por la ONU suele consistir en la asistencia al proceso electoral, esto es, en prestar asesoramiento técnico para “introducir nuevos sistemas electorales o actualizar o racionalizar los ya existentes”<sup>1378</sup>. Otros tipos frecuentes de asistencia consiste en: a) el desarrollo de la capacidad del Estado para que éste celebre elecciones de acuerdo con la normativa internacional, acción ésta desarrollada mediante la formación y la especialización de los funcionarios y administradores electorales para diseñar, planificar y llevar a cabo el proceso electoral; b) el desarrollo institucional, esto es, en asesorar técnicamente para “la creación o revisión de componentes institucionales fundamentales de la administración electoral, que pueden incluir la preparación o el examen de las leyes y procedimientos electorales, la estructura y la organización de las comisiones electorales y las oficinas administrativas”<sup>1379</sup>; c) una estructura sistemática, esto es, un “análisis y un diseño cuidadosos de sistemas y procesos electorales para

---

<sup>1373</sup>En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de diciembre de 2018, el PNUD apoyó a la Comisión Electoral Central de Armenia en la adquisición de material electoral, formación del personal electoral en dispositivos de certificación de votantes, la elaboración de una aplicación de listas de votantes con capacidad de búsqueda y la ejecución de su programa de educación de votantes. Para mayor información véase: EC/UNDP Task Force on Electoral Assistance, “Support to the Electoral Process in Armenia” Project (SEPA), disponible en: <https://armenia.ec-undp-electoralassistance.org/>; UNDP Armenia, “International Community Supports Electoral Processes in Armenia”, Press release, 14 November 2018.

<sup>1374</sup> AGNU, Informe del Secretario General, A/74/285, op. cit.

<sup>1375</sup> OSCE, *Rapport annuel sur les activités de l’OSCE en 2011*, p. 173 ; OSCE, *Informe anual sobre las actividades de la OSCE 2004*, p. 107 ; EC-UNDP Joint Task Force (Disponible en : [www.ec-undp-electoralassistance.org/](http://www.ec-undp-electoralassistance.org/)); AGNU, A/68/301, §17.

<sup>1376</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización*, Informe del Secretario General, A/74/285, op. cit., § 2; AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/48/590, 18 de noviembre de 1993, §4.

<sup>1377</sup> AGNU, *Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/56/344, de 19 de octubre de 2001, §§32-33.

<sup>1378</sup> Ibid., § 40.

<sup>1379</sup> Ibid., § 45.

velar por su cohesión con el marco político y jurídico, la representación apropiada de los partidos políticos y la integración de esos sistemas y procesos dentro del entorno político más amplio”<sup>1380</sup>.

### 5.1.1.2 El Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDCP por sus Estados parte. Todos estos deben presentar al Comité unos informes periódicos sobre la manera en la que se ejercen los derechos recogidos en el PIDCP<sup>1381</sup>. En un principio, los Estados deben presentar un informe un año después de su adhesión al Pacto y luego presentarán otro informe a petición del Comité<sup>1382</sup>. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado parte en forma de "observaciones finales". Además del procedimiento de presentación de informes, el Comité examina las denuncias entre los Estados<sup>1383</sup> y las denuncias de los particulares en relación con las supuestas violaciones del Pacto cometidas por los Estados parte en el Protocolo<sup>1384</sup>.

Así pues, el Comité examinará la situación en cada uno de los Estados parte en relación con cada artículo del PIDCP. En cuanto a lo que nos interesa en este estudio, en principio será el art. 25 PIDCP (derechos electorales) el que se abordará, si bien otros derechos como el de reunión pacífica (art. 21) o la libertad de asociación (art. 22) están íntimamente relacionados. Aunque el Comité no mencione explícitamente los informes electorales de cada una de las diferentes OIGs que observaron el proceso electoral en un Estado concreto, sí que aparecen referencias a determinados aspectos en los informes presentados por los Estados parte. Estos informes toman en consideración los elementos positivos, como las reformas legislativas efectuadas en cooperación con otras OIGs, como la CdV<sup>1385</sup>. El Comité recomienda en sus observaciones finales los mismos elementos identificados en los informes electorales de las OIGs que el Estado en cuestión debe mejorar.

---

<sup>1380</sup> Ibid., § 47.

<sup>1381</sup> PIDCP, art. 40.

<sup>1382</sup> La periodicidad de cinco años para la presentación de los informes, establecida por el Comité de Derechos Humanos en julio de 1981 (CCPR/C/19/Rev.1), se sustituyó por un sistema flexible en virtud del cual la fecha en que el Estado parte debe presentar su siguiente informe periódico se fija caso por caso al final de las observaciones finales que formula el Comité sobre cada informe, de conformidad con el artículo 40 del Pacto y teniendo en cuenta las directrices sobre la presentación de informes y los métodos de trabajo del Comité. Para mayor información véase: Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Humanos*, Asamblea General, 117º período de sesiones (20 de junio a 15 de julio de 2016), 118º período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2016), 119º período de sesiones (6 a 29 de marzo de 2017), Documentos Oficiales, Suplemento núm. 40 (A/72/40), Nueva York, 2017, § 58.

<sup>1383</sup> Ibid., art. 41.

<sup>1384</sup> Todo Estado parte en el Pacto que sea parte igualmente en el Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar las comunicaciones de personas que se hallen bajo la jurisdicción de dicho Estado y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Para mayor información véase: Naciones Unidas, *Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966, art. 1.

<sup>1385</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (CDH), *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Segundo informe periódico de los Estados Parte: República de Moldova*, 26 diciembre 2007, CCPR/C/MDA/2, § 711.

A continuación, y a modo de ejemplo destacamos la situación en tres de los Estados que analizaremos a lo largo de este estudio, Azerbaiyán, Macedonia del Norte y Turquía.

Si bien, en su segundo informe periódico, la (entonces) Ex República Yugoslava de Macedonia señaló que las elecciones locales celebradas el 13 de marzo de 2005 habían sido observadas por la MOE/OSCE-ODIHR y que ésta había afirmado el cumplimiento de las condiciones del Documento de Copenhague de la OSCE y otras normas internacionales en materia electoral<sup>1386</sup>, apreciamos que el Comité, en sus observaciones finales, afirmó que “observa con preocupación las presuntas irregularidades registradas en las elecciones locales de 2005, en particular la distribución insuficiente de papeletas a algunos grupos minoritarios, si bien toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado Parte para hacer frente a estos problemas (art. 25)”. Por ello recomendó que este Estado balcánico adoptase las “medidas para cerciorarse de que en el futuro las elecciones se celebren de forma que se garantice plenamente la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>1387</sup>.

Con respecto a Azerbaiyán, el Comité, basándose en un informe de la CdV, expresó su preocupación por el procedimiento para llevar a cabo las enmiendas a la Constitución (aprobadas mediante referendo en 2016), porque no contó con la participación del Parlamento ni con tiempo suficiente para celebrar deliberaciones públicas y esto podría haber implicado alguna restricción de los derechos enunciados en el Pacto<sup>1388</sup>. De la misma manera, al Comité le preocuparon las denuncias de irregularidades durante las elecciones de 2015, las severas restricciones a los candidatos antes de las elecciones presidenciales de 2013, las poquísimas posibilidades para celebrar reuniones, la intimidación a los candidatos de la oposición y, antes de las elecciones legislativas de noviembre de 2015, las irregularidades en el proceso de inscripción de los candidatos de la oposición y la detención y condena de varios de sus líderes. Por todo esto el Comité solicitó a Azerbaiyán que armonizara sus reglamentos y prácticas electorales con las disposiciones del Pacto, garantizando la plena transparencia de las elecciones y el debate político plural y absteniéndose de utilizar la legislación penal para excluir a los candidatos de la oposición de los procesos electorales<sup>1389</sup>.

---

<sup>1386</sup> Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, *Segundo informe periódico*, Ex República Yugoslava de Macedonia, CCPR/C/MKD/2, 17 de abril de 2008, § 502- 504.

<sup>1387</sup> Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Ex República Yugoslava de Macedonia*, CCPR/C/MKD/CO/2, 17 de abril de 2008, § 18.

<sup>1388</sup> Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Azerbaiyán*, CCPR/C/AZE/CO/4, 16 de noviembre de 2016, § 6.

<sup>1389</sup> *Ibid.*, § 42.

Del estudio de las diferentes observaciones finales del Comité dirigidas a Azerbaiyán, apreciamos que, a la hora de formular sus recomendaciones en materia electoral, el Comité ha ido formulando últimamente sus observaciones con menos aplomo en comparación con las más antiguas, y se ha limitado a repetir la recomendación ya formulada con anterioridad. En este sentido, si bien en 2001 el Comité se preocupó por la grave injerencia en el proceso electoral, en el año 2009 se inquietó por las numerosas denuncias de irregularidades tanto en las elecciones parlamentarias de 2005 como en las elecciones presidenciales de 2008, para en 2016 preocuparse por las denuncias de irregularidades cometidas en las elecciones de 2015<sup>1390</sup>. En todas ellas, el Comité recomendó que el Estado parte “debería tomar las medidas necesarias para que todos sus ciudadanos disfruten de los derechos establecidos en el art. 25 del Pacto”.

Mención aparte merece la situación de Turquía, debido a que sólo existen unas únicas observaciones finales del año 2102 sobre el informe inicial de Turquía que hacen referencia a la privación del derecho de voto a los objetores al servicio militar, aspecto éste por el que el Comité recomendó a Turquía que regulase la objeción de conciencia al servicio militar para que los objetores puedan beneficiarse de la libertad de circulación y del derecho de voto (arts. 12, 18 y 25)<sup>1391</sup>. En realidad, el informe inicial de Turquía prestó una atención particular a la participación de la mujer en la dirección de los asuntos públicos, concretamente su participación en los diferentes comicios parlamentarios y en la administración nacional y local, desde 1935 hasta 2007<sup>1392</sup>.

Es interesante la forma en la que el Comité redacta sus observaciones finales sobre la base del informe periódico presentado por el Estado en cuestión. Si bien hay un apartado en el que sucintamente recoge los aspectos positivos consistentes en las medidas adoptadas por el Estado parte, como la aprobación de una ley concreta, en otro apartado el Comité dedica la mayor parte de su informe a enunciar los principales motivos de preocupación y sus recomendaciones para concluir con un apartado llamado de “Difusión y seguimiento”, en el que invita al Estado a dar una mayor difusión al PIDCP, a sus dos protocolos facultativos, y a sus observaciones finales, para concienciar a las autoridades judiciales legislativas y administrativas a la sociedad civil y a las ONG de los derechos consagrados en Pacto, solicitándole al Estado que traduzca al idioma

---

<sup>1390</sup> Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Azerbaiyán, CCPR/CO/73/AZE, 12 de noviembre de 2001*, § 24; Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Azerbaiyán, CCPR/C/AZE/CO/3, 13 de agosto de 2009*, § 17; Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Azerbaiyán, CCPR/C/AZE/CO/4, 16 de noviembre de 2016*, § 6; Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Humanos*, Asamblea General, 117º período de sesiones, Suplemento núm. 40 (A/72/40), op. cit., § 15.

<sup>1391</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Turquía, aprobadas por el Comité en su 106º período de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)*, CCPR/C/TUR/CO/1, 13 de noviembre de 2012, § 23.

<sup>1392</sup> Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto, Informe inicial de los Estados parte, Turquía, CCPR/C/TUR/1, 13 de abril de 2011*, § 403 - 406.

nacional las observaciones finales. Esto nos conduce a pensar que el seguimiento de estas observaciones deja mucho que desear.

En sus observaciones finales, el Comité se preocupa por los diferentes aspectos necesarios para que las elecciones sean consideradas democráticas, tales como la falta de independencia del órgano nacional de radio y teledifusión, la violencia ejercida por la policía contra manifestantes, la detención de estos, las medidas nacionales para actualizar el censo electoral o los posibles obstáculos para ejercer el derecho de sufragio por parte de los discapacitados o de las personas recluidas en centros de detención<sup>1393</sup>. Sorprende en realidad que, en casos bien conocidos de irregularidades en los comicios, el Comité no sea más contundente y condene tales acciones, tal y como pasó en las elecciones parlamentarias de Rusia de 2003, cuyas irregularidades demostradas por los observadores electorales de la OSCE/ODIHR fueron ignoradas por el Comité<sup>1394</sup>.

El propio Comité dispone de un procedimiento para dar seguimiento a sus propias observaciones. Así pues, el Estado parte debe remitir al Comité un informe sobre el seguimiento de las observaciones del mismo por cada informe periódico. En caso de que el Estado no ofrezca información sobre el cumplimiento a la observación requerida o bien si el Comité considera que dicha observación no ha sido cumplida, el relator especial para el seguimiento de las observaciones finales del Comité enviará una carta de seguimiento al Estado parte en cuestión solicitándole que informe al Comité del cumplimiento o de los motivos del incumplimiento. Si el Estado parte hiciera caso omiso a dicha solicitud, se enviaría una segunda carta a dicho Estado. Esto sucedió, por ejemplo, en el caso de Azerbaiyán, supuesto en el que el Comité envió una primera carta a Azerbaiyán (el 18 de abril de 2018) solicitándole información sobre el cumplimiento de la observación, y tras considerar que la respuesta recibida de Azerbaiyán (25 Mayo de 2018) no implicaba un cumplimiento de dicha observación, se envió una segunda carta con fecha de 15 de noviembre de 2019<sup>1395</sup>. Todo esto nos lleva a concluir que, a nuestro parecer, el Comité debería ser más firme en sus observaciones y solicitar a los Estados parte medidas más contundentes para que estos tomen en cuenta la importancia de los derechos electorales.

### **5.1.2 El seguimiento de carácter técnico a nivel regional: el asesoramiento jurídico**

Tanto la OSCE/ODIHR como la CdV participan de forma activa en el seguimiento de las RE. Sin embargo, debido a unos recursos presupuestarios reducidos y a una escasa voluntad política, la

---

<sup>1393</sup> Comité De Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Ex República Yugoslava de Macedonia, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la ex República Yugoslava de Macedonia*, CCPR/C/MKD/CO/3, 17 de agosto de 2015, §§ 18, 19, 22.

<sup>1394</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report Elections to the State Duma (7 December 2003)*, Russian Federation, Warsaw, 27 January 2004, p. 2; Comité De Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Federación de Rusia*, CCPR/CO/79/RUS, 1 de diciembre de 2003, § 23.

<sup>1395</sup> Naciones Unidas, Alto Comisariado para los Derechos Humanos, GH/fup-127, 15 November 2019.

participación de ambos entes en las actividades de seguimiento de las recomendaciones es limitada.

Si bien ambas organizaciones (la OSCE y el CdE) no pueden asegurar un seguimiento sistemático de todos sus despliegues<sup>1396</sup>, sus esfuerzos se concentran principalmente en, por un lado, llevar a cabo una reforma legislativa para acomodar las diferentes legislaciones electorales nacionales con sus respectivos compromisos de la OSCE y, por otro lado, en una asistencia electoral técnica a través de proyectos de cooperación, la organización de mesas redondas y seminarios para discutir sus RE y, en algunas ocasiones, en el despliegue de equipos de expertos.

Baste destacar que, en el marco comunitario, el *Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia (2015-2019)* recoge la prioridad de sistematizar los informes de las MOEs/UE y llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones de la UE y las de otras OIGs<sup>1397</sup> mediante la inclusión de éstas en el diálogo político y en las actividades de apoyo a la democracia de la UE y de sus Estados<sup>1398</sup>.

#### 5.1.2.1 Tipos de asistencia en materia de asesoramiento jurídico

##### a) La reforma legislativa electoral como principal actividad de asistencia electoral técnica

Una de las principales actividades de asistencia electoral en Europa consiste en la reforma legislativa electoral desarrollada principalmente por la OSCE/ODIHR y por la CdV en aquellos Estados donde ambas organizaciones (OSCE y el CdE) han observado elecciones. Si bien ambas instituciones empezaron a cooperar mutuamente en reformas legislativas electorales desde 1998<sup>1399</sup>, fue a partir del año 2002 cuando comenzaron a realizar dictámenes conjuntos, hecho que incrementó considerablemente la importancia de los mismos debido a la autoridad reconocida de ambas instituciones, y que puso freno a posibles contradicciones entre éstas que pudieran utilizarse políticamente *a posteriori*<sup>1400</sup>. Estos dictámenes son la principal actividad de la CdV<sup>1401</sup> y se

<sup>1396</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, Sixth Edition, op. cit., p. 98.

<sup>1397</sup> Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 11855/12, 25 de junio de 2012, p. 13. A la vez que acoge con satisfacción el establecimiento del Examen Periódico Universal, la UE y los Estados miembros se comprometen a plantear en relaciones bilaterales con todo tercer país las recomendaciones de dicho examen que hayan sido aceptadas, así como las recomendaciones de los órganos de supervisión de tratados y los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas; de la misma forma, los Estados miembros están decididos a garantizar la aplicación de estas recomendaciones dentro de sus propias fronteras.

<sup>1398</sup> Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2015-2019)*, 10897/15, 20 de julio de 2015, p. 28.

<sup>1399</sup> OSCE, *Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, op. cit., § 149.

<sup>1400</sup> Council of Europe, *The Venice Commission in 2002. Annual report of activities*, CDL-RA (2002)001, Strasbourg, 15 March 2003, § V. 4.

<sup>1401</sup> Council of Europe/Venice Commission, *The Venice Commission, the Council of Europe's advisory body on electoral matters*, CDL(2009)075, 12 May 2009, §18.



preparan sobre la base de dictámenes individuales de los miembros de la CdV y, cuando son conjuntos, de la OSCE/ODIHR, teniendo como finalidad examinar la conformidad de la legislación objeto de análisis (proyectos de ley o incluso leyes en vigor) con las normas y estándares internacionales. Para ello, los dictámenes tienen en cuenta los informes de las MOEs de la PACE, del Congreso y de la OSCE/ODIHR que identifican los puntos débiles que deben modificarse a la luz de la normativa internacional o de los compromisos adquiridos. La regla para aceptar la realización de tales dictámenes consiste en que esa petición debe proceder bien del Parlamento de un Estado miembro, del gobierno o del jefe del Estado de dicho Estado, de los terceros Estados miembros de la CdV e incluso a solicitud de la PACE. Son numerosos los Estados miembros del CdE y de la OSCE cuya legislación ha sido objeto de dictámenes principalmente en temas relacionados con la reforma de los códigos electorales, así como de otros aspectos jurídico-electorales (proyectos de leyes, asistencia a las comisiones electorales en período electoral o actividades de formación en materia electoral)<sup>1402</sup>.

La CdV no busca imponer soluciones, ni tiene el poder para hacerlo, sus recomendaciones no son vinculantes, siendo difícil determinar de manera precisa el nivel de ejecución de las mismas. Sin embargo, la gran mayoría de los dictámenes son raramente ignorados por los Estados debido a que responden a: a) una necesidad de asistencia técnica, b) la búsqueda de una solución que permita al mismo tiempo respetar los estándares internacionales y encontrar un acuerdo entre varias fuerzas políticas<sup>1403</sup>, c) al cumplimiento del Estado con sus obligaciones internacionales<sup>1404</sup>.

La importancia de la CdV es indudable, y en más de una ocasión ha tenido que intervenir en situaciones de urgencia, como por ejemplo en Albania en 1997, cuando participó en la redacción de un código electoral revisado que fue finalmente aceptado por consenso y que llevó a la celebración de elecciones que restituyeron el Estado. O en Montenegro en el año 2005, donde tuvo que examinar qué reglas podían aplicarse al referéndum de independencia. O en Georgia durante

---

<sup>1402</sup> OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre los proyectos de enmienda a la legislación relativa a los partidos políticos, CDL-AD(2020)004, Opinión núm. 984/2020, 20 de marzo de 2020; OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre las enmiendas a ciertos actos legislativos relacionados a sanciones por la violación de la legislación electoral, CDL-AD(2020)003, 20 de marzo de 2020; OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre las enmiendas a la legislación electoral y las “leyes de armonización” conexas adoptadas en marzo y en abril de 2018, CDL-AD(2018)031, Avis núm. 926/2018, 17 de diciembre 2018; OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Directrices conjuntas para prevenir y responder al mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales, CDL(2016)009, 778/2014, 26 de febrero de 2016.

<sup>1403</sup> CRAIG, P., “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law, Forthcoming*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 1/2017, 1 October 1, 2016.

<sup>1404</sup> Para mayor información sobre la CdV véase (sin ser exhaustivos): GRANATA-MEGHINI, S., «La Commission de Venise du Conseil de l’Europe», *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* - n° 55-56, juin 2017, p. 77-85 ; BUQUICCHIO, G., GRANATA-MEGHINI, S., “Conseil de l’Europe : Commission de Venise”, *Rép. eur. Dalloz*, avril 2014 ; BUQUICCHIO, G., « Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la démocratie », van Dijk, Pieter / Granata-Menghini, Simona, eds. *Liber amicorum Antonio La Pergola* (Juristförlaget i Lund 2009).

el período posterior a la revolución de las rosas, “en el que tuvo que hacer lo mejor para que las elecciones tuvieran cierta credibilidad a pesar de algunos problemas que afectaban a las listas electorales”<sup>1405</sup>. Ejemplos más recientes los encontramos en Turquía, donde la excelente labor desarrollada por la CdV condujo a un dictamen en 2017 sobre las medidas adoptadas en virtud de los decretos leyes promulgados en el marco del estado de urgencia<sup>1406</sup>, o incluso el dictamen jurídico que efectuó cuando la autoridad nacional electoral decidió rechazar el nombramiento de los seis cargos electos a nivel local tras las elecciones locales de 2019, decretando que debían ser reemplazados por los siguientes candidatos de la lista de resultados, afiliados al partido gobernante en el país<sup>1407</sup>. Moldavia es otro país donde la CdV ha tenido que intervenir de urgencia tras la presentación para su dictamen de unas enmiendas electorales, presentadas en junio de 2020, cuando las elecciones locales estaban previstas para septiembre de 2020 y las elecciones presidenciales para noviembre de 2020<sup>1408</sup>. De la misma manera, la CdV emitió de manera urgente un dictamen jurídico urgente dirigido a las autoridades ucranianas sobre la conformidad de un proyecto de ley, cuya finalidad era regular en una sola ley todos los temas relacionados con la celebración de referéndums nacionales, con las normas internacionales, en particular con el Código de buenas prácticas en referéndums, así como con el Documento de Copenhague de la OSCE de 1990<sup>1409</sup>.

En 2001, la OSCE/ODIHR en colaboración con IDEA publicó las *Pautas para analizar un marco legal de las elecciones*<sup>1410</sup>, cuya finalidad no era otra que establecer los elementos del marco legal que rigen en las elecciones y detallar los estándares mínimos aplicables para unas elecciones democráticas. Al mismo tiempo estas pautas permiten “contribuir a la uniformidad, fiabilidad, consistencia y precisión en la revisión y preparación de la legislación electoral”<sup>1411</sup>. Estas pautas sirven de guía a aquellas autoridades nacionales cuando redactan o modifican documentos relacionados con las elecciones.

Sin embargo, el verdadero escollo al que se enfrenta la asistencia electoral es la falta de voluntad política por parte de los Estados observados, ya que dicha asistencia sólo puede llevarse a cabo a

---

<sup>1405</sup> Council of Europe/Venice Commission, *The Venice Commission, the Council of Europe’s advisory body on electoral matters*, CDL(2009)075, 12 May 2009, § 4; PACE, *Code of good practices in electoral matters*, Doc 9267, 15 October 2001, §29.

<sup>1406</sup> Conseil de l’Europe/Commission de Venise, *Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l’État d’urgence sous l’angle du respect de la liberté de la presse*, Avis no. 872/2016, CDL-AD(2017)007, 13 mars 2017.

<sup>1407</sup> Conseil de l’Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi n°. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*, Avis n° 996/2020, CDL-PI(2020)011, 19 août 2020.

<sup>1408</sup> Conseil de l’Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi no. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de media audiovisuels*, Avis no. 996/2020, CDL-AD(2020)027, 8 octobre 2020.

<sup>1409</sup> Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Urgent joint opinion on draft law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum*, Strasbourg, CDL-AD(2020)024, 8 October 2020.

<sup>1410</sup> OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Warsaw, Second edition, 2013.

<sup>1411</sup> *Ibid.*, p. 2.

petición expresa del propio Estado anfitrión. Varios son los ejemplos de esta ausencia de voluntad, entre otros, en los Estados del Cáucaso.

Así pues, el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR determinó que los problemas relacionados con las elecciones en Armenia se debieron no tanto al Código Electoral sino más bien a la no aplicabilidad de éste, así como a “la falta de voluntad política del poder ejecutivo sobre la celebración de elecciones democráticas”<sup>1412</sup>. Sin embargo, en el marco de las enmiendas presentadas al código electoral de Armenia cuatro años después, otro dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR señaló que, a pesar de que algunas de las recomendaciones identificadas anteriormente no habían sido abordadas, la nueva versión del código electoral presentada por las autoridades armenias era “una buena base sólida para la organización de unas elecciones realmente democráticas, y que el verdadero reto seguía siendo el ejercicio de la voluntad política por parte de todos los interesados y una ejecución de buena fe de la legislación electoral”<sup>1413</sup>. Así pues, el dictamen apunta a una aplicación legislativa de buena fe.

En Azerbaiyán, el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR determinó que, aunque el código electoral azerí ofrecía un marco exhaustivo para la celebración de elecciones y referéndums que pudiera parecer conforme a los estándares y al código de buenas prácticas de la CdV, ello no significaba que existiese por parte de Azerbaiyán la necesidad de garantizar “una buena ejecución, cuya necesidad se vio resentida profundamente en los últimos años”<sup>1414</sup>. A diferencia del dictamen de Armenia, en este caso concreto el dictamen asevera una intención del Estado deliberadamente contraria a aquella establecida en la legislación. El matiz es importante porque implicaría una finalidad fraudulenta y contraria a la buena fe. No es baladí, pues, que en el caso de Georgia, el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE asegurase que “es indispensable que la legislación electoral se implemente siempre de buena fe”<sup>1415</sup>.

---

<sup>1412</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Armenia by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR*, CDL-AD(2003)021, Strasbourg, 17 December 2003, § 62; OSCE/ODIHR, *Presidential election in the Republic of Armenia: Final report (19 February and 5 March 2003)*, 28 April 2003, p. 2 [“El fracaso de las elecciones presidenciales de 2003 para cumplir con los estándares internacionales no radica en cuestiones técnicas o fallas procesales, sino debido a la falta de una determinación política suficiente por parte de las autoridades para garantizar un proceso justo y honesto”].

<sup>1413</sup> Final Joint Opinion on Amendments to The Electoral Code of the Republic of Armenia, CDL-AD(2007)013, 15 May 2007, § 47; PACE, Resolution 1532 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Armenia*, 23 January 2007, § 4. 2.2.

<sup>1414</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Joint Final Assessment of the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), of the OSCE and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe)*, CDL-AD(2003)015, 22 October 2003, §60

<sup>1415</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010*, CDL-AD(2010)013, 9 de juin 2010, §76.

## b) Otras actividades de asistencia electoral en sede y sobre el terreno

Por lo que hace a otras actividades de asistencia electoral llevadas a cabo por la OSCE y por el CdE, la OSCE/ODIHR desarrolla una larga lista de actividades de asistencia tales como el *despliegue de equipos de expertos electorales; asistencia técnica sobre el terreno; mesas redondas y seminarios* con la finalidad de discutir las recomendaciones de los informes electorales<sup>1416</sup>. Huelga señalar que, para mantener su imparcialidad y respetar el principio de no intervención de los observadores electorales en los procesos que observa, la ODIHR no realiza dicha asistencia electoral inmediatamente antes o durante un período de OE<sup>1417</sup>. Las misiones permanentes de la OSCE tienen un rol clave en el seguimiento del cumplimiento de las reformas electorales de los diferentes Estados miembros, siendo el Consejo permanente de la OSCE quien les otorga un mandato concreto que se renueva anualmente<sup>1418</sup>. Sin embargo, algunos Estados miembros son reticentes a la presencia en su territorio de una misión permanente y ésta se ve obligada a cerrar, tal y como sucediera con las Misiones de larga duración de la OSCE en Kosovo, Sandjak y Vojvodina y con el Grupo de Asistencia de la OSCE a Chechenia<sup>1419</sup>. El mandato de estas misiones de largo plazo no es otro que el de asistir al Estado de acogida en el cumplimiento de los compromisos adoptados en materia de la dimensión humana de la OSCE. Entre otras actividades distinguimos la reforma de la legislación electoral, que se desarrolla por medio de diferentes vertientes. En primer lugar, a través de dictámenes jurídicos, realizados juntamente con la CdV. En segundo lugar, distinguimos la mejora de determinados aspectos electorales como, a modo de ejemplo, la realización de campañas de educación al votante para poblaciones de romaníes y egipcios desarrollada en Albania; el desarrollo del censo electoral en Montenegro; o la actualización (y el software) del censo electoral en Ucrania<sup>1420</sup>. Finalmente, el apoyo de las administraciones electorales es otro elemento de esta asistencia, como el realizado en Macedonia del Norte, en Ucrania o en Kirguistán<sup>1421</sup>. Estas misiones se ocupan también de ofrecer formación a las organizaciones de la sociedad civil nacionales que desean participar como observadores electorales<sup>1422</sup>.

<sup>1416</sup> OSCE, *Annual report 2018, 2019*, pp. 57, 83. Véase: OSCE, *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities*, 25 August 2005.

<sup>1417</sup> OSCE, *Election Observation Handbook: Sixth Edition*, op. cit., p. 98.

<sup>1418</sup> Para mayor información véase: OSCE, Secretariat Conflict Prevention Centre, *Survey of OSCE Field Operations*, SEC.GAL/111/20/Corr.1\*), 26 August 2020; GHEBALI, V.I., “The OSCE long-term missions: A creative tool under challenge”, *Helsinki Monitor*, Volume 15, Issue 3, 1 January 2004, pp. 202–219; ATHANASIOU, E., “Les missions de longue durée et les activités de terrain » en DECAUX, E., SUR., S., *L'OSCE trente ans après l'acte final de Helsinki: Sécurité coopérative et dimension humaine*, Pedone, 2008, pp 105-116.

<sup>1419</sup> GRUBMAYR, H., “Problems and Difficulties of the OSCE's Long-Term Missions”, *OSCE Yearbook 1998*, IFSH (ed.), Baden-Baden 1999, pp. 217-232; OSCE, *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit., Annex II: Closed field operations and related field activities; OSCE, “OSCE Assistance Group to Chechnya (closed)”, *Press release*, Disponible en: <https://www.osce.org/ag-chechnya-closed> [consultado el 30 de junio de 2021].

<sup>1420</sup> OSCE, *Annual report 2019, 2020*, pp. 56, 62, 74.

<sup>1421</sup> *Ibid.*, pp. 66, 74, 80.

<sup>1422</sup> OSCE, *Annual report 2009, 2010*, p. 60; OSCE, *Annual report 2010, 2011*, p. 65.

De manera regular, la CdV presta *asistencia a las Comisiones Electorales Centrales*. En Ucrania, organizó en 2018 13 mesas redondas sobre la reforma de la legislación electoral y dos seminarios de capacitación para jueces. En Macedonia del Norte en 2017, también ofreció asistencia electoral de largo plazo a su Comisión Electoral Central, concretamente para mejorar el procedimiento de revisión y apelación, los procedimientos internos y formando al personal de dicha Comisión. También organiza “*talleres de formación* para los actores del proceso electoral ya sean miembros de las comisiones electorales, jueces encargados del contencioso electoral, representantes de partidos políticos o incluso observadores”<sup>1423</sup>. A través del *Programa Campus-UniDem* (Universidad para la Democracia), la CdV contribuye a una administración más eficiente y a un buen gobierno con total respeto a los derechos humanos<sup>1424</sup>. Especialistas de alto nivel, personalidades del mundo político, académico, tribunales constitucionales, o similares, participan en este programa por medio de seminarios, organizados entre la CdV y una universidad o un Tribunal Constitucional (en adelante, TC). Este mismo programa tiene una vertiente para los países del sur del Mediterráneo (UniDem Med)<sup>1425</sup>. Desde el año 2004, la CdV organiza anualmente *una conferencia europea de organismos electorales*<sup>1426</sup>. Desde 2013, la CdV ha desarrollado una cooperación con países de Iberoamérica a través de una subcomisión que ese mismo año se reunió por primera vez fuera de Venecia. Como resultado del interés creciente de la cooperación con el continente americano, la CdV adoptó diferentes dictámenes sobre la legislación boliviana, mexicana y peruana<sup>1427</sup>.

A modo de ejemplo, en Bosnia y Herzegovina las elecciones se celebraron casi un año después de que el TEDH fallase en diciembre de 2009 que las limitaciones constitucionales basadas en el origen étnico sobre el derecho a presentarse como candidato eran discriminatorias y violaban el CEDH (STEDH, *Sejdic and Finci c. Bosnia and Herzegovina*). En el marco de las elecciones generales de 2010, el Plan de Acción se centró en sensibilizar a los votantes sobre la importancia de participar en las elecciones, gracias los debates organizados en la Escuela de Estudios políticos. Así pues, el Plan de acción de Georgia, apoyó las elecciones parlamentarias de 2012, las

---

<sup>1423</sup> Council of Europe/Venice Commission, *The Venice Commission, the Council of Europe’s advisory body on electoral matters*, CDL(2009)075, 12 May 2009, § 24.

<sup>1424</sup> Para mayor información consúltese algunos seminarios de UniDem: Council of Europe, UniDem, “The State of Democracy- 30 years after the fall of the Iron curtain”, *UniDem Seminar*, CDL-UD(2019)002, 2 May 2019; Council of Europe, UniDem, “Controlling electoral processes”, *UniDem Seminar*, CDL-UD(2009)003, Madrid, Spain, 23-25 April 2009,

<sup>1425</sup> Council of Europe, UniDem, “Leading Innovation in the Civil Service : from Rule of Law Standards to Leadership”, *10th UniDem Med*, 4-6 November 2019, Amman, Jordan, CDL-UD(2019)021; Council of Europe, UniDem, “Towards a public service closer to the citizens: models and good practices”, *9th UniDem Med*, 12-14 June 2019, Marrakech, Morocco, CDL-UD(2019)003; Council of Europe, UniDem, “Transformation and innovation in the senior civil service: challenges and opportunities”, *8th UniDem Med*, 24-27 September 2018, Tunis, Tunisia, CDL-UD(2018)041; Council of Europe, UniDem, “Improving the relationship between administration and citizens: a democratic imperative”, *7th UniDem Med*, 23-26 April 2018, Rabat, Morocco, CDL-UD(2018)003, 23-26 April 2018.

<sup>1426</sup> Para mayor información sobre las diferentes conferencias, véase la página web creada a tal efecto: <https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference>[consultado el 30 de junio de 2021].

<sup>1427</sup> Véase: Council of Europe/Venice Commission, Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia, CDL-AD(2011)038, 18 October 2011; Council of Europe/Venice Commission, Opinion on the electoral legislation of Mexico, CDL-AD(2013)021, 18 June 2013; Council of Europe/Venice Commission, Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza, CDL-AD(2019)022, 18 October 2019.

presidenciales de 2013 y las locales de 2014, centrándose en la asistencia de la Comisión Electoral Central y supervisando el trabajo de la comisión de verificación de las listas de votantes. En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010 en Azerbaiyán, se realizaron esfuerzos para mejorar los estándares de la cobertura mediática durante las campañas electorales y para sensibilizar a los votantes de la importancia de ejercer un voto libre e informado. En Ucrania, la CdV cooperó con los diferentes actores electorales en la reforma legislativa, realizó actividades de asistencia sobre las disputas electorales y sobre una cobertura mediática equilibrada durante las campañas electorales. Las actividades de asistencia electoral en Albania consistieron *inter alia* en la estandarización y simplificación de los procedimientos electorales, o formación del personal del órgano electoral, formación en materia de medios de comunicación.

Con más de veinte años de experiencia en asistencia electoral, el CdE ejecuta también proyectos conjuntos de cooperación con la UE que son claros ejemplos de asistencia electoral. Así, en el contexto del Marco de cooperación programática de la asociación oriental (2015-2020)<sup>1428</sup> destaca un proyecto de ámbito regional destinado a reformar y a desarrollar tanto la práctica electoral como la cooperación regional de determinados aspectos electorales; y un segundo proyecto bilateral que ofrece asistencia electoral en Moldavia<sup>1429</sup>. La División de Asistencia Electoral del CdE desarrolla extensamente actividades de asistencia dirigidas a las comisiones electorales, a las ONGs responsables de observadores domésticos y a votantes y candidatos políticos.

## 5.2 El seguimiento de carácter político

Es necesario reforzar los lazos entre los informes electorales y los mecanismos del sistema de derechos humanos de la ONU para que los Estados rindan cuentas de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidos los derechos electorales. En el ámbito universal existe un mecanismo con una importancia esencial para la OE, en la medida en que efectúa un seguimiento de las recomendaciones identificadas en los diferentes informes electorales: el examen periódico universal efectuado por el Consejo de Derechos Humanos.

### 5.2.1 Seguimiento de carácter político a nivel universal: el procedimiento de control universal de los derechos humanos y el Examen Periódico Universal

Debido a las diferentes reformas, la ONU cambió la estructura de sus órganos de aplicación de los derechos humanos. Así pues, el Consejo de Derechos Humanos reemplazó a la Comisión de

---

<sup>1428</sup> *Council of Europe and European Union Programmatic Cooperation Framework 2015-2020 for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus*. En el año 2014, el CdE y la UE firmaron un acuerdo de intenciones por el que acordaron desarrollar actividades de cooperación en cinco Estados miembros del CdE (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania) y en Bielorrusia con la intención de acercarlos a los estándares del CdE y de la UE en materia de derechos humanos, democracia y estado de Derecho.

<sup>1429</sup> Council of Europe, *Electoral assistance*. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance> [consultado el 30 de junio de 2021].

Derechos Humanos como principal órgano encargado de evaluar la situación de los derechos humanos en todos los países del mundo y de identificar las principales áreas de preocupación<sup>1430</sup>. Compuesto por 47 Estados, el Consejo es un organismo intergubernamental que puso en vigor un nuevo mecanismo para el respeto de los derechos humanos: el Examen Periódico Universal (en adelante, EPU)<sup>1431</sup>. Caracterizado por ser el único mecanismo intergubernamental de evaluación de la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, y a diferencia de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, este EPU no lo realizan expertos independientes, sino un grupo de trabajo compuesto por los 47 Estados miembros del Consejo<sup>1432</sup>. Este examen evalúa el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas e informa de cuáles son las medidas adoptadas por un Estado para mejorar la situación de los derechos humanos en su territorio y cumplir con sus obligaciones en la materia. El objetivo final de este EPU es mejorar la situación de los derechos humanos en cada país y abordar las violaciones de aquellos allí donde se produzcan<sup>1433</sup>.

A la luz de la Resolución 5/1 del Consejo de 2007, este EPU es un mecanismo intergubernamental que complementa y no duplica “la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado”<sup>1434</sup>, basado en la Carta de la ONU, la Declaración y en los instrumentos de derechos humanos en que sea parte un Estado. En realidad, este examen cuenta con la plena participación del país examinado<sup>1435</sup> y se basa en: a) un *informe nacional* preparado por el Estado examinado sobre la situación de los derechos humanos en el país, b) una *compilación* de la información contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales (incluidas las observaciones y comentarios del Estado examinado) y otros documentos oficiales, preparada por la ACNUDH y c) en la “*información creíble y fidedigna*” proporcionada por otros interlocutores (ONGs e instituciones nacionales de derechos humanos)<sup>1436</sup>. Baste destacar que en este último caso será la Oficina del ACNUDH la que prepare un resumen de dicha información que no excederá de diez páginas<sup>1437</sup>.

---

<sup>1430</sup> AGNU, Resolución 60/251 Consejo de Derechos Humanos, A/RES/60/251, 3 abril 2006, §§ 1, 5g); Véase también: SALINAS DE FRÍAS, A., “El sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas”, Institut International des Droits de l’Homme, *Cours fondamentaux*, 41e Session annuelle d’enseignement, 5-30 juillet 2010.

<sup>1431</sup> AGNU, Resolución 60/251 Consejo de Derechos Humanos, A/RES/60/251, 3 abril 2006, §5.

<sup>1432</sup> DAVIS-ROBERTS, A., CARROLL, D.V., *International Election Observer Recommendations and UN Human Rights Mechanisms: Toward a More Robust System of Global Accountability on Democracy and Human Rights*, *Nordic Journal of Human Rights*, 15 December 2017, p. 320 (pp. 311-326).

<sup>1433</sup> VIEGAS E SILVA, M., *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Getafe, octubre de 2011, pp. 309-325.

<sup>1434</sup> Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1 *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, 18 de junio de 2007, Anexo, §3.d) y f).

<sup>1435</sup> *Ibid.*, § 3 e).

<sup>1436</sup> *Ibid.*, § 15 a), b), c).

<sup>1437</sup> UPR info, *Rapports à mi-parcours de l’EPU- Optimiser une mise en œuvre durable. Bonnes pratiques pour les parties prenantes à l’EPU*, 2018, p. 27; Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Guía práctica para la sociedad civil: Examen Periódico Universal*, Ginebra, Suiza, [sin fecha]; UPR Info, *Q&A on*

Para facilitar cada EPU se crea un grupo de tres relatores, seleccionados por sorteo entre los miembros del Consejo (llamado *troika*), que preparará un informe que será adoptado por el Consejo. Dicho informe consistirá en un resumen de las actuaciones del proceso del examen, las conclusiones y/o recomendaciones del Estado examinado, así como los compromisos voluntarios del mismo. Un aspecto singular consiste en que el informe recoge las recomendaciones que cuentan con el apoyo del Estado examinado, las otras recomendaciones. Este mecanismo se perfeccionó posteriormente durante el proceso de revisión a través de la resolución 16/21<sup>1438</sup> y la decisión 17/119<sup>1439</sup>. Bajo este mecanismo se revisa cada 5 años la situación de derechos humanos en todos los países miembros de la ONU. Anualmente se revisan 42 Estados durante 3 sesiones del Grupo de Trabajo dedicadas a 14 Estados cada una. El resultado de cada revisión se refleja en un informe final que recoge las recomendaciones que el Estado examinado tendrá que implementar antes de la próxima revisión<sup>1440</sup>.

El EPU consiste en tres etapas claves: en primer lugar, en un examen de la situación de los derechos humanos del Estado examinado; en segundo lugar, en la ejecución de las recomendaciones recibidas y de las promesas y compromisos por parte del Estado examinado; y, finalmente, y en la información, en la próxima revisión, de la ejecución de esas recomendaciones y promesas y de la situación de derechos humanos.

Por cuanto se refiere al tratamiento de las elecciones en el marco del EPU, cabe destacar que, según un estudio del profesor Edward McMahon y la base de datos UPR Info<sup>1441</sup>, las recomendaciones relativas a las elecciones son escasas, apenas 343 recomendaciones de un total de más de 57.000 recomendaciones, lo que representa menos del 0.005% del total de éstas<sup>1442</sup>. Sin embargo, este número no incluye aquellas otras recomendaciones relacionadas con otros derechos de participación política y que son igualmente necesarias en los procesos electorales, tales como la libertad de opinión y expresión o la libertad de reunión y asociación<sup>1443</sup>.

---

*the modalities of the UPR process.* Disponible en: <https://www.upr-info.org/es/upr-process/what-is-it/35288> [consultado el 25 de enero de 2021].

<sup>1438</sup> Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21 *Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/RES/16/21, 12 abril 2011.

<sup>1439</sup> Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/119 *Seguimiento de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos con respecto al examen periódico universal*, A/HRC/DEC/17/119, 19 julio 2011.

<sup>1440</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Guía práctica para la sociedad civil: Examen Periódico Universal*, Ginebra, Suiza, [sin fecha], p. 2.

<sup>1441</sup> Para mayor información véase: <https://www.upr-info.org>

<sup>1442</sup> DAVIS-ROBERTS, A., CARROLL, D.V., *International Election Observer Recommendations ...*, op. cit., p. 320; MCMAHON, E., "Elections and the UPR", Human Rights and Election Standards: The Universal Periodic Review and Elections Meeting, Geneva Switzerland, 21 February 2017, p. 4.

<sup>1443</sup> Tras analizar la base de datos EPU, el documento explicativo que codifica dicha base de datos no establece claramente cuáles son los criterios que se utilizan para codificar una recomendación como relacionada con una elección. Parece basarse en la inclusión de palabras clave como "elecciones", "electoral" o "derecho al voto". De esta manera, un aspecto como la participación política puede incluirse en las recomendaciones del EPU sin que aparezca en la base de datos como relacionado con las elecciones. Véase: <https://upr-info-database.uwazi.io/>



En los informes preliminares redactados por los Estados en el marco del EPU, estos aprovechan para destacar todas aquellas mejoras introducidas en su legislación en materia electoral<sup>1444</sup> y subrayar la presencia de observadores electorales en sus procesos electorales<sup>1445</sup>, llegando incluso a presumir de la integración en su derecho interno de algunas RE identificadas por los observadores electorales<sup>1446</sup> o acentuar la inexistencia de graves irregularidades durante la observación de sus comicios<sup>1447</sup>. Sin embargo, esta situación se ve contrarrestada con los informes de algunas ONG cuya labor no es otra que la de presentar al Consejo de Derechos Humanos otro punto de vista más cercano a la realidad, haciendo referencia a los aspectos más importantes relativos al respeto y al cumplimiento de los derechos políticos en las elecciones en dichos Estados, llegando incluso a hacer recomendaciones para mejorar la situación de los derechos políticos en futuros procesos electorales<sup>1448</sup>.

En realidad, a nuestro parecer, el EPU puede considerarse como una tribuna en la que tanto la sociedad civil como el Alto Comisariado para los Derechos Humanos pueden hacer pasar las conclusiones de las diferentes MOEs y solicitar a algunos Estados que determinen cuál es su

---

<sup>1444</sup> Véase: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos- Georgia*, A/HRC/WG.6/10/GEO/1, 8 de noviembre de 2010, § 65; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal- Guinea*, A/HRC/44/5, 24 marzo de 2020, § 62; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Ucrania*, A/HRC/WG.6/28/UKR/1, 31 de agosto de 2017, § 102; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Ucrania*, 13 de agosto de 2012, A/HRC/WG.6/14/UKR/1, §§ 99-101; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Turquía*, A/HRC/WG.6/35/TUR/1, 14 de noviembre de 2019, §§ 88, 150.

<sup>1445</sup> Véase: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Azerbaiyán*, A/HRC/WG.6/30/AZE/1, 16 de febrero de 2018, § 64; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: ex República Yugoslava de Macedonia*, A/HRC/WG.6/18/MKD/1, 8 de noviembre de 2013, § 9.

<sup>1446</sup> Véase: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, ex República Yugoslava de Macedonia*, A/HRC/WG.6/32/MKD/1, 19 de noviembre de 2018, § 121.

<sup>1447</sup> Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Kirguistán*, A/HRC/WG.6/8/KGZ/1, 22 de febrero de 2010, § 30.

<sup>1448</sup> Véase por ejemplo el caso de Moldavia y de Honduras: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo: República de Moldova*, A/HRC/WG.6/26/MDA/3, 23 de agosto de 2016, §§73, 74; Centro de estudio para la democracia (CESPAD), *Informe alternativo examen periódico universal*, Honduras, septiembre de 2014.

situación en materia electoral<sup>1449</sup>. En este escenario, es interesante constatar que el EPU tiene en cuenta los documentos de las OIGs regionales, tales como los dictámenes jurídicos de la CdV o los informes de los relatores de la PACE.

La siguiente etapa de la EPU consiste en un diálogo interactivo entre los Estados durante el cual estos intervienen para hacer preguntas y para hacer recomendaciones acerca de la situación de los derechos humanos en el país en cuestión. Durante este diálogo, el Estado examinado con frecuencia contesta preguntas y comenta las recomendaciones. Es precisamente en esta etapa donde se aprecia precisamente que los Estados tienden a exagerar su grado de cumplimiento más que a evaluarse de manera objetiva. Destacamos concretamente el reconocimiento que hizo Rumanía a la evaluación realizada por la MOE/OSCE en el informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU de Moldavia<sup>1450</sup>. Y a fortiori, los halagos entre aquellos Estados, cuyo balance en materia de protección de derechos humanos es dudoso. Así pues, a modo de ejemplo, Rusia felicitó a Bielorrusia por “haber logrado la estabilidad política” y por “los grandes progresos alcanzados en la protección de los derechos civiles y políticos”<sup>1451</sup>. Por otro lado, en el marco del informe elaborado por el grupo de trabajo a Azerbaiyán, si bien España expresó su preocupación “ante las limitaciones del disfrute efectivo de la libertad de religión”, Rusia tomó nota “de los esfuerzos realizados para apoyar la independencia de los medios de comunicación y fortalecer el diálogo intercultural”<sup>1452</sup>. A nuestro modo de ver, este tipo de afirmaciones recogidas en un informe no hacen sino restar credibilidad a este ejercicio.

---

<sup>1449</sup> Véase: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de conformidad con el párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos: Armenia*, A/HRC/WG.6/8/ARM/3, 5 de febrero de 2010, §§ 43-44; Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Armenia*, A/HRC/29/11, 13 de abril de 2015, §§ 49, 59, 100; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Armenia*, A/HRC/WG.6/35/ARM/3, 5 de noviembre de 2019, §60; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Azerbaiyán*, A/HRC/WG.6/30/AZE/3, 8 de marzo de 2018, §29; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre la ex República Yugoslava de Macedonia*, A/HRC/WG.6/32/MKD/3, 7 de noviembre de 2018, §47; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Turquía*, A/HRC/WG.6/35/TUR/3, 12 de noviembre de 2019, §41; Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Ucrania*, A/HRC/WG.6/28/UKR/3, 31 de agosto de 2017, § 18.

<sup>1450</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República de Moldova*, A/HRC/34/12, 21 de diciembre de 2016, §43.

<sup>1451</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús*, A/HRC/15/16, 21 de junio de 2010, §23.

<sup>1452</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán*, A/HR/C/39/14, 11 de julio de 2018, § 29, 36.

Es precisamente en este informe del grupo de trabajo donde se hace referencia a las recomendaciones recogidas en los informes electorales. Así pues, los Estados solicitan al Estado sujeto a examen a que, por un lado, ponga en práctica las recomendaciones de las MOEs y/o a que, por otro lado, mejore su proceso electoral tal y como indicado en dichos informes. La postura de los Estados ante estas solicitudes difiere de un Estado a otro. Si bien algunos Estados acogen favorablemente estas recomendaciones y las apoyan, tal y como sucedió en el caso de Azerbaiyán, cuando Costa Rica le recomendó que, de acuerdo con las indicaciones del Comité de Derechos Humanos, adoptara medidas concretas para el ejercicio de la participación política en elecciones pluralistas y competitivas<sup>1453</sup>, otros Estados las “acogen con agrado”<sup>1454</sup> pero emiten unas respuestas en las que exponen su punto de vista sobre tales recomendaciones. A modo de ejemplo, en el marco del EPU de Georgia, este Estado emitió una adición en la que, si bien apoyaba el fundamento de la recomendación consistente en aplicar las recomendaciones de la CdV y la OSCE/ODIRH sobre la reforma electoral, comentó que el proceso de reformas era un esfuerzo pluripartidista y multisectorial y que el alcance de la aplicación de las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR estaba supeditado a un amplio proceso de consenso político<sup>1455</sup>. Puede darse el caso igualmente de que el Estado examinado ignore las recomendaciones, tal y como efectuó Azerbaiyán; en este caso concreto, Australia le recomendó que “organizara elecciones libres y justas en consonancia con las expectativas de la comunidad internacional de observación electoral”<sup>1456</sup> y en la respuesta que dio Azerbaiyán al grupo de trabajo sobre el EPU hizo caso omiso de esta recomendación, aunque no del resto<sup>1457</sup>. De la misma manera, el Estado examinado puede igualmente negar la evidencia y considerar que la recomendación formulada está sobradamente aplicada en su territorio, tal y como sucediera en 2015 con la recomendación sugerida por los Estados Unidos a Bielorrusia. Si bien Estados Unidos le indicó que debía modificar sus leyes electorales para armonizarlas con las recomendaciones formuladas por la OSCE para que “la reforma electoral haga patente el respeto por los procesos políticos democráticos, la libertad de asociación y la libertad de expresión, antes de las elecciones presidenciales de 2015”, Bielorrusia respondió que tal recomendación ya se consideraba

---

<sup>1453</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del grupo de trabajo sobre el Examen periódico Universal: Azerbaiyán*, A/HRC/39/14, 11 de julio de 2018, 140.87; Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/39/14/Add.1, 10 de septiembre de 2018.

<sup>1454</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Georgia*, A/HRC/17/11, 16 de marzo de 2011, § 106.16.

<sup>1455</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Georgia, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/17/11/Add.1, 31 de mayo de 2011, p. 3 (106.16).

<sup>1456</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán*, A/HRC/24/13, 5 de julio de 2013, § 109.140.

<sup>1457</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/24/13/Add.1, 19 de septiembre de 2013.

aplicada<sup>1458</sup>. El Estado examinado puede finalmente rechazar tal recomendación, tal y como hicieron Bielorrusia<sup>1459</sup> y Ucrania. Este último país no aceptó la recomendación de Canadá según la cual Ucrania debía aplicar, con carácter prioritario, las recomendaciones identificadas por las MOEs que participaron en sus elecciones parlamentarias de 2012 y, en este sentido, argumentó que las recomendaciones de las MOEs no sólo habían sido de carácter técnico, sino que no guardaban relación alguna con la cuestión de derechos humanos, justificando así la idea de que las recomendaciones se analizarían a su debido tiempo<sup>1460</sup>.

## 5.2.2 El seguimiento de carácter político a nivel regional

A través del seguimiento político de las MOEs se invita a los diferentes Estados a cumplir las RE a la luz de las obligaciones internacionales y los compromisos adquiridos por estos. Si bien la OSCE no desarrolla un seguimiento político debido a la ausencia de un procedimiento específico en sus órganos, concretamente en el Consejo permanente, es precisamente el seguimiento político realizado por la PACE el que destaca en la escena europea, lo que le permite al órgano político de la organización paneuropea más antigua del continente consolidar su importancia en dicho espacio político. Aun así, su ineficacia quedará en entredicho.

### 5.2.2.1 El seguimiento limitado efectuado por la OSCE

El tema del seguimiento de las RE, y concretamente su incumplimiento, fue un tema que empezó a tratarse en el marco de la OSCE-PA en 1998<sup>1461</sup>. Concretamente el órgano político de la OSCE solicitó que los gobiernos pusieran “en práctica las recomendaciones formuladas en los informes de supervisión de las elecciones preparados por la OIDDH” y que se creara un “mecanismo eficaz para dar seguimiento a las recomendaciones de cada una de las misiones de observación de elecciones”<sup>1462</sup>. Esta petición fue recogida un año más tarde en la cumbre de Estambul, concretamente en el Documento de Estambul de 1999, convirtiéndose así en uno de los compromisos políticos. Los Estados acordaron que darían un “pronto seguimiento a los informes

---

<sup>1458</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús*, A/HRC/30/3, 13 julio 2015, §129.94; Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/30/3/Add.1, 30 julio de 2015, p. 2.

<sup>1459</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús, Adición, *Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado*, A/HRC/15/16/Add.1, 15 de septiembre 2010, § 105.

<sup>1460</sup> Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Ucrania, A/HRC/22/7, 20 de diciembre de 2012, § 97.124; Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Ucrania, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/22/7/Add.1, 21 de febrero de 2013, p. 7.

<sup>1461</sup> OSCE, *Declaración de Copenhague de la asamblea parlamentaria de la organización para la seguridad y la cooperación en Europa*, Copenhague, 10 de julio de 1998, §102.

<sup>1462</sup> *Ibid.*, §§111, 112.

de evaluación de las elecciones presentados por la OIDDH y a sus recomendaciones”<sup>1463</sup>. En paralelo, la OSCE-PA destacó la necesidad de “un seguimiento más eficaz de los informes sobre supervisión de elecciones” solicitando que se creara “un mecanismo que obligue a cada Estado participante cuyas elecciones hayan sido objeto de supervisión a responder a las observaciones y recomendaciones de los observadores de la OSCE”<sup>1464</sup>. Esta idea fue repetida en la reunión del Consejo ministerial de la OSCE celebrado en Oporto, en 2002 donde se exhortó a los Estados “a obrar con el mayor celo posible al responder a las recomendaciones formuladas por la OIDDH a la luz de sus observaciones sobre las recomendaciones formuladas por la OIDDH a la luz de sus observaciones sobre las elecciones”<sup>1465</sup>.

El Consejo ministerial de la OSCE de 2003 celebrado en Maastricht solicitó que la ODIHR considerara formas para mejorar la eficacia de su asistencia a los Estados en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de observación electoral y que informara al Consejo permanente sobre los avances de esta tarea<sup>1466</sup>. Esta idea fue reiterada en el informe redactado por un grupo de sabios creado para el refuerzo de la eficacia de la OSCE tal y como destacado en la decisión del Consejo ministerial celebrada en Liubliana de 2005 <sup>1467</sup>. Finalmente, en el marco del proceso de Corfú, un grupo de once Estados circuló un documento con propuestas que tenían por finalidad mejorar el seguimiento de las MOEs<sup>1468</sup>.

Así pues, existen múltiples declaraciones de intención en el seno de la OSCE, pero los resultados son escasos.

### 5.2.2.2 El seguimiento político múltiple desarrollado por el Consejo de Europa

La importancia de los mecanismos de seguimiento del CdE radica en la obtención de resultados concretos que, independientemente del mecanismo de seguimiento utilizado (PACE, Comité de Ministros, Congreso, u otros), estarán siempre condicionados a la voluntad política del Estado en

---

<sup>1463</sup> OSCE, *Documento de Estambul*, Cumbre de Estambul, 1999, § 25.

<sup>1464</sup> OSCE, *Declaración de San Petersburgo de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE*, San Petersburgo, 10 de julio de 1999, §116.

<sup>1465</sup> OSCE, *Décima Reunión del Consejo Ministerial (6 y 7 de diciembre de 2002)*, Decisiones de la Reunión del Consejo Ministerial de Oporto, Decisión n° 7 compromisos en materia de elecciones, MC(10).DEC/7, Oporto, 2002.

<sup>1466</sup> OSCE, Eleventh Meeting of the Ministerial Council (1 and 2 December 2003), *Decisions of the Ministerial Council, Decision No. 5/03 Elections*, MC.DEC/5/03, 2003, p. 81.

<sup>1467</sup> OSCE, Treizième réunion du Conseil ministériel (5 et 6 décembre 2005), *Décision No 17/05 renforcement de l'efficacité de l'OSCE* (MC.DEC/17/05/Corr.1 du 6 décembre 2005), Pièce complémentaire 2 à la décision MC.DEC/17/05/Corr.1, Déclaration interprétative au titre du paragraphe 79 (chapitre 6) des recommandations finales des consultations d'Helsinki, Liubliana, 2005.

<sup>1468</sup> Véase: ACKERMANN, A., HERBERT SALBER, H., “The OSCE “Corfu Process” – A Preliminary View of the Security Dialogue on Early Warning, Conflict Prevention and Resolution, Crisis Management, and Post-Conflict Rehabilitation”, *OSCE Yearbook 2010*, IFSH (ed.), Baden-Baden 2011, pp. 197-202; OSCE Chairmanship, Chairmanship’s Food-for-Thought Paper, *General Aspects of Euro-Atlantic and Eurasian security – From an area to a security community – Corfu Process*, CIO.GAL/76/10, 20 May 2010.

cuestión. Distinguimos, por un lado, la PACE y, por otro lado, otros mecanismos complementarios de seguimiento del CdE.

### a) La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

Conviene destacar que la PACE se caracteriza por contar con diferentes procedimientos de seguimiento de los compromisos adquiridos por sus Estados miembros. Distinguimos dos tipos: el efectuado por la PACE y la OE. Sin embargo, existen también otros mecanismos, pero son de menor importancia dentro del CoE.

#### 1. El control extraestatutario efectuado por la PACE: el monitoring

Los años noventa marcaron un hito importante en la historia del CdE debido a que el CdE se amplió hacia el este del continente europeo. Así pues, bajo la presidencia checa del Comité de Ministros en 1995 cinco nuevos Estados integraron la organización regional y es a partir de 1996 cuando el CdE aumentó a 40 Estados miembros, de los que 12 eran Estados de Europa central y oriental. Este rápido crecimiento del número de Estados quedó reflejado en la segunda cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del CdE celebrada en 1997 cuando la Declaración final habló de una “importante ampliación que ha creado la base para un área mayor de seguridad democrática en nuestro continente”<sup>1469</sup>. La entrada al CdE de nuevos Estados trajo consigo una de sus principales prioridades durante su ampliación, esto es, la creación de un mecanismo de seguimiento de los compromisos adquiridos por los Estados en el momento de su adhesión a la organización y esto con la única finalidad de asegurarse de que tales exigencias se cumplieran. Identificado ya en la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del CdE celebrada en Viena en 1993<sup>1470</sup>, este objetivo quedó consolidado en la segunda cumbre realizada en Estrasburgo en 1997 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron garantizar que dichos compromisos debían cumplirse de manera efectiva<sup>1471</sup>. Este mecanismo de seguimiento encontró su justificación en esa actitud generosa del CdE a la hora de aceptar a muchos de sus nuevos Estados miembros en los que “la democracia, el estado de derecho o la protección de los derechos humanos estaban viciados por defectos o irregularidades flagrantes”<sup>1472</sup>.

---

<sup>1469</sup> Council of Europe, *Final declaration*, Second Summit of the Council of Europe, 10th-11th October, Deuxième Sommet du Conseil de l'Europe, 10 - 11 octobre, Strasbourg, 11 October 1997.

<sup>1470</sup> Council of Europe, *Vienna Declaration*, Council of Europe Summit/ Sommet du Conseil de l'Europe/ Europaratsgipfel, Vienna, 9 October 1993, § 7 *in fine*. El texto establece: “We are resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member States within the Council of Europe”.

<sup>1471</sup> Council of Europe, *Final declaration*, Second Summit of the Council of Europe, 10th-11th October 1997, op. cit., § I. 3. El texto establece: “the Heads of State and Government resolve to ensure that the commitments accepted by the member States are effectively honoured”.

<sup>1472</sup> MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *Annuaire français de droit international*, volume 43, 1997, p. 634 (pp. 633-656).

Creado con la finalidad de verificar que los mismos Estados respetan los compromisos contraídos en el momento de adherirse, el procedimiento de seguimiento se caracteriza por contar con una comisión de seguimiento; un diálogo de seguimiento; y la OE como herramienta de evaluación.

El primer órgano del CdE en crear un mecanismo de seguimiento fue la PACE. Si bien el Estatuto no prohibía la creación de tal mecanismo, tampoco lo autorizaba de forma explícita. El factor desencadenante que empujó a la PACE a crear dicho procedimiento de seguimiento de naturaleza parlamentaria fue la fuerte presión política de Hungría, que se oponía a que Eslovaquia se adhiriese al CdE a menos que llevase a cabo un control del respeto de sus obligaciones en relación con la minoría húngara en Eslovaquia. Así pues, en 1993, junto con su opinión sobre la adhesión de Eslovaquia (29 de junio de 1993), la PACE adoptó la *directiva n°488* (llamada Halonen) dirigida a “velar de cerca” el respeto de los compromisos adquiridos por los *nuevos* Estados miembros a través de informes semestrales<sup>1473</sup>. Esta directiva establecía que el respeto de los compromisos por parte de los Estados implicaba una participación “plena y entera de las delegaciones parlamentarias de los nuevos Estados miembros a sus trabajos”, pero no establecía una consecuencia concreta en caso de no respeto. Es más, la *Directiva n° 485* (1993) encargó a la comisión de asuntos jurídicos de informar a la PACE sobre “la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, incluida la aplicación de las sentencias del TEDH”<sup>1474</sup> cuando surgiesen problemas.

Apenas un año más tarde, la PACE adoptó la *Resolución 1031 (1994)* relativa al “respeto de los compromisos de los Estados miembros en el momento de su adhesión al CdE”<sup>1475</sup>, instrumento que no sólo modificó el espíritu de la Directiva n° 488 sino que, confirmando todo lo anterior, precisó el ámbito de aplicación de la misma<sup>1476</sup>. La referencia a los “nuevos” Estados miembros fue remplazada por una referencia a aquellos Estados “que habían pasado a ser miembros tras la adopción en mayo de 1989 de la Resolución 917 (1989) relativa al estatuto de invitado especial ante la PACE”<sup>1477</sup> de tal manera que este procedimiento se dirigía a aquellos Estados del antiguo bloque comunista. Como la acción de la PACE no debía limitarse únicamente a los Estados del este de Europa sino también a todos los demás miembros, este control dejó de ser un control de las obligaciones asumidas durante el proceso de adhesión para pasar al seguimiento del respeto de las

<sup>1473</sup> MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements ... », *op. cit.*, p. 639 ; APCE, *La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire*, Commission de suivi, AS/Mon/INF(2013)06rev3, p. 1. Esta directiva no crea un mecanismo de seguimiento como tal, sino que encarga a ambas comisiones parlamentarias (la comisión de asuntos políticos, por un lado, y a la comisión de asuntos jurídicos y de derechos humanos por otro lado) vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los nuevos Estados. Este hecho dio lugar a ciertas tensiones entre ambas comisiones parlamentarias que finalizaron con la creación en 1997 de una comisión de seguimiento de la PACE.

<sup>1474</sup> APCE, *Directive 485 (1993) Politique générale du Conseil de l'Europe*, 3 février 1993, § 2.

<sup>1475</sup> APCE, *Résolution 1031 (1994) Respect des engagements pris par des états membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe*, 14 avril 1994.

<sup>1476</sup> Apunta Malenovsky que la forma adoptada por la PACE (directiva y no resolución) es extraña, ya que la directiva queda relegada a cuestiones internas, mientras que la resolución es un acto más habitual cuyo objetivo muestra que el mecanismo nació por la voluntad de un Estado y no tanto por la voluntad política de la PACE; MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements ... », *op. cit.*, p. 641.

<sup>1477</sup> PACE, *Resolution 1031 (1994) Honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe*, § 8.

obligaciones asumidas por *todos* los Estados miembros por el mero hecho de formar parte del CdE<sup>1478</sup>. En caso de incumplimiento de sus compromisos “libremente adquiridos”, esta Resolución preveía como consecuencias el recurso a las disposiciones pertinentes del Estatuto del CdE y del reglamento de la PACE<sup>1479</sup>.

En 1995, y para reforzar el procedimiento de seguimiento, la Directiva 488 y la Resolución 1031 fueron remplazadas por la *Directiva n° 508*, que sometía a control tanto los compromisos de los nuevos Estados miembros del CdE como las obligaciones de todos los Estados miembros del CdE. La PACE solicitó a su comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos (por medio de un informe) y a la comisión de asuntos políticos (por medio de otro informe) que velara por el respeto de las obligaciones y compromisos en todos los Estados miembros. Esta Directiva también impuso sanciones en caso de incumplimiento continuado de los compromisos por parte de los Estados miembros: por un lado, la no ratificación de los poderes de una delegación parlamentaria nacional, y por otro lado, una recomendación al Comité de Ministros solicitándole llevar a cabo una de las acciones previstas en el art. 8 del Estatuto del CdE<sup>1480</sup>. En este sentido, durante la aplicación de esta directiva, la PACE realizó el procedimiento de seguimiento de las obligaciones y compromisos de Albania y Estonia, adoptando sendas recomendaciones en las que, además de poner fin al procedimiento de seguimiento para Estonia<sup>1481</sup>, anunció las medidas que el Comité de Ministros debía llevar a cabo para ayudar a ambos Estados miembros a respetar sus obligaciones y compromisos<sup>1482</sup>. Con esta acción, la PACE pretendía no sólo guiar a los Estados, sino también ayudarles a través de una asistencia continua (ayuda financiera o análisis jurídico) y por medio de peticiones dirigidas al Comité de Ministros.

Sin embargo, en 1997 la PACE adoptó la *Resolución 1115 (1997)*<sup>1483</sup>, que sustituyó y derogó la Directiva n° 508, por la que se estableció el proceso de seguimiento de la PACE, creando así la

---

<sup>1478</sup>PACE, Resolution 917 (1989)1 *Special guest status with the Parliamentary Assembly*, 11 May 1989; PACE, Resolution 920 (1989) *Special guest status with the Parliamentary Assembly (Amendment of the Assembly's Rules of Procedure)*, 5 July 1989; PACE, Resolution 1009 (1993) *Amendment of Rule 55 a of the Assembly's Rules of Procedure (special guest status)*, 3 September 1993.

<sup>1479</sup> Conseil de l'Europe, « Note préparée par le Greffe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le mécanisme de suivi du respect des obligations et engagements de l'Assemblée parlementaire », *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, 10 mars 1997, p. 91 ; APCE, *La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire*, AS/Mon/INF(2013)06rev3, op. cit., p. 1.

<sup>1480</sup> Conseil de l'Europe, « Note préparée par le Greffe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le mécanisme de suivi du respect des obligations et engagements de l'Assemblée parlementaire », *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements ...*, op. cit., p. 91.

<sup>1481</sup> PACE, Résolution 1117 (1997)1 *Respect des obligations et engagements contractés par l'Estonie*, 30 janvier 1997 ;

<sup>1482</sup> PACE, Recommandation 1312 (1997) *sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie*, 29 janvier 1997 ; Recommandation 1313 (1997) *sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Estonie*, 30 janvier 1997.

<sup>1483</sup> Esta Resolución ha sido modificada por los siguientes instrumentos: APCE, Résolution 1431 (2005)1 *Ouverture d'une procédure de suivi et dialogue post-suivi*, 18 mars 2005 ; APCE, Résolution 1515 (2006) *Evolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (mai 2005-juin 2006)*, 29 juin 2006 ; APCE, Résolution 1698 (2009)1 *Modifications de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire*, 20 novembre 2009 ; APCE, Résolution 1710



Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros del CdE, también llamada *Comisión de seguimiento*, compuesta además de sus miembros, por los presidentes de la comisión de asuntos jurídicos y de la comisión de asuntos políticos. El *modus operandi* de esta comisión de seguimiento se basa en cuatro ejes: un enfoque de largo plazo y sin confrontaciones basado en la persuasión para resolver cualquier problema específico de los países en los que se lleva a cabo el mecanismo de seguimiento; el carácter político del seguimiento parlamentario; la toma en consideración del contexto geopolítico y las preocupaciones internas de los países; y un diálogo confidencial, centrado en temas bien definidos, con la delegación parlamentaria nacional del Estado miembro para el que se inicia o prevé el seguimiento<sup>1484</sup>.

Tras una primera ola de adhesiones rápidas al CdE por parte de algunos Estados de Europa central y oriental<sup>1485</sup>, las lagunas presentadas por otros Estados candidatos corrían el riesgo de alargar injustificadamente el procedimiento de adhesión. Por este motivo la PACE decidió sistematizar una “práctica consistente en otorgar opiniones favorables que no dejaron de señalar en ningún momento todas aquellas deficiencias, así como exigir que determinara un plazo en el período posterior a la adhesión del candidato al Consejo de Europa”<sup>1486</sup>. Esta sistematización comenzó tímidamente en 1993 y se consolidó a partir de 1995 con la opinión relativa a la adhesión de Letonia. Las opiniones posteriores incorporaban ya una lista de compromisos concretos relativos principalmente a la firma y ratificación de determinados convenios, pero también sobre la modificación de legislación.

Hasta 1995 el único compromiso que exigía la PACE en materia electoral a los nuevos candidatos al CdE era la ratificación del protocolo 1 del CEDH y se contentaba únicamente con que, por un lado, el Estado estuviese dispuesto a cumplir con determinadas disposiciones y, por otro lado, que llevase a cabo las reformas legales necesarias<sup>1487</sup>. Sin embargo, este compromiso cambió a partir de la opinión relativa a la adhesión de Ucrania al CdE que determinó que, en el plazo de un año después de su entrada al CdE, debían adoptarse nuevas leyes sobre elecciones y una ley sobre

---

(2010)1 *Mandat des corapporteurs de la commission de suivi*, 12 mars 2010 ; APCE, Résolution 1936 (2013)1 *Harmonisation des dispositions réglementaires et para réglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue post suivi*, 31 mai 2013.

<sup>1484</sup> APCE, Résolution 1155 (1998) *Evolution des procédures de suivi de l'Assemblée (avril 1997/avril 1998)*, 21 avril 1998, §§ 3.1, 3.2, 3.3, 3.4.

<sup>1485</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Avis n°153 (1990) *relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, 2 octobre 1990 ; APCE, Avis n° 154 (1990) *relatif à la demande d'adhésion de la Pologne au Conseil de l'Europe*, 2 octobre 1990 ; APCE, Avis n° 155 (1991) *relatif à la demande d'adhésion de la République fédérative tchèque et slovaque au Conseil de l'Europe*, 30 janvier 1991 ; APCE, Avis n° 161 (1992) *relatif à la demande d'adhésion de la Bulgarie au Conseil de l'Europe*, 5 mai 1992 ; APCE, Avis n° 168 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de Lituanie au Conseil de l'Europe*, 11 mai 1993 ; APCE, Avis n° 169 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de la Slovénie au Conseil de l'Europe*, 12 mai 1993 ; APCE, Avis n° 170 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de Estonie au Conseil de l'Europe*, 13 mai 1993.

<sup>1486</sup> MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements ... », op. cit., p. 636.

<sup>1487</sup> PACE, Opinion 188 (1995) *Application by Moldova for membership of the Council of Europe*, 27 June 1995; PACE, Opinion 191 (1995) *Application by The former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the Council of Europe*, 27 September 1995.

partidos políticos<sup>1488</sup>. El 15 de marzo de 1996, y para cumplir las condiciones de su adhesión, Croacia se comprometió a cumplir las recomendaciones de los observadores electorales del CdE y de otras OIGs enunciadas en sus últimas elecciones y relacionadas principalmente con irregularidades con las minorías; las listas electorales; el secreto del voto; la independencia del organismo de radiotelevisión; y la creación de un censo y de un número de escaños concreto para la diáspora<sup>1489</sup>. En 1999, la PACE solicitó a Georgia que modificara, dentro de los tres años siguientes a su adhesión, la ley de autonomía y administración local para permitir que pudieran elegirse democráticamente los alcaldes en lugar de que se nombraran<sup>1490</sup>. A partir de las últimas adhesiones al CdE, y en un ejercicio de sistematización, la PACE solicitó a cinco de los nuevos Estados (Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro) que modificaran su legislación interna en materia electoral, principalmente su ley electoral, la ley relativa a la comisión electoral central y al censo electoral, para que tanto los actores políticos como los observadores electorales pudieran aceptar los resultados y considerar las elecciones como libres y justas<sup>1491</sup>. Sin embargo, existen dos excepciones a este listado de últimas incorporaciones al CdE: Rusia y Mónaco. Ambas opiniones de adhesión se caracterizaron por no contener ningún requisito electoral particular. A nuestro parecer, sorprende considerablemente que ningún compromiso electoral haya sido solicitado a Rusia, cuando en la práctica los informes electorales de la PACE y de la OSCE no han hecho sino poner de manifiesto una larga lista de recomendaciones de gran calado.

Destaca igualmente la relación de Bielorrusia con el CdE. Si bien el 16 de septiembre de 1992 Bielorrusia obtuvo el estatuto de invitado especial<sup>1492</sup>, la Mesa de la PACE decidió retirárselo el

<sup>1488</sup> APCE, Avis 190 (1995) *Demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe*, § 11.5

<sup>1489</sup> APCE, *Demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, Rapport, Doc. 7510, 29 mars 1996*, § 8 xix ; APCE, Avis n° 195 (1996) *relatif à la demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe*, 24 avril 1996, § 9 xix. INFORME OSCE.

<sup>1490</sup> APCE, Avis n° 209 (1999) *relatif à la demande d'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe*, 27 janvier 1999, § 10.1. h)

<sup>1491</sup> APCE, Avis n° 221 (2000) *relatif à la demande d'adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe*, 28 juin 2000, § 13. 3. h), i) ; APCE, Avis n° 222 (2000) *relatif à la demande d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe*, 28 juin 2000, § 14. 3 ; APCE, Avis n° 234 (2002) *relatif à la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe*, 22 janvier 2002, § 15. 4. b) ; APCE, Avis n° 239 (2002) *relatif à la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe*, 24 septembre 2002, § 12. 3. g) ; APCE, Avis n° 261 (2007) *relatif à la demande d'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe*, 17 avril 2007, § 18. 2. 2. 16.

<sup>1492</sup> Para responder a esa oleada de solicitudes para adherirse al CdE y familiarizar a los Estados solicitantes con los principios y el funcionamiento de la organización, la PACE creó la figura de estatuto de invitado especial. Establecida en 1989 con la idea de crear unos lazos más estrechos entre la PACE y los parlamentos de los Estados de Europa central y oriental, dicho estatuto imponía a aquellos Estados solicitantes la aceptación de una serie de instrumentos política y jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos, tales como el Acta final de Helsinki de 1975, los instrumentos adoptados en las conferencias de la antigua CSCE y haber ratificado los Pactos de la ONU relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>1492</sup>. Este estatuto concedía el derecho de participar en los trabajos de la PACE con todos los derechos con la salvedad del derecho de voto y del derecho a depositar propuestas de enmiendas a determinados textos. Para mayor información véase: FLAUSS, J. F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *European Journal of International Law*, Volume 5, n° 3, 1994, p. 403 (pp. 401-422); KLEBES, H. « L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est : réalisation du rêve des pères fondateurs », *Les cahiers de l'Espace Europe*, n° 10, mai 1997, p. 9-27 ; EVANS, P., SILK, P., « Les relations entre l'Assemblée et le Comité de Ministres », *Assemblée parlementaire - Pratique et procédure*, Rédacteurs Council of Europe, 11e édition, 2012, pp. 83-95 ; MALENOVSKY, J., « Suivi

13 de enero de 1997 tras el informe de la MOE de la PACE en el marco del referéndum constitucional de 1996<sup>1493</sup>. Este informe recomendó la suspensión de dicho estatuto, lo que produjo la suspensión del proceso de adhesión al CdE<sup>1494</sup>. Con la idea de integrar a todos los Estados europeos<sup>1495</sup>, el CdE continuó manteniendo un diálogo con Bielorrusia y desempeñando actividades de cooperación<sup>1496</sup>. Así, quince años después de su invitación previa (2001), las autoridades bielorrusas invitaron a la PACE a observar sus elecciones presidenciales de 2016. El informe de la PACE concluyó que, aunque la organización de las elecciones había sido efectiva y que se habían realizado esfuerzos para resolver algunos problemas existentes, las “deficiencias sistémicas”<sup>1497</sup> eran todavía visibles. Tres años más tarde, el informe electoral de la PACE concluyó que las elecciones parlamentarias anticipadas de 2019 no cumplieron con los estándares internacionales, que se habían golpeado las libertades fundamentales y que no se garantizó la integridad del proceso electoral<sup>1498</sup>. En este sentido, la PACE determinó que debía aumentar su participación “en la observación de elecciones en Estados no miembros y en las principales iniciativas internacionales relacionadas con el establecimiento de normas electorales”<sup>1499</sup>.

La PACE lleva a cabo un procedimiento de seguimiento global de las obligaciones y de los compromisos suscritos por los Estados miembros en el momento de su adhesión al CdE, entre los que se encuentran el cumplimiento de las recomendaciones de los observadores electorales del CdE y la modificación de su legislación electoral. Este procedimiento global se caracteriza por cuatro etapas: en primer lugar, un procedimiento de seguimiento completo, en segundo lugar, un diálogo de postseguimiento, en tercer lugar, informes de examen periódico y finalmente informes sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas de un Estado miembro.

En primer lugar, el *procedimiento de seguimiento completo* consiste, por un lado, en visitas periódicas de un par de relatores, que mantienen un diálogo permanente con las autoridades, y, por

---

des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *op. cit.*, p. 636-638 ; KLEBES, H., « Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », *Romanian Journal of International Affairs*, n° 3, 1995, p. 35-55.

<sup>1493</sup> APCE, *Rapport d'information sur la visite à Minsk (Belarus) de la Commission ad hoc (24-27 novembre 1996)*, 24 janvier 1997, Doc 7699 Addendum IV.

<sup>1494</sup> APCE, *Rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente de l'Assemblée (25 septembre 1998- 25 janvier 1999)*, 25 janvier 1999, Doc. 8292 Addendum II.

<sup>1495</sup> En septiembre de 2012, en su respuesta a la Recomendación 1992 (2012) de la PACE, el Comité de Ministros recordó que su objetivo estratégico seguía siendo la integración de Bielorrusia en el Consejo de Europa sobre la base de los valores y principios de la Organización, de conformidad con la Declaración de la Cumbre de Varsovia de mayo de 2005.

<sup>1496</sup> Para mayor información sobre las diferentes actividades de cooperación y asistencia técnica que desarrolla el Consejo de Europa en Bielorrusia, véase la Oficina de la Dirección General de Programas del Consejo de Europa (<https://www.coe.int/fr/web/programmes/belarus>).

<sup>1497</sup> APCE, *Observation des élections législatives au Bélarus (11 septembre 2016)*, Doc. 14158, 10 octobre 2016, § 61.

<sup>1498</sup> APCE, *Observation des élections législatives anticipées au Bélarus (17 novembre 2019)*, Doc. 15012, 13 décembre 2019, § 101.

<sup>1499</sup> APCE, *Résolution 1506 (2006) Relations extérieures du Conseil de l'Europe*, 26 juin 2006, §23.10.

otro lado, en debates plenarios ocasionales para asegurar que los progresos y los problemas de un Estado se evalúan de manera real. Este procedimiento se aplica actualmente a once Estados del CdE (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, República de Moldavia, Polonia, Federación de Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania). En segundo lugar, aquellos Estados que, tras encontrarse en el procedimiento de seguimiento completo, han hecho progresos considerables y han avanzado pueden pasar a la etapa del *diálogo de postseguimiento*. Éste es un procedimiento menos intenso que el anterior que implica un número limitado de cuestiones pendientes por parte del Estado analizado. En la actualidad son tres los Estados que participan de este diálogo, esto es, Bulgaria, Montenegro y Macedonia del Norte. En la etapa llamada “*informes de examen periódico*” el comité de seguimiento de la PACE se encarga de preparar revisiones periódicas de todos los Estados miembros del CdE que no se encuentren ni bajo un procedimiento de seguimiento completo ni tampoco participen en un diálogo de postseguimiento. El orden y la frecuencia de estos informes lo decidirá el comité de seguimiento de la PACE de acuerdo con su método de trabajo interno; el objetivo es producir informes de revisión periódicos sobre todos los Estados miembros. El comité de seguimiento se encuentra en la actualidad preparando informes de examen periódicos sobre tres Estados, Hungría, Malta y Rumanía. Finalmente, el comité puede preparar *informes específicos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas de cualquier Estado miembro* cuando los acontecimientos particulares así lo justifiquen.

- i) Los informes electorales de las MOEs como aspecto crucial del procedimiento de seguimiento

La OE tiene para la PACE una gran importancia, en la medida en que le permite evaluar la situación política general del Estado anfitrión, así como su nivel de democracia<sup>1500</sup>. A este respecto, fue en 1994 cuando la PACE calificó el mecanismo de seguimiento como un “medio para estimular y guiar la consolidación de la democracia en los Estados que pasaron a ser miembros tras la Resolución 917 (1989)”<sup>1501</sup>. Es, pues, importante el hecho de que la PACE observe elecciones/referéndums de manera sistemática en todos aquellos Estados cuyo parlamento haya solicitado (u ostente) el estatuto de invitado especial; el estatuto de socio por la democracia<sup>1502</sup>; en aquellos Estados que hayan solicitado su adhesión al CdE; o los que estén sujetos a un procedimiento de seguimiento o diálogo de postseguimiento<sup>1503</sup>. Ello le permite asociar la OE al ejercicio del seguimiento de los compromisos adquiridos por los Estados. Baste destacar que las MOEs y las Misiones de Observación de referéndums (en adelante, MOR) en un Estado sujeto a un procedimiento de seguimiento (así como a los otros tres supuestos anteriores) constituye un

---

<sup>1500</sup> PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Elect (2019) 5, 20 août 2019, §1.

<sup>1501</sup> PACE, Résolution 1031 (1994), op. cit. § 6.

<sup>1502</sup> Este estatuto cuenta actualmente con los parlamentos de Jordania, Kirguistán, Marruecos y Palestina.

<sup>1503</sup> ACPE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Elect (2019) 5, 20 août 2019, § 2 ; ACPE, *Observation des élections - Guide pratique pour les parlementaires*, Conseil de l'Europe, janvier 2014, p. 7 ;

derecho inalienable de la Asamblea<sup>1504</sup>, aunque no una obligación. Será la Mesa de la PACE quien tome la decisión de llevar a cabo una MOE o una MOR siempre y cuando reciba una invitación de un Estado miembro sometido al mecanismo de seguimiento o al diálogo de postseguimiento. En este sentido, han sido numerosos los casos en los que la PACE observó elecciones tanto en los Estados del diálogo de postseguimiento (Bulgaria<sup>1505</sup>, Montenegro<sup>1506</sup> y Macedonia del Norte<sup>1507</sup>) como de aquellos Estados cuyo parlamento disfruta del estatuto de socio para la democracia<sup>1508</sup>. La falta de cooperación de un Estado con la PACE o su rechazo a aceptar una MOE puede dar lugar a las mismas sanciones previstas en el marco del procedimiento de seguimiento, esto es: a) a un debate durante la PACE o durante la reunión del Comité Permanente tras dichas elecciones en cuestión; b) el enfriamiento del procedimiento de adhesión; c) la retirada del estatuto de invitado especial o de socio para la democracia; d) o se ponen en entredicho los poderes de una delegación parlamentaria nacional.

El proceso de seguimiento efectuado por la PACE tanto de aquellos Estados sujetos a un seguimiento completo, como de aquellos Estados que participan en un diálogo de postseguimiento, tendrá en cuenta los informes de las MOEs<sup>1509</sup>. El Comité *ad hoc* creado por la Mesa de la PACE para efectuar una MOE/MOR estará compuesto por un máximo de 40 miembros, así como *de oficio* por los relatores del comité de seguimiento o del comité de asuntos políticos y democracia del Estado anfitrión<sup>1510</sup>. En el año 2015, la Mesa de la PACE adoptó unas reglas por las que se animaba a los relatores responsables del procedimiento de seguimiento o del diálogo de

---

<sup>1504</sup> ACPE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Elect (2019) 5, 20 août 2019, §2.

<sup>1505</sup> PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (26 March 2017)*, Doc. 14294, 24 April 2017; PACE, *Observation of the presidential election in Bulgaria (6 and 13 November 2016)*, Doc. 14237, 23 January 2017; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (5 October 2014)*, Doc. 13642, 17 November 2014; PACE, *Observation of the presidential election in Bulgaria (23 and 30 October 2011)*, Doc. 12796, 24 November 2011;

PACE, *Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)*, Doc. 12008, 16 September 2009.

<sup>1506</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (15 April 2018)*, Election observation report, Doc. 14564, 31 May 2018; *Observation of the presidential election in Montenegro (7 April 2013)*, Election observation report, Doc. 13217, 30 May 2013.

<sup>1507</sup> PACE, *Observation of the presidential election in North Macedonia (21 April and 5 May 2019)*, Doc. 14897, 23 May 2019; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (11 December 2016)*, Doc. 14238, 23 January 2017; PACE, *Observation of the presidential election (13 and 27 April 2014) and of the early parliamentary elections (27 April 2014) in "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Doc. 13517, 26 May 2014.

<sup>1508</sup> Véase: PACE, *Observation of the presidential election in Tunisia (23 November and 21 December 2014)*, Doc. 13672, 26 January 2015; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Tunisia (26 October 2014)*, Doc. 13654, 16 December 2014; *Observation of the presidential election in Kyrgyzstan (15 October 2017)* Election observation report, Doc. 14438, 23 November 2017; *International Election Observation Mission, Kyrgyz Republic – Presidential Election, 15 October 2017*. Considérese que el art. 60 del Estatuto de la PACE establece que la Asamblea podrá otorgar el estatuto de socio para la democracia a los parlamentos nacionales de los Estados no miembros del Consejo de Europa de las regiones vecinas, que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 60.2 y las condiciones específicas establecidas por la Asamblea.

<sup>1509</sup> ACPE, *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)*, Doc. 15031, 13 janvier 2020, § 4.

<sup>1510</sup> ACPE, *Lignes directrices pour l'observation ...*, *op. cit.*, § 5.

postseguimiento de un país concreto a participar en dichas MOEs, pero sin ostentar la presidencia de las mismas, lo que “permitía distinguir entre la OE como tal y las actividades de seguimiento o postseguimiento”<sup>1511</sup>.

Los informes electorales redactados por las diferentes MOEs son una herramienta objetiva para determinar si los compromisos en materia electoral adquiridos por los Estados en el momento de su adhesión al CdE han sido respetados o no. Por este motivo, la Comisión de seguimiento de la PACE utiliza dichos informes con la finalidad de evaluar el cumplimiento de dichas obligaciones y compromisos asumidos por un Estado en el momento de su adhesión al CdE.

Son varios los Estados miembros del CdE, cuyo respeto de sus obligaciones y compromisos ha sido ensalzado por la PACE. Con un procedimiento de seguimiento creado de acuerdo con la Orden 488 (1993)<sup>1512</sup> y la Orden 508 (1995)<sup>1513</sup>, Estonia destaca en primer lugar por ser el primer país de Europa central y oriental en salir del procedimiento de seguimiento de la PACE; su diálogo de postseguimiento terminó igualmente en diciembre de 2000. En segundo lugar, y a pesar de su incorporación al CdE en 1993<sup>1514</sup>, el procedimiento de seguimiento de la República Checa terminó apenas cuatro años más tarde (en septiembre de 1997)<sup>1515</sup>, y el diálogo postseguimiento en 2004, lo que le permitió acceder también a la UE. En tercer lugar, a pesar de integrarse al CdE en 1996, Croacia estuvo bajo el procedimiento de seguimiento de la PACE hasta el año 2000, y fue en el año 2003 cuando la Mesa de la PACE decidió cerrar el diálogo postseguimiento a la luz de los progresos realizados<sup>1516</sup>.

Desde sus inicios en 1997, los informes de la Comisión de seguimiento de la PACE han puesto de relieve el incumplimiento de las obligaciones y compromisos por parte de un gran número de Estados miembros del CdE<sup>1517</sup>, a pesar de haber integrado la organización hace más de tres lustros. Aunque pudiera parecer paradójica, sorprende el cambio de postura de la PACE en relación con el progreso de su procedimiento de seguimiento debido al carácter político del ejercicio. En este sentido, si bien en 2011 la PACE destacó que era «lamentable observar que los graves problemas continúa[ba]n obstaculizando el desarrollo adecuado de las elecciones en varios países sujetos a

---

<sup>1511</sup> PACE, *Carnet de bord de la réunion tenue à Paris (5 mars 2015)*, AS/Bur/CB (2015) 03, 9 mars 2015, §Annexe 2, D. v).

<sup>1512</sup> PACE, Order 488 (1993) *Honouring of commitments entered into by new member states*, 29 June 1993.

<sup>1513</sup> PACE, Order 508 (1995) *Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe*, 26 April 1995.

<sup>1514</sup> De conformidad con el Dictamen 174 (1993) de la PACE y la Resolución (93) 32 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

<sup>1515</sup> PACE, Recommendation 1338 (1997) *Obligations and commitments of the Czech Republic as a member State*, 22 September 1997.

<sup>1516</sup> PACE, “The progress of the Assembly’s monitoring procedure (October 2014-August 2015)”, *Periodic review report of countries not under the monitoring procedure sensu stricto or engaged in a post-monitoring dialogue*, Doc. 13868 Part 4, 14 September 2015, § 1.

<sup>1517</sup> PACE, Monitoring Committee: work overview, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), AS/Mon/Inf (2020) 09, 15 May 2020, Annex II, p. 50.

un procedimiento de seguimiento”<sup>1518</sup>, esta opinión cambió al año siguiente al reconocer que observaba “con satisfacción que el cumplimiento de los compromisos y obligaciones ha[bía] progresado en varios países en el marco del procedimiento de seguimiento”<sup>1519</sup>. Además, merece la pena destacar que en un mismo documento la PACE se felicitaba, por un lado, de la evolución positiva de aquellos Estados sometidos a un procedimiento de seguimiento o a un diálogo de postseguimiento, y, por otro lado, “se inquieta[ba] de las lagunas que permanecen en tales Estados, ya que comprometen la consolidación democrática de dichos Estados y son contrarias a las obligaciones y compromisos adquiridos en el momento de su adhesión”<sup>1520</sup>.

Es importante distinguir, por un lado, aquellos Estados a los que se les exigió un compromiso electoral en el momento de su adhesión al CdE, de aquellos otros Estados a los que no se les solicitó este requisito. Como ejemplo de Estados a los que se les exigió un compromiso electoral en el momento de su adhesión al CdE y que no han sabido alinearse con los estándares internacionales destacan, entre otros, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina y Moldavia.

Por cuanto se refiere a Armenia, la PACE expresó su “profunda decepción por la celebración de las elecciones presidenciales en febrero y marzo de 2003 y las elecciones parlamentarias de mayo de 2003, que dieron lugar a graves irregularidades y a un fraude masivo”<sup>1521</sup>, lo que condujo a los observadores electorales internacionales a determinar que el proceso electoral no había cumplido con los estándares internacionales. Por ello la PACE invitó a las autoridades armenias a llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre el fraude electoral cometido<sup>1522</sup>. Aunque este fraude no cambió el resultado de las elecciones, la PACE expresó su profunda decepción por la celebración de las elecciones<sup>1523</sup>. Si bien la PACE reconoció en el año 2008 las mejoras realizadas por Armenia para cumplir con sus obligaciones y compromisos<sup>1524</sup>, una resolución determinó que debería considerarse la posibilidad de suspender los derechos de voto de la delegación armenia de la PACE en caso de no haberse realizado ningún avance para la sesión de junio de la PACE de 2008<sup>1525</sup>. Finalmente, no hubo consecuencias y no se suspendieron los derechos de voto de los miembros de la delegación parlamentaria armenia a la PACE<sup>1526</sup>. En el marco de las elecciones legislativas anticipadas de 2018, una MOEI en la que participaba la PACE certificó que en tales elecciones se habían respetado las libertades fundamentales. En la medida en que los observadores electorales

---

<sup>1518</sup> ACPE, Résolution 1827 (2011) *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2010 – mai 2011)*, 24 juin 2011, § 9.

<sup>1519</sup> ACPE, Résolution 1895 (2012) *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2011 mai 2012)*, 29 juin 2012, § 12.

<sup>1520</sup> ACPE, Résolution 2325 (2020) *Version provisoire L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)*, §3.

<sup>1521</sup> PACE, Resolution 1532 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Armenia*, 23 January 2007, § 12.

<sup>1522</sup> *Ibid.*, § 12.2.

<sup>1523</sup> PACE, Resolution 1374 (2004) *Honouring of obligations and commitments by Armenia*, 28 April 2004, §7.2.

<sup>1524</sup> ACPE, Résolution 1532 (2007) *Respect des obligations et des engagements de l'Arménie*, 23 janvier 2007, §9.

<sup>1525</sup> ACPE, Resolution 1609 (2008) *The functioning of democratic institutions in Armenia*, 17 April 2008, §13.

<sup>1526</sup> ACPE, Résolution 1643 (2009) *La mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée*, 27 janvier 2009, § 11.

no identificaron en estos comicios todos los problemas identificados en los comicios anteriores (compra de votos o denuncias de mal uso de los recursos públicos), la comisión de seguimiento de la PACE reconoció que se había producido “un cambio importante con respecto a las elecciones legislativas de abril de 2017”<sup>1527</sup>. Y aunque el informe electoral elogió tanto el trabajo transparente y profesional de la Comisión Electoral Central como el desarrollo pacífico de las elecciones, se puso de relieve la falta de responsabilidad y de transparencia del marco establecido para la financiación de la campaña electoral, exigiendo una serie de mejoras<sup>1528</sup>.

Azerbaiyán<sup>1529</sup> es otro de los países donde la PACE ha observado de cerca y con una atención particular el desarrollo de sus obligaciones y compromisos adquiridos en materia electoral. Baste señalar que ninguna de las elecciones celebradas desde su ingreso al CdE en el año 2001 hasta 2008 había cumplido los estándares internacionales<sup>1530</sup>. Además, en el marco de las elecciones celebradas en 2003, la PACE señaló que “no [se] cumplieron los estándares internacionales generalmente aceptados en muchos aspectos”<sup>1531</sup>, y que la falta de transparencia del proceso, unido a la conducta de la administración electoral, favorecieron la falsificación de los resultados electorales sembrando serias dudas sobre el ganador de dichos comicios. Por este motivo, la PACE dio un ultimátum afirmando que, si antes de junio de 2004 no se producían los avances necesarios, se podría solicitar que la PACE “reconsider[as]e la ratificación de las credenciales de la delegación parlamentaria de Azerbaiyán ante el Consejo de Europa, de conformidad con el art. 12 de la Resolución 1115 (1997) y del art. 9 de su Reglamento”<sup>1532</sup>. Sin embargo, esta intimidación quedó en papel mojado y la PACE consideró las elecciones del año 2005 como “un test para la credibilidad democrática del país”<sup>1533</sup>. La realidad fue bien distinta y tales comicios no sólo incumplieron los estándares internacionales<sup>1534</sup>, sino que además fueron fuertemente criticados por la MOE/PACE debido a un gran número de “violaciones inaceptables”<sup>1535</sup> que permitieron decidir que dichos comicios quedasen sujetos a las disposiciones del art. 8.2.b) del Reglamento de la

---

<sup>1527</sup> ACPE, *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)*, Doc. 15031 13 janvier 2020, §24

<sup>1528</sup> Ibid.

<sup>1529</sup> Azerbaiyán accedió al Consejo de Europa el 25 de enero de 2001 tras la Opinión 222(2000) de la Asamblea Parlamentaria *relativa a la petición de adhesión de Azerbaiyán al Consejo de Europa* y la resolución (2000) 14 del Comité de Ministros. Gracias a la Resolución 1115(1997) de la Asamblea Parlamentaria *relativa a la creación de una comisión de la Asamblea para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros del Consejo de Europa (comisión de seguimiento)*, inició su procedimiento de seguimiento.

<sup>1530</sup> ACPE, Résolution 1614 (2008) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 24 juin 2008, § 2 ; PACE, Résolution 1456 (2005) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 22 juin 2005, § 1.

<sup>1531</sup> ACPE, Résolution 1358 (2004) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 27 janvier 2004, § 6.1.

<sup>1532</sup> Ibid., § 16.

<sup>1533</sup> ACPE, Résolution 1480 (2006) *Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles*, 25 janvier 2006, §2.

<sup>1534</sup> OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, *Partial Repeat Parliamentary Elections (13 May 2006)*, Republic of Azerbaijan, Warsaw, 23 June 2006, p. 2; OSCE/ODIHR, *Parliamentary elections (6 November 2005)*, Republic of Azerbaijan, Final Report, Warsaw, 1 February 2006, p. 5; PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, Doc. 10751, 29 November 2005, §§8, 47, 48, 49.

<sup>1535</sup> ACPE, Résolution 1480 (2006), op. cit., § 3.



PACE, esto es “a la falta constante del respeto de las obligaciones y compromisos”<sup>1536</sup>. Aunque la Comisión Central Electoral y el TC azerí invalidaron los resultados electorales en 10 distritos de una forma nada transparente, se convocó la repetición en tales distritos de las elecciones parlamentarias (13 de mayo de 2006) no sin antes conocer que la PACE, por un lado, había ratificado los poderes de la delegación parlamentaria azerí y, por otro lado, había informado a Azerbaiyán que debía tener en cuenta una serie de medidas urgentes para garantizar que esos nuevos comicios repetidos cumplieran los principios democráticos<sup>1537</sup>. La repetición parcial de las elecciones parlamentarias reflejó algunas mejoras<sup>1538</sup>, no obstante, la PACE concedió una nueva licencia a Azerbaiyán debido a que “la cooperación entre el CdE y Azerbaiyán sigue siendo esencial para el desarrollo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en este país”<sup>1539</sup>.

Aunque no haya sido el mejor ejemplo a seguir del elenco de Estados que componen el CdE, no todo han sido sombras en la actitud del país caucásico, que ha realizado esfuerzos, aunque de forma limitada, para cumplir con algunas de sus obligaciones y compromisos. Tras la solicitud de la PACE en 2007, Azerbaiyán enmendó su código electoral antes de la celebración de elecciones en 2008<sup>1540</sup>. Sin embargo, y a pesar de las recomendaciones de la CdV, numerosos aspectos esenciales quedaron fuera de dicha reforma, tales como la composición de la comisión electoral central y las comisiones territoriales, el registro de candidatos, los observadores electorales, la lista electoral, o los procedimientos de queja<sup>1541</sup>. Destacan también las declaraciones de la MOE/PACE y de la MOE/PE en el marco de las elecciones presidenciales de 2013, que señalaron que el proceso electoral se había llevado a cabo de manera libre, justa y transparente, aunque eran deseables mejoras al marco electoral<sup>1542</sup>.

Azerbaiyán es un claro ejemplo de Estado donde se aprecian claramente las cuatro características del seguimiento efectuado por la PACE indicadas con anterioridad, tales como un seguimiento libre de toda confrontación, el carácter político, donde cuenta el contexto geopolítico, y en el que existe un diálogo confidencial con las autoridades del Estado en cuestión<sup>1543</sup>. Sin embargo, a pesar de los tímidos avances efectuados por el Estado caucásico en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, es importante poner de manifiesto que el código electoral azerí sigue sin introducir

---

<sup>1536</sup> Ibid., op. cit., § 10.

<sup>1537</sup> ACPE, Résolution 1505 (2006) *Mise en œuvre de la Résolution 1480 (2006) sur la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan*, 26 juin 2006, §2.

<sup>1538</sup> OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, *Partial Repeat Parliamentary Elections (13 May 2006)*, Republic of Azerbaijan, op. cit., p. 2.

<sup>1539</sup> Ibid., § 12.

<sup>1540</sup> ACPE, Résolution 1545 (2007) *Respect des obligations et des engagements de l'Azerbaïdjan*, 16 avril 2007, § 6.5.

<sup>1541</sup> ACPE, Résolution 2062 (2015) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 23 juin 2015, § 4 ; ACPE, Résolution 1750 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 24 juin 2010, § 17.1.

<sup>1542</sup> ACPE, Résolution 2062 (2015) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 23 juin 2015, § 4.

<sup>1543</sup> ACPE, Résolution 1155 (1998) *Evolution des procédures de suivi de l'Assemblée (avril 1997 avril 1998)*, op. cit., § 3.

todas aquellas reformas indicadas por la CdV y la OSCE/ODIHR<sup>1544</sup>. Esto nos conduce a preguntarnos, en primer lugar, si esta postura paternalista del CdE con respecto a Azerbaiyán, consistente en ayudar a este Estado sin obtener a cambio resultados fehacientes a corto plazo, beneficia a la organización paneuropea y si, por otro lado, la no imposición de una sanción concreta a Azerbaiyán no le resta credibilidad al CdE en su calidad de guardián de los derechos humanos, la democracia y del Estado de Derecho. A nuestro parecer, este *modus operandi* de la PACE ha permitido obtener más réditos al CdE, por escasos que estos sean. Esto conduce a preguntarnos qué debería hacer el CdE ante aquellos Estados miembros cuya voluntad política es prácticamente inexistente.

Merece la pena destacar la situación en Bosnia y Herzegovina<sup>1545</sup> (en adelante, BiH) cuya reforma constitucional, dirigida para mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas del país, ha sido su talón de Aquiles y no ha conseguido ver todavía la luz. Desde su adhesión al CdE en el año 2002, las autoridades bosnias cumplieron con todos los compromisos formales asumidos en el momento de su adhesión al CdE<sup>1546</sup>. Si bien su Comisión electoral destacó por la profesionalidad durante la organización tanto de las elecciones generales de 2014 como de las elecciones locales de 2016, la PACE no ha cesado en repetir que las elecciones celebradas en BiH en el año 2014 se celebraron sobre una base legal y constitucional que violaba el CEDH<sup>1547</sup> tras el fallo del TEDH en el asunto *Sejdić y Finčić* de 2009<sup>1548</sup>. Baste recordar que éste limitaba el acceso de los miembros de los pueblos “constituyentes” a determinados cargos, de tal manera que sólo los serbios, los croatas y los bosnios podían postular para el cargo de presidente o podían ser elegidos para la Cámara de los Pueblos del Estado. A pesar de las múltiples peticiones de la PACE<sup>1549</sup>, del Comité de Ministros y de la propia sentencia del TEDH, BiH continúa sin efectuar ese cambio legislativo

---

<sup>1544</sup> La CdV y la OSCE/ODIHR adoptaron dictámenes conjuntos sobre las diferentes enmiendas al código electoral de Azerbaiyán en 2008, (CDL-AD(2008)011 *Joint opinion on the Draft Law on Amendments and changes to the electoral code of the Republic of Azerbaijan*; CDL-AD(2008)003 *Joint Interim Opinion on the Draft Amendments to the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan*) y en 2005 (CDL-AD(2005)029 *Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan*).

<sup>1545</sup> Bosnia y Herzegovina integró el Consejo de Europa el 24 de abril de 2002 por medio de la Opinión 234 (2002) on *Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe* y de la Resolución (2202)5 of the *Committee of Ministers*.

<sup>1546</sup> ACPE, Résolution 2201 (2018) *Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2018, § 1.

<sup>1547</sup> ACPE, Résolution 2201 (2018) *Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2018, § 7.

<sup>1548</sup> TEDH, *Sejdić y Finčić c. Bosnia y Herzegovina* (Demandas núms. 27996/05 y 34836/06), op. cit., Parte I.

<sup>1549</sup> APCE, Résolution 1383 (2004) *Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 23 juin 2004, § 3 ; APCE, Résolution 1513 (2006) *Réforme constitutionnelle en Bosnie -Herzégovine*, 29 juin 2006, § 10 ; APCE, Résolution 1626 (2008) *Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 30 septembre 2008, § 8 ; APCE, Résolution 1701 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 26 janvier 2010, § 1 ; APCE, Résolution 1725 (2010) *Besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine*, 29 avril 2010, § 1 ; APCE, Résolution 1855 (2012) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2012, § 2 ; APCE, Recommandation 2025 (2013) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie- Herzégovine*, 2 octobre 2013, § 13 ; APCE, Résolution 2201 (2018) *Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2018, § 8.

y ello aparece reiteradamente en todos los informes de la comisión de seguimiento de la PACE hasta la actualidad.

Esta falta de voluntad ha quedado patente en los diferentes informes de seguimiento de la PACE. Ya en el año 2010, la comisión de seguimiento consideró que, si no se producía la tan deseada modificación constitucional antes de las elecciones de 2010, se pondría en duda “la legitimidad democrática de los miembros de la delegación de Bosnia y Herzegovina”<sup>1550</sup>, por lo que la PACE, por un lado, solicitó a los actores políticos nacionales que iniciaran un diálogo constructivo sobre las posibles enmiendas a la constitución para eliminar así la discriminación constitucional de los “otros”<sup>1551</sup> y, por otro lado, reiteró la necesidad urgente de efectuar una reforma constitucional<sup>1552</sup>. En el año 2012 un grupo de trabajo creado para ejecutar la sentencia del TEDH quedó suspendido debido al absentismo<sup>1553</sup>. También fracasó la comisión mixta de la asamblea parlamentaria de BiH encargada de preparar (antes del 31 de diciembre de 2011) las enmiendas constitucionales y las enmiendas a la ley electoral<sup>1554</sup>. Ante tal actitud, la PACE no tardó en recordar que la no ejecución de la sentencia Sejdić y Finci implicaba no sólo el incumplimiento de BiH de sus obligaciones y compromisos con el CdE, sino que además impedía la entrada en vigor del *Acuerdo de estabilización y asociación* celebrado con la UE, impidiéndole presentar su candidatura a la UE<sup>1555</sup>. También le recordó que desde 2006 a 2013, BiH había realizado pocos progresos en la implementación de ciertos compromisos de clave política contraídos con el CdE<sup>1556</sup>, por lo que la PACE le alertó de que, si las enmiendas no se adoptaban antes de las elecciones de 2014, la participación de BiH como miembro del CdE quedaba en peligro. En señal de apoyo con la PACE, el Comité de Ministros respondió en 2013 a la recomendación de la PACE “compartiendo su preocupación”, instando a las autoridades bosnias a fortalecer la eficacia de las instituciones en todos sus ámbitos (Estado, entidades, autoridades locales) y las medidas legislativas para combatir cualquier discriminación<sup>1557</sup>, así como recordando a la PACE que ya había solicitado a las autoridades bosnias que enmendaran la constitución y la legislación electoral conforme a la sentencia del TEDH<sup>1558</sup>. El Comité de Ministros finalizó asegurándole a la PACE que no dejaba de animar a los líderes de BiH para que resolvieran este problema lo antes posible.

---

<sup>1550</sup> APCE, *Le besoin urgent d’une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine*, Doc. 12222, 27 avril 2010, § 46.

<sup>1551</sup> APCE, Résolution 1701 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 26 janvier 2010, § 9.

<sup>1552</sup> APCE, Résolution 1725 (2010) *Besoin urgent d’une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine*, 29 avril 2010.

<sup>1553</sup> APCE, Résolution 1855 (2012) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2012, § 3.

<sup>1554</sup> *Ibid.*, § 4.

<sup>1555</sup> APCE, Recommandation 2025 (2013) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 2 octobre 2013, § 7.

<sup>1556</sup> *Ibid.*, § 22.

<sup>1557</sup> Comité des Ministres, Réponse à Recommandation 2025 (2013) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, Doc. 13449, APCE, 24 mars 2014, § 3.

<sup>1558</sup> *Ibid.*, § 6.

Cinco años más tarde, en 2018, la PACE señaló que las elecciones de 2014 se celebraron, por segunda vez, sobre la base de un marco legislativo y constitucional contrario al CEDH y que, ante la falta de enmienda constitucional, instaba a todos los actores políticos a adoptar los cambios necesarios a más tardar seis meses antes de las elecciones de octubre de 2018.

Lamentablemente, un año después de las elecciones de 2018, las autoridades bosnias no efectuaron ningún avance a tal punto que, en octubre de 2019, el nuevo consejo de ministros de BiH no había sido constituido<sup>1559</sup>. En tal situación, la PACE recomendó a las autoridades bosnias que cumplieren todas aquellas obligaciones y compromisos derivados de la adhesión de BiH al CdE que no hubiesen cumplido todavía<sup>1560</sup>, y le preocupó que la falta de reforma constitucional y electoral amenazase la estabilidad política y el progreso en BiH<sup>1561</sup>. Por todo lo anterior, y a la espera de la ejecución de su resolución de 2018, la PACE decidió ampliar el seguimiento del cumplimiento por parte de Bosnia y Herzegovina de sus obligaciones y compromisos.

Pero destacan igualmente, como se comentaba con anterioridad, aquellos Estados a los que no se les exigió un compromiso electoral en el momento de su adhesión al CdE, pero que continúan bajo el procedimiento de seguimiento debido a una situación electoral particular. Tal es el caso entre otros de Albania, Rusia y Ucrania.

Incorporada al CdE el 13 de julio de 1995<sup>1562</sup>, Albania se comprometió a respetar las obligaciones del art. 3 del Estatuto del CdE, esto es, el pluralismo democrático, el estado de derecho y los derechos humanos, así como a una serie de requisitos cuya lista aparece en el Dictamen 189 (1995) de la PACE<sup>1563</sup>. Considerada como un elemento de estabilidad en la región, Albania obtuvo en 2014 el estatuto de Estado candidato a la UE<sup>1564</sup> y en marzo de 2020 el Consejo de la UE abrió negociaciones con Albania y Macedonia del Norte<sup>1565</sup>. Aunque largo y tedioso, el procedimiento de seguimiento en Albania terminó de manera positiva. En el año 2004, la PACE concluyó que el procedimiento de seguimiento con respecto a Albania debía continuar “hasta que las autoridades albanesas hubiesen alcanzado mayores avances en el cumplimiento de las obligaciones generales y los compromisos específicos relacionados con la adhesión de Albania al CdE”, en particular la celebración de elecciones en pleno cumplimiento de la normativa internacional<sup>1566</sup>. En caso de no ser así, la PACE decidiría reconsiderar las credenciales de la delegación albanesa ante la PACE.

---

<sup>1559</sup> APCE, *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)*, op. cit., § 38.

<sup>1560</sup> APCE, Résolution 2201 (2018) *Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2018, §13.

<sup>1561</sup> Ibid., § 20.

<sup>1562</sup> Por medio de la Opinión 189 (1995) on *Application by Albania for membership of the Council of Europe* y la Resolución of the Committee of Ministers (95) 8.

<sup>1563</sup> PACE, Opinión 189 (1995) *Application by Albania for membership of the Council of Europe*, 29 June 1995.

<sup>1564</sup> APCE, Résolution 2019 (2014) *Le respect des obligations et engagements de l'Albanie*, 2 octobre 2014, §2.

<sup>1565</sup> PACE, COVID-19: monitors welcome EU Council decision to open membership talks with Albania and North Macedonia, 26 March 2020.

<sup>1566</sup> PACE, Resolución 1538 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Albania*, 25 January 2007, §2 ; APCE, Résolution 1377 *Respect des obligations et engagements de l'Albanie*, 29 avril 2004, § 18.

Tres años después, la PACE señaló que las elecciones parlamentarias de 2005 habían respetado “parcialmente los compromisos y las normas internacionales en materia de elecciones democráticas”<sup>1567</sup>, tal y como ya determinara la MOEI<sup>1568</sup>, y apuntó que las próximas elecciones locales serían “una prueba importante de la capacidad de las autoridades albanesas para organizar elecciones libres y justas”<sup>1569</sup>. Sin embargo, para mejorar el marco legislativo electoral albanés, la PACE pidió a las autoridades albanesas en el año 2010 que aplicasen las recomendaciones de la MOE/PACE de 2009<sup>1570</sup>, y ofreció su ayuda al presidente del país<sup>1571</sup> para poner fin al boicot de la oposición causado por la no aceptación del resultado de las elecciones de junio de 2009, y para restaurar la democracia parlamentaria. Si bien las elecciones parlamentarias de 2009, las de 2013 y las elecciones locales de 2011 mostraron una tensión política y la polarización existente en el país, la PACE acogió con beneplácito las reformas electorales albanesas para fortalecer el proceso electoral y corregir las deficiencias observadas durante los anteriores comicios, tales como: eliminación de las posibles ambigüedades que destapan la vulnerabilidad del proceso; la creación de centros de conteo centralizados; garantizar la independencia de la administración electoral; o corregir algunas de las dificultades que se repiten durante la celebración de elecciones<sup>1572</sup>. A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por Albania y saludados por el CdE, la PACE lamentó el retraso de muchas de sus reformas debido a la grave crisis política nacional tras las elecciones parlamentarias de 2009.

Incorporada también al CdE en 1995<sup>1573</sup>, el procedimiento de seguimiento de Moldavia<sup>1574</sup> se inició en 1996<sup>1575</sup>. Desde entonces el país ha demostrado una voluntad política de querer cumplir sus compromisos y obligaciones con el CdE mediante la ratificación de 94 convenios del CdE<sup>1576</sup>

---

<sup>1567</sup> Ibid., § 7.1.

<sup>1568</sup> International Election Observation Mission, *Parliamentary Election, Republic of Albania (3 July 2005)*, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, p. 1.

<sup>1569</sup> PACE, Resolution 1538 (2007), § 7.4.3.

<sup>1570</sup> En particular: el registro del estado civil y la lista electoral para solucionar la dificultad del derecho de voto de los ciudadanos albaneses que viven en el extranjero; la cobertura mediática y la financiación pública de las campañas electorales, ya que ésta perjudica a los partidos políticos no representados en el parlamento; las reglas de transparencia relacionadas con los medios de comunicación para aumentar la confianza de los votantes en la equidad del sistema electoral; la destitución de los miembros de las comisiones electorales de nivel inferior; la presencia de mujeres en las listas de candidatos electorales; la abolición de ciertos derechos de candidatura a los presidentes de partidos políticos en el marco de las elecciones legislativas. Véase: APCE, Résolution 1709 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie*, 28 janvier 2010, §§ 8.1 - 8.6.

<sup>1571</sup> APCE, Résolution 1709 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie*, 28 janvier 2010, § 10.1.

<sup>1572</sup> APCE, Résolution 2019 (2014), op. cit., §§ 3.1-3.4.

<sup>1573</sup> Por medio de los instrumentos siguientes: PACE Opinion 188 (1995) on *Application by Moldova for membership of the Council of Europe* y la Committee of Ministers Resolution (95) 7.

<sup>1574</sup> Su nombre oficial es República de Moldavia.

<sup>1575</sup> Por medio de los instrumentos siguientes: PACE, Order 508 (1995) *Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe*, 26 April 1995; PACE, Resolution 1115 (1997) *Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, op. cit..

<sup>1576</sup> Con fecha de 26 de mayo de 2020 (esta cifra incluye no sólo convenios sino también los protocolos y los protocolos adicionales). Para mayor información véase: <https://conventions.coe.int>

y mediante la aprobación de un plan de acción (de julio de 2012) para cumplir los compromisos contraídos con el CdE. Sin embargo, persisten todavía preocupaciones en materia de democracia, derechos humanos y estado de derecho que deben tener en cuenta.

Baste destacar que desde 2007, la situación política de Moldavia ha estado marcada por un gran número de comicios, todos ellos observados por diferentes MOEs/PACE. Tras observar las elecciones locales de 2007, la PACE concluyó que, a pesar de su buena organización, determinados aspectos del proceso electoral habían sido “preocupantes”, porque “no cumplían con los estándares europeos relacionados con la naturaleza democrática de las consultas electorales”<sup>1577</sup>. Las elecciones parlamentarias del 5 de abril de 2009<sup>1578</sup> llevaron a un *impasse* constitucional debido a la imposibilidad del Parlamento moldavo de elegir al presidente de la República por no contar con la mayoría necesaria (se requerían 61 votos de los 101 diputados o bien una mayoría de 2/3). Por este motivo, el 29 de julio de 2009<sup>1579</sup> tuvieron que celebrarse de nuevo las elecciones parlamentarias anticipadas<sup>1580</sup>. Sin embargo, la incapacidad del parlamento moldavo de elegir nuevamente al presidente de la República<sup>1581</sup> arrastró al país a celebrar unas elecciones parlamentarias anticipadas el 28 de noviembre de 2010<sup>1582</sup>. Las protestas postelectorales durante y después el mes de abril de 2009, así como el estancamiento constitucional ocasionado por la incapacidad de elegir al presidente de la República, provocaron una violencia tal que llevó a la PACE a adoptar dos resoluciones en 2009, una sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en Moldavia<sup>1583</sup> y la otra sobre la implementación de la Resolución 1666 (2009)<sup>1584</sup>.

Con este escenario de fondo, surgió una iniciativa, consistente en modificar la constitución para elegir al presidente de la República por sufragio directo, que fue sometida a referéndum constitucional<sup>1585</sup> (5 de septiembre de 2010); sin embargo, este referéndum fracasó, porque no obtuvo la participación suficiente de los votantes (33% de la participación<sup>1586</sup>). Preocupada por las múltiples deficiencias de su proceso electoral, y a la luz de las conclusiones de los informes

---

<sup>1577</sup> PACE, Resolution 1572 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Moldova*, 2 October 2007, § 11.

<sup>1578</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Moldova (5 April 2009)*, Doc. 11870, 27 April 2009.

<sup>1579</sup> APCE, *Observation des élections législatives anticipées en République de Moldova (29 juillet 2009)*, Doc. 12009, 14 septembre 2009.

<sup>1580</sup> De acuerdo con la Constitución de Moldavia, estas nuevas elecciones deben celebrarse en un plazo de 45 días, ya que, en su defecto, el parlamento se disuelve.

<sup>1581</sup> La elección del presidente de la República requiere una mayoría de 2/3 o un voto favorable de al menos 61 diputados. El Partido Comunista de la República de Moldavia (PCRM) ganó 60 escaños en las elecciones del 5 de abril, pero no contó en dos ocasiones de un voto decisivo que hubiera permitido elegir un nuevo presidente de la República. Como resultado, el Presidente interino disolvió el Parlamento el 16 de junio de 2009.

<sup>1582</sup> APCE, *Observation des élections législatives anticipées en Moldova (28 novembre 2010)*, Doc. 12476, 24 janvier 2011.

<sup>1583</sup> PACE, Resolution 1666 (2009) *The functioning of democratic institutions in Moldova*, 29 April 2009.

<sup>1584</sup> PACE, Resolution 1692 (2009) *The functioning of democratic institutions in Moldova: implementation of Resolution 1666 (2009)*, 2 October 2009.

<sup>1585</sup> PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, Doc. 12379, 4 October 2010.

<sup>1586</sup> El referéndum obtuvo el 30,29 % de participación. Para mayor información sobre el resultado véase: PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, op. cit., § 58.

electorales de la PACE, ésta tomó nota del esfuerzo que realizó Moldavia en 2009 y 2010, e instó a las autoridades moldavas a aplicar plenamente el código electoral de junio de 2010; a respetar las normas internacionales, principalmente el Código de buenas prácticas de la CdV; y a mejorar el marco legal relativo a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, teniendo en cuenta no sólo los dictámenes conjuntos de la OSCE/ODIHR y de la CdV de 2013, sino también la recomendación formulada por el GRECO sobre transparencia en la financiación de los partidos políticos<sup>1587</sup>. Finalmente, el 16 de marzo de 2012, el Parlamento moldavo eligió al presidente de la República, poniendo fin a casi tres años de parálisis política y restableciendo la separación de poderes de conformidad con la constitución moldava<sup>1588</sup>. Tras la declaración de inconstitucionalidad del más alto tribunal moldavo (en enero de 2012) de la votación para el puesto de presidente, el parlamento moldavo escogió con 62 votos al Presidente de la República el 16 de marzo de 2012. Esta esperada elección puso fin a ese impasse y la PACE agradeció al parlamento moldavo su labor para “garantizar la separación de poderes, evitar repetidas elecciones parlamentarias anticipadas y continuar con el muy necesario proceso de reforma”<sup>1589</sup>.

En junio de 2019, tres meses después de las elecciones parlamentarias, Moldavia se enfrentó a una nueva crisis política y constitucional sin precedentes después de que el TC decidiera disolver el parlamento<sup>1590</sup>, sin cumplir, a la luz del informe de la CdV, las condiciones necesarias<sup>1591</sup>. A pesar de la adopción de una serie de medidas electorales (aumento de la transparencia en la financiación de las campañas electorales, reducción del umbral electoral y ampliación del voto a los miembros de la diáspora moldava), y tras los cambios de 2019 relativos a la legislación electoral y a la abolición del sistema electoral mixto, la PACE invitó a las autoridades moldavas a implementar las recomendaciones de sus informes electorales de las elecciones de 2018, así como los dictámenes de la CdV relativos tanto a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales como al sistema electoral<sup>1592</sup>. Esta actitud no hizo sino animar a Moldavia a continuar su cooperación con el CdE, no sólo para salir de la crisis lo antes posible, sino para “sentar una base sólida para el futuro”<sup>1593</sup> y conseguir el “*placet*” de la PACE en materia de seguimiento.

---

<sup>1587</sup> ACPE, *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova*, Doc. 13303, 16 septembre 2013, § 8.

<sup>1588</sup> APCE, Résolution 1955 (2013) *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova*, 2 octobre 2013, § 7.

<sup>1589</sup> ACPE, *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova*, op. cit., § 21.

<sup>1590</sup> El TC moldavo declaró una serie de decisiones parlamentarias (un "acuerdo político temporal sobre la desoligarización de Moldavia", la elección de un presidente del parlamento y el nombramiento de un gobierno) inconstitucionales y decidió, el 9 de junio de 2019, suspender temporalmente al Presidente de la República. Éste se negó a cumplir la solicitud del TC de disolver el parlamento y convocar elecciones parlamentarias anticipadas. Esta situación hundió al país en una crisis política y constitucional y dio lugar a una dualidad de poder sin precedentes. El 8 de junio de 2019, el Secretario General del Consejo de Europa solicitó el dictamen de la CdV.

<sup>1591</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the constitutional situation with particular reference to the possibility of dissolving Parliament*, CDL-AD(2019)012, Opinion no. 954 / 2019, 24 June 2019, §54.

<sup>1592</sup> APCE, Résolution 2308 (2019), *Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova*, 3 octobre 2019, § 14.

<sup>1593</sup> APCE, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova*, Doc. 14963, 16 septembre 2019, §103.

Tras su adhesión al CdE, la Federación de Rusia<sup>1594</sup> (en adelante, Rusia) se comprometió, por un lado, a cumplir con las obligaciones que le corresponden a cada Estado miembro del CdE en materia de democracia pluralista, estado de derecho y derechos humanos en virtud del art. 3 del Estatuto y, por otro lado, a una serie de compromisos específicos, establecidos en el Dictamen 193 (1996)<sup>1595</sup>, entre los que sorprendentemente no figuraba ningún aspecto en materia electoral. Los informes electorales de la PACE relativos a las elecciones parlamentarias y presidenciales rusas de diciembre de 2003 y de marzo de 2004 respectivamente, criticaron enérgicamente la parcialidad de los medios de comunicación<sup>1596</sup> y el uso de recursos estatales a favor del presidente en ejercicio y de sus aliados políticos<sup>1597</sup>. A mayor abundamiento, la PACE consideró que “la falta de pluralismo y la parcialidad de los medios audiovisuales constitu[ía]n un obstáculo insuperable para la realización de elecciones verdaderamente libres y justas y para el buen funcionamiento de la democracia en su conjunto”<sup>1598</sup>. Si bien los informes electorales de la PACE entre 2007 y 2012<sup>1599</sup> pusieron de manifiesto que el proceso electoral dejó mucho que desear durante tales comicios, sorprende ver cómo la PACE solicitó en 2012 a las autoridades rusas únicamente considerar, en colaboración con la CdV, “un código electoral consolidado que respond[iese] a todas las preocupaciones identificadas durante las elecciones de 2011 y 2012”<sup>1600</sup>, concretamente a unos aspectos explícitos (el nombramiento de los miembros de la comisión electoral, la OE por parte de las ONGs o la financiación de los partidos políticos durante la campaña electoral).

Sin embargo, esta evaluación negativa de la PACE hacia Rusia cambió en 2012, ya que, según ésta, Rusia se encontraba en un momento único de su breve historia de desarrollo democrático. La manifestación de más de 100 000 personas tras las elecciones de diciembre de 2011, unido al surgimiento de una sociedad civil muy comprometida y a la voluntad de las autoridades de llevar

---

<sup>1594</sup> Su nombre oficial es Federación de Rusia (en adelante, Rusia). Se adhirió al Consejo de Europa el 28 de febrero de 1996 tras el Dictamen 193 (1996) *on Application by Russia for membership of the Council of Europe* y la Resolución (96) 2 del Comité de Ministros. Rusia inició su procedimiento de seguimiento en 1996 de acuerdo con la Orden 508 (1995) (op. cit.) y la Resolución 1115 (1997) (op. cit.).

<sup>1595</sup> PACE, Opinion 193 (1996) *Application by Russia for membership of the Council of Europe*, 25 January 1996,

<sup>1596</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003)*, Doc. 10032, 22 January 2004, §§7, 8; PACE, *Ad hoc Committee to observe the Presidential election in the Russian Federation (14 March 2004)*, Doc. 10150, 26 April 2004, §§ 15, 16.

<sup>1597</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003)*, op. cit., §§ 15-17; Bureau of the Assembly, *Parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003)*, AS/Bur/AHRU (2003) 1, Appendix 1, 17 November 2003, §§ 19-21; PACE, *Ad hoc Committee to observe the Presidential election in the Russian Federation (14 March 2004)*, Doc. 10150, 26 April 2004, §§13, 14.

<sup>1598</sup> APCE, Résolution 1455 (2005) *Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, 22 juin 2005, §11.

<sup>1599</sup> En 2007 y en 2011, se celebraron elecciones parlamentarias (PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (2 December 2007)*, Doc. 11473, 20 December 2007; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (4 December 2011)*, Doc. 12833, 23 January 2012). En 2008 y en 2012 se celebraron elecciones presidenciales (PACE, *Observation of the presidential election in the Russian Federation (2 March 2008)*, Doc. 11536, 20 March 2008; PACE, *Observation of the presidential election in the Russian Federation (4 March 2012)*, Doc. 12903, 23 April 2012).

<sup>1600</sup> APCE, Résolution 1896 (2012) *Le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, 2 octobre 2012, § 25.1.



a cabo una serie de reformas, llevaron a “generar una dinámica de cambio”<sup>1601</sup>. Desde diciembre de 2011 se aprobaron en Rusia una serie de leyes (enmiendas a la ley de partidos políticos, cambios en la ley electoral y el restablecimiento de elecciones directas para elegir a los gobernadores) que marcaron un avance positivo y que “ilustraron el deseo de liberalizar el sistema y hacerlo más inclusivo”<sup>1602</sup>. De la misma manera, se redujo el umbral electoral del 7% al 5%, se liberalizaron las normas para inscribir a los partidos políticos, se redujo el número de firmas necesarias para que un candidato pudiese presentarse a las elecciones presidenciales (pasó de 2 millones a 100 000) y se eliminó la obligación de recoger firmas para presentarse a cualquier elección. Todas estas medidas fueron muy bien recibidas por la comisión de seguimiento de la PACE.

Sin embargo, desde su último informe relativo al respeto de las obligaciones y compromisos de Rusia en 2012, la cuestión electoral quedó completamente aparcada, ya que el interés de la PACE se centró en el examen de las credenciales de la delegación parlamentaria rusa. Dichas credenciales no habían sido renovadas debido a todos los actos desarrollados por Rusia<sup>1603</sup>, que constituyeron una grave violación del derecho internacional y, en particular, de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki de la OSCE<sup>1604</sup>. Actos contrarios igualmente al Estatuto del CdE, en particular su preámbulo, y a las obligaciones derivadas del art. 3, y a los compromisos contraídos por Rusia en el momento de su adhesión, recogido en el Dictamen 193 (1996) sobre la solicitud de Rusia para ser miembro del CdE.

Finalmente, por medio de una Resolución de 2019<sup>1605</sup>, la PACE decidió ratificar las credenciales de la delegación rusa, poniendo fin a un boicót de cuatro años por parte de Rusia que arrastró al CdE a una crisis financiera e institucional sin precedentes debido a la suspensión de su contribución al presupuesto de la organización desde 2017. De la misma manera, la PACE le pidió que cumpliera con todas las recomendaciones de la Resolución 1990 (2014)<sup>1606</sup>, de la Resolución 2034 (2015)<sup>1607</sup> y de la Resolución 2063 (2015)<sup>1608</sup> para cooperar con el comité de seguimiento y

---

<sup>1601</sup> Ibid., § 3

<sup>1602</sup> Ibid., § 4.

<sup>1603</sup> Estos actos consistieron en: (i) la anexión de Crimea, concretamente la ocupación militar del territorio ucraniano y la amenaza de intervención de las fuerzas militares, (ii) el reconocimiento de los resultados del llamado referéndum ilegal y (iii) la anexión, tras esta consulta, de Crimea a Rusia.

<sup>1604</sup> APCE, Résolution 1990 (2014) *Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe*, 10 avril 2014, §3

<sup>1605</sup> PACE, Resolution 2292 (2019) Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation, 26 June 2019.

<sup>1606</sup> PACE, Resolution 1990 (2014) Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation, 10 April 2014.

<sup>1607</sup> ACPE, Résolution 2034 (2015) Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, 28 janvier 2015.

<sup>1608</sup> APCE, Résolution 2063 (2015) Examen de l'annulation des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie (suivi du paragraphe 16 de la Résolution 2034 (2015)), 24 juin 2015.

entablar un diálogo constructivo sobre el respeto de sus compromisos y obligaciones, entre las cuales estaban las electorales<sup>1609</sup>.

A nuestro parecer, y desde la apertura del mecanismo de seguimiento, Rusia se benefició de un trato de favor al que otros Estados miembros del CdE no pudieron acogerse debido a su estatuto de gran contribuyente al presupuesto de la organización. Este hecho no es baladí, ya que durante todo el tiempo en el que Rusia no pagó su contribución al CdE, éste ha visto disminuir e incluso anular sus actividades y su personal.

## 2. Diálogo de postseguimiento

En 2020, son tres los Estados que forman parte del diálogo de postseguimiento de la PACE, caracterizado por unos informes de determinados Estados más espaciados en el tiempo. Los Estados que se encuentran bajo este diálogo son: Montenegro, Macedonia del Norte y Bulgaria.

En primer lugar, Montenegro<sup>1610</sup>, tras un procedimiento de seguimiento de ocho años<sup>1611</sup>, pasó en 2015 a un diálogo de postseguimiento<sup>1612</sup>. Para respetar los compromisos y obligaciones desde su adhesión, la PACE decidió en el año 2012<sup>1613</sup> continuar con el procedimiento de seguimiento en Montenegro animándole a avanzar en cinco "áreas prioritarias"<sup>1614</sup>. Los progresos en estas áreas condujeron a que la PACE cerrase el procedimiento de seguimiento en Montenegro e iniciara un diálogo de postseguimiento hasta finales de 2017, siempre y cuando Montenegro cumpliera con una serie de condiciones consideradas como necesarias<sup>1615</sup>. En caso de incumplimiento de estos compromisos a finales de 2017, la PACE podría dar marcha atrás y examinar la conveniencia de reabrir el procedimiento de seguimiento completo para Montenegro.

---

<sup>1609</sup> En materia presupuestaria, Rusia finalmente efectuó el pago al presupuesto ordinario y también a los acuerdos parciales del CdE de todas sus contribuciones adeudadas. Finalmente, la PACE decidió ratificar las credenciales de Rusia no sin antes pedirle la liberación de 24 marines arrestados en el estrecho de Kerch, cooperar de manera incondicional con el equipo conjunto de investigación y el fiscal holandés para llevar ante la justicia a los responsables de la destrucción del vuelo MH17 de Malaysia Airlines. Véase: APCE, *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée* (janvier-décembre 2019), op. cit., § 56 ; APCE, Résolution 2320 (2020) *Contestation pour des raisons substantielles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaires e la Fédération de Russie*, § 10.

<sup>1610</sup> Accedió al Consejo de Europa el 11 de mayo de 2006 por medio del Dictamen 261 (2007) *relativo al acceso de la República de Montenegro al Consejo de Europa*.

<sup>1611</sup> Montenegro estuvo bajo el procedimiento de seguimiento de la PACE de 2007 a 2015.

<sup>1612</sup> APCE, Résolution 2030 (2015) *Le respect des obligations et engagements du Monténégro*, 27 janvier 2015, §13.

<sup>1613</sup> PACE, Resolution 1890 (2012) *The honouring of obligations and commitments by Montenegro*, 27 June 2012.

<sup>1614</sup> Estas áreas fueron: la independencia del poder judicial, la situación de los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, los derechos de las minorías y la lucha contra la discriminación, así como la situación de los refugiados y los desplazados internos.

<sup>1615</sup> Tales como: implementar la ley sobre la financiación de los partidos políticos y campañas electorales; completar la creación de listas electorales informatizadas y garantizar su uso adecuado; involucrar a las comunidades locales y a los políticos locales en la construcción de la confianza en el proceso electoral local; adoptar una ley que facilite el reconocimiento de la ciudadanía montenegrina; resolver los problemas identificados en las recomendaciones de la OSCE/ODIHR y de la CdV, en particular la reducción de dos años a seis meses el requisito constitucional de residencia para que un nacional pueda obtener el derecho de voto.

Aunque el informe de la MOE/PACE de las elecciones presidenciales 2018 concluyera que se habían respetado las libertades fundamentales, que las elecciones estuvieron bien organizadas y que los votantes habían contado con un amplio elenco de candidatos donde elegir, en realidad no hizo sino destacar un conjunto de irregularidades serias relacionadas con la campaña electoral como: un mal uso de los recursos estatales, acusaciones de presión sobre los votantes, situaciones de compra de votos o la contratación de funcionarios públicos durante el período electoral, irregularidades todas ellas consideradas “recurrentes en Montenegro”<sup>1616</sup>. Esta herencia ya quedó ilustrada en anteriores informes electorales de la PACE, como el de las elecciones presidenciales 2013, en el que ésta concluyó que eran necesarias una serie de mejoras para garantizar un proceso electoral sin una mala utilización de los recursos estatales<sup>1617</sup>; o el informe de las elecciones parlamentarias de 2016, donde la MOE/PACE señaló numerosas deficiencias (acusaciones de corrupción, un uso indebido de recursos administrativos, intimidación por parte del partido en el poder, la compra de votos, una legislación electoral poco exhaustiva, un registro electoral inexacto, un monitoreo crítico de los medios de comunicación deficiente<sup>1618</sup>). El 31 de julio de 2019, el parlamento de Montenegro decidió ampliar el mandato de la Comisión de Reforma Electoral, transformándola en una comisión de reforma integral de la legislación en materia electoral con la finalidad de resolver los problemas identificados tanto por la UE como por el CdE antes de las elecciones generales de octubre de 2020.

A pesar de que en materia electoral existen numerosas dificultades que Montenegro tiene que superar para cumplir sus compromisos y obligaciones asumidos en el momento de su adhesión al CdE, el informe de la MOE/PACE confía de nuevo en Montenegro, e invita a sus autoridades a “continuar cooperando con la PACE y con la CdV para resolver los problemas observados” durante las elecciones presidenciales y “mejorar el marco legal electoral y las prácticas electorales del país”<sup>1619</sup>. Tras su visita a Montenegro en septiembre de 2019, los co-relatores hicieron una declaración apostando por la reforma electoral que estaba llevando a cabo el país antes de las elecciones de octubre de 2020 y reafirmando la madurez política de Montenegro. Esta confianza no hizo sino corroborar este diálogo de postseguimiento en Montenegro.

En segundo lugar, desde 1996 hasta 2000, Macedonia del Norte participó del procedimiento de seguimiento de la PACE, fecha a partir de la que se inició el diálogo de postseguimiento debido, por un lado, al cumplimiento de sus obligaciones y de la mayoría de sus compromisos y, por otro lado, al respeto progresivo y en proceso de una serie de compromisos<sup>1620</sup>.

---

<sup>1616</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (15 April 2018)*, Doc. 14564, 31 May 2018, § 4.

<sup>1617</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (7 April 2013)*, Doc. 13217, 30 May 2013, § 46.

<sup>1618</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Montenegro (16 October 2016)*, Doc. 14203, 24 November 2016, § 69.

<sup>1619</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (15 April 2018)*, op. cit., § 64.

<sup>1620</sup> APCE, *Résolution 1213 (2000) Respect des obligations et engagements de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 5 avril 2000, §14.

Baste destacar que desde la adopción de la última resolución de la PACE en 2013<sup>1621</sup>, Macedonia del Norte no ha dejado de experimentar profundos cambios políticos: en 2014 la oposición rechazó los resultados de las elecciones presidenciales y boicoteó el parlamento tras las elecciones anticipadas de 2014<sup>1622</sup>; la publicación de conversaciones obtenidas a través de escuchas telefónicas ilegales causó una gran crisis política que duró dos años; de julio de 2016 a enero de 2017 se estableció un gobierno tecnocrático en el que participaron miembros de la oposición; la legislación electoral ha sufrido enmiendas importantes; y el 11 de diciembre de 2016 se celebraron elecciones parlamentarias anticipadas, produciéndose finalmente un cambio de poder. A la luz de las conclusiones de sus MOEs de 2014 (elecciones presidenciales y parlamentarias) y 2016 (elecciones parlamentarias anticipadas), la PACE solicitó en 2019 a las autoridades de Macedonia del Norte mejorar el marco electoral y reformar el Código Electoral, en cooperación con la CdV y de acuerdo con su dictamen de 2016. La PACE tomó nota de la intención Macedonia del Norte de revisar el sistema electoral e instó a las autoridades a garantizar un proceso público e inclusivo para alcanzar una solución consensuada antes de próximas elecciones<sup>1623</sup>. Una delegación postelectoral del comité de seguimiento realizó una visita a Skopje en abril de 2015 y pidió a las autoridades que cumplieren con las disposiciones legales y constitucionales mientras continuaba el diálogo político<sup>1624</sup>. La PACE también observó las elecciones parlamentarias anticipadas de 2016<sup>1625</sup>, el referéndum sobre la "cuestión del nombre" celebrado en septiembre de 2018<sup>1626</sup> y las elecciones presidenciales del 21 de abril y 5 de mayo de 2019<sup>1627</sup>. Estas MOEs redactaron una serie de RE que abordaron los problemas que debían abordarse con la finalidad de mejorar el marco legal electoral.

En noviembre de 2015, se modificó el código electoral de "la ex República Yugoslava de Macedonia". Sus enmiendas se adoptaron tras la firma del acuerdo de Przino cuya finalidad era

---

<sup>1621</sup> PACE, Resolution 1949 (2013) *Post-monitoring dialogue with "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, 27 June 2013.

<sup>1622</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle (13 et 27 avril 2014) et des élections législatives anticipées (27 avril 2014) dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, Doc. 13517, 26 mai 2014, §§ 12, 29, Annexe 5 Communiqué de presse sur l'observation de l'élection présidentielle (premier tour, 13 avril 2014), Annexe 7 – Communiqué de presse sur l'observation de l'élection présidentielle (second tour) et des élections législatives anticipées (27 avril 2014); PACE, *Post-monitoring dialogue with North Macedonia*, Doc. 14964, 16 September 2019, §4; PACE, "The former Yugoslav Republic of Macedonia": *statement by PACE post-electoral delegation*, 10 July 2014; PACE, *Statement by the co-rapporteurs following the visit (28-29 April 2015)*, "The former Yugoslav Republic of Macedonia": fostering both political dialogue and compliance with the rule of law", 30 April 2015.

<sup>1623</sup> Résolution 2304 (2019) *Dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord*, 2 octobre 2019, § 14.

<sup>1624</sup> Voir la Déclaration de la délégation du 30 avril 2015 : « L'ex-République yougoslave de Macédoine »: favoriser le dialogue politique et le respect de l'État du droit.

<sup>1625</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle (13 et 27 avril 2014) et des élections législatives anticipées (27 avril 2014) dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* Doc. 13517, 26 mai 2014; APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (11 décembre 2016), Doc. 14238, 23 janvier 2017.

<sup>1626</sup> APCE, *le Mémoire sur l'observation du référendum dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (30 septembre 2018), AS/Bur (2018) 49, 8 novembre 2018.

<sup>1627</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019)*, Doc. 14897, 23 mai 2019.

*inter alia*, la reforma electoral conforme a las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR. A nivel político esta reforma electoral se consideró un requisito *sine qua non* para la celebración de elecciones parlamentarias anticipadas. Estas enmiendas recogían, por un lado, las recomendaciones formuladas en los dictámenes conjuntos de la CdV y la OSCE/ODIHR y, por otro lado, aquellas incluidas en los informes electorales de la OSCE/ODIHR. Sin embargo, como tales enmiendas, no tuvieron en cuenta todas las recomendaciones anteriores<sup>1628</sup>, por lo que fue necesario dilucidar las posibles lagunas jurídicas y ambigüedades. Por ello, en 2016, a petición del comité de seguimiento de la PACE, la CdV y la OSCE/ODIHR recopilaron las principales RE relacionadas con las elecciones parlamentarias que Macedonia del Norte todavía no había incorporado en su legislación<sup>1629</sup>. El dictamen conjunto hizo una revisión completa del código electoral para armonizar sus disposiciones a las recomendaciones anteriores<sup>1630</sup> y alinearlos con otras leyes aplicables. La finalidad no era otra que “proporcionar una base sólida para la celebración de elecciones democráticas”<sup>1631</sup>. Dicho dictamen concluyó que las nuevas enmiendas al Código Electoral debían basarse en un “proceso abierto y en un diálogo constructivo entre todas las fuerzas políticas y las partes interesadas”<sup>1632</sup> y que las reformas electorales debían completarse antes de las próximas elecciones e implementarse de buena fe.

La ineficacia de la organización interna de la Comisión Nacional Electoral, una toma de decisiones politizadas y su falta de transparencia en ciertas actividades fue subrayada por los informes electorales de la PACE<sup>1633</sup>, de tal manera que esta Comisión sigue siendo objeto, a la luz de la PACE, de una interferencia política en este país altamente polarizado, tanto en términos políticos como étnicos. Las elecciones se caracterizaron por un mal uso de los recursos administrativos y una presión ejercida sobre los votantes, en particular sobre los funcionarios<sup>1634</sup>. La influencia de los partidos políticos en dicha Comisión sigue siendo una fuente de tensión y podría poner en peligro sus actividades. Tanto es así que en diciembre de 2017, todos sus miembros (excepto uno) renunciaron.

---

<sup>1628</sup> Venice Commission - OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au Code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, Avis no 851/2016, 17 octobre 2016, §45, § 47, § 48, § 49, § 60 (este listado no es exhaustivo).

<sup>1629</sup> Estas recomendaciones incluían: el registro de candidatos electorales, la expulsión de los miembros de la administración electoral; las reglas de la campaña electoral, concretamente su duración y las actividades incluidas en la misma; audiencias públicas de las apelaciones; la redistribución periódica de escaños o la redefinición de circunscripciones por un organismo independiente. Para mayor información véase: Venice Commission - OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au Code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit.

<sup>1630</sup> Venice Commission - OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au Code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, Avis no 851/2016, 17 octobre 2016, §§ 34, 33, 32, 40, 50, 52 (listado no exhaustivo).

<sup>1631</sup> *Ibid.*, § 10.

<sup>1632</sup> *Ibid.*, § 11.

<sup>1633</sup> PACE, *Observation of the early parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (11 December 2016)*, Doc. 14238. 23 January 2017, § 23.

<sup>1634</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Early Parliamentary Elections (11 December 2016)*, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Warsaw 28 February 2017, p. 2.

Baste señalar que las enmiendas al Código Electoral se adoptaron el 25 de julio de 2018. Si bien la MOR sobre el nombre del país, celebrada en septiembre de 2018, concluyó que la precisión de las listas electorales no fue motivo de gran preocupación “incluso si el número anormalmente alto de votantes registrados en las listas en relación con la población sigue siendo motivo de preocupación”<sup>1635</sup>, sí que dejó claro la necesidad de realizar un nuevo censo electoral, ya que el anterior databa de 2002. Además, aclaró que el marco legal que regía la organización de los referéndums no estaba completo ni armonizado, e invitó a las autoridades a solicitar un dictamen sobre la ley de referéndums a la CdV para aclararlo y armonizarlo con el Código Electoral.

A pesar de que, durante su visita en mayo de 2019, la PACE fue informada de la intención de las autoridades del país de organizar un nuevo censo en 2020 con la ayuda de expertos de Eurostat, ninguno de los contactos de la PACE pudo confirmar dicha información. Una de las principales complicaciones es que los ciudadanos que actualmente trabajan en el extranjero están inscritos en las listas electorales nacionales.

La campaña electoral de las elecciones presidenciales celebradas el 21 de abril y el 5 de mayo de 2019 se llevó a cabo en un ambiente pacífico y la jornada electoral se caracterizó por estar bien organizada. Sin embargo, la MOE/PACE señaló que el Código Electoral había sido enmendado cuatro veces desde 2016 y dejó claro que sería conveniente que las recomendaciones anteriores, que tenían como objetivo “mejorar las disputas electorales, el registro de votantes, la representación de la diáspora, el financiamiento de campañas electorales, la campaña política, así como el uso de umbrales de participación para referéndums y elecciones presidenciales, podrían tenerse en cuenta en la próxima reforma electoral”<sup>1636</sup>.

Aunque la PACE observó una tendencia positiva a lo largo de las últimas elecciones, constatamos sin embargo, que el Código Electoral de Macedonia del Norte ha sido modificado en múltiples ocasiones desde 2013 sin tener en cuenta no ya todas, sino algunas de las recomendaciones más importantes de la CdV, principalmente aquellas relacionadas con el marco jurídico, las relativas a la financiación electoral y a los recursos electorales. Basándose en las recomendaciones de sus observadores electorales, la PACE instó a las autoridades de Macedonia del Norte a revisar su legislación electoral en su totalidad para garantizar su coherencia y alinearla con las recomendaciones de la CdV<sup>1637</sup> y, por ende, con los estándares internacionales. No es baladí la recomendación de los observadores electorales de la MOE/PACE de 2019 quienes señalaron que la PACE deberá “continuar su estrecha cooperación con las autoridades de la República de Macedonia del Norte a través de su procedimiento de diálogo de postseguimiento”, así como con la CdV, para resolver “los problemas observados durante las elecciones presidenciales de 2019 y

---

<sup>1635</sup> PACE, *Observation of the referendum in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (30 September 2018)*, Bureau de l’Assemblée, AS/Bur (2018) 49, 8 November 2018, §54

<sup>1636</sup> APCE, *Observation de l’élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019)*, Doc. 14897, 23 mai 2019, § 60.

<sup>1637</sup> Ibid.

mejorar el marco legal y las prácticas electorales”<sup>1638</sup>. Esta recomendación es idéntica a la ya formulada en 2011<sup>1639</sup>, 2009<sup>1640</sup> y 2008<sup>1641</sup> con lo que, a nuestro parecer, no sería desdeñable que la PACE reflexionara sobre la posibilidad de excluir a este Estado del diálogo de postseguimiento para introducirlo en el procedimiento de seguimiento y realizar, así, un análisis más riguroso de sus compromisos y obligaciones adquiridos con el CdE.

En tercer lugar, Bulgaria<sup>1642</sup> fue objeto de un procedimiento de seguimiento completo desde 1994 hasta 2000, fecha en la que la PACE decidió iniciar un diálogo de postseguimiento<sup>1643</sup>; es el único Estado miembro de la UE incluido en este tipo de diálogo.

Si bien los informes de las MOEs-PACE realizados en Bulgaria son bastante positivos<sup>1644</sup><sup>1645</sup>, la PACE señaló una serie de preocupaciones relativas al “funcionamiento del poder judicial, la lucha contra la corrupción, la independencia de los medios de comunicación y los derechos de las personas pertenecientes a minorías” que justificaron la clasificación de Bulgaria en este tipo de seguimiento.

Dado el número y el alcance de los problemas políticos identificados en el marco de las elecciones parlamentarias de 2009, la MOE-PACE concluyó que la Mesa de la PACE podría considerar iniciar la reapertura del procedimiento de seguimiento en Bulgaria tal y como establecido con el párrafo 2 iv) del apéndice de la Resolución 1115 (1997)<sup>1646</sup>. Sin embargo, debido al período de inestabilidad política entre 2013 y 2016, la PACE dio un voto de confianza a Bulgaria y decidió

---

<sup>1638</sup>Ibid., § 64.

<sup>1639</sup> APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (5 juin 2011), Doc. 12643, 20 juin 2011, § 51.

<sup>1640</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (22 mars et 5 avril 2009), Doc. 11866, 27 avril 2009, § 59.

<sup>1641</sup> APCE, *Observation des élections législatives dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (1er et 15 juin 2008), Doc. 11647, 23 juin 2008, § 63.

<sup>1642</sup> Bulgaria se unió al Consejo de Europa en 1992 gracias al Dictamen favorable 161 (1992) *Application by the Republic of Bulgaria for membership of the Council of Europe*, 5 May 1992.

<sup>1643</sup> PACE, Resolution 1211 (2000) *Honouring of obligations and commitments by Bulgaria*, 26 January 2000.

<sup>1644</sup> PACE, *Observation of the Parliamentary Elections in Bulgaria (25 June 2005)*, Doc. 10663, 12 September 2005, § 24; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (12 May 2013)*, Doc. 13238, 24 June 2013, §§7, 52; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (5 October 2014)*, Doc. 13642, 17 November 2014, §67; PACE, *Observation of the presidential election in Bulgaria (6 and 13 November 2016)*, Doc. 14237, 23 January 2017, §§59, 60; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (26 March 2017)*, Doc. 14294, 24 April 2017, §§55, 56.

<sup>1645</sup> Si bien los informes electorales de la PACE han evidenciado que las elecciones en Bulgaria se organizan de manera técnicamente correcta respetando las libertades fundamentales, existen acusaciones recurrentes de compra y venta de votos y otras irregularidades electorales principalmente relacionadas con la corrupción, problema endémico éste en Bulgaria que afecta negativamente la confianza pública en la integridad del proceso. Tal es la situación, que la PACE recomendó a la División de Asistencia Electoral del Consejo de Europa que desarrollara actividades de cooperación para sensibilizar a los grupos de población vulnerables para combatir todas las formas de corrupción electoral. Para mayor información, véase: PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (12 May 2013)*, op. cit., § 59.

<sup>1646</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009)*, Doc. 12008, 16 septembre 2009, §49

continuar el diálogo de postseguimiento con las autoridades búlgaras, concretamente en materia de revisión del Código Electoral, siguiendo de cerca la evolución de la situación en este país<sup>1647</sup>.

Entre 2014 y 2016, Bulgaria efectuó diversas enmiendas al Código Electoral que recogían una serie de preocupaciones planteadas por la CdV relativas a la financiación de las campañas electorales y a su control, al registro de votantes y a la cobertura de los medios de comunicación. En mayo de 2019, la comisión de seguimiento examinó un proyecto de informe sobre el diálogo de postseguimiento con Bulgaria. En su resolución 2296(2019) la PACE reconoció los importantes avances realizados por Bulgaria desde la aprobación en 2013 del último informe sobre el diálogo post-seguimiento<sup>1648</sup> y felicitó a las autoridades búlgaras por su constante cooperación con los mecanismos de seguimiento del CdE, con los expertos jurídicos y con la CdV.

### **b) Otros mecanismos complementarios de seguimiento en el Consejo de Europa**

En el seno del CdE existen otros mecanismos de seguimiento complementarios al de la PACE: unos de naturaleza política (el Comité de Ministros, el Congreso), y otro de carácter independiente (el Comisario de Derechos Humanos).

Aunque el seguimiento desarrollado por la PACE tiene una gran trascendencia, el Comité de Ministros, guardián de los valores del CdE<sup>1649</sup>, creó su propio mecanismo de control. Relativamente reciente (1996), el procedimiento de seguimiento del Comité de Ministros tiene un enfoque diferente, porque complementa el control estatutario político (efectuado por la PACE y el Congreso) y el convencional (que existe en virtud del CEDH).

La justificación de esta necesidad de efectuar un seguimiento apareció reflejada por vez primera en la "Declaración de Viena" de 1993, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del CdE decidieron "garantizar el pleno cumplimiento de los compromisos aceptados por todos los Estados miembros dentro del Consejo de Europa"<sup>1650</sup>. Apenas un año más tarde, gracias a la Declaración sobre el respeto de los compromisos adquiridos por los Estados miembros del Consejo de Europa, el Comité de Ministros afirmó que examinaría "las cuestiones relativas al cumplimiento de los compromisos relativos a la situación de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho en cualquier Estado miembro"<sup>1651</sup>. Esta Declaración es el texto legal que confiere al Comité de Ministros poderes de seguimiento.

---

<sup>1647</sup> APCE, Résolution 1915 (2013) *Dialogue postsuivi avec la Bulgarie*, 22 janvier 2013, § 21 ; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (12 May 2013)*, op. cit., § 58; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (5 October 2014)*, op. cit., §70

<sup>1648</sup> APCE, Résolution 2296 (2019) *Dialogue postsuivi avec la Bulgarie*, op. cit., §19.

<sup>1649</sup> Conseil de l'Europe, *800 millions d'Européens*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

<sup>1650</sup> Council of Europe, "Vienna Declaration", *Council of Europe Summit - Wien '93*, 9 October 1993, p. 1.

<sup>1651</sup> Conseil de l'Europe/Comité des Ministres, « Respect des engagements pris par les Etats membres », *Déclaration du 10 novembre 1994*, CM/Monitor(2000)15, 1er septembre 2000.



En cuanto al procedimiento o características generales de esta forma de seguimiento, éste puede iniciarse a petición de un Estado miembro, por medio de una recomendación de la PACE o incluso por el Secretario General<sup>1652</sup>. Este mecanismo tiene por finalidad controlar que los Estados miembros apliquen sus obligaciones de respeto de la democracia, los derechos humanos y del Estado de Derecho. Todos los Estados se analizan bajo una misma temática escogida para cada ocasión<sup>1653</sup>. A diferencia del seguimiento efectuado por la PACE, éste se basa en el principio de la confidencialidad y no discriminación<sup>1654</sup>, y está sometido a la presión gubernamental. Su paralelismo con el control de la PACE hace que se cree una duplicidad entre procedimientos de seguimiento, que ha intentado solucionarse mediante una cooperación entre ambos órganos y un diálogo sobre el monitoring<sup>1655</sup>.

De hecho, pueden distinguirse tres procedimientos de control: en primer lugar, el seguimiento político, derivado de la Declaración, permite al Comité de Ministros examinar las cuestiones relativas a al cumplimiento de los compromisos en cualquier Estado miembro. Iniciado a petición de un Estado miembro, por medio de una recomendación de la PACE o incluso por el Secretario General<sup>1656</sup>, este mecanismo de seguimiento tiene por finalidad controlar que los Estados miembros aplican sus obligaciones de respeto de la democracia, los derechos humanos y del Estado de Derecho. Todos los Estados se analizan bajo una misma temática escogida para cada ocasión<sup>1657</sup>. A modo de ejemplo, el Comité de Ministros fue incoado en dos ocasiones con respecto a la situación en la República Chechena de la Federación Rusa: una vez por el Secretario General en junio de 2000<sup>1658</sup>, y otra por la PACE en abril de 2003<sup>1659</sup>. Las modalidades de ejecución de la Declaración, adoptadas en 1995, permitieron que una delegación o incluso el Secretario General pudiese solicitar que se inscribiera la situación en cualquier Estado miembro en la agenda de una reunión<sup>1660</sup>.

<sup>1652</sup> Council of Europe/Committee of Ministers, *Compliance with member States' commitments: The Committee of Ministers' Monitoring procedures*, Monitor/Inf (2004)3 Addendum, Strasbourg, 29 April 2004, I. A. Declaration: §1.

<sup>1653</sup> DRZEMCZEWSKI, A., « « Le monitoring » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : un aperçu de son évolution », CONDORELLI L./FLAUSS, J-F /LEBED C./WECKEL P (eds.), *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, 2004, Vol. I, pp. 707-725.

<sup>1654</sup> Conseil de l'Europe, *Respect des engagements pris par les États membres, Vade-mecum de la procédure de suivi du Comité de Ministres*, Monitor/inf(99) 3, Strasbourg, 1 mars 1999, §1.

<sup>1655</sup> Ibid., p. 719; Council of Europe, *Compliance with commitments entered into by Member States: Development of the Committee of Ministers' monitoring procedure (23 November 1998)*, 22 October 2012, Monitor/Inf(98)2, § 3.

<sup>1656</sup> Council of Europe/Committee of Ministers, *Compliance with member States' commitments: The Committee of Ministers' Monitoring procedures*, Monitor/Inf (2004)3 Addendum, Strasbourg, 29 April 2004, I. A. Declaration: §1.

<sup>1657</sup> DRZEMCZEWSKI, A., « « Le monitoring » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : un aperçu de son évolution », CONDORELLI, L./FLAUSS, J-F /LEBED, C./WECKEL, P. (eds), *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, 2004, Vol. I, pp. 707-725.

<sup>1658</sup> Conseil de l'Europe/Comité des Ministres, *Renvoi d'une question du Secrétaire Général au Comité des Ministres en vertu du paragraphe 1 de la Déclaration de 1994 sur le respect des engagements*, CM/Monitor(2000)15 (restricted), 1er septembre 2000.

<sup>1659</sup> APCE, *Recommandation 1600(2003), La situation des droits de l'homme en République tchétchène*, 2 avril 2003, §4. Para mayor información véase: Council of Europe/Committee of Ministers, *Compliance with member States' commitments: The Committee of Ministers' Monitoring procedures*, op. cit., §D. 1.

<sup>1660</sup> Conseil de l'Europe/Comité des Ministres, « Respect des engagements pris par les Etats membres », *Déclaration du 10 novembre 1994*, CM/Monitor(2000)15, 1er septembre 2000, Annex II- Modalités de mise en œuvre de la

En segundo lugar, el procedimiento de seguimiento temático comenzó a funcionar en 1996. En estrecha cooperación con los Estados miembros, y sobre la base de las propuestas presentadas por las delegaciones, el Comité de Ministros identifica una temática (o área de preocupación)<sup>1661</sup> sobre la que se verifican las obligaciones y compromisos de todos sus Estados miembros. En el año 2007 se reemplazó este seguimiento por un procedimiento *ad hoc* con la finalidad de evitar duplicidades, la subsidiariedad, la no discriminación y dar mayor flexibilidad y eficiencia al seguimiento desempeñado por el Comité de Ministros<sup>1662</sup>.

Finalmente, el procedimiento de seguimiento post-adhesión se creó para seguir de cerca el progreso realizado y las dificultades encontradas por ciertos Estados miembros en lo que respecta a sus obligaciones y compromisos. Desde la adhesión en 2001 de Armenia y Azerbaiyán al CdE, un Grupo de seguimiento *ad hoc* de los delegados de Ministros<sup>1663</sup> revisó el desarrollo democrático de ambos Estados sobre la base del diálogo y de visitas sobre el terreno. Una de las decisiones de este Grupo fue tomar nota de la “necesidad de reformar el Código y la práctica electoral de acuerdo con las recomendaciones de la misión internacional observación electoral” tanto en Armenia<sup>1664</sup> como en Azerbaiyán. Es el Comité de Ministros quien examina estos informes de forma periódica<sup>1665</sup>. En este procedimiento se incluyen también BiH, Georgia, Serbia y Montenegro.

Por lo que hace al procedimiento de asistencia post-observación efectuado por el Congreso de poderes locales y regionales, es el comité de cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros de la Carta Europea de Autonomía Local, llamado Comité de seguimiento, el responsable de efectuarlo. Organiza visitas de seguimiento y redacta informes y recomendaciones sobre el estado de la democracia local y regional en los Estados miembros y también examina cuestiones específicas relacionadas con la democracia local y regional. Mediante el diálogo político postseguimiento, se asegura de que se sigan sus recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. Dicho comité se encarga de llevar a cabo el seguimiento de las RE identificadas en los informes del Congreso, concretamente mediante un procedimiento de

---

Déclaration du 10 novembre 1994, sur le respect des engagements pris par les États membres du conseil de l'Europe, §5.

<sup>1661</sup> A las seis temáticas de seguimiento iniciales, entre las que se encontraba la relacionada con la materia electoral, se añadieron otras: Libertad de expresión e información; Funcionamiento y protección de las instituciones democráticas, incluidos aquí los temas relacionados con los partidos políticos y unas elecciones libres; Funcionamiento del sistema judicial; Democracia local; Pena capital; Policía y fuerzas de seguridad; Efectividad de los recursos judiciales; No discriminación; Libertad de conciencia y religión; Igualdad entre mujeres y hombres.

<sup>1662</sup> Conseil de l'Europe/Comité des Ministres, *Arrangements futurs pour le suivi thématique du Comité des Ministres*, CM/Monitor(2007)1, 23 mai 2007, §2.

<sup>1663</sup> Este Grupo de seguimiento es conocido en el Consejo de Europa por los acrónimos GT-SUIVI.AGO.

<sup>1664</sup> Council of Europe/Committee of Ministers, “Monitoring Group (GT-SUIVI.AGO) – 4<sup>th</sup> Progress Report”, *Ministers' Deputies, Notes on the Agenda*, CM/Notes/873/2, 18 February 2004, §2.c)

<sup>1665</sup> Conseil de l'Europe, *Respect des engagements pris par les états membres : les procédures de suivi du comité des ministres*, Monitor/Inf(2004)3, 29 avril 2004, §13.

asistencia post-electoral, tal y como establece la Resolución 306 (2010)<sup>1666</sup>. En este sentido, pasado un año sin que haya avances en el país, el Congreso puede solicitar un dictamen a la CdV e invitar a la PACE a considerar el asunto como parte del proceso de seguimiento. De la misma manera, el Congreso puede crear programas de cooperación específicos con el fin de solucionar los principales problemas identificados durante la MOE/Congreso.

Finalmente, el Comisario de Derechos Humanos ostenta también un “rol preventivo”. Entendido como una institución de carácter no judicial<sup>1667</sup> que ejerce sus funciones de manera independiente e imparcial<sup>1668</sup>, esta institución se creó en 1999<sup>1669</sup> como respuesta a la falta de un mecanismo adecuado capaz de actuar con anterioridad a la existencia de una contradicción entre los principios del CdE y el derecho o la práctica de un Estado miembro<sup>1670</sup>. Entre sus funciones, tiene la tarea de promover la educación y la sensibilización en materia de derechos humanos<sup>1671</sup> contribuyendo “al respeto y pleno disfrute” de los mismos<sup>1672</sup>, dando consejos<sup>1673</sup> y facilitando las actividades de los defensores del pueblo nacionales (o instituciones similares) en ese ámbito<sup>1674</sup>. Se caracteriza por ser un mecanismo preventivo que evalúa e identifica las deficiencias en los diferentes Estados para remediarlas<sup>1675</sup>, completando así los otros mecanismos establecidos por los órganos políticos (la PACE, el Congreso y el Comité de Ministros) encargados de velar por el cumplimiento de los estándares de democracia y respeto de los derechos humanos. A diferencia de la acción desempeñada por el CM y la PACE, que no dejan de estar sometidos a presiones políticas, el Comisario tiene capacidad de iniciativa propia, con lo que cualquier información que le dirijan los gobiernos parlamentos, o defensores nacionales puede dar lugar a su intervención<sup>1676</sup>. Su función de mecanismo de control independiente es complementaria a la del resto de órganos del CdE tanto judiciales (TEDH) como políticos (PACE, Congreso y Comité de Ministros) de tal manera que se entiende la figura del Comisario como un órgano con poder de investigación, pero poca fuerza de coerción.

---

<sup>1666</sup> Le Congrès, Résolution 306 (2010) *Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, 18 juin 2010, §14.

<sup>1667</sup> Committee of Ministers Resolution (99) 50 on *the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999, at its 104 th Session, Budapest, Article 1.1.

<sup>1668</sup> *Ibid.*, Article 2.

<sup>1669</sup> *Ibid.*

<sup>1670</sup> SCHOKKENBROEK, J., “The preventive role of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe”, (ed. SICILIANOS, L. - A.), *The Prevention of Human Rights Violations: contribution on the occasion of the Twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human rights (MFHR)*, Sakkoulas Publishers, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/New York /London, 2001, p. 203 (pp. 201-213).

<sup>1671</sup> Committee of Ministers Resolution (99) 50 on *the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, op. cit., Article 3.a).

<sup>1672</sup> *Ibid.*, Article 3.b).

<sup>1673</sup> *Ibid.*, Article 3.c).

<sup>1674</sup> *Ibid.*, Article 3.d).

<sup>1675</sup> *Ibid.*, Article 3.e).

<sup>1676</sup> *Ibid.*, Article 5.

Aunque el Comisario Europeo contribuye “al respeto y pleno disfrute” de los derechos humanos, sin embargo entre sus tareas no se encuentra la OE propiamente dicha, sino que conoce de situaciones colaterales relacionadas con el ámbito electoral como los ataques a libertad de reunión y/o expresión<sup>1677</sup>, las restricciones al derecho de voto -como el producido en los desplazados internos en algunas elecciones municipales<sup>1678</sup>-, o incluso la posible violación de derechos humanos durante manifestaciones convocadas en el marco de unos comicios<sup>1679</sup>.

### 5.2.2.3 El seguimiento político efectuado por otras organizaciones internacionales

Si bien la aplicación de las RE depende en última instancia de la voluntad política de los países anfitriones y de su capacidad de aplicación, tanto la UE como la OEA disponen de un medio esencial para apoyar a los países anfitriones: el diálogo político con las autoridades del Estado anfitrión, cuya finalidad no es otra que la de apoyar el seguimiento de las recomendaciones incluidas en sus respectivos informes electorales. El seguimiento de tales recomendaciones no sólo es fundamental para promover la reforma electoral en los países anfitriones, sino también para maximizar el impacto de la inversión efectuada por las OIGs en las MOEs. Así, para la UE el seguimiento de las recomendaciones identificadas en los informes electorales de sus MOEs es una de las prioridades de las instituciones de la UE<sup>1680</sup>. En el caso de la UE, como las MOE/UE operan bajo un mandato separado y distinto al de las instituciones de la UE, sólo tras la presentación del informe final en el país anfitrión será la delegación de la UE y los Estados miembros los que programen y supervisen las actividades de apoyo y seguimiento de las recomendaciones de la MOE/UE<sup>1681</sup>.

El diálogo político es esencial para fomentar la apropiación nacional y el seguimiento de las recomendaciones de las MOEs, ya que los países anfitriones no se comprometen formalmente en este sentido. Conviene señalar que una evaluación de las MOE/UE sugirió que se hiciera referencia a la publicación y a la importancia de las recomendaciones en el Memorando de entendimiento que precede a cada misión<sup>1682</sup>, ya que esta referencia a las recomendaciones podría ofrecer a las delegaciones de la UE un punto de partida útil para mantener conversaciones con las autoridades del país anfitrión tras las elecciones. En el caso de la UE, este diálogo político con el país anfitrión

---

<sup>1677</sup> Véase el ejemplo de PACE, *General environment not appropriate for democratic elections, says PACE pre-electoral delegation to Azerbaijan*, 24 January 2020; Council of Europe/Commissioner Human Rights, Report by Dunja Mijatović following her visit to Azerbaijan from 8 to 12 July 2019, CommDH(2019)27, 11 December 2019, p. 8-11.

<sup>1678</sup> Council of Europe/Commissioner Human Rights, Annual activity report 2019 of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, CommDH(2020)7, 21 April 2020, p. 10.

<sup>1679</sup> Council of Europe/Commissioner Human Rights, *Report by Thomas Hammarberg -Commissioner for Human Rights of the Council of Europe-, following his visit to Armenia from 18 to 21 January 2011*, CommDH(2011)12, 9 May 2011, §§9, 13, 24, 63.

<sup>1680</sup> European Union, *Handbook on Election Observation Mission*, op. cit., p. 198.

<sup>1681</sup> Ibid., p. 197.

<sup>1682</sup> ROBERTS, H., ARANCETA, I., BLANCHET, D., GOMEZ, C., *Evaluation of EU Election Observation Activities (July 2016 – January 2017)*, Particip consortium comprising: Particip GmbH in association with ADE, Cardno, Deutsche Welle, DIHR, ECDPM, Epes Mandala, EPRD, EuroPlus, GOPA, JCP, January 2017, p.4.

está contemplado tanto en el Acuerdo de Cotonú<sup>1683</sup> como en otros acuerdos de asociación económica que la UE ha establecido con otras regiones<sup>1684</sup> así como con diferentes países<sup>1685</sup>. De conformidad con estos acuerdos, el objetivo de este diálogo consiste en “intercambiar información, fomentar la comprensión mutua y facilitar la definición e prioridades y principios comunes”<sup>1686</sup>.

### 5.3 El seguimiento de carácter judicial

Los órganos jurisdiccionales de las diferentes OIGs objeto de estudio contribuyen también al control de la OE. Distinguimos claramente la jurisprudencia del TEDH de la de otros tribunales internacionales como la CtIDH. Si bien los fallos de estas instituciones no son vinculantes para aquellos Estados que no participan de los instrumentos jurídicos regionales, baste decir que sus fallos son parte de la jurisprudencia del sistema internacional de derechos humanos y pueden contribuir a explicar e interpretar estos derechos.

Con el objetivo de fundamentar sus argumentos, el TEDH toma en consideración en sus fallos, como elemento pericial, una serie de documentos pertinentes de otros órganos de la misma OIG<sup>1687</sup> o bien de otras OIGs, concretamente los informes de la OSCE. En este último caso, y en la materia objeto de estudio, el TEDH ha tomado como referencia los informes electorales de aquellas OIGs que han desplegado MOEs en el Estado contra el que se ha presentado una demanda. Es el propio texto del CEDH el que le sirve de base legal al TEDH para que éste tenga en cuenta tales documentos. En este sentido, el TEDH llevará a cabo “si procede, a una indagación para cuya eficaz realización las Altas Partes Contratantes proporcionarán todas las facilidades necesarias”<sup>1688</sup>. En la medida en que dichos documentos proceden de otras OIGs, estos habrán de ser de una calidad tal que permitan al propio TEDH fundamentar sus fallos sin cuestionar la

---

<sup>1683</sup> Acuerdo de asociación 2000/483/CE 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 (DOUE L 317 de 15 de diciembre de 2000, pp. 3-353), art. 8.

<sup>1684</sup> Acuerdo de Asociación Económica en la región del Caribe y el Acuerdo de Asociación Económica en la Región del Pacífico. Para mayor información véase: *DOUE*, L 289, 30 de octubre de 2008 y *DOUE*, L 272, 16 de octubre de 2009.

<sup>1685</sup> A modo de ejemplo destaca el Acuerdo de Asociación entre las Comunidades Europeas y el Reino Hachemita de Jordania (de 2002) o incluso el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República Democrática de Sri Lanka sobre colaboración y desarrollo.

<sup>1686</sup> Acuerdo de asociación 2000/483/CE, *op. cit.*, art. 8.

<sup>1687</sup> A modo de ejemplo, el TEDH ha tenido en cuenta en sus fallos los siguientes documentos: a) informes del Comité Director de Derechos Humanos del Consejo de Europa (en adelante, CDDH) de 2006 (véase la STEDH, *Obote c. Rusia* (Demanda núm.58954/09), 19 de noviembre de 2011, § 22; b) el Código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV (véase la STEDH, *Partido conservador ruso de empresarios c. Rusia* (Demanda n. 55066/00 55638/00), *op. cit.*, § 39 y ss; STEDH, *Davydov y otros c. Rusia* (Demanda núm.75947/11), de 30 de mayo de 2017, § 197); c) directrices de la CdV y de la OSCE/ODIRH en materia de libertad de reunión pacífica (véase: STEDH, *Primov y otros c. Rusia* (Demanda núm.17391/06) de 12 de junio de 2014, §6 y nota a pie de página 3).

<sup>1688</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome, 4 November 1950, §38.

veracidad de tales documentos. Así, para tomar sus decisiones, el TEDH bien hace referencia a los informes de las MOEs para completar su fallo, bien se apoya en ellos para tomar su decisión.

### 5.3.1 Referencia a los informes de las MOEs

Es en el año 2007, concretamente en la sentencia *Partido Conservador Ruso de Empresarios c. Rusia*, donde apareció citado por primera vez en una sentencia del TEDH un informe de una MOE, concretamente el informe final de la OSCE/ODIHR relativo a las elecciones parlamentarias celebradas en Rusia en diciembre de 1999<sup>1689</sup>. Los párrafos citados por la sentencia del TEDH subrayan la integridad general del proceso en su conjunto y enfatizan el progreso seguido en Rusia en favor de la consolidación de la democracia representativa. Sorprende ver que la sentencia haya escogido los primeros párrafos del informe ejecutivo del informe final de la OSCE/ODIHR y no los últimos donde se pone de manifiesto que los “problemas [señalados en el informe electoral] reflejan claramente la complejidad general del entorno electoral en la Federación de Rusia” siendo “sintomáticos de una democracia incompleta en transición” y concluye afirmando “los problemas encontrados no son totalmente sorprendentes” por lo que tendrá que prestarse una atención continua<sup>1690</sup>. A pesar de que el informe electoral aparece en un apartado del fallo llamado “documentos internacionales pertinentes” bajo el epígrafe dedicado a la descripción de los hechos, su relevancia en este caso concreto es escasa, ya que no aportó nada relevante.

Un segundo caso en el que apareció una referencia expresa a los informes electorales fue en el asunto *Krasnov y Skouratov c. Rusia*, también del año 2007<sup>1691</sup>, en el que el TEDH se pronunció

---

<sup>1689</sup> STEDH, *Partido conservador ruso de empresarios c. Rusia* (Demanda n. 55066/00 55638/00), *op. cit.*, de 11 de enero de 2007, §42.

<sup>1690</sup> OSCE/ODIHR, Russian Federation - Election of Deputies to the State Duma (19 December 1999) Final Report, Warsaw, 13 February 2000, p. 5-6.

<sup>1691</sup> STEDH, *Krasnov y Skouratov c. Rusia* (Demanda núms. 17864/04 y 21396/04), de 19 de julio de 2007, *op. cit.* Esta demanda recopila dos casos distintos de nacionales rusos. Primer caso: en el año 2001, el Sr. Krasnov fue elegido presidente de un consejo distrital de Moscú (Presnensky). Un año después, la Duma aprobó una ley que reestructuró el sistema creando un nuevo órgano y estableciendo de manera transitoria que los presidentes de los consejos distritales que ya existían antes de la nueva ley debían permanecer en el cargo hasta el establecimiento del nuevo órgano y de sus nuevos miembros. En mayo de 2003, la asamblea municipal del distrito de Presnensky nombró al nuevo presidente y éste dictaminó que el Sr. Krasnov no podía ser reelegido, con lo que éste recurrió. El TEDH falló que cuando el Sr. Krasnov postuló dicho órgano ya no existía, con lo que sus funciones no eran las que él alegaba tener. Conviene señalar que el TEDH tuvo en cuenta la ley rusa según la cual se podía no inscribir a un candidato si éste daba información inexacta en su formulario de solicitud. El TEDH falló que el Sr. Krasnov proporcionó deliberadamente dicha información inexacta que pudo inducir a error a los electores y que no se violó el art. 3 PA1. Segundo caso: a pesar de que el Sr. Skouratov entregó todos los documentos solicitados, la comisión electoral del distrito se negó a inscribirle por tres motivos: en primer lugar, por certificar que era director interino de un servicio de derecho constitucional cuando, además, ejercía funciones de profesor, y todo sin haber previamente informado; afirmar ser adherente del partido comunista cuando sólo probó ser miembro; compulsar sus documentos académicos por una ONG en lugar de por la autoridad competente. Aunque el TEDH alegó que las autoridades nacionales se basaron en motivos contradictorios para explicar la inexactitud de la información del Sr. Skouratov, falló igualmente que las conclusiones de las autoridades rusas se contradecían entre sí. Finalmente, el TEDH falló que la decisión de la autoridad rusa fue desproporcionada con respecto al objetivo legítimo perseguido y que se violaba el art. 3 PA1.

sobre la violación al derecho de sufragio pasivo de dos demandantes rusos en el marco de las elecciones generales de Rusia de diciembre de 2003. En ambos casos se adujeron causas de inelegibilidad a ambos candidatos políticos por ofrecer informaciones erróneas en sus formularios de inscripción para las elecciones. Si bien en el primer caso, el TEDH determinó que no existía violación del art. 3PA1 porque el Sr. Krasnov había ofrecido deliberadamente informaciones inexactas que pudieron “inducir a error a los electores”<sup>1692</sup>, en el segundo caso el TEDH confirmó la violación del art. 3PA1 por parte de Rusia, por un lado, basándose en que las autoridades nacionales se apoyaron en motivos contradictorios para justificar la inelegibilidad del Sr. Skouratov y, por otro lado, declarando la desproporción con el objetivo legítimo perseguido<sup>1693</sup>. Esta sentencia del Tribunal de Estrasburgo no sólo incluye un enunciado titulado “*El informe de la MOE de la OSCE*” en el que explicaba que la OSCE había publicado su informe final de la MOE sino que además recoge algunos extractos de dicho informe en los que puso de manifiesto que “los tribunales y las comisiones electorales inferiores excluyeron algunos candidatos de manera selectiva por irregularidades menores”<sup>1694</sup>. El TEDH hace suyo el argumento recogido por la OSCE según el cual la actuación de las autoridades rusas dejando fuera al Sr. Skouratov obedecía a una “decisión que evoca una aplicación incoherente y selectiva de las normas vigentes”<sup>1695</sup>.

A partir de entonces, distinguimos dos tipos de sentencias del TEDH: aquellas donde la alusión a los informes electorales de las MOEs no ha tenido ningún tipo de impacto sustancial en el fallo del Tribunal de Estrasburgo, de aquellas otras donde dichos informes sí que le han servido al TEDH para fundamentar su fallo. En este último caso, destaca la sentencia del TEDH *Yumak y Sadak c. Turquía*<sup>1696</sup>, en la que dos candidatos que postularon a las elecciones parlamentarias turcas del año 2002 no alcanzaron el umbral del 10% de los votos exigidos a nivel nacional para acceder al Parlamento turco. Por primera vez, el TEDH hizo referencia a un informe electoral elaborado por la PACE (y no al de la OSCE/ODIRH)<sup>1697</sup> citando sus conclusiones y sus recomendaciones en la parte del fallo relativa a la “legislación y prácticas internas e internacionales aplicables”<sup>1698</sup>. Amparándose en otros instrumentos normativos del CdE (Recomendaciones y Resoluciones de la PACE), el TEDH utilizó en su fallo elementos de Derecho comparado para dar “importancia a las consideraciones de los órganos del Consejo de Europa que coincid[ía]n en

---

<sup>1692</sup> Ibid., § 51.

<sup>1693</sup> Ibid., § 66.

<sup>1694</sup> Ibid., § 36.

<sup>1695</sup> Ibid., §§ 36, 61.

<sup>1696</sup> TEDH, *Yumak y Sadak c. Turquía* (Demanda núm. 10226/03), 8 julio 2008 [explicación del caso facilitada en la primera parte de este estudio]; OSCE/ODIRH, *Parliamentary elections (3 November 2002) at the Republic of Turkey- Assessment Report*, Warsaw, 4 December 2002, p. 7 y ss; OSCE/ODIHR, *Early Parliamentary elections (22 July 2007) at the Republic of Turkey- Election Assessment Mission Report*, Warsaw, 27 November 2007, p. 7-9; OSCE/ODIHR, *Parliamentary elections (12 June 2011) at the Republic of Turkey- Election Assessment Mission Report*, Warsaw, 12 June 2011, § V. (p. 9-11).

<sup>1697</sup> OSCE/ODIRH, *Parliamentary elections (3 November 2002) at the Republic of Turkey- Assessment Report*, Warsaw, 4 December 2002, p. 7 y ss;

<sup>1698</sup> Ibid., §§ 57, 59.

cuanto al carácter excepcional y elevado del umbral en litigio y recomienda[ro]n rebajarlo”<sup>1699</sup>. Si bien el informe de la MOE/PACE de 2002 afirmó que tras “fijar el umbral en el 10%, el 45% de los votos emitidos en las elecciones legislativas de 2002 en Turquía no habían dado lugar a ningún escaño en el parlamento”<sup>1700</sup>, posteriormente, el informe de la MOE/PACE de 2007 recomendó que “el umbral del 10% podría reducirse, de conformidad con las Resoluciones de la Asamblea 1380 (2004) y 1547 (2007)”<sup>1701</sup>. Así pues, aunque el TEDH estuvo de acuerdo con la normativa realizada por otros órganos del CdE (principalmente la PACE), declaró que esas barreras electorales tan elevadas no eran contrarias al CEDH de tal forma que no se lesionaron los derechos de los demandantes (art. 3PA1)<sup>1702</sup>. De ahí que algunos jueces emitieran fallos independientes (Bélgica, Croacia, Alemania y la República Eslovaca).

Pero además de en los fallos del TEDH, otras referencias a los informes de las MOEs aparecen igualmente reflejadas en las decisiones del TEDH<sup>1703</sup>, en las que se describen tanto las OIGs que participaron en dichas MOEs como las conclusiones generales de dichas MOEs<sup>1704</sup>.

### 5.3.2 Elemento de peso para apoyar argumentos jurisdiccionales

Es incuestionable que, en más de una ocasión, el TEDH hace referencia explícita en sus fallos a los informes electorales de las MOEs, tomándolos incluso en consideración como base jurídica (fundamentos de derecho) para fundamentar sus argumentos. Esto nos conduce a pensar que el TEDH, cada vez que necesite reforzar su motivación, acudirá a las informaciones de una entidad reconocida en la materia para completar la descripción de la situación factual y jurídica en relación con un aspecto concreto<sup>1705</sup>.

---

<sup>1699</sup>Ibid., § 130.

<sup>1700</sup> APCE, *Dialogue post-suivi avec la Turquie*, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l’Europe (Commission de suivi), AS/Mon(2009)10 rev., 7 avril 2009, §22.

<sup>1701</sup> PACE, *Observation of the Parliamentary elections in Turkey (22 July 2007)*, Doc. 11367, 12 September 2007, § 59; PACE, Resolution 1380 (2004) *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, 22 June 2004, § 6 ; APCE, Résolution 1547 (2007) *Situation des droits de l’homme et de la démocratie en Europe*, 18 avril 2007, § 58 ; APCE, Recommandation 1791 (2007) *Situation des droits de l’homme et de la démocratie en Europe*, 16 mars 2007, §17.10.

<sup>1702</sup>STEDH, *Yumak y Sadak c. Turquía* (Demanda núm. 10226/03), *op. cit.*, § 147.

<sup>1703</sup> Decisión TEDH (Demanda núm. 8594/04), de 2 septiembre de 2008; Decisión *Levon TER-PETROSYAN c. Armenia* (Demanda núm. 36469/08)

<sup>1704</sup> Ibid., § 9. Esta Decisión establece: “International Election Observation Mission (IEOM) composed jointly of OSCE/ODIHR, the OSCE Parliamentary Assembly, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Parliament issued its preliminary report, concluding that the election had been administered mostly in line with OSCE and Council of Europe commitments and standards, but noting several problems. These included, *inter alia*, extensive negative coverage by television channels of the applicant’s pre-election campaign compared to other candidates, as well as dozens of serious cases of election fraud. The conduct of the count was assessed as “bad” or “very bad” in 16% of polling stations visited”. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report Presidential Election (19 February 2008) in the Republic of Armenia*, Warsaw 30 May 2008, pp. 10, 17, 23.

<sup>1705</sup> EUDES, M., *La pratique judiciaire interne de la Cour européenne des droits de l’Homme*, Pedone, 2005, pp. 250, 270.



Destaca la sentencia del TEDH *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), de 8 julio de 2008<sup>1706</sup>, cuyos hechos se enmarcaron en la llamada Revolución de las Rosas<sup>1707</sup>. Es interesante apreciar que en esta sentencia el TEDH hace referencia a los informes electorales a la hora de argumentar tanto los hechos como los fundamentos de derecho. Es en los *Fundamentos de derecho* de la sentencia donde el TEDH analizó la presunta vulneración del art. 3PA1, distinguiendo cuatro elementos: a) la calidad de víctima de la parte demandante; b) la inscripción en las listas electorales; c) la composición de las comisiones electorales; y d) la exclusión del conteo nacional de los votos de dos distritos electorales georgianos (Khulo y Kobuleti).

Si bien en la parte de la sentencia dedicada a los hechos, concretamente en el apartado legislación internacional pertinente, aparece una primera referencia a sendos informes electorales de la OSCE/ODIHR (del año 2003<sup>1708</sup> y de 2004<sup>1709</sup>) en la que aparecen reflejados varios párrafos de dichos informes que ponen de manifiesto la imprecisión y los errores de las listas electorales georgianas, es precisamente en los fundamentos de derecho del fallo, concretamente en la parte dedicada a argumentar la inscripción de las listas electorales<sup>1710</sup>, cuando el TEDH se apoya en dichos informes para avalar la tesis del gobierno según la cual, en primer lugar, “una de las principales razones del fracaso de las elecciones parlamentarias del 2 de noviembre de 2003 fue la falta de listas de electores precisas” y, en segundo lugar, “las comisiones electorales sectoriales no habían publicado las listas “de manera sistemática o práctica”<sup>1711</sup>. Sin embargo, el TEDH confirmó que, según el informe de la MOE/OSCE/ODIHR de 2004, esta situación de las listas electorales había mejorado “un poco tras la adopción del decreto impugnado” el cual establecía “un nuevo sistema "activo" de inscripción en las listas electorales”<sup>1712</sup>. La sentencia continúa esgrimiendo que, según el TEDH, y teniendo en cuenta los motivos del fracaso de las elecciones, las autoridades

---

<sup>1706</sup> Véase resumen en la 1ª Parte de este estudio.

<sup>1707</sup> Tras las elecciones parlamentarias del 2 de noviembre de 2003, la Comisión Electoral Central de Georgia anunció los resultados electorales (20 de noviembre 2003) según los cuales sólo siete partidos políticos habían obtenido representación parlamentaria porque sobrepasaban el umbral del 7% de los votos, tal y como establecido en el art. 105.6 del Código electoral georgiano. Así pues, el Movimiento Nacional del Sr. Saakashvili, en la oposición, obtuvo 32 escaños en el Parlamento; el partido laborista georgiano obtuvo 20 escaños y el partido de los Demócratas Unidos obtuvo 15 escaños. Como los observadores electorales alegaron numerosos casos de fraude durante las elecciones, el Movimiento Nacional del Sr. Saakashvili y los Demócratas Unidos se negaron a aceptar tales resultados y solicitaron, con el apoyo de la población, la renuncia del presidente Shevardnadze. Cuando el 22 de noviembre de 2003 se reunió por primera vez el parlamento recién elegido, las fuerzas de oposición se hicieron cargo del edificio del parlamento, interrumpieron el discurso inaugural del presidente y expulsaron a los diputados. El 23 de noviembre de 2003, el Sr. Shevardnadze renunció a su cargo y la Sra. Bourjanadze se convirtió en presidenta interina de Georgia, tal y como establecido por la Constitución georgiana. A este acontecimiento se le bautizó como la "Revolución de las Rosas".

<sup>1708</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Parliamentary Elections (2 November 2003) in Georgia, Part 1*, Warsaw, 28 January 2004.

<sup>1709</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Partial repeat Parliamentary Elections (28 March 2004) in Georgia, Part 2*, Warsaw, 23 June 2004.

<sup>1710</sup> TEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), *op. cit.*, §§75-93.

<sup>1711</sup> *Ibid.*, § 85; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Parliamentary Elections (2 November 2003) in Georgia, Part 1*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1712</sup> TEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), *op. cit.*, § 86; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Partial repeat Parliamentary Elections (28 March 2004) in Georgia, Part 2*, *op. cit.*, pp. 11-12.

georgianas deberían haber reconocido la existencia del problema de las listas electorales y, “tal y como se afirma en el informe electoral de 28 de marzo de 2004”, deberían haber hecho todo lo posible para remediarlo con la finalidad de que las elecciones parciales hubiesen sido más justas<sup>1713</sup>. En la parte de la sentencia dedicada a la exclusión del conteo nacional de los votos de dos distritos electorales (Khulo y Kobuleti)<sup>1714</sup>, el TEDH tomó de nuevo en consideración el informe electoral de la OSCE/ODIHR de 2004 para construir su argumentación<sup>1715</sup>.

El asunto *Namat Aliyev c. Azerbaiyán*<sup>1716</sup> puso de manifiesto el rol de los observadores electorales a la hora de luchar contra la malversación (fraude) electoral durante unos comicios, y concretamente cómo la solicitud de un demandante no sólo no fue tomada en cuenta a nivel nacional sino también reflejó la arbitrariedad con la que fue desestimada su demanda<sup>1717</sup>. El TEDH criticó esta dejadez argumentando que, en las circunstancias del caso en cuestión, si bien no le correspondía al TEDH evaluar si los tribunales nacionales actuaron correctamente a la hora de aplicar de manera estricta las reglas de procedimiento civil sobre la admisibilidad de la prueba, la aplicación rígida y demasiado formalista de un procedimiento civil no se encontraba justificada a la luz del CEDH<sup>1718</sup>.

Igualmente, el informe electoral de la MOE/OSCE/ODIHR del año 2005 ha sido mencionado en varias ocasiones por el TEDH en otras de sus sentencias relativas a la vulneración del art. 3PA1

---

<sup>1713</sup> STEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda núm. 9103/04), *op. cit.*, § 87;

<sup>1714</sup> *Ibid.*, §§ 112-142.

<sup>1715</sup> *Ibid.*, § 127.

<sup>1716</sup> STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 18705/06), *op. cit.*

<sup>1717</sup> Véase un resumen general de esta sentencia en la 1ª Parte de este estudio. Cita: 1193. El demandante alegó que uno de los motivos por los que las autoridades nacionales no examinaron ni sus denuncias, ni las irregularidades acaecidas en este caso se debió principalmente a la composición de las comisiones electorales que, a su juicio, se encontraban bajo el control de las fuerzas políticas en el poder y que tomaban las decisiones políticas perjudiciales para los candidatos de la oposición. El TEDH reconoció la gravedad de las reclamaciones del demandante, que quedaron corroboradas en el Informe Final de la MOE/OSCE/ODIHR de las elecciones del 6 de noviembre de 2005. Este informe describió los problemas más frecuentes durante el proceso electoral azerí, bastante comunes en todo el país. A pesar de la obligación recogida en el art. 112.2 del código electoral azerí que permitía presentar cualquier demanda relacionada con las elecciones ante una comisión electoral superior, la Comisión central electoral ignoró las demandas presentadas por el demandante como elemento de prueba y el TEDH se basó de nuevo en el informe de la OSCE/ODIHR para señalar que le correspondía a la comisión central tramitar las quejas individuales y que, a pesar de ello, no lo hizo. Véase: STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 18705/06), *op. cit.*, §§ 78, 84; OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (6 November 2005) in the Republic of Azerbaijan, Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 1 February 2006, p. 17.

<sup>1718</sup> STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 18705/06), *op. cit.*, § 85.

por parte de Azerbaiyán<sup>1719</sup>. De la misma manera, el informe de la MOE/OSCE/ODIRH del año 2010 fue igualmente mencionado en otras sentencias del TEDH<sup>1720</sup>.

Es importante tener en cuenta que la sentencia del TEDH *Namat Aliyev* marcó un punto de inflexión para Azerbaiyán a la hora de llevar a cabo una serie de reformas legales en su territorio. Ante las múltiples demandas interpuestas contra Azerbaiyán en el marco de las elecciones celebradas en noviembre de 2005<sup>1721</sup>, el Gobierno azerí emitió una declaración unilateral por la que informó al TEDH de las acciones que llevaría a cabo para resolver las cuestiones planteadas en dichas demandas. Así pues, con la sentencia del TEDH *Namat Aliyev* de telón de fondo, Azerbaiyán reconoció *ipso facto* que los derechos de los demandantes, regulados bajo el art. 3PA1, habían sido violados en siete demandas presentadas ante el TEDH<sup>1722</sup>. Continuó afirmando su voluntad de pagar a cada demandante una cantidad de 9 100€ como compensación por los daños inmateriales y los costos y en concepto de reparación e indemnización por las violaciones impugnadas, siendo ésta la solución definitiva de tales demandas. La declaración del gobierno informó también de una serie de medidas: a) que el Código electoral azerí había sido modificado siguiendo las recomendaciones de la CdV para mejorar el procedimiento de examen de las demandas de las comisiones electorales; b) que el gobierno adoptaría todas las medidas necesarias para garantizar que las demandas relacionadas con las irregularidades electorales sean tratadas en el futuro; c) y que se había adoptado un plan de acción entre Azerbaiyán y el CdE para apoyar el proceso electoral en Azerbaiyán de noviembre de 2010. Este documento incluyó una serie de medidas (políticas, legislativas o sensibilización de los electores), y de formaciones, seminarios tanto para los representantes de la administración electoral, como para los jueces, con la finalidad de mejorar el sistema de recursos estipulado en la legislación nacional. Además, Azerbaiyán alabó el trabajo desempeñado por el Comité de Ministros a la hora de ejecutar las sentencias, señalando que éste era un “mecanismo apropiado para garantizar las mejoras”<sup>1723</sup>.

---

<sup>1719</sup> Véase principalmente las sentencias siguientes: STEDH, *Kerimova c. Azerbaiyán* (Demanda No. 20799/06), de 30 de septiembre de 2010, § 30; STEDH, *Mammadov c. Azerbaiyán* (No. 2) (Demanda núm. 4641/06), de 10 de enero de 2012, § 28; STEDH, *Hajili c. Azerbaiyán* (Demanda No. 6984/06) de 10 de enero de 2012, § 21; STEDH, *Tahirova c. Azerbaiyán* (Demanda No. 47137/07) de 3 de octubre de 2013, § 30; STEDH, *Karimov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 12535/06) de 25 de septiembre de 2014, § 23, 40, 49.

<sup>1720</sup> STEDH, *Tahirov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 31953/11), de 11 de junio de 2015, §31, 60, 61, 64, 68; STEDH, *Gahramanli y otros c. Azerbaiyán* (Demanda No. 36503/11) de 8 de octubre de 2015, §53 73 76 81; STEDH, *Abdalov y otros c. Azerbaiyán* (Demandas No. 28508/11 37602/11 43776/11), de 11 de julio de 2019, §76.

<sup>1721</sup> *Isa Gambar c. Azerbaiyán* (Demanda No. 4741/06) de 19 de enero de 2006; *Fuad Mustafayev c. Azerbaiyán* (Demanda No. 19552/06) de 11 de mayo de 2006; *Elchin Rzayev c. Azerbaiyán* (Demanda No. 22457/06) de 19 de mayo de 2006; *Eldar Namazov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 22654/06) de 16 de mayo 2006; *Yagub Mammadov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 24506/06) de 27 de mayo 2006; *Ilham Huseyn c. Azerbaiyán* (Demanda No. 36105/06) de 25 de julio 2006; *Mirmahmud Fattayev c. Azerbaiyán* (Demanda No. 40318/06) de 27 de septiembre 2006.

<sup>1722</sup> Véase las demandas presentadas ante el TEDH en las que el informe electoral de la MOE-OSCE/ODIHR del año 2005

<sup>1723</sup> Decisión, *Gambar y otros c. Azerbaiyán* (Demandas núm. 4741/06, 19552/06, 22457/06, 22654/06, 24506/06, 36105/06 y 40318/06), de 9 de diciembre de 2010.

Sin embargo, la reforma legislativa a la que hizo referencia Azerbaiyán en su declaración fue analizada por la CdV y la OSCE/ODIHR en su dictamen conjunto<sup>1724</sup> que determinó que las recomendaciones relativas a la composición de las comisiones electorales o bien no se tomaron en consideración, o bien, en caso de hacerlo, no lo hicieron de manera correcta. En este sentido, el informe conjunto fue tajante al afirmar que “dado el tiempo dedicado a discutir estos temas, es preocupante que estas recomendaciones no hayan sido abordadas en las enmiendas”<sup>1725</sup>.

Aunque las elecciones siguientes celebradas en Azerbaiyán (elecciones parlamentarias de 7 de noviembre de 2010) se caracterizaron por contar con un clima pacífico en el que participaron todos los partidos de oposición, “no fueron suficientes para constituir un progreso significativo en el desarrollo democrático del país”<sup>1726</sup>. Según el informe final de la OSCE, estas elecciones no sólo contaron con múltiples deficiencias e irregularidades, concretamente en relación con la composición de las comisiones electorales, sino que además incumplieron los compromisos del documento de Copenhague para unas elecciones democráticas<sup>1727</sup>.

---

<sup>1724</sup> Council of Europe/Venice Commission- OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the draft law on amendments and changes to the electoral code of the Republic of Azerbaijan*, CDL-AD(2008)011, Opinion no. 390 / 2006, Strasbourg, 23 June 2008.

<sup>1725</sup> Ibid., § 4; PACE, Resolution 1750 (2010) *The functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 24 June 2010, §§ 6, 7.

<sup>1726</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Parliamentary Elections (7 November 2010) Republic of Azerbaijan*, Final report, Warsaw, 25 January 2011, p. 1.

<sup>1727</sup> Ibid., p. 1., §§ XIII, XVI.

## CAPÍTULO 6: EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ELECTORALES

En esta parte del estudio analizaremos cuál ha sido el cumplimiento y, por tanto, su integración en la legislación nacional, de las diferentes RE identificadas en las MOEs desplegadas en una serie de países. Para una mayor comprensión, el análisis relativo al cumplimiento de cada una de las diferentes RE se efectuará por países y a la luz de las diferentes temáticas electorales abordadas en los informes electorales<sup>1728</sup>. Antes, sin embargo, analizaremos las MOEs como mecanismos de control de la normativa internacional, su naturaleza, sus informes finales y haremos un particular hincapié en la naturaleza jurídica de las RE.

Los países objeto de análisis en este estudio son cinco: Azerbaiyán, Macedonia del Norte, Moldavia, Ucrania, y Turquía. Su elección obedece principalmente a la regularidad del ejercicio de la OE efectuada por diferentes OIGs, esto es, la existencia para un mismo proceso electoral de varios informes electorales procedentes de diferentes OIGs (como mínimo dos OIGs) y, por otro lado, la observación constante por parte de una OIG del mayor número posible de procesos electorales en un mismo Estado anfitrión. Esta constancia nos permite analizar de manera objetiva la evolución del cumplimiento de las RE incluidas en los informes electorales. El cúmulo de estos requisitos nos permitirá analizar la evolución nacional de la integración de las RE tras cada uno de los diferentes comicios celebrados, ya sean estos presidenciales, parlamentarios, regionales, locales o incluso referéndums<sup>1729</sup>, y su cumplimiento. Conviene señalar que estos países se han beneficiado de múltiples MOEs por parte de tres de las principales OIGs que se dedican a la OE en el continente europeo, esto es, el CdE, la UE y la OSCE. Su ubicación en el territorio europeo y la existencia de oficinas de representación de dichas OIGs sobre el terreno ha facilitado la organización de las MOEs y el despliegue un gran número de observadores electorales.

Desde un punto de vista geográfico, y *ratione materia*, este estudio no sería del todo completo si no contáramos con los países de otras zonas geográficas, principalmente de América y África, que disponen igualmente de una sólida experiencia en materia de OE desarrollada por distintas OIGs. Sin embargo, tras un análisis minucioso de la situación, tales países han sido descartados de este estudio por varios motivos: en primer lugar, sus procesos electorales no han sido objeto de una OE regular e ininterrumpida por parte de las mismas OIGs. Esto nos impide efectuar un análisis de las RE y de su cumplimiento siguiendo los mismos criterios homogéneos, ya que cada OIG dispone de una metodología concreta. En segundo lugar, muchos de estos países han sido receptores de MOEs cuyos informes no son técnicos sino políticos, hecho que impide extraer conclusiones

---

<sup>1728</sup> Las RE se agrupan por diferentes temáticas: administración electoral, censo electoral, Medios de comunicación, registro de candidatos, marco electoral, Minorías o género (listado no exhaustivo).

<sup>1729</sup> A pesar de que el Reino Unido aparece en el elenco de países mencionados en las estadísticas del TEDH como un Estado que ha violado en repetidas ocasiones el art. 3 PA1, este país no fue tenido en cuenta en este estudio, ya que, con la excepción de la OSCE que efectuó 5 MOEs, ninguna otra OIG ha efectuado MOEs en dicho país. Carecemos de los datos necesarios para poder efectuar un estudio en profundidad.

similares a las obtenidas en el continente europeo. A lo anterior añadimos la dificultad del acceso directo a las fuentes nacionales. Todos estos aspectos nos conducen a privilegiar, sin vacilar, el continente europeo.

Se analizará la legislación nacional, principalmente el código electoral del Estado en cuestión, para determinar cuál ha sido la ejecución efectuada de cada una de las RE. Dicho análisis se hará de manera horizontal (o transversal), esto es, a la luz de los diferentes procesos electorales, ya sean estos presidenciales, parlamentarios (o legislativos), locales y referéndums, desarrollados en un mismo Estado desde el año 2005 hasta el año 2020<sup>1730</sup> y teniendo en consideración que el proceso electoral de algunos de los Estados estudiados está sujeto a dos vueltas, hecho que aumenta considerablemente el número de informes electorales a estudiar y las RE a analizar.

A lo largo de este análisis se ofrecerán igualmente estadísticas (porcentajes) de: a) las RE facilitadas por cada una de las OIGs que han observado los procesos electorales en un mismo Estado; b) las RE que han sido integradas en la legislación nacional del Estado; c) las RE que no han sido tenidas en cuenta por las autoridades nacionales. Todos estos datos nos serán de gran utilidad para analizar igualmente cuál es el porcentaje del cumplimiento e incumplimiento de dichas RE, así como esclarecer los motivos que permiten atestiguar por qué algunas RE se integran más fácilmente en la legislación de un Estado que otras. Así, las RE se analizarán teniendo en cuenta la temática electoral a la que pertenecen y a la luz del análisis de la legislación nacional. Es oportuno señalar que existen RE que persisten a lo largo de todos los procesos electorales de un mismo Estado anfitrión, hecho que demuestra, por un lado, la falta de voluntad política del Estado para abordarlas y/o, por otro lado, la incapacidad de éste por incorporarlas en su legislación nacional. Tras varias discusiones con funcionarios electorales, concluimos que el Estado anfitrión es plenamente consciente de las RE facilitadas por las diferentes OIGs, pero no existe una razón oficial que justifique dicha inacción.

Por cuanto hace a la metodología, conviene señalar que este estudio se realizó tras analizar, por un lado, todos los informes electorales de los Estados objeto de estudio, redactados durante los 15 años relativos a la horquilla temporal referida, agrupados según el tipo de comicio observado (presidencial, parlamentario y local) y en función de la OIG implicada; y, por otro lado, el resto de las fuentes primarias disponibles en cada Estado, así como las fuentes internacionales. Los informes electorales de cada proceso electoral permitieron identificar las diferentes RE para cada comicio y en cada Estado. También fueron analizados los instrumentos legales jurídicamente no vinculantes emitidos por las OIGs, esto es, las recomendaciones y resoluciones emitidas tras dichos informes electorales. El ejemplo más emblemático ha sido, sin lugar a duda, el del Congreso que ha emitido recomendaciones y/o resoluciones tras el despliegue de cada MOE. Destacan también las recomendaciones y resoluciones adoptadas por la PACE en el marco del diálogo político de

---

<sup>1730</sup> El motivo de esta horquilla (*ratione tempore*) se debe a la adopción en 2005 de la DePOEI que establece unos criterios básicos para la OE por parte de las OIGs.

seguimiento o de postseguimiento. De la misma manera, los dictámenes jurídicos efectuados por la CdV, ya en solitario ya juntamente con la OSCE/ODIHR, han sido también estudiados a la hora de analizar jurídicamente la evolución legislativa de los distintos Estados objeto de análisis<sup>1731</sup>. La legislación electoral nacional, principalmente el código electoral del Estado anfitrión en cuestión, así como otras fuentes primarias (la constitución, el código penal) fueron también analizadas y han servido en numerosas ocasiones para aportar claridad a determinados aspectos electorales y corroborar la información reflejada tanto en los informes electorales como en los informes del diálogo político de seguimiento. Conviene no olvidar igualmente el análisis de los informes de monitoreo efectuados por el Grupo de Estados contra la Corrupción (en adelante, GRECO). La finalidad no ha sido otra que la de analizar el cumplimiento de las RE identificadas por los observadores tanto a nivel nacional como de forma comparada.

Cada RE aborda la necesidad de una mejora concreta en una temática particular para un Estado. En total analizamos 1547 recomendaciones de 56 procesos electorales de cinco países objeto de estudio durante el período de 2005 a 2020. Estas RE estaban escritas en inglés y/o francés y hacían referencia a los comicios parlamentarios, presidenciales, locales y/o regionales, así como a algún otro referéndum, en los que el CdE, la OSCE, la OTAN y la UE habían desplegado una MOE.

Para poder obtener conclusiones eficaces, tras la lectura de cada informe electoral se introdujeron en una *matriz* todas y cada una de las RE identificadas en los múltiples informes electorales. Cada Estado analizado disponía de su propia matriz. El objetivo de la configuración de esta herramienta no fue otro que el de compilar todas las RE para, por un lado, poder analizarlas *ratione materiae* y, por otro, evaluar su cumplimiento. Así, la matriz permitió identificar las RE ya formuladas por otras OIGs y evitar duplicidades. Teniendo en cuenta que no existe uniformidad en la formulación de las recomendaciones, nos confrontamos al análisis de las diferentes metodologías electorales utilizadas por cada una de las OIGs estudiadas para poder entender su proceder. En este sentido, como los informes electorales redactados por la OSCE/ODIHR son los únicos que enumeran todas y cada una de sus RE, la metodología de ésta OIG fue tomada como referencia en este estudio para poder identificar fehaciente y objetivamente cada una de las recomendaciones señaladas. Este estudio lleva a cabo igualmente un análisis de la naturaleza jurídica de dichas RE. Por cuanto hace al análisis de las RE acudimos a las páginas webs de las diferentes OIGs para obtener sus informes electorales. Sin embargo, la página web de la PACE no contiene ningún informe de OE, aspecto éste que pone en entredicho la transparencia debida de sus conclusiones tal y como solicitado en la DePOIE a toda OIG que se dedique a la OE<sup>1732</sup>, lo que dificulta enormemente cualquier intento de investigación. De la misma manera examinamos otras bases de datos del CdE, principalmente

---

<sup>1731</sup> Estos dictámenes jurídicos de la CdV se realizan a petición del Ministerio de Justicia del Estado anfitrión o de cualquier otra autoridad nacional por medio de la Representación Permanente de dicho Estado ante el Consejo de Europa. La PACE puede igualmente solicitar dichos dictámenes.

<sup>1732</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, ..., op. cit.*, § 7.

de la CdV llamada VOTA<sup>1733</sup>, que contiene información electoral nacional y dictámenes jurídicos elaborados por la CdV en todos sus Estados miembros, así como la base de datos ElectData, de la división de asistencia electoral del CdE, que recopila y recoge datos y especificidades electorales de los 47 Estados miembros del CdE<sup>1734</sup>. Por otro lado, aunque todavía en construcción, y por tanto incompleta, también consultamos la base de datos de las RE de la OSCE/ODIHR creada para proporcionar un registro centralizado de las mismas, así como la base de datos llamada Legislationline.org, que proporciona acceso directo a la normativa internacional, nacional y otros documentos relacionados con aspectos específicos de la dimensión humana de la OSCE de los países pertenecientes a la región OSCE<sup>1735</sup>. Sin embargo, debido a la desactualización de estas bases de datos tuvimos que acudir no sólo a las páginas web de los órganos electorales nacionales de los Estados objeto de estudio, sino también a la red de conocimientos electorales ACE<sup>1736</sup>.

## 6.1 Naturaleza jurídica de las recomendaciones electorales

### 6.1.1 Análisis de los informes electorales y de las recomendaciones electorales

Las RE incluidas en los distintos informes electorales de las MOEs han ido evolucionado tanto en su forma como en su contenido a medida que las OIGs han ido adquiriendo mayor experiencia en la OE. Si bien en un principio las RE identificadas en los informes podían calificarse como generales, además de contar con un número reducido, con el paso del tiempo dichas RE han ido especializándose y aumentando así en número a la par que identificando su destinatario final.

Presentadas de manera cada vez más clara y concisa, estas RE tienen como finalidad identificar *inter alia* las mejoras que el Estado anfitrión debería desarrollar en aquellas materias del proceso electoral señaladas por los observadores electorales como contrarias a la normativa internacional, nacional o incluso a los compromisos adquiridos por el Estado para que el propio Estado pueda superar dicha situación e implementar la normativa a la que se obligó<sup>1737</sup>. Así, el informe electoral debe, por un lado, justificar el motivo por el que dicha RE ha sido identificada y, por otro lado, identificar cuáles deben ser tales mejoras. Estas RE serán siempre constructivas y se clasificarán en cada una de las temáticas identificadas en el informe electoral<sup>1738</sup>.

---

<sup>1733</sup> Base de datos concebida en el año 2003 y puesta en línea en el año 2004. Desde el año 2012, la CdV administra esta base de datos en cooperación con el Tribunal Electoral de la Judicatura Federal de México. Véase: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2584>.

<sup>1734</sup> Véase: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata>

<sup>1735</sup> Véase: <https://paragraph25.odihhr.pl/>; <https://www.legislationline.org/>

<sup>1736</sup> Véase: <https://aceproject.org/>

<sup>1737</sup> The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), *Handbook for European Union Election Observation Missions*, Stockholm, p. 112.

<sup>1738</sup> Los informes electorales de las MOEs/UE y las MOEs/OSCE distinguen las siguientes temáticas electorales: a) el contexto político; b) el ordenamiento jurídico (incluido el sistema electoral); c) la administración electoral; d) el censo electoral y la inscripción de los votantes; e) la inscripción de los partidos políticos y candidatos; f) la campaña electoral y su financiación; g) la violencia en relación con las elecciones; h) los medios de comunicación; i) el contenido electoral en los medios digitales; j) el conteo y la tabulación, k) las reclamaciones y los recursos; l) los derechos



A la hora de analizar las RE es importante saber el tipo de MOE porque ésta determinará el tipo de RE que contendrán el informe electoral. Así, distinguimos tres grupos de MOEs: un primer grupo compuesto por aquellas MOEs técnicas desarrolladas por la UE, la OEA y UNASUR<sup>1739</sup>; un segundo grupo compuesto por las MOEs políticas desplegadas por la OSCE (OSCE-PA), el CdE (PACE, Congreso) y la UE (PE)<sup>1740</sup>; y un tercer grupo híbrido caracterizado por estar compuesto por MOEs técnicas y políticas propio de aquellas MOEs desplegadas en las elecciones locales y desarrolladas por el Congreso y la OSCE/ODIHR. Es importante precisar que efectuaremos una comparativa de dichas MOEs en torno a un mismo proceso electoral<sup>1741</sup>.

Los informes electorales de las MOEs desplegadas por la UE, la OSCE y la OEA contienen evaluaciones mucho más extensas y rigurosas que las efectuadas por los informes políticos desarrollados por el CdE (PACE y el Congreso), por la asamblea política de la OSCE (OSCE-PA) y por la asamblea política de la UE (el PE). Mención aparte merecen los informes de UNASUR. La extensión de los informes electorales se debe, principalmente, a dos motivos: por un lado, al

---

humanos (incluida la participación de las mujeres, de las minorías y de las personas con discapacidad); m) el papel de la sociedad civil; n) la jornada electoral; o ñ) los resultados y el período posterior a las elecciones. Sin embargo, las MOEs/OEA distinguen las temáticas siguientes: financiamiento político; justicia electoral; sistemas político y legal; género, médicos de comunicación, tecnología electoral, grupos subrepresentados y organización electoral. Para mayor información véase: *EU Handbook*, op. cit., p. 38.

<sup>1739</sup> Tomaremos como referencia dos comicios observados por la UE y la OEA en suelo americano: las elecciones parlamentarias en Perú de 2020 así como las elecciones generales en Bolivia de 2019. Véase: EU, *European Union Election Observation Mission, Early Legislative Elections – 26 January 2020 (Peru)*, Preliminary statement, 28 January 2020; OEA, “La Misión de Observación Electoral de la OEA en Perú saluda a las autoridades peruanas por la progresiva implementación de sus recomendaciones”, *Misión Observación electoral Perú, Informe Preliminar*, 27 de enero de 2020; OEA, *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia (20 de octubre de 2019), Informe final*; Unión Europea, Misión de Expertos Electorales, *Informe Final: Elecciones Generales (20 de octubre de 2019)*, Bolivia 2019. Tomaremos también como referencia las elecciones presidenciales de Ecuador de 2017. Para mayor información véase: UNASUR, *Elecciones presidenciales 2017, Informe final: Elecciones generales, consulta popular sobre paraísos fiscales y elecciones presidenciales- segunda vuelta electoral de la República del Ecuador, Informe final (19 de febrero de 2017 y 2 de abril de 2017)*; OEA, *Misión de Observación Electoral – Ecuador: Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda vuelta Presidencial (19 de febrero y 2 de abril de 2017)*. Las MOEs/OSCE/ODIHR pertenecen también a este ámbito técnico. Sin embargo, debido a que la OSCE no observa en territorio americano no podemos efectuar una comparación sobre la base de su participación en los mismos comicios.

<sup>1740</sup> Tomaremos como referencia las elecciones parlamentarias celebradas en Armenia de 2018 y las elecciones parlamentarias en la República de Moldavia de 2019. Véase (para el proceso electoral en Armenia): OSCE/ODIHR, *Early Parliamentary Elections (9 December 2018) in Republic of Armenia, Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 7 March 2019; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Armenia (9 December 2018)*, Doc. 14801, 21 January 2019; European Parliament, *European Parliament Delegation for the Observation of the Early Parliamentary Elections in Armenia (9 December 2018)*, Report of the European Delegation Headed by Ms. Heidi Hautala. Véase también (para el proceso electoral en Moldavia): OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (24 February 2019) in the Republic of Moldova*, Election Observation Mission - Final Report, Warsaw 22 May 2019; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (24 February 2019)*, Doc. 14859, 08 April 2019; European Parliament, *Report of the European Parliament Delegation for the observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova*, headed by Ms Rebecca HARMS, 24 February 2019.

<sup>1741</sup> Huelga señalar que, de la misma manera que ni la OSCE ni la PACE desarrollan sus actividades de observación electoral en América, tampoco la OEA ni UNASUR despliegan actividades de observación electoral en el continente europeo.

tipo concreto de observación desarrollada por las MOEs; y, por otro lado, a la metodología utilizada por las OIGs a la hora de desarrollar la OE. Si bien la observación desplegada por las MOEs/UE, MOEs/OSCE y las MOEs/OEA se caracteriza por ser una observación eminentemente técnica, la OE desempeñada por los órganos políticos del CdE (PACE y el Congreso), de la OSCE (OSCE/PA) y de la UE (el PE) es una observación meramente política. Esta característica es sumamente importante porque afectará a la metodología que utilizará cada OIG para desplegar la MOE, así como también al tipo de informe final y a las recomendaciones señaladas.

Por cuanto hace a los informes electorales de las MOEs/UE y MOEs/OEA, conviene señalar que ambas OIGs desarrollan MOEs independientes, autónomas e imparciales y una OE sistemática gracias a una metodología global y cualificada. Existen, sin embargo, determinados elementos objetivos que las diferencian entre sí: en primer lugar, la OE desarrollada por la UE comprende todo el proceso electoral abarcando así todas las fases del mismo, esto es, tanto la etapa preelectoral, la etapa electoral y la etapa postelectoral. Cada una de estas etapas será escudriñada por los observadores electorales, quienes prestarán una atención particular *inter alia* a los derechos políticos y a otros derechos humanos, aspectos centrales de su evaluación. La OE efectuada por la OEA no abarca, sin embargo, todo el proceso electoral sino sólo algunos aspectos concretos del mismo, principalmente la jornada electoral, el marco legal, el entorno político o la administración electoral. En segundo lugar, por cuanto afecta a la estructura de base de una MOE, si bien ésta en la OEA se caracteriza por disponer de un equipo central y unos coordinadores repartidos por cada una de las regiones del Estado anfitrión, que serán los encargados de coordinar a los observadores de corto plazo, dicha estructura es mucho más limitada no sólo en número sino también en medios a las MOEs/UE. Así pues, las MOEs/OEA se caracterizan por contar con un número inferior de observadores electorales y son más limitadas en el tiempo que las efectuadas por la UE, debido a motivos estrictamente presupuestarios. Las MOEs/UE se caracterizan por un equipo central y un extenso grupo de observadores de largo plazo, que tendrán a su cargo a los observadores de corto plazo, fundamentales todos ellos para observar todas las etapas del proceso electoral. En tercer lugar, es importante destacar que las MOEs de ambas OIGs pasan revista en cada etapa del proceso electoral tanto a los compromisos adquiridos por el Estado anfitrión como a la legislación nacional en todo aquello relacionado con el derecho de sufragio. De manera objetiva puede afirmarse que los informes de la MOE/UE son más exhaustivos y concretos en sus RE y harán referencia a todo el proceso electoral en su conjunto. En cuarto lugar, a la hora de efectuar la lectura de los resultados electorales, cada OIG tendrá una visión diferente: si bien la UE tiene en cuenta tanto los votos válidos, como los nulos y los votos en blanco, aspecto éste que subraya el interés de la OIG europea por mostrar el descontento del electorado por las diferentes opciones políticas, la OEA sólo presta atención a los votos válidos. A mayor abundamiento, el valor añadido de las MOEs/OEA radica en la recolección de las denuncias y las quejas de los actores políticos y de la ciudadanía sobre cualquier posible problema e irregularidad durante el proceso electoral<sup>1742</sup>. Así pues, la secretaría

---

<sup>1742</sup>OEA, “Reporte de actividades durante la jornada electoral”, Comunicado de prensa, Ref.: MOE-ECU-RE, 2 de octubre de 2007, § V.

de la OEA está habilitada no sólo para recoger cualquier queja, sino a su vez para analizarla y transmitirla a la autoridad electoral responsable del Estado anfitrión donde se celebran los comicios<sup>1743</sup>. Este aspecto novedoso incrementa, por un lado, el protagonismo de la OEA durante la jornada electoral erigiéndola al mismo tiempo, y de manera indirecta, como garante del proceso electoral, cuando su rol debería limitarse únicamente a observar el desarrollo del proceso. De igual manera, dicha actuación fomenta la participación ciudadana y permite que los ciudadanos participen durante la jornada electoral de manera activa a la par que refuerza su confianza en el proceso electoral. Esta actividad desarrollada por la OEA relativa a la recogida de cualquier queja resulta, a nuestro parecer, cuanto menos, sorprendente, ya que es contraria a ese deber de neutralidad y de no interferencia en modo alguno en el desarrollo material del proceso electoral. Esta actividad va más allá de la “reunión de información” y del “análisis imparcial” de la misma descrito en la DePOEI. La UE, por su parte, lleva a cabo en este aspecto concreto una estricta actividad de *hands-off*<sup>1744</sup>, sin intervenir en modo alguno en el proceso electoral. Los observadores de la UE se limitan a observar y a transmitir sus informes al jefe de misión quien los tomará en consideración para calificar el proceso electoral en su conjunto. Si bien las RE de las MOEs/OEA se centran en aspectos concretos del ciclo electoral<sup>1745</sup>, las de las MOEs/UE hacen referencia a todos los aspectos del ciclo electoral. Otra peculiaridad es la financiación de las MOEs/UE, ya que es diferente a la de las MOEs/OEA, éstas últimas financiadas por donaciones voluntarias de Estados miembros y Estados terceros<sup>1746</sup>.

El informe final de la misión de acompañamiento de UNASUR se presenta a las autoridades del Estado anfitrión para que éstas den su acuerdo. Esta práctica no hace más que constatar la interferencia del Estado anfitrión, ya que rompe el principio básico de la OE y de la DePOEI<sup>1747</sup> en la medida en que este informe está condicionado por los intereses de las autoridades del Estado anfitrión.

Por cuanto se refiere al análisis de las MOES del segundo grupo analizado (OSCE-PA, PACE y PE), hay que tener en cuenta que si bien la MOE/OSCE evalúa el cumplimiento del proceso electoral con sujeción a los compromisos de la OSCE, a otros estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y a la legislación nacional, la PACE evalúa el proceso electoral con sujeción no ya sólo al CEDH y por ende a la jurisprudencia del TEDH, sino también tendrá en consideración las conclusiones de otras instituciones del CdE tales como el GRECO, los

---

<sup>1743</sup>OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*, op. cit., p. 36.

<sup>1744</sup>CASTRO-RIAL GARRONE, F., JARILLO ALDEANUEVA, A., TRILLO DE MARTÍN-PINILLOS, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2005, p. 40.

<sup>1745</sup>Administración electoral, registro electoral, o participación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

<sup>1746</sup>A modo de ejemplo, la MOE/OEA en las elecciones parlamentarias de Perú de 2020 se financió con las donaciones de Bolivia, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Marruecos y Países Bajos. Para mayor información véase: OEA, *Informe Preliminar de la OEA: elecciones parlamentarias de Perú (26 de enero 2020)*, 2020.

<sup>1747</sup>*Declaración de principios ...*, op. cit., § e).

dictámenes de la CdV y otros instrumentos no convencionales (recomendaciones y resoluciones de la PACE o del Congreso<sup>1748</sup>). Considerados como evaluaciones extensas, rigurosas y fundamentadas, los informes de las MOEs/OSCE contienen unas recomendaciones dirigidas a las autoridades del Estado anfitrión con la finalidad de mejorar el proceso electoral y adecuarlo a los estándares de la OE incluidos en el Documento de Copenhague. Por otro lado, si bien la estructura de los informes finales de la OSCE y de la PACE son similares, existe una salvedad consistente en introducir sistemáticamente en los informes de la OSCE un capítulo dedicado a la situación postelectoral.

El informe final de la OSCE se caracteriza por introducir a lo largo de su articulado, y en letra cursiva, las distintas recomendaciones de la MOE, que se recopilarán al final del informe y que distinguirá aquellas que son prioritarias de las que no lo son. De acuerdo con el párrafo 25 del Documento de Estambul de la OSCE de 1999, los Estados de la OSCE se comprometieron a "dar un pronto seguimiento a los informes de evaluación de las elecciones presentados a la ODIHR y a sus recomendaciones"<sup>1749</sup>, por lo que es grato constatar que los informes de la OSCE contienen referencias tanto a aquellas recomendaciones anteriores que han sido tenidas en cuenta como a aquellas otras que han sido soslayadas por el Estado anfitrión. Puede decirse que la OSCE clasifica las RE en tres categorías: aquellas que han sido totalmente implementadas (*fully implemented*); aquellas que lo han sido sólo en su mayoría (*mostly implemented*); y aquellas que sólo lo han sido parcialmente (*partially implemented*)<sup>1750</sup>.

Por otro lado, los informes de la PACE, sin dejar de lado su carácter descriptivo e informativo, son eminentemente políticos, pasan revista a algunas recomendaciones anteriores o incluso a las conclusiones de otros órganos internos del CdE, y se basan principalmente en el informe técnico desarrollado por la OSCE/ODIHR. Aunque el informe de la PACE contenga un apartado titulado "recomendaciones", éste no contiene un repertorio sistemático de las diferentes recomendaciones y tampoco identifica de manera clara cuáles son las recomendaciones, lo que dificulta su análisis, identificación y comprensión para el Estado anfitrión. Un aspecto importante es que el informe final de la PACE está disponible únicamente en las lenguas oficiales del CoE, esto es, inglés y francés, nunca en la lengua del Estado cuyo proceso electoral ha sido observado. Esta es una gran diferencia con los informes electorales de las otras OIGs, que además de existir en lengua inglesa, siempre se traducen a la lengua del Estado anfitrión para que su administración electoral tenga acceso directo a la información.

Mención separada merecen los informes del PE, cuya extensión, si no fuera por los diferentes anexos adjuntos, no excede de las tres páginas. Este informe final contiene unas conclusiones

---

<sup>1748</sup> PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Armenia (9 December 2018)*, doc. 14801, 21 January 2019, §§14, 18.

<sup>1749</sup> OSCE, *Documento de Estambul- 1999*, Cumbre de Estambul, 1999, Ref. PCOSW389, § 25; OSCE, *Declaración de la Cumbre de Estambul*, 1999, §26

<sup>1750</sup> *Ibid.*, p. 23, nota a pie de página núm. 111.

extremadamente escuetas procedentes de la jefa de la delegación del PE, que servirán brevemente de base para el seguimiento político que efectúe el PE sobre dicho país. Esto se debe a que esta MOE apoya únicamente a las MOEs principales (de la UE o de la OSCE).

Si bien la UE y la OSCE/ODIHR despliegan MOEs completas que observan todo el ciclo electoral, el resto de MOEs (PACE, OSCE-PA y UNASUR) no disponen de estos observadores LTO que pueden aportarles esta información necesaria.

Por cuanto hace a las elecciones locales observadas por el Congreso y la OSCE/ODIHR (tercer grupo), conviene destacar que la metodología utilizada por cada OIG es distinta: si bien el Congreso desarrolla una OE política, la OE desarrollada por la OSCE/OIDHR es técnica. De la misma manera, los informes electorales de las MOEs/OSCE/ODIHR son muy detallados, mientras que los informes del Congreso adolecen de ser descriptivos, nada técnicos y poco extensos. Por este motivo, y para suplir este vacío, algunos informes del Congreso han dejado de ser redactados por el secretariado para ser redactados por expertos independientes<sup>1751</sup>. Aunque el informe electoral redactado por el Congreso carece de un apartado titulado “recomendaciones”, dicho informe, sin embargo, está acompañado de un instrumento legal (una recomendación o una resolución) que instará a las autoridades locales y regionales a revisar/modificar su legislación conforme a la normativa internacional o a los compromisos internacionalmente adquiridos por los Estados. Estos instrumentos legales recogen las recomendaciones del informe electoral del Congreso.

Un capítulo del informe electoral de las MOEs está dedicado exclusivamente a las RE. Si bien la estructura de dicho capítulo es análoga a todas y cada una de las MOEs desplegadas por las OIGs, existen particularidades propias de cada OIG. En el marco de la UE, el capítulo dedicado a las RE consiste en una tabla que contiene diversos componentes: a nivel horizontal la tabla se compone de una “estructura marco” con diferentes apartados como son: el contexto (incluyendo en ocasiones la referencia a la página correspondiente del informe final), la recomendación propiamente dicha, la modificación sugerida del marco jurídico, la institución responsable a la que se dirige la recomendación y el principio internacional o regional relevante e incluso el principio-compromiso-legislación nacional. A nivel vertical, esta tabla incluye unas áreas de evaluación (temáticas) que se introducirán en función de si la RE en cuestión hace referencia a dicho ámbito<sup>1752</sup>. Conviene señalar que la delegación del PE también redacta un informe que se apoya

---

<sup>1751</sup> Congress of local and regional authorities, *Local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019)*, Report CG-FORUM(2020)01-04, 28 September 2020 (el Sr. Matej GOMBOSI redactó este informe electoral); Congress of local and regional authorities, *Observation of local elections in the Republic of Moldova (14 June 2015)*, CPL/2015(29)3FINAL, 21 October 2015 (la Sra. Aiste LAZAUSKIENE fue la experta que redactó este informe). Entre los informes redactados por el Secretariado destacan: Congress of local and regional authorities, Report on local elections in Azerbaijan (17 December 2004), 23 February 2005; Congress of local and regional authorities, Report on the municipal elections in Kosovo 26 October 2002, CG/Bur (9) 80, 8 January 2003

<sup>1752</sup> Las temáticas suelen ser las siguientes: Entorno de la campaña, financiación de la campaña, sociedad civil, administración electoral, disputa electoral, violencia electoral, marco legal, medios de comunicación, participación de

en las conclusiones preliminares de la MOE/UE presentadas por el Observador jefe (eurodiputado) en una conferencia de prensa y que el PE también suscribe. Sin contener un apartado dedicado exclusivamente a las “recomendaciones”, este breve informe es un documento descriptivo que detalla una serie de “aspectos formulados por la delegación del PE”<sup>1753</sup>. Algunos informes de la delegación del PE sí que incluyen recomendaciones, pero es importante señalar que éstas no se dirigen al Estado anfitrión sino al propio PE<sup>1754</sup>. Por cuanto hace a la extensión, del análisis empírico de los informes electorales constatamos que ha habido un incremento en el número de RE. Así pues, en el ámbito de la UE, pasamos de las dos páginas de recomendaciones contenidas en el informe final de las elecciones parlamentarias de Zimbabue del año 2000<sup>1755</sup>, o del informe de las elecciones parlamentarias y locales de Guatemala de 2003<sup>1756</sup>, a las tres páginas y media de recomendaciones en las elecciones presidenciales y parlamentarias de Burkina Faso de 2015<sup>1757</sup>, a las cuatro páginas y media de las elecciones presidenciales de Togo de 2010<sup>1758</sup>, para terminar con las 23 páginas de recomendaciones en las elecciones generales de Pakistán de 2018<sup>1759</sup> o las 22 páginas de recomendaciones en el caso de las elecciones generales de Bolivia de 2019<sup>1760</sup>. Es importante destacar que la extensión de los informes electorales de la delegación del PE es totalmente irregular.

Los informes de la OSCE también contienen un capítulo dedicado a las RE. Sin embargo, a diferencia de la UE que trata todas las recomendaciones por igual, los informes de la OSCE distinguen dos tipos de recomendaciones: unas llamadas recomendaciones prioritarias, consideradas como aquellas que necesitan una actuación inmediata del Estado anfitrión, y otras llamadas simplemente recomendaciones. En las MOEs/OSCE, el resumen ejecutivo incluye las recomendaciones más relevantes para destacar la importancia de las mismas y la actuación necesaria del Estado anfitrión.

---

las minorías, participación de las personas con discapacidad, participación de las mujeres, votación recuento y consolidación, registro de los candidatos y de los partidos políticos, registro electoral.

<sup>1753</sup>Parlement Européen, *Délégation du parlement européen pour l’observation des élections présidentielles au Sénégal (24 février 2019)*, Rapport de la délégation du parlement européen présidée par M. Stefan Gehrold, p. 3. Tales aspectos son : el contexto político en el que se enmarcan las elecciones observadas, las diferentes reuniones en las que participaron los eurodiputados, aquellos aspectos que marcaron la atención de los eurodiputados en materia de derechos humanos, aspectos electorales u otros, la jornada electoral o la conferencia de prensa.

<sup>1754</sup>European Parliament, *Election Observation Delegation to the General Elections in Pakistan (25 July 2018)*, Report by Jean LAMBERT, Chair of the EP Delegation, p. 8.

<sup>1755</sup>Éste es el informe electoral más antiguo de una MOE-EU que dispone la UE en línea. Véase: *Report of the EU Election Observation Mission on the Parliamentary Elections which took place in Zimbabwe on 24th and 25th June 2000*, 4th July 2000, Harare-Strasbourg, p. 24-25.

<sup>1756</sup>European Union, *Electoral Observation Mission Final Report, Guatemala General Elections 2003*, p. 33-35.

<sup>1757</sup>*Mission d’observation électorale de l’Union européenne au Burkina Faso Rapport final – Elections présidentielle et législatives – 29 novembre 2015*, p. 65-68.

<sup>1758</sup>Union Européenne, *Mission d’observation électorale, Rapport Final, Élection présidentielle, Togo, mars 2010*, p. 62-67

<sup>1759</sup>*European Union Election Observation Mission, Islamic Republic of Pakistan Final Report General Elections (25 July 2018)*, p. 50-73.

<sup>1760</sup>Unión Europea, *Misión de Expertos Electorales: Informe final, Elecciones Generales BOLIVIA 2019 (20 de octubre de 2019)*, p. 42-64.

Por cuanto hace a la OEA, el informe final presenta de manera detallada una serie de recomendaciones formuladas sobre la base del trabajo realizado por los observadores de la MOE para cada una de las temáticas observadas<sup>1761</sup>. Su extensión varía en función de la MOE desplegada (que dependerá a su vez de la financiación recibida). Los órganos políticos del CdE (la PACE y el Congreso) carecen de un apartado efectivo en sus informes electorales dedicado a las recomendaciones.

**Cuadro 1:** Primer grupo- MOEs técnicas

OSCE	Unión Europea	OEA	UNASUR
MOE	MOE	MOE	Misión de acompañamiento
Misión independiente, autónoma e imparcial			Misión dependiente y parcial. Presentación del informe preliminar y final previo acuerdo de las autoridades.
OE sistemática			OE realizada por los pares
Metodología global y cualificada			
La OE comprende todas las fases del proceso electoral		La OE comprende aspectos concretos del proceso electoral, la jornada electoral y el después	La OE comprende la jornada electoral y algún aspecto del proceso electoral
Composición de la MOE: equipo central, observadores de corto y largo plazo		Composición de la MOE: equipo central, observadores de corto y largo plazo. Estructura limitada.	Composición de la Misión: observadores de corto plazo
La OE se basa en los compromisos adquiridos y en la legislación nacional		La OE se basa en los compromisos adquiridos y en la legislación nacional, pero son flexibles	La OE se basa en los compromisos adquiridos y en la legislación nacional
Informes exhaustivos y concretos en sus recomendaciones		Informes menos exhaustivos centrados en aspectos concretos del proceso; prestan una asistencia más técnica para mejorar partes del proceso	Informes exhaustivos y concretos en sus recomendaciones
Derechos políticos y otros derechos humanos en el centro de la discusión			
Recomendaciones basadas en el proceso electoral		Recomendaciones basadas en aspectos concretos del proceso electoral	Recomendaciones basadas en aspectos concretos del proceso electoral

<sup>1761</sup> Principalmente, las temáticas observadas en las MOEs/OEA son las siguientes: organización y tecnología electoral; financiamiento de campañas; justicia electoral; participación política de las mujeres; participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes; medios de comunicación; y voto en el exterior.

Recomendaciones técnicas anteriores son tenidas en cuenta porque se producen mejoras gracias a la asistencia técnica		
Resultados electorales: se centra en votos válidos, nulos y en blanco	Resultados electorales: se centra sólo en votos válidos	
	Característica: recepción de denuncias y quejas:	Presentación de informe preliminar y final a las autoridades electorales

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 2:** Segundo grupo: MOEs políticas

OSCE-PA	PACE	PE
MOE política		
La OE comprende la jornada electoral		
La composición de la MOE: observadores de corto plazo		
La MOE/OSCE-PA evalúa el cumplimiento del proceso electoral sobre los compromisos de la OSCE, los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y la legislación nacional	MOE/PACE evalúa el cumplimiento del proceso electoral sobre los compromisos adquiridos por el Estado anfitrión, el CEDH, recomendaciones de otros órganos del CdE, los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y la legislación nacional	MOE/PE evalúa el cumplimiento del proceso electoral sobre la base de los compromisos adquiridos por el Estado anfitrión, los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y la legislación nacional
Informe técnico efectuado por la OSCE/ODIHR	Informe político	Informe somero
Recomendaciones: remite al informe de la OSCE	Recomendaciones concretas	

Fuente: elaboración propia

### 6.1.2 Instrumentos de las OIGs para la implementación de las recomendaciones electorales

Según la DePOEI, la OE debe brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y de los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar cualquier perturbación<sup>1762</sup>. Por otro lado, y consideradas como un elemento esencial del informe final de una MOE, las RE se someten a las autoridades del Estado anfitrión para su posterior consideración con la finalidad de mejorar el proceso electoral en su conjunto o bien algunos elementos del mismo. Estas RE pueden proponer diferentes medidas, desde reformas legislativas, pasando por cambios en la *praxis* de la administración electoral o incluso otras medidas, todas ellas basadas tanto en los compromisos adquiridos por el Estado anfitrión como en los estándares internacionales incluidos en la normativa internacional. Conviene señalar que la OE

<sup>1762</sup>Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, op. cit., § 4.



podrá considerarse efectiva si dichas recomendaciones “se tienen seriamente en cuenta y se tratan de manera eficaz”<sup>1763</sup> por parte del Estado anfitrión y se integran en su derecho interno. De lo contrario, las carencias y omisiones identificadas en los informes electorales continuarán reproduciéndose en el futuro poniendo en riesgo la calidad e integridad del proceso electoral.

En línea de principio, las MOEs sirven para evaluar no sólo el proceso electoral de un Estado concreto, sino también, y de manera subsidiaria, la situación democrática del mismo en un preciso momento. En este sentido, la metodología utilizada por las OIGs en materia de OE puede servir como una hoja de ruta para identificar los puntos fuertes y las debilidades del proceso democrático evaluado. Así pues, si bien las RE incluidas en los informes electorales pretenden mejorar el proceso electoral del Estado en cuestión, también tendrán un impacto fundamental en otros aspectos relacionados con los derechos humanos. De la misma manera, estas RE sirven de base para efectuar las actividades de seguimiento y de diálogo político posterior a la OE por parte de las OIGs, ayudando a las autoridades del Estado anfitrión y a sus funcionarios electorales a reparar tales deficiencias identificadas en los informes. Sin embargo, tal y como demostraremos más adelante, en la mayoría de las situaciones las RE no son tenidas en cuenta por el Estado anfitrión en su totalidad.

El mejor momento para llevar a cabo en el Estado anfitrión las reformas indicadas en los informes electorales por medio de las RE es el período postelectoral, ya que todavía existe un interés por los comicios. Así pues, la estrategia de dichas reformas deberá acordarse después de la celebración de los comicios y tendrá que incluir todos los aspectos de las relaciones exteriores de la OIG (el diálogo político, las políticas de desarrollo, la asistencia técnica o el apoyo de la sociedad civil).

Son varias las razones por las que el Estado anfitrión no desee o pueda efectuar un seguimiento efectivo de las RE, incluido en el informe electoral. Así pues, a la ausencia de voluntad política del ejecutivo, por un lado, unido a la falta de apoyo legislativo para enmendar la legislación, por otro lado, pueden añadirse otras razones como son la poca experiencia del Estado anfitrión a la hora de aplicar las RE de las diferentes OIGs; la ausencia de recursos financieros para llevar a cabo las reformas necesarias que impliquen cambios importantes en la infraestructura estatal; o incluso la escasez de tiempo para aplicar tales reformas ante las próximas elecciones. Sin embargo, la inestabilidad social, el posible estallido de una guerra o la preocupación por parte de las autoridades nacionales de que las RE no sean lo suficientemente específicas o adecuadas para el contexto nacional, son elementos adicionales por los que el Estado anfitrión no quiera o pueda efectuar un seguimiento de las recomendaciones<sup>1764</sup>.

Si bien es cierto que la aplicación de las RE de la MOE depende de la voluntad política del Estado anfitrión, los instrumentos a disposición de las OIGs para poder aplicar dichas recomendaciones

---

<sup>1763</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, Warsaw, 2016, p. 5.

<sup>1764</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, p. 13.

son: a) el diálogo político con las autoridades del Estado anfitrión; b) las Misiones de seguimiento electoral; y c) la asistencia electoral. Este apoyo explícito de la OIG a las RE incluidas en el informe electoral de la MOE sólo podrá llevarse a cabo cuando la MOE haya finalizado su actividad y una vez que el informe final haya sido entregado a las autoridades nacionales. Es entonces cuando se inicia la fase del diálogo político con las autoridades del Estado anfitrión. La característica principal de esta fase radica en que promueve la apropiación por parte del Estado anfitrión de las RE contenidas en el informe final de la MOE y en su seguimiento<sup>1765</sup>.

#### a) El diálogo político

Para que las autoridades electorales y las autoridades del Estado anfitrión cumplan las recomendaciones incluidas en los informes electorales es necesario que exista una voluntad política. De lo contrario, es poco probable que se pueda conseguir un resultado positivo. Las asambleas legislativas de las OIGs pueden promover la voluntad política mediante un diálogo político, animando así a las autoridades a que aborden las cuestiones detalladas en las RE identificadas en los informes de las MOE.

La UE es una de las OIGs que más ha desarrollado la política del seguimiento de las RE identificadas en sus MOEs, considerándolo una de sus prioridades. Así, una vez presentado el informe final en el Estado anfitrión, será la delegación de la UE en el Estado anfitrión junto con los Estados miembros “los que programen y supervisen las actividades de apoyo y seguimiento de las recomendaciones de la MOE/UE”<sup>1766</sup>. Sin embargo, coincidimos con un informe de evaluación sobre las actividades de OE efectuadas por la UE, al considerar que sería oportuno que el Memorando de entendimiento, previo al establecimiento de una MOE, debería hacer una referencia explícita tanto a la publicación como a la importancia de las RE, con la finalidad de que la delegación de la UE en el Estado anfitrión pudiese retomar este aspecto en futuras conversaciones con las autoridades del Estado anfitrión tras las elecciones<sup>1767</sup>. Conviene subrayar que este diálogo político con el Estado anfitrión aparece regulado en el marco de los diferentes acuerdos que la UE ha suscrito con diferentes Estados con el objetivo de promover los derechos humanos y los principios democráticos. A título de ejemplo destacan: el Acuerdo de Cotonú<sup>1768</sup>;

---

<sup>1765</sup> European Court of Auditors, *Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*, op. cit., § 74.

<sup>1766</sup> EU, *Manual de Observación de la UE*, 3ª edición, op. cit., p. 197.

<sup>1767</sup> ROBERTS, H., et al., *Evaluation of EU Election Observation Activities (July 2016 – January 2017) Final report*, January 2017, p. 4.

<sup>1768</sup> El Acuerdo de Cotonú es el eje central de la colaboración entre la Unión Europea, los países de la UE y 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (en adelante, ACP), que tiene por objeto reducir la pobreza para erradicarla, apoyar el desarrollo sostenible económico, cultural y social de los países socios y facilitar la integración progresiva de sus respectivas economías en la economía mundial. Si analizamos en detalle el Acuerdo de Cotonú encontramos que el objetivo de este diálogo no es otro que el de “intercambiar información, fomentar la comprensión mutua y facilitar la definición de prioridades y principios comunes” por medio *inter alia* de una “evaluación periódica de la situación relativa al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos”. Para más información véase: Unión Europea, “Acuerdo de asociación entre los Estados de

el Acuerdo de Asociación con Jordania<sup>1769</sup>; o incluso el Acuerdo de cooperación con Sri Lanka<sup>1770</sup>. De la misma manera, la aplicación de las RE identificadas por la UE puede apoyarse en otros instrumentos de financiación, como por ejemplo los programas de asistencia electoral<sup>1771</sup>, así como en los dos instrumentos de los que dispone la UE para promover y proteger los derechos humanos en el plano internacional, esto es, por un lado, el Marco Estratégico de la UE sobre *Derechos Humanos y Democracia* y, por otro lado, el Plan de Acción para los Derechos Humanos y Democracia. El primer instrumento definió los principios y las prioridades para mejorar la eficacia y la coherencia de la política de la UE, integrando los derechos humanos en todas las políticas como un hilo conductor<sup>1772</sup>. Si bien este documento fijaba como objetivo “sistematizar el uso a posteriori de las MOEs/UE y de sus informes (...) y velar para que se apliquen sus recomendaciones, así como los informes de otros organismos de observación de elecciones (por ejemplo la ODIHR de la OSCE)”<sup>1773</sup>, el segundo instrumento invitaba a que se intensificaran las buenas prácticas para incorporar las recomendaciones de las MOEs/UE y MOEs/OSCE/ODIHR tanto en el diálogo político de los Estados miembros y de la UE como en las actividades de apoyo a la democracia<sup>1774</sup>. Y ello sin dejar de lado la importancia de apoyar la integridad de los procesos electorales a través del diálogo y el apoyo a las autoridades electorales<sup>1775</sup>.

El seguimiento de las RE en el marco del CoE y de la OSCE se lleva a cabo a través del diálogo político.

b) Las Misiones de seguimiento electoral para evaluar las recomendaciones electorales

Las OIGs pueden hacer uso de otros medios para fomentar la aplicación de las RE de las MOE. Principalmente destacan las Misiones de seguimiento de las elecciones (en adelante, MSE) cuyo

---

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” (2000/483/CE), *Diario Oficial n° L 317*, 15 de diciembre de 2000, Art. 8 (apartados 2° y 4°)

<sup>1769</sup>Unión Europea, “Decisión del Consejo y de la Comisión de 26 de marzo de 2002 relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra (2002/357/CE, CEECA)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 129/1, 15 de mayo de 2002, Art. 3-5.

<sup>1770</sup>Unión Europea, “Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 1995, relativa a la celebración del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República Socialista Democrática de Sri Lanka sobre colaboración y desarrollo”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, OJ N° L85/33, 19 de abril de 1995, Art. 1 y 2.

<sup>1771</sup>Estos están gestionados por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG Cooperación Internacional y Desarrollo) y la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación).

<sup>1772</sup>LOZANO CONTRERAS, F., PASCUAL VIVES, F., *La acción exterior de la Unión Europea*, Universidad de Alcalá. Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2017, p. 10.

<sup>1773</sup>Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 11855/12, 25 de junio de 2012, Anexo III - Plan de acción de la UE para los Derechos humanos y la democracia, §6. d).

<sup>1774</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*, 10897/15, 20 July 2015, Annex, §32, b).

<sup>1775</sup>Ibid., Annex, § 2.

objetivo es triple: por un lado, evalúan el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la MOE; por otra parte, contribuyen al diálogo político permanente con el Estado anfitrión en materia de democracia y derechos humanos; y finalmente determinan las iniciativas de reforma electoral desde la visita de retorno de la MOE. Compuestas por expertos electorales familiarizados con el Estado anfitrión<sup>1776</sup>, estas MSE tienen como responsable al Observador Jefe de la MOE que se desplegó a dicho Estado o, en su defecto, un alto funcionario de la UE. La metodología de esta misión tiene en cuenta el contexto del Estado anfitrión e incluye como programa de trabajo la revisión de las recomendaciones del informe final para evaluar su relevancia y prioridad. Las actividades estrella de esta misión consisten en la organización de mesas redondas en las que participan las autoridades gubernamentales y no gubernamentales del Estado anfitrión, así como en la organización de un evento público. Esta misión concluye con un informe final que contiene recomendaciones adicionales sobre las reformas electorales. Desde un punto de vista práctico, su coste es abordable<sup>1777</sup> y gozan de una gran utilidad a efectos de seguimiento.

En el ámbito de la UE, destacan dos actividades importantes: las Misiones Exploratorias (en adelante, ExM, por sus siglas en inglés) y las actividades de expertos. Por un lado, las ExM tienen como finalidad evaluar la utilidad, la conveniencia y la viabilidad de desplegar una MOE/UE. Se desarrollan seis meses antes de los comicios y uno de sus elementos importantes es revisar el grado de implementación de las recomendaciones anteriores de una MOE/UE. El análisis del cumplimiento de las RE es también un elemento importante a la hora de determinar el envío de una nueva MOE o una Misión de Expertos Electorales a un Estado donde ya se han observado elecciones pasadas. Por otro lado, las Delegaciones de la UE contratan a expertos electorales independientes con la finalidad de que planifiquen una estrategia de puesta en marcha de las recomendaciones identificadas por la MOE/UE; ayuden en la consulta y coordinación con los actores interesados y evalúen si las enmiendas legislativas en dicho Estado tratan, o no, las RE. También distinguimos los siguientes instrumentos: a) el incentivo especial del sistema de preferencias generalizadas; b) el SPG+<sup>1778</sup>; c) las medidas en foros internacionales; d) el diálogo político del Parlamento Europeo; y e) el apoyo presupuestario.

#### c) La asistencia electoral

A través de la asistencia electoral se presta ayuda técnica y material a los procesos electorales en numerosos Estados. Si bien la MOE se centra en las elecciones *stricto sensu*, las actividades de asistencia electoral se proporcionan durante todo el ciclo electoral y tienen un alcance más amplio. Estas actividades pueden comprender desde el apoyo constante para la creación de un marco jurídico electoral, una ayuda a la comisión nacional electoral proporcionándole material electoral

---

<sup>1776</sup> En el caso de la UE destacan además los funcionarios del SEAE y, a veces incluso, otros funcionarios de la Comisión.

<sup>1777</sup> Véase capítulo Estructura de Misión de observación electoral.

<sup>1778</sup> El SPG+ da acceso libre de derechos a la UE a la mayoría de las exportaciones de los países socios. Los países socios deben ratificar y aplicar veintisiete convenios internacionales en los ámbitos de derechos humanos y laborales

y equipamiento, pasando por actividades de asistencia dirigidas a mejorar el censo electoral y consolidar la inscripción de los partidos políticos, hasta el apoyo a las ONGs y a la sociedad civil en áreas tales como educación cívica, la formación de los observadores locales o el apoyo a los medios de comunicación<sup>1779</sup>. La financiación y cobertura de la asistencia electoral ha aumentado significativamente en los últimos años, estando orientada a actividades de apoyo a largo plazo y siempre en el marco del desarrollo democrático y el apoyo a la buena gobernanza<sup>1780</sup>.

Aunque las MOEs son independientes de cualquier actividad o proyecto de asistencia técnica, existe un nexo de unión entre ambas actividades que consiste en la complementariedad<sup>1781</sup>. Si bien, desde un punto de vista técnico, tanto la OE como la asistencia técnica (los dos componentes del apoyo electoral de la UE) son completamente distintos, se conciben como complementarios. Por ello, puede afirmarse que la OE es el complemento político de la asistencia electoral<sup>1782</sup>. En el ámbito de la UE, esta complementariedad aparece reflejada tanto en la guía de la Comisión sobre asistencia electoral<sup>1783</sup> como en el Reglamento de la IEDDH de 2014<sup>1784</sup>.

## 6.2 Trabajo de campo: estudio de países

### 6.2.1 REPÚBLICA DE AZERBAIYÁN

#### 6.2.1.1 Introducción

El 21 de enero de 2001, Azerbaiyán se incorporó al CdE convirtiéndose en el Estado miembro número 43, comprometiéndose a respetar no sólo las obligaciones que incumben a todos los Estados miembros en virtud del art. 3 del Estatuto de la organización, sino también los compromisos específicos enumerados en el Dictamen 222 (2000), que constituyen la base del procedimiento de seguimiento de la PACE<sup>1785</sup>. Entre otros, el dictamen solicitaba la revisión, por un lado, de la legislación electoral y, por otro lado, de la legislación que regulaba los entes locales

---

<sup>1779</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000) 191 final, 11 April 2000, p. 4.

<sup>1780</sup> EU, *Manual de Observación de la UE*, 3ª edición, *op. cit.*, p. 24. En la UE, esta asistencia electoral se financia con los fondos geográficos: El Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el Instrumento Europeo de Vecindad.

<sup>1781</sup> Comisión Europea, *Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral*, octubre 2006, p. 16.

<sup>1782</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, p. 5.

<sup>1783</sup> Comisión Europea, *Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral*, p. 14.

<sup>1784</sup> Unión Europea, “Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial”, *DOUE*, L77/85, 15 March 2014, § Anexo, Objetivo 4.

<sup>1785</sup> De conformidad con la Resolución 1115 (1997) relativa al *cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros del CdE* (modificada por la Resolución 1431 (2005) sobre *el inicio de un procedimiento de seguimiento y diálogo posterior al seguimiento*), la Resolución 1515 (2006) sobre *el avance del Procedimiento de Seguimiento de la PACE* y la Resolución 1710 (2010) sobre *el mandato de los corelatores del Comité de seguimiento*.

para dotarles de mayor responsabilidad e independencia, teniendo en cuenta, eso sí, las recomendaciones del Congreso<sup>1786</sup>. Con su adhesión al CdE, Azerbaiyán igualmente aceptó la jurisdicción del TEDH.

La situación política y de seguridad de Azerbaiyán está fuertemente influenciada por su posición geográfica, entre la Federación de Rusia e Irán, sus grandes reservas de recursos energéticos y el conflicto con Armenia por Nagorno-Karabaj. En este aspecto, Azerbaiyán se comprometió, en el momento de su adhesión, a "continuar los esfuerzos para resolver el conflicto únicamente por medios pacíficos"<sup>1787</sup> y a "resolver las controversias internacionales y nacionales por medios pacíficos y de acuerdo con los principios del derecho internacional (...), rechazando cualquier amenaza de uso de la fuerza contra sus vecinos"<sup>1788</sup>. Como país productor (y de tránsito) de petróleo y gas, Azerbaiyán tiene un papel fundamental para garantizar la seguridad y la transformación del suministro de energía de la UE<sup>1789</sup>.

Desde el año 2005 hasta noviembre de 2020, en Azerbaiyán se celebraron un total de 14 procesos electorales. Si bien todos los comicios celebrados tanto a nivel presidencial<sup>1790</sup>, parlamentario<sup>1791</sup> y referendario<sup>1792</sup> fueron observados por las principales OIGs de ámbito regional sitas en Europa<sup>1793</sup>, el Congreso, única entidad política europea responsable del seguimiento de la Carta europea de autonomía local y por ende del ejercicio de la democracia local y regional<sup>1794</sup>, sólo procedió a observar las elecciones locales de 2006 y 2009<sup>1795</sup>, dejando de lado la OE de los comicios locales celebrados en 2011, 2014, 2019. Aunque esta decisión sorprende en gran medida, teniendo en cuenta la situación de los derechos humanos en Azerbaiyán, podría encontrar, sin embargo, una justificación no ya en cuanto se refiere a la falta de recursos económicos del

---

<sup>1786</sup> PACE, Opinion 222 (2000), *Azerbaijan's application for membership of the Council of Europe*, § 14.3.a), 14.3.b).

<sup>1787</sup> *Ibid.*, § 11.

<sup>1788</sup> *Ibid.*, § 14.2.

<sup>1789</sup> European Union, *Country Strategy Paper: Azerbaijan, 2007-2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument, p. 5.

<sup>1790</sup> Las elecciones presidenciales se verificaron el: 15 de noviembre 2008, 9 de octubre de 2013 y 11 de abril de 2018, respectivamente.

<sup>1791</sup> Por su parte, se celebraron elecciones parlamentarias en: 6 de noviembre de 2005, 13 de mayo de 2006, 7 de noviembre de 2010, 1 noviembre de 2015 y 9 de febrero de 2020, respectivamente.

<sup>1792</sup> Se celebró un referéndum el 18 de marzo de 2009, así como el referéndum constitucional de Azerbaiyán de 26 de septiembre de 2016.

<sup>1793</sup> Principalmente destacan la OSCE con su ODIHR y su Asamblea parlamentaria (OSCE-PA), el Consejo de Europa con su asamblea parlamentaria (PACE), la Unión Europea a través de su parlamento (PE), y la OTAN a través de su parlamento (NATO-PA).

<sup>1794</sup> El derecho de los ciudadanos a ejercer su elección democrática en el marco del sufragio universal, igualitario, libre, secreto y directo es la base de la participación política a nivel territorial y está consagrado en el preámbulo del Protocolo adicional a la Carta europea de autonomía local relativo al derecho a participar en los asuntos de las autoridades locales, adoptado en noviembre de 2009. Para mayor información véase: Council of Europe, *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, CETS No. 207, Utrecht, 16 November 2009.

<sup>1795</sup> Se celebraron elecciones locales: 6 de octubre 2006 y 23 diciembre de 2009.

Congreso sino más bien en la no recepción de una invitación por parte de las autoridades azeríes, requisito indispensable tal y como establece la Resolución del Congreso de 2010<sup>1796</sup>.

### 6.2.1.2 Cuestiones electorales

Es importante destacar que, si bien el Código electoral de Azerbaiyán es el principal texto legislativo que regula el proceso electoral en el país, las cuestiones electorales aparecen igualmente reguladas en otros instrumentos legales como son la constitución, la legislación relativa a las reuniones públicas, la legislación sobre los medios de comunicación o el código penal.

Aunque de la lectura del código electoral pudiera entenderse que la situación en Azerbaiyán, por cuanto afecta a la celebración de elecciones, no reviste problemas particulares, es necesario tener en cuenta que la realidad es bien diferente. Los hechos demuestran que el gobierno de Azerbaiyán ha ido poniendo en marcha toda una batería de acciones, tanto legislativas como prácticas, que pivotan alrededor de los comicios y que hacen que estos no puedan clasificarse como íntegros. A continuación, destacamos sucintamente algunos elementos relacionados con las cuestiones electorales que merecen ser destacados.

En el año 2009, en el marco de la reforma constitucional, el parlamento azerbaiyano adoptó unas enmiendas constitucionales sin esperar el dictamen jurídico de la CdV<sup>1797</sup>. Estas enmiendas eliminaban el límite de dos mandatos para el cargo de presidente del país, restringían una serie de derechos y libertades fundamentales relativos a la libertad de prensa y limitaban los derechos de los periodistas. De la misma manera, el código electoral también fue modificado, sin que sus enmiendas fuesen sometidas al dictamen jurídico de la CdV, con la salvedad de las enmiendas efectuadas en el año 2005<sup>1798</sup> y 2008<sup>1799</sup>. A pesar de las diferentes solicitudes de dictamen jurídico a la CdV, puede afirmarse que el gobierno de Azerbaiyán hizo caso omiso a tales dictámenes, tal y como ya indicara, por un lado, el informe de la PACE de 2012, al tratar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos por parte de Azerbaiyán, así como, por otro lado, los diferentes dictámenes jurídicos de la CdV<sup>1800</sup>, que se preocuparon por una serie de temáticas como: la composición de la Comisión Electoral Central (en adelante, CEC) y de las comisiones electorales

---

<sup>1796</sup> Council of Europe, Resolution 306 (2010) - *Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, 18 June 2010, § 10.

<sup>1797</sup> Venice Commission, *Opinion on the draft amendments to the constitution of the republic of Azerbaijan*, CDL-AD (2009)010, Strasbourg, 16 March 2009

<sup>1798</sup> Venice Commission, Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan, CDL-AD(2005)029-e, Strasbourg, 25 October 2005.

<sup>1799</sup> Commission de Venise, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, CDL-AD(2008)011, Strasbourg, 23 juin 2008.

<sup>1800</sup> PACE, *The honouring of obligations and commitments by Azerbaijan*, Doc. 13084, 20 December 2012, § 94 ; Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 23 juin 2008, CDL-AD (2008)011, § 50 ; Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 25 octobre 2005, CDL-AD (2005)029, §59.

territoriales, la inscripción de los candidatos, los observadores electorales, el censo electoral y su exactitud, así como el procedimiento de quejas y recursos.

La actividad del TEDH en relación con Azerbaiyán ha sido también bastante prolija. Así pues, el TEDH constató una serie de violaciones relativas al derecho a unas elecciones libres (art. 3PA1) procedentes de demandantes miembros de partidos de la oposición, o bien, de candidatos independientes fallando que, por un lado, tanto las demandas y pruebas de los demandantes habían sido desestimadas sin ningún razonamiento legal; y, por otro lado, que las declaraciones y los testimonios de testigos contra los demandantes habían sido aceptadas sin un examen adecuado que determinase su credibilidad<sup>1801</sup>; que no hubo un examen y un razonamiento independientes que impidiese la inscripción de los demandantes; y finalmente que hubo una falta de participación de los demandantes en la audiencia<sup>1802</sup>.

En el marco del procedimiento de seguimiento efectuado por la PACE, fueron constantes las quejas de los relatores por no recibir de las autoridades azeríes una información detallada sobre algunos aspectos, como, por ejemplo, la información relativa al procedimiento de resolución de los recursos interpuestos durante las elecciones, impidiéndoles redactar sus informes y evaluar las posibles mejoras del país caucásico<sup>1803</sup>.

La libertad de los medios y la libertad de expresión fueron otros aspectos sensibles que marcaron los diferentes procesos electorales en Azerbaiyán. Así, en su Resolución 2062 (2015), la PACE se preocupó por el creciente número de represalias en Azerbaiyán contra medios independientes y defensores de la libertad de expresión deplorando, por un lado, una aplicación arbitraria de la legislación penal para limitar la libertad de expresión de periodistas y blogueros y, por otro lado, solicitando que se tomaran las medidas necesarias para revisar de manera “independiente e imparcial” los casos que involucraban a periodistas y otras personas críticos con las autoridades<sup>1804</sup>. Esta preocupación ya había sido destacada por el TEDH en su fallo del grupo de casos *Mahmudov y Agazade c. Azerbaiyán y Fatullayev c. Azerbaiyán*<sup>1805</sup>. De la misma manera, tanto el Comisario de Derechos Humanos como el Comité de Ministros del CdE destacaron en repetidas ocasiones que la aplicación arbitraria de la legislación penal para limitar la libertad de expresión suscitaba “serias preocupaciones” debido al mal uso que se hacía de las leyes penales

---

<sup>1801</sup> STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 18705/06), de 8 de abril de 2010, §§ 84, 85, 88, 90; STEDH, *Orujov c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 4508/06), 18 jul. 2011.

<sup>1802</sup> STEDH, *Orujov c. Azerbaiyán* (Demanda núm. 4508/06), 18 julio de 2011, §§45, 55, 56, 57

<sup>1803</sup> ACPE, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, doc. 13801, 5 juin 2015, § 34.

<sup>1804</sup> PACE, Resolution 2062 (2015) *The functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 23 June 2015, § 9; Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Khadija ISMAYILOVA v. Azerbaijan (Application No. 30778/15)*, Strasbourg, 16 January 2016, CommDH(2016)6, § 15.

<sup>1805</sup> STEDH, *Mahmudov and Agazade group c. Azerbaijan* (Application No. 35877/04) DE 18 diciembre de 2008; STEDH, *Fatullayev c. Azerbaiyán* (Application No. 40984/07), de 22 abril 2010.



en contra de periodistas y blogueros<sup>1806</sup>. No es baladí señalar que si bien en 2017 Azerbaiyán se encontraba clasificada en el puesto 162 de 180 países en el Índice mundial de libertad de la prensa, en el año 2020 Azerbaiyán descendió seis puestos más situándose en el puesto 168<sup>1807</sup>.

El pulso que mantenía el gobierno de Azerbaiyán contra las libertades públicas avanzó todavía más si cabe con la adopción en marzo de 2017 de las enmiendas a la ley que regulaba Internet, que concedieron poderes tanto al gobierno como a los tribunales nacionales para bloquear las páginas web. A mayor abundamiento, el código penal fue también modificado para introducir el delito de difamación, que estaba sujeto a una pena privativa de libertad independientemente de que se tratara o no de una incitación a la violencia o al odio, aspecto éste del que se preocupó la PACE<sup>1808</sup>.

### 6.2.1.3 Situación político-electoral

Con un sistema de gobierno presidencialista, la República de Azerbaiyán tiene un presidente que ejerce amplios poderes constitucionales. El presidente nombra y preside el gabinete de ministros, nombra a los vicepresidentes, así como a las autoridades ejecutivas centrales y locales. El presidente también elige a los jueces del TC, del Tribunal Supremo, de los tribunales de apelación y al Fiscal General, que luego son nombrados formalmente por el parlamento. Desde 2016, el presidente también puede disolver el parlamento poniendo en entredicho la eficacia de éste como contrapeso del presidente.

Por un mandato de cinco años y mediante sufragio universal, el Sr. Ilham Aliyev fue elegido presidente en las elecciones celebradas tanto en 2003 como en 2008. La aprobación por referéndum en 2009 de las enmiendas constitucionales con una elevada tasa de participación<sup>1809</sup>, eliminó el límite anterior de dos mandatos consecutivos para el cargo de presidente de la República, permitiéndosele postular para su reelección en 2013. Si bien la CdV criticó esta modificación constitucional, el presidente de Azerbaiyán volvió a presentarse a las elecciones presidenciales en 2018 y actualmente ejerce todavía en el cargo. Los miembros del parlamento unicameral (Milli Mejlis, o "Asamblea Nacional") son elegidos por un período de cinco años por mayoría simple de 125 distritos electorales de mandato único.

---

<sup>1806</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Khadija ISMAYLOVA v. Azerbaijan (Application No. 30778/15)*, Strasbourg, 16 January 2016, CommDH(2016)6, § 14.

<sup>1807</sup> 2020 World Press Freedom Index. Disponible en: <https://rsf.org/en/azerbaijan>. [Consultado el 2 noviembre de 2021].

<sup>1808</sup> PACE, Resolution 2141 (2017) *Attacks against journalists and media freedom in Europe*, 24 January 2017, § 10.

<sup>1809</sup> PACE, "Appendix 1 – Presence at the constitutional referendum in the Republic of Azerbaijan (18 March 2009), 22 April 2009", *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (30 January-27 April 2009)*, Doc. 11865 Part II, 27 April 2009, § 12.

Las elecciones parlamentarias de 2005 fueron consideradas como una ocasión para que las autoridades azerbaiyanas y la clase política azerí pudiesen demostrar su voluntad y capacidad de organizar unas elecciones democráticas de acuerdo con la normativa internacional y con los compromisos a los que se comprometió Azerbaiyán cuando se adhirió al CdE, tal y como quedó reflejado en la Resolución 1456 (2005)<sup>1810</sup>. A pesar de que la IEOM concluyera por unanimidad que estas elecciones parlamentarias “no cumplieron una serie de compromisos suscritos ante el CdE, la OSCE y otras normas internacionales en materia de elecciones democráticas”<sup>1811</sup>, el comunicado de prensa conjunto matizó la postura de cada OIG en función del tipo de observación desarrollada por cada una de ellas, esto es, una observación técnica o una observación política. Mientras que la OSCE recalcó las deficiencias observadas durante la jornada electoral, principalmente el conteo, el CdE subrayó la falta de respeto a los principios democráticos<sup>1812</sup>. El PE y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (OTAN-PA) destacaron el tintado de los dedos como medida para evitar el voto múltiple y el papel de los observadores nacionales, respectivamente<sup>1813</sup>. En general, las múltiples irregularidades y deficiencias observadas durante el conteo y el escrutinio de estos comicios fueron de tal calado que la confianza en los resultados preliminares y la imparcialidad del proceso electoral quedaron en entredicho provocando que la CEC anulara los resultados electorales en muchas circunscripciones<sup>1814</sup>, motivo por el que se repitieron las elecciones parlamentarias en mayo de 2006<sup>1815</sup>.

Los informes electorales de las OIGs calificaron las elecciones presidenciales de 2008 de estáticas, sin debate público y sin una verdadera campaña en los medios. El motivo principal se debió, entre

---

<sup>1810</sup> PACE, Resolution 1456 (2005) *Functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 22 June 2005, § 17.

<sup>1811</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, Doc. 10751, 29 November 2005, § 8.

<sup>1812</sup> La PACE señaló cuáles habían sido las violaciones constatada por los observadores durante este proceso: intimidación y arresto arbitrario de los candidatos de la oposición y de sus partidarios, obstáculos al derecho de reunión; el uso desproporcionado de la fuerza por la policía para dispersar las reuniones no autorizadas; la injerencia de las autoridades locales en el proceso electoral; el abuso de recursos administrativos, el relleno de las urnas electorales; violaciones durante el recuento de los votos, la parcialidad de los medios y de las comisiones electorales. Para mayor información véase: PACE, *Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles*, 25 janvier 2006, §3.

<sup>1813</sup> European Parliament, PACE, OSCE-PA, OSCE/ODIHR, NATO Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, *Press release*, “Elections in Azerbaijan did not meet international standards despite some improvements”, 2005.

<sup>1814</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, Doc. 10751, 29 November 2005, § 49.

<sup>1815</sup> A diferencia de las elecciones de 2005, la PACE fue la única OIG que observó estos comicios. En realidad, la OSCE/ODIHR desplegó una Misión de Observación Electoral Limitada (sin observadores de corto plazo). Debido a que la OSCE/ODIHR no desplegó observadores que pudieran observar la jornada electoral, la Comisión ad hoc de la PACE concluyó que, aunque hubiera observado progresos en la celebración de la repetición de estos comicios, su trabajo de observadora no fue suficiente para poder afirmar que se realizó una observación exhaustiva y una evaluación profunda de los procesos de escrutinio y compilación de los resultados. Para mayor información véase: APCE, *Commission ad hoc pour l'observation de la répétition partielle des élections législatives en Azerbaïdjan (13 mai 2006)*, Doc. 10941, 31 mai 2006, §§ 3, 7.

otros aspectos, al boicot que llevó a cabo la oposición<sup>1816</sup> y a la debilidad política de los pocos candidatos que se presentaron al cargo de presidente. Según el informe electoral del PE, los abusos del poder político, del poder judicial y del poder legislativo, junto con la gran corrupción ministerial y el nepotismo existente en el país debido a la abundante riqueza de recursos, amenazaron la estabilidad sociopolítica<sup>1817</sup>. Según la OSCE/ODIHR, a pesar de las mejoras en la organización de las elecciones, fueron necesarios esfuerzos adicionales tanto en la campaña electoral como en los medios de comunicación para cumplir con el pluralismo y con la igualdad de oportunidades<sup>1818</sup>. A nuestro modo de ver sorprende, sin embargo, la declaración del CdE, esto es, que destacara la jornada electoral como positiva a pesar de que la libertad de los medios de comunicación siguiese siendo fuente de preocupación. La jefa de delegación del PE fue la única representante que identificó claramente en el comunicado de prensa conjunto los verdaderos problemas de estos comicios en Azerbaiyán: el boicot a los partidos de la oposición y la ausencia de una verdadera campaña.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010, la OSCE y el CdE fueron benévolos en sus declaraciones, ya que no describieron los problemas existentes durante todo el proceso, sino que se limitaron a subrayar la necesidad de Azerbaiyán por avanzar en el camino de la democracia, o incluso en destacar la creación de un entorno positivo gracias a la buena cooperación entre las autoridades, las instituciones internacionales y los actores nacionales. Fue una vez más la representante del PE la única representante que señalara las irregularidades observadas durante estos comicios: el conteo de votos, el acoso a los observadores de la oposición y en el llenado de urnas.

En 2012 vio la luz un informe titulado *Caviar Diplomacy: How Azerbaijan silenced the Council of Europe* que describía cómo Azerbaiyán “había logrado eludir sus compromisos con el CdE, silenciar a sus críticos y convertir el seguimiento de las elecciones internacionales en un teatro político”<sup>1819</sup>. Este informe puso en entredicho la esencia misma de las MOEs/PACE porque por medio de caviar el gobierno azerí compraba el silencio de los diputados de la PACE que participaban en las MOEs. Ésta sería la razón por la que los diputados de la PACE “hacían la vista gorda” a las violaciones observadas durante los diferentes comicios. El caso Mammadov marcó la situación política en el marco de las elecciones presidenciales de 2013. A pesar de estar encarcelado desde febrero de 2013 por incitar unos disturbios, la candidatura al cargo de presidente del líder de un nuevo partido de oposición, el Sr. Ilgar Mammadov, fue inicialmente aceptada. Sin

---

<sup>1816</sup> Cinco partidos políticos decidieron no participar en estas elecciones alegando obstáculos a la igualdad de trato y de oportunidades lo que limitó el alcance de una opción creíble para el electorado.

<sup>1817</sup> European Parliament, *Election Observation Delegation, Presidential Elections in Azerbaijan (13-16 October 2008)*, p. 4.

<sup>1818</sup> PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, 27 November 2008, Appendix 3- Azerbaijan’s presidential poll marked considerable progress, but did not meet all election commitments, p. 9.

<sup>1819</sup> European Stability Initiative, *Caviar Diplomacy – How Azerbaijan Silenced the Council of Europe*, Berlin, 24 May 2012, p. 2.

embargo, tras la verificación de las firmas de apoyo necesarias para validar su candidatura, la CEC finalmente rechazó su candidatura. El recurso interpuesto por el Sr. Mammadov tampoco fue aceptado por el Tribunal Supremo. Así, el Sr. Ilgar Mammadov, junto con el líder opositor Tofiq Yagublu y otros 16 militantes estuvieron bajo detención preventiva desde febrero hasta el 3 de noviembre 2013.

En este contexto, las elecciones presidenciales de 2013 en Azerbaiyán pueden considerarse un punto de inflexión en materia de OE. Estas elecciones marcaron un antes y un después para las diferentes OIGs observadoras de estos comicios (OSCE, OSCE-PA, PACE, PE). En realidad, tras la jornada electoral, no hubo un comunicado de prensa conjunto, tal y como anteriormente se había realizado, sino que hubo dos comunicados distintos, uno de la PACE y el PE, y otro compuesto por la delegación de la OSCE-PA y la OSCE/ODIHR. Esto demostró no sólo el desconcierto general en la comunidad internacional, sino que, además, puso en entredicho la credibilidad de la observación electoral ante las violaciones acaecidas en un Estado al derecho a unas elecciones libres. Esta dicotomía y falta de coordinación entre OIGs se incrementó aún más tras las declaraciones del coordinador especial de los observadores de corto plazo de la OSCE, quien apoyó públicamente las conclusiones de la PACE y del PE<sup>1820</sup>.

Si bien el informe electoral del PE destacó la necesidad de una mayor coordinación entre las diferentes OIGs a la hora de llevar a cabo la OE y de aunar esfuerzos entre la observación técnica y la política, ambas “pilares esenciales de una misión de observación electoral internacional”, este informe sirvió de base a la UE para fijar su *modus operandi* en materia de OE en aquellos países de Europa del este y de los Balcanes, Estados miembros tanto por el CdE como por la OSCE<sup>1821</sup>. La PACE y el PE fueron muy benévolo en sus declaraciones señalando que, en general, habían observado “un proceso electoral libre, justo y transparente” y que durante la jornada electoral el proceso electoral se había desarrollado “de manera profesional y pacífica”<sup>1822</sup>. Éste fue el motivo principal por el que la OSCE declinó participar en tales declaraciones que no hacían sino dar complacencia a las autoridades azeríes y eludir cualquier violación a la normativa internacional y a los compromisos asumidos por el Estado caucásico. Así pues, la OSCE se desmarcó de la

---

<sup>1820</sup> PACE, *Election observation report Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, 21 November 2013, Appendix 5 – Statement of 10 October 2013 on the Azerbaijan Presidential election by Michel Voisin, Special co-ordinator of the OSCE short-term observers.

<sup>1821</sup> Con el único objetivo de evitar discrepancias públicas entre OIGs en momentos tan delicados políticamente, el informe electoral del PE relativo a las elecciones presidenciales de Azerbaiyán de 2013, el PE cuestionó la observación electoral de la UE, y concretamente la del PE, en los países de la zona OSCE y ofreció dos posibilidades de trabajo a la hora de desarrollar una futura observación electoral: una primera posibilidad consistió en que la UE comenzara a desempeñar observación electoral en la zona de la OSCE; la segunda posibilidad consistió en determinar que la manera más apropiada para el PE como actor político de desarrollar la democracia en el país anfitrión no consistía en el envío de una MOE/PE sino en el envío de una delegación del PE más orientada hacia la defensa de la democracia y los derechos humanos. Para mayor información véase: European Parliament, *Election Observation Delegation to the Presidential elections in Azerbaijan (9 October 2013)*, p. 10.

<sup>1822</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, Doc. 13358, 21 November 2013, Appendix 6 – Joint statement on the Azerbaijan Presidential election by the delegations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Parliament.

declaración de la PACE y del PE y subrayó en su comunicado las restricciones observadas a los derechos humanos y libertades fundamentales, la falta de igualdad de condiciones y los problemas significativos durante la jornada electoral<sup>1823</sup>. Lo cierto es que esta elección sirvió para confrontar la observación electoral técnica con la observación electoral política.

El CdE fue la única OIG que observó los comicios parlamentarios de 2015 en Azerbaiyán y su declaración preliminar fue particular. Sorprenden las conclusiones de la PACE tras estos comicios al declarar, por un lado, que las elecciones se celebraron de conformidad con el Código electoral de Azerbaiyán “que proporciona[ba] un marco jurídico para la celebración democrática de las elecciones” y, por otro lado, que el aumento de la participación electoral y la transparencia del procedimiento de voto y escrutinio demostraron “otro paso adelante (...) hacia unas elecciones libres, justas y democráticas”<sup>1824</sup>. Sin embargo, tres miembros de la delegación de la PACE, en desacuerdo con esta declaración preliminar, decidieron publicar otra en la que constataron el aumento en la violación de derechos humanos en el país, los obstáculos de las ONGs para desarrollar sus actividades, y la preocupante situación de la libertad de expresión, entre otras<sup>1825</sup>. Sin embargo, sorprendentemente, otros dos miembros distintos de la PACE publicaron otra opinión disidente adicional reprochando que el informe final no pusiera el acento en el respeto de los derechos humanos, condición para el funcionamiento de una democracia<sup>1826</sup>.

Fue a partir de las elecciones del año 2018 que las OIGs dejaron atrás sus diferencias y en un comunicado de prensa conjunto coincidieron al unísono en una misma postura de observación electoral por la que criticaron la elección observada en Azerbaiyán. Si bien subrayó la actitud positiva de las autoridades electorales hacia la OE, la OSCE señaló un marco legal y político muy restrictivo que impidió desarrollar una verdadera contienda. El CdE en estas elecciones puso en duda el cumplimiento de los principios democráticos básicos y afirmó que “sin el respeto al estado de derecho, no es posible la celebración de elecciones libres y justas”<sup>1827</sup>. En las elecciones parlamentarias anticipadas de 2020, tanto la OSCE/ODIHR como la PACE señalaron el conteo como un elemento problemático en estos comicios y destacaron una serie de elementos que dan a entender lo sucedido, tales como una legislación restrictiva, límites al derecho de sufragio pasivo, la falta de debate político y casos de presión sobre el electorado. Además, la ausencia en los medios

---

<sup>1823</sup> OSCE/ODIHR, OSCE-PA, Press release, “Elections in Azerbaijan undermined by limitations on fundamental freedoms, lack of level playing field and significant problems on election day, international observers say”, Baku, 10 October 2013.

<sup>1824</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, p. 15.

<sup>1825</sup> Ibid., Annexe 5.

<sup>1826</sup> Ibid., Annexe 6.

<sup>1827</sup> PACE, *Observation of the early presidential election in Azerbaijan (11 April 2018)*, Doc. 14584, 25 June 2018, Appendix 3 – Press release issued by the International Election Observation Mission, “Azerbaijan election lacked genuine competition in an environment of curtailed rights and freedoms, international observers say”.

de una campaña seria fue una de las razones de la falta de interés de los ciudadanos por estos comicios<sup>1828</sup>.

#### 6.2.1.4 Análisis transversal de las recomendaciones electorales

De los quince procesos electorales celebrados en Azerbaiyán durante el período objeto de estudio, sólo doce elecciones fueron observadas por las OIGs: tres elecciones presidenciales, cinco elecciones parlamentarias, dos municipales y dos referéndums<sup>1829</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias, la OE ha sido desarrollada por las siguientes OIGs: OSCE/ODIHR (incluida la OSCE-PA), la PACE, el PE, y la OTAN-PA. Los referéndums fueron observados por la PACE y las elecciones locales por el Congreso con la salvedad de las elecciones de 2009. Sorprende esta actitud del Congreso en un país que requiere una atención especial. Sin embargo, como órgano político del CdE, el no desplegar MOEs ya es un mensaje político en sí mismo. Pueden esgrimirse motivos políticos o la falta de voluntad del Estado anfitrión por invitar al Congreso como razones principales que explicarían esta ausencia de MOEs/Congreso. Sin embargo, no debe descartarse tampoco el coste económico que implica para una OIG desplegar una MOE, cuyos recursos son limitados, y donde la voluntad del Estado por avanzar hacia la democracia es reducida.

En el marco de los comicios parlamentarios de 2015, la OSCE/ODIHR tuvo que cancelar su MOE en Azerbaiyán debido a las restricciones impuestas por las autoridades azerbaiyanas consistentes en limitar el número de observadores de la MOE. Si bien la OSCE había planificado desplegar 30 observadores de largo plazo y 350 observadores de corto plazo<sup>1830</sup>, las autoridades estatales de Azerbaiyán decidieron unilateralmente invitar únicamente a 6 observadores de largo plazo y a 125 de corto plazo. Ante tales restricciones, la OSCE/ODIHR se negó a observar estos comicios porque las autoridades estatales de Azerbaiyán “imposibilit[aban] que la misión llev[as]e a cabo una observación electoral efectiva y creíble”<sup>1831</sup>. Incluso el Comisario de Derechos Humanos del CdE, en una alocución al parlamento azerbaiyano, manifestó su profundo malestar y su crítica al afirmar que: “(...) el estado de los derechos humanos en Azerbaiyán hac[ía] que las predicciones para las próximas elecciones [fuesen] más pesimistas. Activistas de derechos humanos, periodistas y observadores locales fueron “amordazados” debido a una legislación represiva, a detenciones

<sup>1828</sup> International Election Observation Mission, *Republic of Azerbaijan-Early Parliamentary Elections*, 9 February 2020, Statement of preliminary findings and conclusions.

<sup>1829</sup> Las elecciones presidenciales de: 15 de noviembre de 2008, 9 de octubre de 2013 y 11 de abril de 2018; las elecciones parlamentarias de: 6 de noviembre de 2005, 13 de mayo de 2006, 7 de noviembre de 2010, 1 de noviembre de 2015 y 9 de febrero de 2020; las elecciones locales de 6 de octubre de 2006 y 23 de diciembre de 2009. Finalmente, los referéndums observados se celebraron el 18 de marzo de 2009 y el 26 de septiembre de 2016.

<sup>1830</sup> OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission report (12-14 August 2015), Republic of Azerbaijan Parliamentary Elections (1 November 2015), Warsaw, 31 August 2015, p. 3.

<sup>1831</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Restrictions imposed by Azerbaijan compel cancellation of parliamentary election observation mission, says ODIHR Director Link”, Warsaw, 11 September 2015. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/181611>. [Consultado el 3 de enero de 2022].

basadas en falsas acusaciones y a una inmigración forzada. En estas condiciones, es imposible mantener un verdadero debate electoral”<sup>1832</sup>.

De los informes electorales se desprende que Azerbaiyán no aborda las RE identificadas por las OIGs en diferentes materias como, por ejemplo, la composición de las comisiones electorales, los procedimientos para la inscripción de candidatos y los mecanismos para impugnar quejas y apelaciones<sup>1833</sup>. Este estudio expondrá los motivos que permiten evidenciar que las autoridades azerbaiyanas se excedieron a la hora de evaluar su grado de cumplimiento con las RE de la OSCE/ODIHR. Si bien las autoridades azeríes informaron a los integrantes de la MOE/OSCE/ODIHR de que Azerbaiyán había considerado las recomendaciones previas de la OSCE/ODIHR<sup>1834</sup>, la propia OSCE/ODIHR señaló en todos sus informes de NAMs<sup>1835</sup> efectuados desde el año 2015 hasta 2020 que, a pesar de las diferentes enmiendas realizadas al código electoral y a otros instrumentos normativos, ninguna de dichas enmiendas introducía ni una sola RE de la OSCE/ODIHR<sup>1836</sup>.

A modo de ejemplo, de las 24 RE registradas en los comicios parlamentarios de 2010, sólo se cumplieron 10. Sólo 2 recomendaciones se cumplieron en su totalidad<sup>1837</sup> y el resto de manera parcial<sup>1838</sup>. De las 20 RE registradas en los comicios presidenciales de 2013 por la OSCE/ODIHR, sólo se cumplieron 2 recomendaciones de manera parcial, se incumplieron 12 y del resto carecemos de información para catalogar su incumplimiento<sup>1839</sup>. Debido a que la OSCE/ODIHR no desplegó una MOE para las elecciones parlamentarias de 2015, carecemos de un listado de RE técnicas que nos permita analizar la situación. Aunque disponemos del informe político de la

---

<sup>1832</sup> TKACHECKO S., REKHTMAN, Y., *Analysis of the activity of international monitoring missions parliamentary elections*, European Platform for Democratic Elections (EPDE), 1 November 2015, Republic of Azerbaijan.

<sup>1833</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Azerbaijan Presidential Election*, October 2013, Warsaw, 12 July 2013, p. 4; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Early Presidential Election Republic of Azerbaijan (11 April 2018)*, Warsaw, 2 March 2018, p. 1.

<sup>1834</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission report (12-14 August 2015), Republic of Azerbaijan Parliamentary Elections (1 November 2015)*, Warsaw, 31 August 2015, p. 1.

<sup>1835</sup> Como ya se comentó en la parte I de este estudio, cuando las OIGs se desplazan al Estado anfitrión para realizar el NAM se reúnen con las autoridades de dicho Estado (representantes de las instituciones, de la administración electoral, partidos políticos, medios de comunicación, la sociedad civil y la comunidad internacional) para discutir el avance de la legislación electoral, evaluar el ambiente preelectoral, los preparativos de las elecciones y obtener el mayor número posible de información. Sobre la base de esta evaluación, la NAM recomendará desplegar una actividad electoral concreta y en particular aquella que mejor refleje las necesidades del Estado.

<sup>1836</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission report (12-14 August 2015), Republic of Azerbaijan Parliamentary Elections (1 November 2015)*, Warsaw, 31 August 2015, p. 1, 4; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Early Presidential Election, Republic of Azerbaijan (11 April 2018)*, Warsaw, 2 March 2018, p. 3, 7; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission report, Early Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (9 February 2020)*, Warsaw, 26 December 2019, p. 3.

<sup>1837</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, Warsaw, 25 January 2011, Recommendations, §§ 5, 9.

<sup>1838</sup> *Ibid.*, §§ 1, 2, 10 (casi en su totalidad), §§ a, f, 8, 15, 17.

<sup>1839</sup> Destaca el hecho de que el informe de la PACE de 2013 sólo se limita a indicar de manera muy escueta la necesidad de que Azerbaiyán cumpla las recomendaciones señaladas por la CdV sin aportar ninguna otra recomendación adicional.

PACE, éste sólo se limita a indicar de manera muy escueta la necesidad de que Azerbaiyán cumpla las recomendaciones señaladas por la CdV, honre sus obligaciones ante el CdE en materia de derechos humanos y derechos fundamentales, y ejecute las sentencias del TEDH<sup>1840</sup>. De las 29 RE registradas en los comicios presidenciales de 2018, únicamente se cumplieron 5 de ellas y de manera parcial<sup>1841</sup>, 17 se incumplieron<sup>1842</sup> y no disponemos de información de 6 de ellas para determinar su cumplimiento<sup>1843</sup>. Debido al poco lapso de tiempo, no estamos en situación de poder afirmar si las 31 RE de las elecciones parlamentarias de 2020 han sido cumplidas o no.

En aras de salvaguardar la metodología científica utilizada hasta ahora en este estudio, es importante señalar que esa metodología en este país difiere ligeramente de la sistemática usada en el resto de los países analizados debido al bajo índice de cumplimiento de las RE identificadas por las OIGs que desarrollaron una MOE en Azerbaiyán. Faltaríamos a la verdad si afirmáramos que Azerbaiyán no cumplió, aunque sólo fuera parcialmente, alguna RE. Sin embargo, dicho cumplimiento parcial es tan insignificante, refiriéndose a cambios legislativos formales sin importancia y en absoluto técnicos, que muchas de ellas no pueden ni tan siquiera clasificarse como recomendaciones cumplidas.

#### **a) Marco legal**

Las elecciones en Azerbaiyán se rigen por la Constitución (enmendada en 2016), el Código Electoral (enmendado en 2019) y por otra legislación complementaria<sup>1844</sup>. Aunque la Constitución garantiza los derechos y libertades fundamentales, incluidas las libertades de reunión, expresión, asociación, acceso a la información, el derecho a participar en la vida política y el derecho a un recurso efectivo, estos derechos y libertades siguen estando significativamente limitados en la

---

<sup>1840</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, § 63.

<sup>1841</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, Warsaw, 18 July 2018, Recommendations, §§ 12, 14, 16, 22, 29.

<sup>1842</sup> Ibid., §§ 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28.

<sup>1843</sup> Ibid., §§ 4

<sup>1844</sup> Entre otras leyes que deben tenerse en cuenta destacan: la Ley de libertad de reunión, la Ley de radiodifusión y televisión, la Ley de partidos políticos, la Ley de organizaciones no gubernamentales, la Ley de registro estatal y el Registro estatal de personas jurídicas, la Ley de Acceso a la Información, disposiciones relevantes del Código Penal, el Código de Procedimiento Administrativo, el Código de Delitos Administrativos, el Código de Procedimiento Civil, así como reglamentos de la CEC.



práctica<sup>1845</sup>. Además, Azerbaiyán es parte de los principales instrumentos internacionales y regionales sobre la celebración de elecciones democráticas<sup>1846</sup>.

En su calidad de miembro del CdE, Azerbaiyán ratificó el CEDH, que recoge el derecho a elecciones libres y secretas, y que obliga a los Estados a ejecutar las sentencias del TEDH. Hasta diciembre de 2019, Azerbaiyán ha ejecutado sólo 37 de los 225 fallos adoptados por el TEDH<sup>1847</sup>. Baste decir que se han confirmado violaciones del derecho a unas elecciones libres en 23 casos, y que hasta 2020 no se había ejecutado ninguna de las sentencias pertinentes del TEDH.

Si bien el código electoral es un texto jurídico bien estructurado, adolece de ser muy detallado, lo que repercute negativamente en su extensión. A pesar de su grado de detalle, algunos aspectos esenciales del proceso electoral, como la cobertura mediática, el procedimiento en caso de repetición de elecciones, las reglas para la verificación de documentos a la hora de inscribir los candidatos, y el mecanismo de publicación de los datos relativos a la financiación de campañas, no están lo suficientemente regulados. Debido a esta situación, la CEC publicó una serie de instrucciones para que pudieran aplicarse las disposiciones del código electoral. Sin embargo, a veces tuvieron un carácter contraproducente, ya que dichas instrucciones no ofrecían explicaciones.

En 2016, el presidente propuso las últimas enmiendas constitucionales que se adoptaron por referéndum a través de un proceso que la CdV consideró “contrario a la noción de democracia representativa que es la piedra angular de casi todas las constituciones modernas” (...) y “contrario a la idea bien arraigada en el patrimonio constitucional común europeo de que la reforma constitucional debe seguir un curso de acción particular, diferente al de la “política cotidiana”, y que podía socavar la legitimidad constitucional de la reforma<sup>1848</sup>. Así pues, esta reforma le concedió al presidente la facultad de convocar elecciones presidenciales anticipadas sin definir las

---

<sup>1845</sup> UN, Human Rights Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan*, CCPR/C/AZE/CO/4, 16 November 2016, §§36, 38, 40, 42. Según este comité, en la práctica se producen importantes restricciones a, por un lado, la libertad de expresión que incluyen: a) situaciones sistemáticas de intimidación y acoso como arrestos y detenciones arbitrarias, malos tratos y condenas a los defensores de los derechos humanos, activistas, opositores políticos, periodistas independientes y blogueros sobre cargos administrativos o penales inventados [...] b) situaciones de injerencias arbitrarias a la libertad de los medios de comunicación como la revocación de licencias de transmisión presuntamente por motivos políticos [...]; c) Penalización de la difamación (artículos 7, 9, 10, 14 y 19); por otro lado, restricciones al ejercicio de la libertad de reunión y asociación, así como situaciones de irregularidad durante las elecciones.

<sup>1846</sup> Azerbaiyán es Estado parte del PIDCP, de la CEDAW, de la Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de la CNUCC de 2003, de la Convención de derechos de 2006 de las personas con discapacidad y la Convención de 2002 sobre las normas sobre elecciones democráticas, derechos y libertades electorales en los Estados miembros de la CEI. Azerbaiyán también es miembro de la CdV y del GRECO, acuerdos parciales del CdE.

<sup>1847</sup> Council of Europe, Execution of judgements, *Country factsheet of the ECtHR on Azerbaijan* (página web del servicio de ejecución de sentencias del CdE).

<sup>1848</sup> Venice Commission, *Preliminary opinion on the draft modifications to the constitution submitted to the referendum of 26 September 2016*, CDL-PI(2016)010, 20 September 2016, §19.

condiciones específicas e introducir el cargo no electo de vicepresidente, que sería designado y destituido por el presidente. En febrero de 2017, el presidente nombró a su esposa como primer vicepresidente. La CdV concluyó que estas enmiendas eran incompatibles con los estándares democráticos<sup>1849</sup>.

En las elecciones parlamentarias de 2005, el TEDH constató una serie de violaciones del derecho a unas elecciones libres (art. 3PA1) procedentes de demandantes que habían sido miembros de partidos políticos de la oposición o candidatos independientes. Si bien desde 2006 el TEDH dictó 88 sentencias en relación con Azerbaiyán, de las que nueve casos estaban relacionados con el derecho a presentarse a las elecciones o incluso a la anulación arbitraria de elecciones parlamentarias, las autoridades de Azerbaiyán no habían ejecutado las sentencias<sup>1850</sup>. Ya en su Resolución 2062 (2015), la PACE lamentó que algunas de las recomendaciones más importantes de la CdV, concretamente las relativas a la composición de las comisiones electorales y el registro de candidatos, no se hubiesen abordado<sup>1851</sup>, y pidió a las autoridades azerbaiyanas que ejecutasen las sentencias del TEDH, que aplicasen las recomendaciones pendientes de la CdV y las decisiones del Comité de Ministros relativas a la ejecución de las sentencias del TEDH en el grupo de sentencias *Namat Aliyev*<sup>1852</sup>.

De conformidad con la práctica internacional, el código electoral azerbaiyano estipula que el número de electores en cada circunscripción no debe superar más del 5% por circunscripción o del 10% en circunstancias excepcionales<sup>1853</sup>. Sin embargo, según varios informes electorales en más de la mitad de los distritos electorales seguían existiendo situaciones que superaban estos límites y 29 distritos sobrepasaban el umbral del 15%. Estos desarreglos en el número de votantes por circunscripción socavan la igualdad de voto prescrita por la normativa internacional<sup>1854</sup> y se deben

<sup>1849</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, § 39.

<sup>1850</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, §16.

<sup>1851</sup> PACE, *Resolution 2062 (2015) on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 23 June 2015, §4.

<sup>1852</sup> *Ibid.*, §§ 11.2, 11.4.1; STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan* (Demanda núm. 18705/06), de 8 julio 2010. Este grupo de 25 casos se refiere a violaciones del derecho a unas elecciones libres (art. 3-P1) de miembros de partidos de oposición o candidatos independientes en el contexto de las elecciones parlamentarias de 2005 y 2010. En la mayoría de los casos, el TEDH determinó que las comisiones electorales y los tribunales nacionales (incluido el TC) actuaron con total arbitrariedad y sin motivación/justificación, y/o mediante un procedimiento que no ofrecía garantías contra dicha arbitrariedad, anulando la candidatura de candidatos y rechazando denuncias sobre violaciones a la ley electoral.

<sup>1853</sup> El Código de Buenas prácticas en materia electoral de la CdV, sección I.2.2.iv, sugiere que “los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones [...] La desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales”.

<sup>1854</sup> El párrafo 7.3 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 establece que los Estados participantes “garantizarán el sufragio universal e igual a los ciudadanos adultos”. Véase también Naciones Unidas, Comité de los Derechos Humanos, *Observación General No. 25 PIDCP, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, art. 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), § 21: “Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar

al incumplimiento de la legislación nacional por parte de la CEC, ya que no realizó una revisión de estos mismos límites en el plazo fijado por la legislación<sup>1855</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2008, los observadores recomendaron enmendar el código de procedimiento civil porque resolvería ciertas contradicciones, concretamente el rol de los tribunales de distrito en materia de las quejas y recursos electorales<sup>1856</sup>. Esta RE fue tenida en cuenta de manera completa por las autoridades azerbaiyanas que enmendaron el código de procedimiento civil suprimiendo las discrepancias de éste con el código electoral en relación con la competencia de los tribunales en materia de litigios electorales<sup>1857</sup>. También de manera parcial se dio cumplimiento a la recomendación que solicitaba la modificación del código electoral, en todas aquellas disposiciones relativas a la baja de los candidatos<sup>1858</sup>. Tanto el código electoral como el código de procedimiento civil se modificaron con nuevos requisitos para cerrar cualquier fisura que pudiera existir en el sistema de inscripción<sup>1859</sup>. A la luz de las elecciones parlamentarias de 2010, los observadores identificaron que el protocolo de resultados finales debía ser compilado por la CEC<sup>1860</sup>, recomendación cumplida parcialmente.

A continuación, nos centraremos en aquellas RE que no han sido cumplidas y concretamente en las razones que justifican su incumplimiento. La revisión del marco legal que garantice la libertad de reunión, expresión y asociación de acuerdo con la normativa internacional fue una RE que los observadores electorales solicitaron en las elecciones parlamentarias de 2005<sup>1861</sup>, las elecciones presidenciales de 2013<sup>1862</sup>, las elecciones parlamentarias de 2015<sup>1863</sup>, las elecciones presidenciales

---

discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes”.

<sup>1855</sup> El Código Electoral requiere que los límites de los distritos electorales se revisen cada cinco años. La última revisión que realizó la CEC fue en octubre de 2014.

<sup>1856</sup> PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, 27 November 2008, § 13.

<sup>1857</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (7 novembre 2010)*, 24 janvier 2011, § 21.

<sup>1858</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final report, Republic of Azerbaijan, Parliamentary elections (6 November 2005)*, Warsaw, 1 February 2006, §11.

<sup>1859</sup> Entre las elecciones de 2005 y las de 2008 el Código electoral fue enmendado: el 23 diciembre de 2005 (reforma № 35-IIIQD), el 16 de junio de 2007 (reforma № 385-IIIQD), el 2 de junio de 2008 (reforma № 611-IIIQD).

<sup>1860</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., Recommendations, § 1.

<sup>1861</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Republic of Azerbaijan, Parliamentary elections (6 November 2005)*, Warsaw, 1 February 2006, § 3

<sup>1862</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, Warsaw, 24 December 2013, Recommendations, § 1.

<sup>1863</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, p. 3

de 2018<sup>1864</sup> y las elecciones parlamentarias de 2020<sup>1865</sup>. La razón principal de reiterar esta recomendación en los diferentes informes electorales se debió a la repetición recurrente de las restricciones legales y prácticas a la libertad de expresión. Incluso el TEDH en sus sentencias *Mahmudov y Agazade Group c. Azerbaijan* y *Fatullayev c. Azerbaiyán*<sup>1866</sup> exigió al gobierno azerbaiyano que despenalizara la difamación y especificara disposiciones concretas sobre la difamación civil en la legislación pertinente. Sin embargo, el gobierno azerbaiyano hizo caso omiso y continúa sin adoptar una nueva ley de difamación. Más bien, al contrario, introdujo disposiciones legales que restringían todavía más la libertad de expresión en Internet introduciendo el concepto de “difamación en Internet” y tipificando el delito de difamación en las redes sociales mediante el uso de nombres falsos<sup>1867</sup>. En marzo de 2017, el parlamento aprobó unas enmiendas a la legislación que otorgaban al gobierno y a los tribunales poderes ilimitados para bloquear el acceso a las páginas web. Las autoridades continúan procesando penal o administrativamente a quienes critican en las redes sociales al gobierno y a funcionarios de alto nivel como el presidente, o incluso a los miembros de su familia. Los municipios impiden el derecho de reunión en lugares concretos y sugieren, en cambio, lugares distantes e inadecuados de la municipalidad para celebrarlos desmotivando a los organizadores. Además, el parlamento endureció la sanción penal y administrativa por la celebración de reuniones. Según las enmiendas al código administrativo, la violación de la normativa administrativa se castiga con sanciones de hasta tres meses de prisión y/o multas por sumas de cantidades muy elevadas.

La libertad de asociación ha sido también objeto de múltiples restricciones. A partir de finales de 2013, se prohibió el funcionamiento de las ONG en Azerbaiyán. El Fiscal General inició varias causas penales, arrestó a varios líderes de ONG, les prohibió viajar, congeló las cuentas bancarias de las ONG y de sus líderes y confiscó sus propiedades. Además, las enmiendas aprobadas por el

---

<sup>1864</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, op. cit., Recommendations, § 1; APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, p. 6.

<sup>1865</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, op. cit., §§ 2, 3; APCE, *Observation des élections législatives anticipées en Azerbaïdjan (9 février 2020)*, 27 février 2020, Doc. 15090, § 18.

<sup>1866</sup> Estos casos se refieren a la violación del derecho de los demandantes (periodistas) a su libertad de expresión (violación del art. 10 CEDH) por las siguientes razones (en ambos casos *Mahmudov y Agazade c. Azerbaijan* y *Fatullayev c. Azerbaiyán*): 1) el uso injustificado de una pena privativa de libertad como sanción por difamación (el TEDH consideró que dicha sanción no estaba justificada por circunstancias especiales, como la incitación a la violencia o el odio racial); 2) (en el caso *Fatullayev*) por razones insuficientes para justificar la difamación de determinadas declaraciones y 3) la aplicación arbitraria de la ley antiterrorista destinada a sancionar declaraciones posteriores. El caso *Fatullayev* hace referencia también a la violación del derecho a un tribunal imparcial debido a que el juez, que había participado en el primer proceso de difamación contra el demandante, ya había fallado en su contra en un proceso civil por difamación basado en las mismas declaraciones (violación del art. 6.1 CEDH). También se violó la presunción de inocencia del demandante (violación del art. 6.2 CEDH). En el primer caso, los demandantes, aunque obtuvieron amnistías, nunca cumplieron la pena de prisión. En el caso *Fatullayev*, el demandante estaba cumpliendo su condena de 8 años cuando se dictó el fallo del TEDH y se ordenó su liberación inmediata. Para mayor información véase: Conseil de l'Europe, Comité de Ministres, *Mahmudov and Agazade Group v. Azerbaijan (Application No. 35877/04)*, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Notes/1273/H46-4, 9 décembre 2016.

<sup>1867</sup> Se introdujeron enmiendas al Código penal (arts. 147, 148, 148.1 código penal).

parlamento impedían que las ONGs recibieran financiación extranjera, principal fuente de financiación de las ONG, y dejó en manos del Ministerio de Justicia su inscripción. Los problemas en el registro de ONGs siguen sin resolverse y el Ministerio de Justicia continúa negando el registro estatal a las ONG sin fundamento<sup>1868</sup>.

Una consecuencia predecible de esta inacción del Estado azerbaiyano hacia el camino a la democracia fue la retirada del CdE, el 7 de octubre de 2015, del grupo de trabajo conjunto sobre cuestiones de derechos humanos en Azerbaiyán dirigido a reactivar el diálogo entre la sociedad civil y las autoridades azerbaiyanas. El motivo principal no fue otro que el encarcelamiento constante y cada vez mayor de defensores de los derechos humanos<sup>1869</sup>.

Existen otras recomendaciones pertenecientes a esta temática electoral que también fueron recurrentes en los informes electorales como la eliminación de las ambigüedades del código electoral y su necesaria enmienda<sup>1870</sup>. Del análisis de la legislación y de los diversos informes de las MOE, se puede determinar que Azerbaiyán adolece de un marco legal y de una praxis que permita la celebración de elecciones libres. Además, el gobierno tampoco demuestra una voluntad política para garantizarlas. Para cumplir las RE, sería conveniente que el Estado mejorase su legislación electoral por medio de consultas sobre la legislación actual y que involucrase a todos los actores interesados, incluida la sociedad civil, en un proceso inclusivo. Al mismo tiempo, el Estado debería levantar las restricciones legales y prácticas a las libertades fundamentales (expresión, reunión y asociación), detener la persecución de aquellas personas con opiniones políticas contrarias y liberar a los presos políticos para crear un entorno político propicio.

## **b) Administración electoral**

La Administración electoral se divide en una CEC, 125 Comisiones electorales de circunscripciones (ConEC, por sus siglas en inglés) y 5.573 Comisiones Electorales de Recinto (PEC, por sus siglas en inglés), que cuentan con 18, 9 y 6 miembros respectivamente. Todas las comisiones electorales ordinarias son órganos permanentes designados por un período de cinco

---

<sup>1868</sup> Éste es el motivo por el que actualmente hay más de 40 demandas ante el TEDH relativas a la denegación del registro de ONGs por parte del Ministerio de Justicia.

<sup>1869</sup> APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, §18.

<sup>1870</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Presidential Election Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, Warsaw, 15 December 2008, Recommendations, § 3; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit, Recommendations, A) Priority, b); OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, op. cit., Recommendations, § 3; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, op. cit., Recommendations, §2; APCE, *Observation des élections législatives anticipées en Azerbaïdjan (9 février 2020)*, 27 février 2020, Doc. 15090, § 19; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, §3.

años. Es el parlamento quien escoge a los miembros de la CEC mientras que las ConEC son nombradas por la CEC y las PEC por las respectivas ConEC.

Si bien la composición de las comisiones electorales refleja la representación de las fuerzas políticas en el parlamento, la inexistencia de una diferencia real entre las tres categorías de grupos del parlamento<sup>1871</sup> hace que la fórmula para nombrar a los comisarios ponga en entredicho la imparcialidad e independencia de la administración electoral, tal y como apuntara el TEDH en su sentencia *Gahramanli y otros c. Azerbaijan*<sup>1872</sup>. Esto no hace sino mostrar la laguna sistémica que padece el sistema electoral azerbaiyano. A mayor abundamiento, baste señalar que, según la legislación, los presidentes de todas las comisiones electorales pertenecen a la mayoría parlamentaria, lo que refuerza su mando y posición dominante en las comisiones electorales. Esta falta de independencia e imparcialidad de la administración electoral, particularmente en los niveles inferiores, hizo que se perdiera la confianza pública en un proceso íntegro. A este respecto, la Resolución 2062 (2015) de la PACE recordó que las autoridades de la administración electoral debían funcionar de manera transparente, imparcial e independiente<sup>1873</sup> e instó a las autoridades azerbaiyanas a tomar las medidas necesarias para resolver los problemas indicados en las sentencias del TEDH<sup>1874</sup> en cuanto a la independencia, transparencia y calidad jurídica de los procedimientos ante las comisiones electorales y mejorar el sistema de control para prevenir cualquier arbitrariedad y permitir una supervisión judicial efectiva de los procedimientos<sup>1875</sup>.

Si bien la página web de la CEC se actualizaba regularmente ofreciendo información de sus actividades y de la inscripción de los candidatos, los observadores señalaron que la manera de la CEC de publicar cierta información no siempre fue coherente y fácil de utilizar, limitando la transparencia del proceso electoral. La CEC instaló 1000 cámaras web en unos colegios electorales preseleccionados que transmitieron en directo y en línea todo el proceso de voto y el conteo. Aunque la CEC aseguró que las cabinas de votación estaban fuera del campo visual de las cámaras, los observadores electorales afirmaron que en los 67 colegios electorales donde se había instalado una cámara se comprometía el secreto del voto. Si bien las cámaras se instalaron para mejorar la transparencia y disuadir el fraude, lo extraño fue que la instalación de estas cámaras precedió las

---

<sup>1871</sup> La mayoría parlamentaria, la minoría parlamentaria (entendida como los otros partidos políticos representados en el parlamento) y los diputados independientes.

<sup>1872</sup> TEDH, *Gahramanli y otros c. Azerbaijan* (Demanda No 36503/11), de 8 de octubre de 2015, § 78, 108.

*“Si bien no puede haber un sistema ideal o uniforme que garantice los controles y equilibrios entre los diferentes poderes del Estado o fuerzas políticas dentro de un órgano de administración electoral, la Corte comparte la opinión de que la proporción de miembros del partido gobernante en todas las comisiones electorales en Azerbaiyán, incluida la CEC, es en la actualidad particularmente alta (compárese, mutatis mutandis, Partido Laborista de Georgia, citado anteriormente, § 106). La Corte reitera que, en última instancia, la razón de ser de una comisión electoral es asegurar la administración efectiva del voto libre y justo de manera imparcial, lo cual es alcanzable en virtud de una composición estructural que garantice su independencia e imparcialidad pero que sería imposible de lograr si la comisión se convirtiera en otro foro de lucha política entre varias fuerzas políticas (ibid., § 108)”*.

<sup>1873</sup> PACE, Resolution 2062 (2015) *on the functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 23 June 2015, § 4.

<sup>1874</sup> Ibid., 11.4.1.1.

<sup>1875</sup> Ibid., 11.4.1.2.

instrucciones de la CEC sobre su instalación y uso. Las autoridades subrayaron el compromiso del país de realizar elecciones de acuerdo con los principios de apertura, transparencia<sup>1876</sup> y equidad que se establecen en el Código Electoral de la República de Azerbaiyán.

La formación al personal de las comisiones de nivel inferior para que aplicase correctamente la normativa fue la RE identificada por los observadores tras las elecciones parlamentarias de 2005<sup>1877</sup>. Aunque de manera parcial, esta RE puede considerarse cumplida pues los observadores de la PACE identificaron que la CEC había sido muy activa en los programas de educación al votante y en la formación al personal de las comisiones electorales<sup>1878</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010, los observadores identificaron dos recomendaciones, consideradas como prioritarias, que fueron cumplidas completamente. La primera, que hace referencia a la normativa y a la capacitación que la CEC debería adoptar para las comisiones de nivel inferior<sup>1879</sup>, encuentra su justificación en la declaración de la delegación preelectoral de la PACE<sup>1880</sup>. La segunda, consistente en introducir en el código electoral los criterios para la designación de los grupos de expertos que se ocupen de las quejas y recursos<sup>1881</sup>, aparece regulada en el código electoral (art. 112.1.1). De manera parcial, se cumplió la recomendación que solicitaba que la CEC revisara su método de trabajo para que todos los comisarios pudiesen recibir el material necesario antes de sus reuniones<sup>1882</sup>. El cumplimiento de esta recomendación encuentra su justificación en el código electoral modificado a tal efecto<sup>1883</sup>. Finalmente, también se cumplió parcialmente la recomendación que solicitó que se efectuase formación al personal de las comisiones electorales<sup>1884</sup>, tal y como demostraron los informes electorales<sup>1885</sup>.

---

<sup>1876</sup> Existe una traducción al inglés de dicho ordenamiento por parte de la CEC, a la cual me referiré en adelante como Election Code R.A., por sus siglas en inglés. Cfr. Central Election Commission, *Election Code of the Republic of Azerbaijan*, Republic of Azerbaijan, 2020, Baku. Sobre el principio de transparencia referido, véase el art. 40 de dicho código. Por lo que hace al principio de equidad, éste se encuentra mencionado en el preámbulo y reconocido en su art. 17.6.2.

<sup>1877</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final report, Republic of Azerbaijan, Parliamentary elections (6 November 2005)*, Warsaw, 1 February 2006, §§ 17.

<sup>1878</sup> PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, Doc. 11769, 27 November 2008, § 20.

<sup>1879</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, Warsaw, 25 January 2011, Recommendations, § 5.

<sup>1880</sup> PACE, *Election observation report Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, 21 November 2013, Appendix 3- Statement by the PACE pre-electoral delegation to Azerbaijan.

<sup>1881</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit, Recommendations, § 9

<sup>1882</sup> Ibid., Recommendations, § 2

<sup>1883</sup> Véase el art. 19.8 del código electoral: Central Election Commission, *Election Code R. A.*, op. cit.

<sup>1884</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, Warsaw, 25 January 2011, Recommendations, § 17.

<sup>1885</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, p. 9; PACE, *Election observation report Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, 21 November 2013, §48.

Tras las elecciones presidenciales de 2018, los observadores electorales destacaron nueve RE de las cuales sólo se cumplieron dos. La primera, ya formulada en las elecciones parlamentarias de 2015<sup>1886</sup>, solicitaba que las cámaras instaladas en los colegios electorales se colocaran en un lugar que no creara un peligro para el secreto del voto<sup>1887</sup>, mientras que la segunda solicitaba que la información que ofrecía la CEC en su página web estuviera disponible para el escrutinio público<sup>1888</sup>. Ambas recomendaciones se cumplieron de manera parcial. Baste precisar que el código electoral recoge en su articulado el deber de publicar cualquier tipo de información en la página web de la CEC<sup>1889</sup>.

A pesar de las múltiples recomendaciones de la CdV y de las últimas enmiendas al Código Electoral, la reforma de la composición de la administración electoral no se llevó a cabo con lo que la confianza pública en la administración electoral descendió en picado y, concretamente la depositada en los partidos políticos. Los observadores electorales también destacaron que las disposiciones relativas al nombramiento y a la inscripción de los candidatos debían mejorarse porque algunas de ellas no eran claras y otras podían considerarse como injustificadas<sup>1890</sup>. Igualmente, en su decisión de 24 de septiembre de 2015 sobre la ejecución del grupo de sentencias del TEDH del caso *Namat Aliyev*, el Comité de Ministros deploró que no se hubiesen adoptado ninguna de las medidas identificadas para mejorar el funcionamiento de las comisiones electorales y la capacidad de los tribunales a la hora de revisar la legalidad del proceso electoral<sup>1891</sup>.

En relación con el procedimiento de verificación de firmas, el TEDH sostuvo que dicho procedimiento no ofrecía las garantías suficientes para evitar decisiones arbitrarias por lo que, tras una negativa arbitraria a inscribir a un candidato independiente en las elecciones parlamentarias de 2010, falló que se había violado el art. 3PA1<sup>1892</sup>.

La organización de una elección por un órgano independiente fue una RE que se repitió en los diferentes procesos. Así pues, las comisiones electorales deben contar con la confianza de todos los actores interesados en las elecciones y no deben estar dominadas por fuerzas

---

<sup>1886</sup> PACE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, §57.

<sup>1887</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, Warsaw, 18 July 2018, Recommendations, § 12; APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, § 14.

<sup>1888</sup> *Ibid.*, § 14.

<sup>1889</sup> Véase art. 46.1, 109. Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit.

<sup>1890</sup> PACE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, §29.

<sup>1891</sup> *Ibid.*

<sup>1892</sup> STEDH, *Tahirov c. Azerbaïdjan* (Demanda No. 1953/11) de 11 de junio de 2015. En el caso STEDH, *Annagi Hajibeyli contra Azerbaïdjan* en 2016, el TEDH se negó a rechazar la demanda en virtud del artículo 37 CEDH sobre la base de que Azerbaïdjan había hecho una declaración unilateral con miras a resolver las cuestiones relacionadas con la inscripción de la candidatura del demandante. El TEDH observó que las numerosas denuncias presentadas ante él después de cada elección parlamentaria parecían revelar la existencia de problemas sistémicos o estructurales que exigen la adopción de medidas generales adecuadas por parte de las autoridades.



pro gubernamentales. El dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR determinó que la apertura del plazo para nombrar las comisiones y su transparencia eran aspectos esenciales para determinar la legitimidad del proceso electoral<sup>1893</sup>. Como los presidentes de las comisiones electorales se elegían de entre los miembros del partido gobernante, se inducía una situación de posición dominante y a la falta de legitimidad. Las comisiones electorales responsables de la organización de las elecciones en Azerbaiyán no eran todo lo independientes ni imparciales como debieran. A pesar de las reiteradas recomendaciones que solicitaban cambios en la composición de las comisiones electorales, así como su imparcialidad e independencia desde 2002, el Estado sigue sin abordar el tema.

### c) Censo electoral

En Azerbaiyán son elegibles para votar todos los ciudadanos mayores de 18 años<sup>1894</sup> a menos que una decisión judicial les prive de su capacidad legal<sup>1895</sup>. La negación del derecho al voto a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial contradice las obligaciones internacionales a las que se comprometió Azerbaiyán<sup>1896</sup>. Destacan, como características particulares en Azerbaiyán, el derecho de voto para los apátridas y la imposibilidad del derecho de voto desde el extranjero para las elecciones parlamentarias. Conviene no olvidar que en Azerbaiyán la CEC facilita el ejercicio del derecho de voto de los desplazados internos de los territorios afectados por el conflicto con Armenia. Sorprende igualmente el Código Electoral al establecer casos particulares en los que los ciudadanos carecen del derecho de voto<sup>1897</sup>.

Las listas electorales se extraen del censo y es la CEC quien lo mantiene actualizado, operación que se realiza al menos 25 días antes de la jornada electoral ya que la CEC y la ConEC se ponen en contacto mensualmente con los ayuntamientos para recibir actualizaciones. Si bien esta práctica sirve para tener un censo actualizado, no está lo suficientemente desarrollada en la normativa de

---

<sup>1893</sup> Venice Commission/OSCE/ODIHR, *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Azerbaijan*, CDL-AD(2004)016rev, 1 June 2004, § 9, 10.

<sup>1894</sup> Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit., art. 12.1

<sup>1895</sup> Ibid. art. 12.4

<sup>1896</sup> Azerbaiyán ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo. El artículo 12 CDPD obliga a los Estados a reconocer que las personas con discapacidad gozan de capacidad jurídica en igualdad de condiciones que los demás y su art. 29 obliga a los Estados a garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la oportunidad de disfrutarlos en igualdad de condiciones con los demás; el párrafo 48 de la Observación general núm. 1 al artículo 12 CDPD establece que “la capacidad de una persona para tomar decisiones no puede justificar la exclusión de las personas con discapacidad del ejercicio de sus derechos políticos, incluido el derecho al voto [y] el derecho a presentarse a las elecciones”. Para mayor información véase: CRPD Committee, *Concluding Observations on Azerbaijan*” (12 May 2014), CRPD/C/AZE/CO/1, § 45; OSCE, *Documento de la reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*, 1990, § 7.3: “los Estados participantes “garantizarán el sufragio universal e igual a los ciudadanos adultos”.

<sup>1897</sup> Concretamente aquellos ciudadanos que se encuentren en aeropuertos, aviones, trenes, estaciones de ferrocarril o en expediciones el día de la votación; tampoco podrán votar aquellos ciudadanos a bordo de buques, o en plataformas de producción de petróleo y gas donde no se hayan establecido PECs durante la jornada electoral. Véase: Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit., Art. 16.

la CEC, aspecto que limita la rendición de cuentas y la transparencia del proceso de verificación del censo. También es posible que, una vez configurado el censo, el PEC incluya nuevos electores en una lista complementaria del censo, previa prueba de elegibilidad y residencia. Durante la jornada electoral, la PEC también puede incluir electores en dicha lista complementaria del censo sin control administrativo o judicial, aspecto éste contrario a las buenas prácticas internacionales<sup>1898</sup>.

Otro aspecto sorprendente en Azerbaiyán fue la gran diferencia entre el número de votantes en edad de votar del censo y del Comité Estatal de Estadística. La falta de información pública para explicar esta diferencia generó desconfianza en el censo electoral, cuestionando el principio de transparencia consagrado en la legislación nacional y los estándares internacionales. La delegación de observadores del PE destacó su preocupación por la retirada de 500 candidatos independientes de la lista de candidatos<sup>1899</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2018, el informe electoral identificó tres RE<sup>1900</sup> de las que sólo se cumplió una de manera parcial consistente en publicar la información sobre el proceso de verificación y actualización del censo para mejorar la transparencia del proceso<sup>1901</sup>.

#### **d) Inscripción de candidatos**

El derecho a presentarse como candidato al parlamento se otorga a los votantes elegibles, sin doble ciudadanía, ni obligaciones ante otros Estados y sin condena previa por un delito grave. En este último aspecto, destaca la negativa a inscribir como candidatos a unos activistas políticos y de la sociedad civil debido a condenas anteriores y antecedentes penales no borrados, a pesar de las sentencias del TEDH<sup>1902</sup>.

Tal y como destacado por los informes electorales<sup>1903</sup>, existen trabas a la hora de postular a la presidencia del país, ya que sólo pueden hacerlo aquellos nacionales que hayan residido permanentemente en Azerbaiyán durante al menos 10 años, tengan un título universitario y

---

<sup>1898</sup> El Código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV establece: “Debería existir un procedimiento administrativo, sujeto a control judicial, o un procedimiento judicial, que permita al elector no incluido en el censo lograr que su nombre se inscriba; la inscripción no debería tener lugar en la oficina electoral el día de las elecciones”. Véase: Consejo de Europa, Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, 1.2 (iv).

<sup>1899</sup> European Parliament, *Election Observation Report, Delegation to observation the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, 6 June 2006, DV/623667EN, PE.366.200, p. 8.

<sup>1900</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, op. cit., Recommendations, §§12, 14, 16.

<sup>1901</sup> Ibid., § 14.

<sup>1902</sup> El Comité de Ministros del CdE ha instado periódicamente a Azerbaiyán a que revoque las condenas y elimine los antecedentes penales de ocho demandantes del TEDH conocidos colectivamente como el "grupo Ilgar Mammadov". Sin embargo, el 6 de enero de 2020, el gobierno mantuvo su incumplimiento a la decisión del TEDH.

<sup>1903</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, Warsaw, 18 July 2018, Recommendations, p. 10.

carezcan de doble nacionalidad, de alguna responsabilidad ante otro Estado y no tengan ninguna condena previa por un delito grave. Estos requisitos de residencia y educación son muy restrictivos y contradicen las obligaciones internacionales y las buenas prácticas<sup>1904</sup>.

Los candidatos pueden retirar su candidatura hasta 10 días antes de la jornada electoral. Si bien las razones son múltiples, los observadores electorales manifestaron que se debieron principalmente a acuerdos celebrados entre partidos, a la falta de fondos, a incentivos económicos e incluso a la presión de algunas autoridades locales<sup>1905</sup>, esta última contraria al párrafo 7.7 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990<sup>1906</sup>. De manera parcial se cumplió una RE de las elecciones parlamentarias de 2010 que solicitó que se garantizara un proceso de inscripción de candidatos inclusivo por medio de reglas transparentes que ofreciesen información detallada y oportuna a los candidatos sobre los posibles fallos en su documentación y que fundamentasen los motivos de su rechazo<sup>1907</sup>. Los numerosos cambios del código electoral permiten afirmar el cumplimiento parcial de esta recomendación.

Otras RE que los observadores identificaron en sus informes electorales y que no fueron tenidas en cuenta fue la necesidad de disponer de un mecanismo efectivo para la inscripción de candidatos y el número de firmas necesario<sup>1908</sup>. La legislación actual establece un solo mecanismo para la inscripción candidatos: la recogida de firmas. A pesar de la postura contraria del dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>1909</sup>, la recogida de firmas se consolidó como la única opción posible tras la reforma del código electoral de 2008 y eliminó una opción alternativa a la recogida

---

<sup>1904</sup> Naciones Unidas, Comité de los Derechos Humanos, *Observación General No. 25 PIDCP, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, art. 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), § 15: “Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones (...) deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política”. Véase también: sesión I. 1. c. iv y también I. 1. d. i del Código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV.

<sup>1905</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, p. 12.

<sup>1906</sup> “La ley y la política oficial [deben] 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 impida a los partidos y a los candidatos exponer libremente sus puntos de vista y valoraciones”. OSCE, *Documento de la reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, 1990*, §7.7.

<sup>1907</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., Recommendations, § a.

<sup>1908</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Presidential Election Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, op. cit., Recommendations, § 12; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., Recommendations, § 6; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, op. cit., Recommendations, § 13; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, op. cit., Recommendations, § 17; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, op. cit., Recommendations, § 17.

<sup>1909</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 23 juin 2008, CDL-AD(2008)011, §16.

de firmas consistente en solicitar un depósito financiero a los candidatos<sup>1910</sup>. Además de solicitar una cantidad de firmas concreta, los candidatos también debían proporcionar una serie de documentos como la declaración de ingresos, sus activos y otros detalles<sup>1911</sup>. Si bien la legislación permite la corrección de errores no intencionados o técnicos, el proceso de verificación de las firmas y de los demás documentos relacionados con la inscripción es muy complicado y poco claro<sup>1912</sup>, siendo un grupo de trabajo bajo la responsabilidad de la CEC, el que se ocupa de la verificación de las firmas. A pesar de estar presidido por un miembro de la CEC, los miembros de este grupo son funcionarios del ministerio de interior y del ministerio de justicia que realizan su trabajo sin contar con los medios necesarios (como, por ejemplo, un sistema informático) que les permita desarrollar su trabajo correctamente<sup>1913</sup>. Así, tal y como argumentó el TEDH, toda esta situación permite dudar sobre si el derecho a presentarse como candidato está debidamente protegido en la práctica o bien si se obstaculiza, en contra de lo estipulado por la normativa internacional<sup>1914</sup> socavando la confianza general en la equidad del procedimiento de registro de candidatos y de las elecciones en general.

Las comisiones electorales abusan de su mandato y de la legislación<sup>1915</sup>. Los motivos principales para denegar la inscripción de candidatos obedecen principalmente a la inexactitud de las firmas, de los demás documentos de inscripción y a la falta de firmas necesarias<sup>1916</sup>. El dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR confirma que sus recomendaciones relativas a la anulación de la inscripción de un candidato “no han sido plenamente seguidas, porque las razones para anular dicha inscripción son muy vagas y desproporcionadas”<sup>1917</sup>. Esto nos conduce a afirmar que la

---

<sup>1910</sup> Véanse los art. 56 y 57 del código electoral. Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit. El parlamento eliminó el mecanismo de un depósito financiero por medio de la adopción de las enmiendas al código electoral, adoptadas el 2 de junio de 2008.

<sup>1911</sup> Cfr. arts. 58 y 59 del código electoral. Ibid.

<sup>1912</sup> Véanse arts. 59 y 60 del código electoral. Ibid.

<sup>1913</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, op. cit., p. 12.

<sup>1914</sup> El párrafo 7.5 del Documento de Copenhague establece “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”.

<sup>1915</sup> STEDH, *Ogtay Tahirov c. Azerbaijan* (Demanda No. 31953/11), §§ 63-66. § 63: “parece que los expertos del ConEC y los grupos de trabajo de la CEC que examinaron la autenticidad de las firmas lo hicieron únicamente sobre la base del análisis de la escritura”; § 64: “En opinión del [TEDH], la falta de información clara y suficiente sobre las calificaciones profesionales y los criterios de selección y nombramiento de los expertos del grupo de trabajo encargados de la tarea de examinar las hojas de firmas es un factor que puede socavar gravemente la confianza general en la equidad del procedimiento de registro de candidatos y de las elecciones en general”. § 65: el [TEDH] “considera que las decisiones de las comisiones electorales de declarar inválidas las firmas acreditativas impugnadas, sin más investigación sobre las conclusiones inconclusas de los peritos, fueron arbitrarias”; § 66: “a juicio del [TEDH], no se puede argumentar seriamente que el mero hecho de que esos derechos procesales estuvieran incluidos en el Código Electoral fuera suficiente para evitar la arbitrariedad”. Es importante poner de manifiesto que el TEDH toma como válido el informe electoral de la OSCE/ODIHR para fundamentar su posición jurídica.

<sup>1916</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, Warsaw, 24 December 2013, Recommendations, p. 10.

<sup>1917</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 23 juin 2008, CDL-AD(2008)011, §18.

enmienda del código electoral se ha llevado a cabo, pero no en el sentido determinado por el dictamen conjunto.

En relación con el número de firmas necesario, si bien cada ciudadano sólo podrá apoyar con su firma a un único candidato<sup>1918</sup>, cada candidato para las elecciones parlamentarias necesitará al menos 450 firmas de los electores registrados en su circunscripción. Aquellos candidatos que se presenten al puesto de presidente necesitarán al menos 40.000 firmas de electores<sup>1919</sup>, de las cuales 50 firmas procederán de 60 distritos electorales. De la misma manera, para las elecciones parlamentarias cada elector sólo podrá firmar a favor de un único candidato<sup>1920</sup>, aspecto éste contrario a la normativa internacional, ya que limita el pluralismo político<sup>1921</sup>. A pesar de las diferentes recomendaciones en contra, el Estado no ha tomado medidas para simplificar y aumentar la eficiencia del proceso de inscripción de los candidatos negando a muchos candidatos, (ya sean tanto independientes como de la oposición) el derecho a participar en las elecciones incluso antes de que los electores acudan a las urnas.

Según el informe electoral, a nivel local existió presión sobre ciertos candidatos a la hora de realizar su inscripción. De los más de 31.000 candidatos inscritos en todo el país, sólo 200 pertenecían a partidos de una verdadera oposición<sup>1922</sup>.

#### e) Campaña electoral y su financiación

La campaña electoral en Azerbaiyán resulta imperceptible debido al control político del partido gobernante, que es el más visible<sup>1923</sup>. La campaña empieza 23 días antes de la jornada electoral y termina 24 horas antes de la misma.

La situación de la libertad de expresión en Azerbaiyán, incluida la libertad de los medios de comunicación, ha sido una preocupación antaño, debido al procesamiento penal de periodistas y de aquellas otras personas que expresan opiniones críticas. En el marco de la ejecución de los casos

---

<sup>1918</sup> Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit., Art. 147.

<sup>1919</sup> Una reforma electoral, fruto de la recomendación del dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR, bajó el número de firmas de 45.000 a 40.000.

<sup>1920</sup> Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit., Art. 181.

<sup>1921</sup> El párrafo 3 del Documento de Copenhague establece que los Estados “reconocen la importancia que reviste el pluralismo en relación con las organizaciones políticas”. El párrafo 77 de las directrices sobre la regulación de los partidos políticos de la CdV y la OSCE/ODIHR establece que “para mejorar el pluralismo y la libertad sindical, la legislación no debe limitar al ciudadano a firmar una lista de un solo partido. Esa limitación se abusa con demasiada facilidad y puede conducir a la descalificación de las partes que de buena fe creían que habían cumplido los requisitos para la inscripción”. Para mayor información véase: Venice Commission/OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political party regulation*, CDL-AD(2010)024, 25 October 2010.

<sup>1922</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Elections municipales d’Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 8 février 2010, § 32.

<sup>1923</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 284 (2010) Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 19 mars 2010, § 5.c), 5.d) ; Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Elections municipales d’Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 8 février 2010, §30.

*Mahmudov y Agazade c. Azerbaiyán*<sup>1924</sup> y *Fatullayev c. Azerbaiyán*<sup>1925</sup>, la Resolución del Comité de Ministros del CdE de 2014 reiteró su preocupación por la aplicación arbitraria de leyes penales para restringir la libertad de expresión<sup>1926</sup>.

Aunque la Constitución garantice la libertad de reunión, en caso de querer realizar una reunión pública se debe presentar a las autoridades una notificación previa de la misma. La Ley de libertad de reunión requiere que se envíe una notificación a las autoridades locales al menos cinco días antes de un evento al aire libre. Sin embargo, la ley también obliga al solicitante y a las autoridades a llegar a un acuerdo sobre el momento y el lugar, por lo que se requiere implícitamente una aprobación “de” las autoridades en lugar de una notificación “a” estas autoridades, aspecto éste contrario a la práctica internacional<sup>1927</sup>. Además, la jurisprudencia reciente del TEDH sugirió que el Gobierno de Azerbaiyán podría utilizar la detención ilegal y la aplicación arbitraria de procedimientos penales para limitar la libertad de expresión y de asociación. A la luz de esta información no puede decirse que se reúnan las condiciones de una campaña libre<sup>1928</sup>.

Así pues, aunque la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el derecho de acceso a la información están garantizados en la constitución, una legislación altamente restrictiva en Azerbaiyán cuestiona estas garantías constitucionales. A modo de ejemplo, la difamación y la calumnia siguen siendo delitos y desde 2016 también se aplica a los contenidos en línea, con una pena de hasta tres años de prisión o bien de hasta cinco años de prisión si se dirige contra el presidente<sup>1929</sup>. Esto limita la libertad de expresión que es un elemento clave en las

<sup>1924</sup>STEDH, *Mahmudov and Agazade Group c. Azerbaijan* (Demanda No. 35877/04), de 18 de marzo de 2009.

<sup>1925</sup>STEDH, *Fatullayev v. Azerbaijan* (Demanda No. 40984/07), de 04 de octubre de 2010.

<sup>1926</sup> Interim Resolution CM/ResDH(2014)183 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights *Mahmudov and Agazade c. Azerbaijan* and *Fatullayev c. Azerbaijan*.

<sup>1927</sup> El párrafo 4.1 de las Directrices de la OSCE/ODIHR de 2010 y de la CdV sobre la libertad de reunión pacífica establecen que “una disposición legal debería exigir que el organizador de una reunión presente una notificación de intención en lugar de una solicitud de autorización”.

<sup>1928</sup> Véanse la STEDH, *Rasul Jafarov c. Azerbaiyán* (Demanda No: 69981/14) de 17 de marzo de 2016, y la STEDH, *Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 15172/13) de 22 de mayo de 2014. En ambos casos, el TEDH determinó que se había violado el art. 18 CEDH en concurso con el art. 5 CEDH: “Las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual hayan sido previstas”. La violación de esta disposición requiere un nivel de prueba muy preciso lo que implica que el Gobierno de Azerbaiyán ha actuado de mala fe para socavar los derechos protegidos por el CEDH.

<sup>1929</sup> El Representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación pidió a los Estados que reconociesen que nadie debía ser penalizado por las actividades en las redes sociales, tales como publicaciones y mensajes directos, a menos que estén directamente relacionadas con acciones violentas. Para mayor información véase: OSCE Representative on Freedom of the Media, *Communiqué No. 7/2016: Communiqué by the OSCE Representative on Freedom of the Media and administrative prosecution for social media activities and the impact on freedom of expression and freedom of the media*, Vienna, 23 November 2016. La Resolución 1636 (2008) de la PACE estableció que “Los funcionarios estatales no estarán protegidos contra las críticas y los insultos a un nivel más alto que la gente común [...]. Los periodistas no deben ser encarcelados ni los medios de comunicación cerrados por comentarios críticos. Véase: PACE Resolution 1636 (2008) *Indicators for media in a democracy*, 3 October 2008 §8.2. El Comité de Derechos Humanos señaló que “el Pacto atribuye una gran importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática” y que “el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de

campañas políticas. Los periodistas y blogueros también han sido objeto de arrestos y detenciones arbitrarias en Azerbaiyán, acusándoseles de delitos que no tenían nada que ver con su actividad profesional, sino más bien, según los observadores electorales<sup>1930</sup>, en represalia a su actividad crítica<sup>1931</sup>. Los observadores también denunciaron que varias emisoras se abstuvieron de criticar a funcionarios gubernamentales y a sus familias por miedo a las consecuencias<sup>1932</sup>.

En su informe de 2013, la CdV afirmó que “13 años después de la adhesión de Azerbaiyán al Consejo de Europa, [seguía] siendo extremadamente difícil disfrutar de la libertad de expresión en este país. Los periodistas y la prensa continúan operando en un entorno difícil y la autocensura se [practica] con frecuencia por redactores y periodistas, especialmente aquellos que desean exponer la corrupción económica y política en el país”<sup>1933</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010, el informe electoral señaló que se podía considerar reintroducir la financiación estatal de las campañas de los candidatos individuales y la financiación pública a todos los partidos políticos que hubiesen tenido una representación en el parlamento. El cumplimiento parcial de esta recomendación se encuentra en la ley de partidos políticos de 1992 (modificada en 2018), según la cual se proporcionarán los fondos asignados del presupuesto estatal a cada partido que haya participado en las últimas elecciones al parlamento<sup>1934</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2018, los observadores identificaron dos RE, de las cuales sólo una se cumplió de manera parcial, y consistió en reintroducir disposiciones para la financiación de campañas públicas siguiendo el principio de igualdad de oportunidades. Así pues, el marco legal para la financiación de campañas se creó, pero muchas disposiciones claves, incluidas las donaciones, la supervisión y las sanciones, no se implementaron, limitando la transparencia y la eficacia del sistema de financiación de campañas.

---

sanciones, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto”. Para mayor información véase: UN, Human Rights Committee, General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, §§34, 38. Véase también las siguientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: STEDH, *Mahmudov y Agazade vs Azerbaijan* (Demanda No. 35877/04) de 18 de diciembre de 2008, STEDH, *Lingens c. Austria* (Demanda No. 9815/82) de 8 de julio de 1986.

<sup>1930</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018)*, Republic of Azerbaijan, op. cit., p. 16.

<sup>1931</sup> UN, Human Rights Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan*, CCPR/C/AZE/CO/4, 16 November 2016, § 36: “Criminalization of defamation (arts. 7, 9, 10, 14 and 19)”.

<sup>1932</sup> APCE, *Observation de l’élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, § 68.

<sup>1933</sup> Commission de Venice, *Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la république d’Azerbaïdjan*, Strasbourg, 27 septembre 2013, CDL-AD(2013)024, § 12.

<sup>1934</sup> IDEA realizó una traducción al inglés de la ley de partidos políticos y que constituye la fuente de este análisis. Respecto de la regulación sobre la asignación de fondos, véase el art. 17-1.2 de la ley mencionada. IDEA, *Law on Political parties, 1992 (amended 2018)*, Data Base, Public Funding.

Si bien se cumplió la RE anterior, baste destacar que los observadores electorales señalaron otras siete RE relacionadas con la campaña electoral que no se cumplieron<sup>1935</sup>. Estas recomendaciones estaban relacionadas con la restricción de las autoridades azerbaiyanas a la hora de acordar lugares para realizar los mítines de campaña y en la eliminación de las contradicciones entre el código electoral y la ley de libertad de reunión para celebrar los mítines. Si bien era la CEC y los municipios los que acordaban los lugares para celebrar los mítines de campaña, estos lugares solían estar ubicados en lugares remotos, tener una capacidad limitada y malas condiciones<sup>1936</sup>. Como el gobierno no tomó las medidas para cumplir estas recomendaciones, no puede afirmarse que exista en Azerbaiyán unas condiciones de campaña acordes a la normativa internacional.

Regulada en el código electoral, la normativa relacionada con la financiación de las campañas establece que tanto los candidatos como los partidos políticos pueden usar sus propios fondos y recursos para financiar sus campañas electorales. El código electoral prohíbe, sin embargo, las donaciones extranjeras, estatales, caritativas y anónimas, así como las donaciones en especie, militares, de organizaciones internacionales y organizaciones religiosas<sup>1937</sup>. Además de la complejidad de las disposiciones legales relativas a la financiación<sup>1938</sup>, ya señalada por la CdV en 2004<sup>1939</sup> y 2008<sup>1940</sup>, los candidatos debían abrir una cuenta especial para los gastos electorales, hecho que fue considerado como un obstáculo adicional para los candidatos. Será la CEC la encargada de supervisar la financiación de la campaña. Sin embargo, aunque los candidatos deben informar en tres ocasiones sobre las finanzas de su campaña, el código no establece que estén sujetos a una auditoría en ningún momento del proceso electoral. Según los informes electorales, a algunas ONG les era casi imposible organizar mítines de campaña, muchos de sus miembros fueron arrestados y se les bloquearon las cuentas bancarias para que no pudieran abrir una cuenta especial electoral<sup>1941</sup>.

Conviene no olvidar que durante la campaña electoral el presidente, haciendo uso de su autoridad presidencial, firmó una serie de decretos por los que aumentó un 10% el salario a los funcionarios

---

<sup>1935</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Republic of Azerbaijan, Parliamentary elections (6 November 2005)*, op. cit., Recommendations, § 22, 23; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Presidential Election Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, op. cit., Recommendations, § 13, 14; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, op. cit., Recommendations, § 15; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, op. cit. Recommendations, § 18, 19.

<sup>1936</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., p. 10; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, op. cit., p. 11.

<sup>1937</sup> Véanse los arts. 90.2 y 93 del código electoral. Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit.

<sup>1938</sup> Cfr. arts. 94 y 95 del código electoral. Ibid.

<sup>1939</sup> Venice Commission/OSCE/ODIHR, *Joint recommendations on the electoral law and the electoral administration in Azerbaijan*, 1 June 2004, CDL-AD(2004)016rev, § 19.

<sup>1940</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 23 juin 2008, CDL-AD(2008)011, § 52.

<sup>1941</sup> PACE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015, § 32.



(2 millones de electores), contribuyendo de esta manera a su propia campaña electoral. Los observadores informaron que en ocasiones también se obligó a estudiantes y profesores a asistir a los mítines de campaña de los diferentes candidatos presidenciales.

#### f) Quejas y recursos

A pesar de que los observadores electorales sólo emitieron RE relacionadas con esta temática electoral en los comicios presidenciales de 2008<sup>1942</sup> y 2013<sup>1943</sup>, así como en los comicios parlamentarios de 2010<sup>1944</sup> y 2020<sup>1945</sup>, los elementos señalados por los observadores giraron en torno a, por un lado, la composición y nombramiento del grupo de expertos que debía analizar las quejas/recursos y, por otro lado, al procedimiento para el examen de dichas quejas y recursos.

Interpuestas contra una decisión, acción o inacción que violase los derechos electorales, las quejas y recursos podían ser presentadas por aquellos habilitados para ello<sup>1946</sup> ante la comisión electoral superior a aquella comisión contra cuya decisión se impugnaba. Sin embargo, las decisiones de la CEC se recurrían ante un tribunal de apelación y el fallo de éste se recurría ante el Tribunal Supremo. Los plazos establecidos en el código para la presentación y la adjudicación de las mismas son breves.

Sorprenden las declaraciones de los observadores electorales en el marco de las elecciones presidenciales de 2018 al confirmar que no se había presentado ninguna queja/recurso ni en la administración electoral ni tampoco en los tribunales antes de la jornada electoral<sup>1947</sup>. Sin embargo, el TEDH ya falló en varias ocasiones que Azerbaiyán había violado el CEDH por no examinar adecuadamente las quejas/recursos. A mayor abundamiento, el informe electoral determinó que “de las 120 sentencias pendientes de ejecución parcial o totalmente relacionadas con Azerbaiyán, 48 están directamente relacionadas con temas electorales”<sup>1948</sup>. Así pues, las múltiples demandas presentadas ante el TEDH relativas a cuestiones electorales no hacen sino revelar la existencia de problemas sistémicos o estructurales que exigen que las autoridades azerbaiyanas adopten medidas adecuadas y generales.

---

<sup>1942</sup> OSE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Presidential Election Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, Warsaw, 15 December 2008, Recommendations, §§ 20, 21, 22.

<sup>1943</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, Warsaw, 24 December 2013, Recommendations, § 17.

<sup>1944</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., Recommendations, § 9.

<sup>1945</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, §§ 28, 29.

<sup>1946</sup> El código electoral faculta a los votantes, candidatos, partidos políticos o coaliciones de partidos, los agentes de los candidatos inscritos y los observadores a presentar quejas y recursos electorales. Para mayor información véase: Capítulo XVI del código electoral (arts. 112-116). Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit.

<sup>1947</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, § 75.

<sup>1948</sup> Ibid.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2010, los observadores consideraron cumplida de manera parcial la recomendación que solicitaba que la ConEC y los tribunales fuesen los que revisasen las quejas y recursos de manera transparente<sup>1949</sup>. Así lo establece el código electoral en su capítulo XVI al tratar la queja/recursos y la responsabilidad por violación del derecho de voto. De la misma manera, también se cumplió parcialmente la recomendación que solicitó que el código electoral regulase la utilización de cámaras en los colegios electorales como prueba durante la revisión de las quejas y los recursos<sup>1950</sup>. No fue el código electoral sino una instrucción sobre la utilización de cámaras web de la CEC la que reguló cómo se debían llevar a cabo las grabaciones del proceso de votación y conteo en el colegio electoral a la hora de investigar las quejas/recursos durante la jornada electoral<sup>1951</sup>.

Aunque en 2008, en aras del cumplimiento de sus compromisos y obligaciones ante el CdE, el gobierno azerbaiyano presentó como reforma importante el establecimiento en las comisiones electorales de grupos de expertos encargados de investigar las quejas y recursos, estos grupos no dieron garantías ni de independencia ni de imparcialidad, tal y como ya señalara el Comité de Ministros del CdE. En cuanto a la independencia, transparencia y competencia jurídica de las comisiones electorales, el Comité de Ministros señaló que la información ofrecida por Azerbaiyán se limitaba a la formación de los miembros de dichas comisiones y que tales medidas no eran suficientes para resolver los problemas que había identificado el TEDH, por lo que instaba a las autoridades a “tomar sin demora cualquier acción que permit[iese] mejorar aún más el sistema de control de la regularidad de las elecciones para evitar cualquier arbitrariedad y, en particular, [...] que las máximas autoridades competentes envíen un mensaje claro a las comisiones electorales de que no se tolerará la ilegalidad o la arbitrariedad”<sup>1952</sup>.

Las elecciones parlamentarias de 2015 mostraron que no hubo mejoras en materia de quejas y recursos por parte de las comisiones electorales y los tribunales, pudiéndose afirmar que los electores de Azerbaiyán carecían de mecanismos de resolución de conflictos electorales debido a la inacción del gobierno para llevar a cabo las reformas necesarias que garantizaran el derecho a

---

<sup>1949</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit, Recommendations, § f.

<sup>1950</sup> Ibid., § 10

<sup>1951</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, op. cit., footnote 27.

<sup>1952</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Cases No. 1, Cases against Azerbaijan*, 1222nd meeting – 12 March 2015 [Namat Aliyev (Application No. 18705/06), 8 April 2020 (final on 8 July); Abil, Application no. 16511/06, 21/02/2012 (final on 21/05/2012); Atakishi, Application no. 18469/06, 28/02/2012 (final on 28/05/2012); Hajili, Application no. 6984/06, 10/01/2012 (final on 10/04/2012); Kerimli and Alibeyli, Application no. 18475/06+, 10/01/2012 (final on 04/06/2012); Kerimova, Application no. 20799/06, 30/09/2010 (final on 30/12/2010); Khanhuseyn Aliyev, Application no. 19554/06, (final on 21/05/2012); Mammadov No. 2, Application no. 4641/0621/02/2012, 10/01/2012 (final on 10/04/2012); Orujov, Application no. 4508/06, 26/07/2011 (final on 26/10/2011). DH-DD(2014)873, DH-DD(2014)277-rev, DH-DD(2013)1306, DH-DD(2013)821, DH-DD(2013)822, DH-DD(2015)148, DH-DD(2012)260, doc CDL-AD(2008)011, Resolution 1917(2013) (Doc. 13084), DH-DD(2015)179], § 5.

un juicio justo. Debe destacarse que la página web de la CEC recoge una opinión de 2019<sup>1953</sup>, en el marco de las elecciones parlamentarias de 2020, sobre la queja/recurso de un candidato, cuyo razonamiento jurídico pone de manifiesto que el sistema azerbaiyano está bloqueado de tal manera que impide ejercer el derecho de sufragio pasivo con plena normalidad<sup>1954</sup>.

### **g) Medios**

La situación mediática en Azerbaiyán dista mucho de ser regular. Según los observadores electorales, existe una influencia del gobierno en todas las emisoras privadas y medios impresos<sup>1955</sup>, de tal forma que internet (plataformas digitales) y las redes sociales se constituyen como las únicas plataformas posibles donde expresar puntos de vista alternativos y críticos con el gobierno. Sin embargo, en un intento de coartar las libertades públicas, el gobierno tomó medidas para restringir la libertad de expresión en Internet y, en marzo de 2017, modificó la legislación para poder bloquear las páginas web sin decisión judicial previa y en función de su contenido, siendo esto contrario a la normativa internacional. Además, el parlamento endureció de manera desproporcionada las sanciones penales y administrativas por organizar reuniones no autorizadas con penas de hasta tres meses de prisión y multas muy elevadas<sup>1956</sup>.

Las detenciones, los enjuiciamientos penales, las agresiones físicas y otras formas de presión sobre los periodistas afectaron de manera muy negativa al ámbito mediático, incluida la cobertura de la campaña. A modo de ejemplo, el 17 de septiembre de 2013, el periodista Parviz Hashimli fue detenido por posesión ilegal de armas<sup>1957</sup>. Como consecuencia, el 27 de septiembre de 2013, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación pidió a las autoridades azerbaiyanas que dejaran de encarcelar a periodistas.

---

<sup>1953</sup> Central Electoral Commission, *Opinion, on the appeal # 01, dated 19 December 2019, submitted to the Central Election Commission, investigated by Ramiz Ibrahimov, member of the Expert Group established under the Central Election Commission to investigate the complaints against the actions (inactions) and decisions violating citizens' election rights in the Elections to the Milli Majlis, appointed to February 9, 2020*, Baku 21 December 2019. Disponible en: <http://www.msk.gov.az/en/elections/milli-meclise-seckiler/parlament-09-02-20/1086/> [consultado el 1 noviembre de 2021].

<sup>1954</sup> La ConEC denegó al Sr. Rasul Aghahasan Jafarov su candidatura como candidato independiente al cargo de diputado a las elecciones al parlamento azerbaiyano (Milli Majlis). El Sr. Jafarov solicitó que se anulara esta decisión basándose tanto en el fallo del TEDH (17 de marzo de 2016) como en la decisión del Comité de Ministros (2-5 diciembre de 2019), decisiones ambas que le restituían todos sus derechos, incluido el derecho de sufragio pasivo. La ConEC fundamentó la denegación de su candidatura basándose en que el Sr. Jafarov había sido detenido por delito grave y encarcelado. Como según el art. 13.3 código electoral, las personas detenidas por los delitos graves y específicos no tenían derecho a ejercer su derecho de sufragio pasivo para el cargo de diputado, tal y como establecido en el art. 85 de la Constitución, se denegó su nombramiento como diputado.

<sup>1955</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, Warsaw, 18 July 2018, p. 15.

<sup>1956</sup> En marzo de 2016, el parlamento adoptó el nuevo código de infracciones reglamentarias.

<sup>1957</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, op. cit., Recommendations, p. 13.

El informe electoral del PE concluyó que era necesaria la mejora de la libertad de los medios de comunicación<sup>1958</sup>.

## h) Minorías

Las mujeres en Azerbaiyán están subrepresentadas en todos los niveles de la administración electoral tanto las candidatas como las dirigentes de un partido. Con fecha de febrero de 2020, tres de los diecisiete miembros de la CEC eran mujeres<sup>1959</sup>. Según la CEC, las mujeres representaban el 17% y el 37% de los miembros de la ConEC y de la PEC, respectivamente, y presidían el 2% y el 25% de las comisiones correspondientes<sup>1960</sup>. Si bien ninguna mujer encabezó ningún partido político, tampoco existen en Azerbaiyán requisitos legales para promover que las mujeres sean candidatas políticas y hasta la fecha el programa estatal de igualdad de género no ha sido desarrollado. Los informes electorales pusieron en evidencia que lamentablemente todavía hoy se sigue haciendo referencia a las mujeres en su rol tradicional de madres y esposas<sup>1961</sup>.

Sorprende que, en el marco de los informes electorales de la OSCE, la única RE relacionada con la promoción de la participación de las mujeres se encuentre en el informe electoral de los comicios de 2010<sup>1962</sup>. En el caso de las elecciones locales, y para mejorar las prácticas democráticas en Azerbaiyán, el Congreso en su Recomendación 206 (2006) encomiaba a las autoridades azeríes a emprender reformas legislativas y continuar la capacitación de los ciudadanos, especialmente las mujeres y la sociedad civil en los asuntos públicos<sup>1963</sup>. Además, en el marco de las elecciones de 2009, el Congreso se alegró del aumento significativo de la representación de las mujeres (26,5%) y de los jóvenes (27,6%) entre los electos municipales como resultado de su participación activa en la vida pública y política del país<sup>1964</sup>. Este porcentaje contrasta con el de mujeres electas en las últimas elecciones parlamentarias que fue de 17.6%<sup>1965</sup>.

Así pues, Azerbaiyán necesita esfuerzos más focalizados para conseguir en el futuro una igualdad de género real<sup>1966</sup>.

---

<sup>1958</sup> European Parliament, *Election Observation Delegation, Presidential Elections in Azerbaijan (13-16 October 2008)*, [el documento no ofrece ninguna otra referencia (fecha o referencia)].

<sup>1959</sup> Baste señalar que a esta cifra se le incluyen los dos secretarios de la CCE. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, p. 7.

<sup>1960</sup> Ibid., p. 7; APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018, §41.

<sup>1961</sup> PACE, *Observation of the early presidential election in Azerbaijan (11 April 2018)*, 25 June 2018, § 64.

<sup>1962</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit, Recommendations, §14.

<sup>1963</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 206 (2006) sur la répétition des élections locales partielles en Azerbaïdjan (observées le 6 octobre 2006)*, 15 novembre 2006, § 4. c).

<sup>1964</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 284 (2010) Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 19 mars 2010, §3. b).

<sup>1965</sup> Council of Europe, Electoral Assistance Division, *Azerbaijan. ElecData*.

<sup>1966</sup> MCLAUGHLIN, K., *Azerbaijan- Country gender assessment*, Asian Development Bank, December 2019, p. 91.

Las cuestiones de las minorías nacionales no ocuparon un lugar destacado durante los diferentes comicios y no se observó ninguna RE relacionada con las minorías.

### **i) Observadores electorales**

El código electoral distingue entre el concepto de observador y observador internacional: el primero hace referencia a una persona designada por los partidos políticos, las ONGs u otros y registrada en la comisión electoral correspondiente para observar el curso de las elecciones o de un referéndum<sup>1967</sup>. Mientras que el segundo concepto se refiere a una persona que “ha adquirido el derecho a observar elecciones y/o referéndums y representa a un Estado extranjero o una OIG”<sup>1968</sup>. Es importante mencionar que, de acuerdo con los arts. 44.2 y 44.3 del código electoral, para poder enviar observadores a Azerbaiyán las OIGs deben recibir una invitación de la CEC o del Parlamento de Azerbaiyán. Esto permite deducir que la CEC y el parlamento están familiarizados con la experiencia y los métodos de observación de las OIGs a las que invitan para efectuar la observación de las elecciones/referéndums, así como con sus observaciones finales. De ahí que Azerbaiyán invite a observadores afines. Los observadores internacionales podrán acreditarse ante la CEC previa invitación oficial de la CEC.

Los informes electorales de las elecciones parlamentarias de 2010 solicitaron que se garantizaran los derechos de los observadores para que estos pudieran desempeñar su trabajo<sup>1969</sup>. Si bien de la lectura de los informes electorales apreciamos la participación de observadores, estos son principalmente internacionales; no deja de sorprender que la mayoría de ellos son acordes al gobierno y, por ende, contrarios a reprochar la celebración de las elecciones. Así pues, puede considerarse cumplida parcialmente esta RE.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2018, los observadores recomendaron que se adoptaran medidas para garantizar el acceso sin trabas de los ciudadanos y de los observadores a todo el proceso electoral, así como el derecho a seguir el procedimiento efectuado dentro del colegio electoral y de los locales de votación durante el voto, el conteo y la tabulación de los resultados<sup>1970</sup>. Esta misma recomendación ya había sido señalada por los observadores electorales

---

<sup>1967</sup> Véase el artículo 1.1.19 del código electoral. Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit.

<sup>1968</sup> Cfr. art. 1.1.20 del Código electoral. Central Election Commission, *Ibid.*

<sup>1969</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit, Recommendations, § 17.

<sup>1970</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, op. cit., Recommendations, § 29.

en los comicios de 2008<sup>1971</sup>, 2009<sup>1972</sup>, 2010<sup>1973</sup> y 2013<sup>1974</sup>. Aunque esta RE aparece regulada en el código electoral<sup>1975</sup> y pueda por tanto entenderse cumplida en su totalidad, en la práctica puede afirmarse que no se ha cumplido, ya que vuelve a repetirse la misma recomendación en los comicios de 2020<sup>1976</sup>.

A pesar de que el código electoral regula el acceso de los observadores a todas las partes del proceso, los informes electorales ponen de manifiesto las obstrucciones a las que debieron enfrentarse los observadores ante los presidentes de los colegios electorales cuyo hermetismo y falta de colaboración impidió la realización de su trabajo como observadores<sup>1977</sup>. Éste es el motivo por el que los observadores tuvieron que acreditarse en muchos comicios de manera individual y no como integrantes de una ONG<sup>1978</sup>. Esto no hace más que probar que a día de hoy se ponen trabas para que los observadores desempeñen su labor.

#### **j) Reforma local y regional (elecciones locales)**

Las primeras elecciones locales en Azerbaiyán se celebraron el 17 de diciembre de 1999, aunque se repitieron en marzo de 2000 en los 75 municipios cuyos resultados electorales habían sido anulados. Las segundas elecciones locales en Azerbaiyán se celebraron el 17 de diciembre de 2004, pero el 6 de octubre de 2006 se repitieron de nuevo en los 141 municipios cuyos resultados fueron anulados. Estas elecciones de 2006 se celebraron en realidad en 603 municipios, esto es, en los 141 municipios donde se habían anulado los resultados electorales de las elecciones de 2004 y también en aquellos otros distritos electorales recién creados o con plazas vacantes. El 23 de diciembre de 2009 se celebraron en todo el país las terceras elecciones locales. Aunque en los años 2011, 2014 y 2019 también se celebraron elecciones locales, éstas no fueron, sin embargo, objeto de observación electoral por ninguna OIG.

Únicamente los comicios locales de 2006 y 2009 en Azerbaiyán fueron observados por el Congreso. Sus informes electorales son de naturaleza política y no técnica. Esta particularidad dificulta el análisis detallado de las RE debido a que los informes electorales de carácter político,

---

<sup>1971</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, op. cit., Recommendations, §23.

<sup>1972</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 284 (2010) Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 19 mars 2010, §8.b).

<sup>1973</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections, Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, op. cit., Recommendations, § 15.

<sup>1974</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, Warsaw, 24 December 2013, Recommendations, §18.

<sup>1975</sup> Véanse los arts. 42 y 98.5 del código electoral. Central Election Commission, *Election Code R.A.*, op. cit.

<sup>1976</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan, Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*, op. cit. Recommendations, § 31.

<sup>1977</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Élections municipales d'Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 8 février 2010, §44.

<sup>1978</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections, Republic of Azerbaijan (9 October 2013)*, op. cit., p. 2.

a diferencia de aquellos de naturaleza técnica, no se centran en el análisis del ciclo electoral (fase preelectoral, electoral y postelectoral) sino únicamente en la jornada electoral propiamente dicha. Ésta es la razón por la que las RE de los informes electorales de los comicios locales obedecen específicamente a aspectos relacionados con la jornada electoral (la tasa de participación, el acceso a los colegios electorales, el rol de los observadores electorales nacionales, la campaña electoral o las papeletas electorales), pues carecemos de elementos para poder efectuar un análisis detallado de los aspectos locales y regionales.

El Congreso concluyó que las elecciones municipales del 23 de diciembre de 2009, aunque técnicamente bien preparadas y llevadas a cabo en un ambiente tranquilo, no respondieron a las exigencias de lo que debe entenderse por una democracia plural, es decir, una verdadera elección entre partidos políticos opuestos y una campaña electoral pública. Durante la jornada electoral, los observadores fueron testigo de incidentes que daban motivos para “cuestionar seriamente la integridad de la votación”<sup>1979</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2009, el Congreso constató un avance considerable en relación con la organización de las elecciones locales anteriores, celebradas en octubre de 2006<sup>1980</sup>. Sin embargo, a la luz de todo lo analizado anteriormente y a falta de demás detalles en el informe electoral, desconocemos cuáles son los argumentos del Congreso para efectuar dicha afirmación.

### 6.2.1.5 Conclusiones

1. Tras el análisis detallado de las diferentes RE facilitadas por las MOEs a Azerbaiyán después de sus múltiples comicios y referéndums, no deja de llamar sorprendentemente la atención su escaso índice de cumplimiento. A pesar de que las OIGs han puesto a disposición del país toda la maquinaria y recursos necesarios para que Azerbaiyán pueda cumplir todos y cada uno de los compromisos a los que se comprometió bien en el momento de su adhesión a la OIG en cuestión<sup>1981</sup>, bien con la firma/ratificación de ciertos instrumentos jurídicos de derechos humanos y para unas elecciones democráticas<sup>1982</sup>, es una realidad que el gobierno sigue haciendo caso omiso de las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado *vis-à-vis* las OIGs. Esta situación conduce, sin lugar a dudas, a que Azerbaiyán haya sido (y siga siendo) condenada por el TEDH por la violación de los derechos humanos. De cara a evitar cualquier tipo de crítica ante la

---

<sup>1979</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Elections municipales d’Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 8 février 2010, § 53.

<sup>1980</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 284 (2010) *Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, op. cit., § 3. A).

<sup>1981</sup> Adhesión al Consejo de Europa, PACE Opinion 222 (2000) *Azerbaijan’s application for membership of the Council of Europe, 28 June 2000*.

<sup>1982</sup> Principalmente, el Documento de la OSCE relativo a la reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE de 1990 y el Convenio Europeo de Derechos Humanos que firmó Azerbaiyán el 25 de enero de 2001 y ratificó el 15 de abril de 2002.

comunidad internacional frente a su negativa a cumplir con las recomendaciones, el gobierno ha ido efectuado determinados cambios en su legislación, aunque insignificantes y sin ningún tipo de enjundia, que en nada o poco tienen que ver con el motivo que originó tal RE. Las múltiples demandas presentadas ante el TEDH relativas a cuestiones electorales no hacen sino revelar la existencia de problemas sistémicos o estructurales que exigen que las autoridades azerbaiyanas adopten medidas adecuadas y generales.

2. El diálogo de seguimiento desarrollado por la PACE, las actividades relacionadas con el diálogo político efectuadas en Azerbaiyán por las OIGs tras los diferentes comicios, los dictámenes jurídicos de la CdV y de la OSCE/ODIHR, los informes del GRECO, los informes del Comisario de Derechos Humanos, así como los fallos del TEDH y su ejecución por el Comité de Ministros no han dado sus frutos para que las RE emitidas hayan podido cumplirse.
3. Si bien tras su ingreso al CdE (y con anterioridad a éste), Azerbaiyán tomó la iniciativa de solicitar dictámenes jurídicos a la CdV en materia electoral, lo cierto es que desde el año 2008 el gobierno azerbaiyano no ha solicitado ningún dictamen jurídico adicional en materia electoral<sup>1983</sup>. Sin embargo, constatamos que este país sí ha solicitado dictámenes a la CdV en otras áreas como en materia de derecho constitucional<sup>1984</sup>, en materia de ONGs<sup>1985</sup>, así como en materia de libertades (difamación<sup>1986</sup>).
4. Conviene no olvidar que el código electoral azerbaiyano puede ser propicio para unas elecciones democráticas siempre que se aplique de buena fe. Sin embargo, la existencia de una legislación paralela que coarta no sólo las libertades públicas de reunión, expresión y asociación (*conditio sine qua non* para unas elecciones democráticas) sino también la voluntad de los electores hace imposible la celebración de unos comicios competitivos y en igualdad de condiciones.
5. Debido a que la escasa regulación en el código electoral de algunos aspectos esenciales del proceso electoral (entre otras, la cobertura mediática, el procedimiento en caso de repetición de elecciones, las reglas relativas a la verificación de documentos durante la inscripción de los candidatos, la publicación de los datos relativos a la financiación de campañas, etc.), ha sido necesario que la autoridad electoral redacte una serie de

---

<sup>1983</sup> Aunque el código electoral azerbaiyano fue modificado en repetidas ocasiones (2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2018 y en 2019), ningún dictamen jurídico fue solicitado a la CdV.

<sup>1984</sup> Venice Commission, Azerbaijan - *Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016*, 18 October 2016, CDL-AD(2016)029.

<sup>1985</sup> Venice Commission, *Opinion on the Law on non-governmental Organisations (Public Associations and Funds) as amended of the Republic of Azerbaijan*, 15 December 2014, CDL-AD(2014)043.

<sup>1986</sup> Commission de Venise, *Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan*, CDL-AD(2013)024, 27 septembre 2013.



instrucciones para poder aplicar las disposiciones del mismo. Sin embargo, dichas instrucciones han producido un carácter contraproducente.

6. La modificación de la legislación azerbaiyana a la conveniencia del gobierno, incluida la norma fundamental que fue sometida a referéndum directamente sin la participación del parlamento, es una actitud contraria al patrimonio constitucional europeo. Independientemente de cómo se evalúen los cambios legislativos, esto no significa que la reforma legislativa no sea necesaria ni deseable.
7. En su calidad de miembro del CdE, la ratificación del CEDH por Azerbaiyán le obliga a ejecutar las sentencias del TEDH. Conviene no olvidar que, hasta el 4 de octubre de 2020, Azerbaiyán ha ejecutado únicamente 41 de los 261 fallos adoptados por el TEDH<sup>1987</sup>. A la luz de los informes electorales, casi medio centenar de sentencias del Tribunal de Estrasburgo están directamente relacionadas con temas electorales, lo que no hace sino revelar la existencia de problemas sistémicos o estructurales que exigen que las autoridades adopten medidas adecuadas y generales. Al hilo de lo anterior, el TEDH ha confirmado violaciones del derecho a unas elecciones libres en 23 casos; hasta el año 2020 no se ha ejecutado ninguna de sus sentencias, incluida la del caso Ilgar Mammadov y otros.
8. A la luz de los informes electorales, un problema que desafortunadamente puede catalogarse como clásico en Azerbaiyán tiene que ver con la ausencia de la libertad de expresión. A pesar de que tanto ésta como el derecho de acceso a la información se encuentran garantizados en la Constitución, una legislación muy restrictiva cuestiona estas garantías constitucionales. En este escenario, la difamación y la calumnia siguen siendo todavía delitos en Azerbaiyán y desde 2016 se aplican también a los contenidos en línea con una pena privativa de libertad de hasta tres años (o incluso de cinco años si se refiere al presidente). Este hecho limita la libertad de expresión, que es esencial para cualquier campaña política. Conviene no olvidar que los periodistas y blogueros se han convertido en objeto de arrestos y detenciones arbitrarias por delitos que aparentemente no están relacionados con sus actividades profesionales.
9. A pesar de una apariencia de progreso en la organización de las elecciones, la violación generalizada del procedimiento de escrutinio suscitó serias preocupaciones sobre los resultados de las elecciones en general.
10. La situación mediática dista mucho de ser regular. Debido a la gran influencia del gobierno en todas las emisoras privadas y medios impresos, las plataformas digitales y las redes sociales se constituyen como las únicas plataformas posibles donde expresar

---

<sup>1987</sup> Council of Europe, Department for the Execution of Judgements, *Country factsheet of the ECtHR on Azerbaijan*.

puntos de vista alternativos y críticos con el gobierno. Sin embargo, en un intento de coartar las libertades públicas, el gobierno tomó medidas para restringir la libertad de expresión en Internet, modificando la legislación para poder bloquear las páginas web sin decisión judicial previa y en función de su contenido, contraviniendo la normativa internacional y quebrantando la democracia.

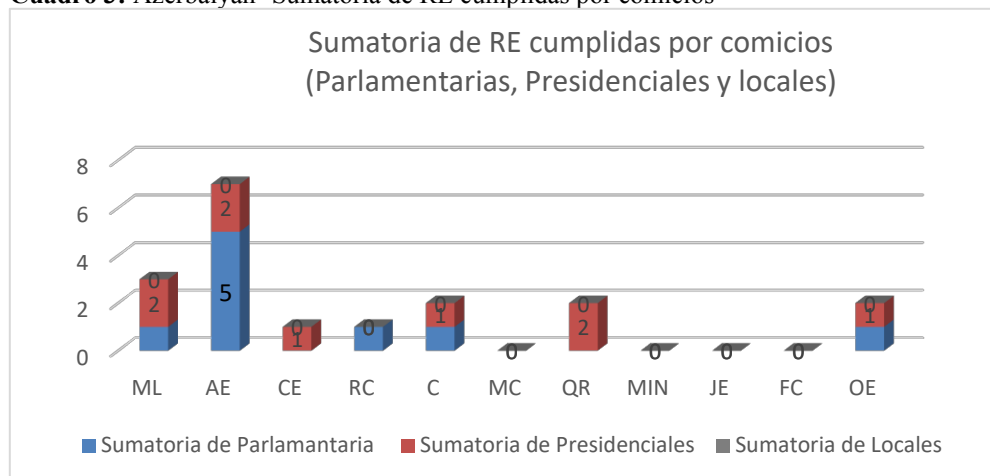
11. Sólo un número muy reducido de RE identificadas por los informes electorales ha sido tenido en cuenta por las autoridades azerbaiyanas. El cumplimiento de estas escasas recomendaciones ha sido principalmente parcial y se ha referido a cambios legislativos formales, de menor importancia y en absoluto técnicos. La mayoría de las RE identificadas o bien se consideran incumplidas o simplemente ignoradas. Como ejemplo de recomendaciones incumplidas destacan principalmente *inter alia* las relacionadas con las libertades de reunión y expresión, la independencia e imparcialidad de la administración electoral, el desarrollo de un entorno de los medios independientes, la despenalización de la difamación y la conducción del día de las elecciones. El país caucásico tampoco ha tenido en cuenta las recomendaciones de los órganos internacionales relativas a las libertades fundamentales o a las enmiendas constitucionales, como las proporcionadas por la CdV y la OSCE/ODIHR.
12. A la luz del estudio efectuado, constatamos que en un período de quince años Azerbaiyán ha recibido un total de 222 RE procedentes de diferentes OIGs, de las que sólo se han cumplido 18 RE, lo que representa un 8% de cumplimiento efectivo frente a un incumplimiento del 92%. De estas 18 RE cumplidas, apreciamos que las RE procedentes de los informes electorales de las elecciones parlamentarias son aquellas que se han cumplido con mayor frecuencia, lo que demuestra la poca voluntad de Azerbaiyán de ejecutar las RE identificadas por los observadores. Así, no es baladí señalar que las RE cumplidas en Azerbaiyán son principalmente aquellas pertenecientes a los comicios que no revisten una importancia fundamental a nivel nacional en este país, siendo las elecciones presidenciales aquellas donde “se juega” la política del país y cuyas RE son más difíciles de cumplir. De la misma manera, apreciamos que Azerbaiyán ha hecho caso omiso a todas las RE identificadas en el marco de las MOEs del Congreso. En el marco del extremadamente escaso nivel de cumplimiento, es la OE la temática donde se ha producido en Azerbaiyán el mayor grado de cumplimiento con un 29% del cumplimiento, seguido con un empate técnico entre la campaña y el sistema de impugnación con un 22% de cumplimiento<sup>1988</sup>. Posteriormente, destaca el cumplimiento del 16% de las RE en materia de administración electoral, seguido del 6% de las RE

---

<sup>1988</sup> Los observadores electorales identificaron 7 RE en materia de OE, de las que sólo dos se han cumplido; igualmente identificaron 9 RE en materia de campaña y otras 9 en materia del sistema de impugnación, de las que sólo 2 RE se cumplieron por cada temática. No sorprende constatar que las dos RE relativas al sistema de impugnación surgen de las elecciones presidenciales.

identificadas relativas tanto al marco legal como al registro de los candidatos<sup>1989</sup>. Estos resultados muestran expresamente que el gobierno de Azerbaiyán no dispone de interés para dar cumplimiento efectivo a sus RE.

**Cuadro 3:** Azerbaiyán- Sumatoria de RE cumplidas por comicios

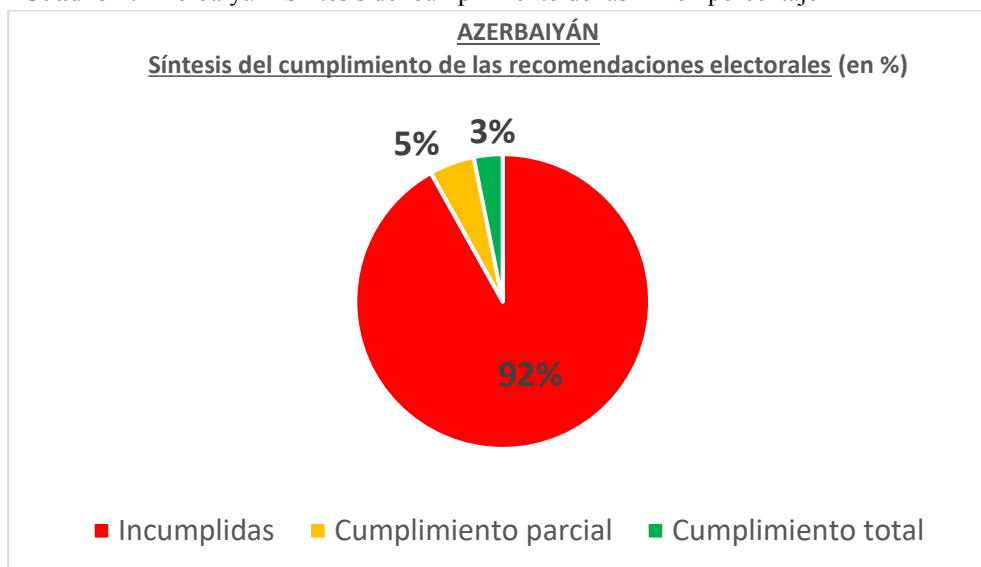


Fuente: elaboración propia

**Legenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

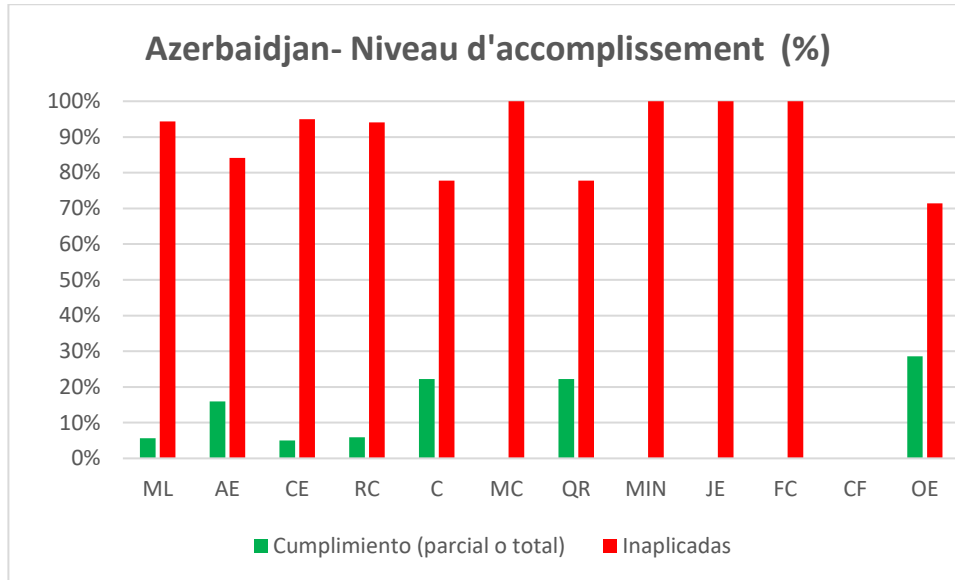
**Cuadro 4:** Azerbaiyán- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje



Fuente: elaboración propia

<sup>1989</sup>Fueron 7, de un total de 44, las RE cumplidas en materia de administración electoral, de las que cinco RE proceden de los informes electorales de las elecciones parlamentarias y otras dos RE de las elecciones presidenciales. Los observadores electorales identificaron 54 RE relativas al marco legal y 17 relativas al registro de candidatos, de las que se cumplieron 3 RE y 1 RE respectivamente.

**Cuadro 5:** Azerbaiyán- Cumplimiento de las RE (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

## 6.2.2 MACEDONIA DEL NORTE

### 6.2.3.1 Introducción

Miembro del CdE desde 1995, la República de Macedonia del Norte se encuentra desde el año 2000 en un diálogo de postseguimiento con la PACE, quien ya subrayó en 2013 los desafíos a los que debía afrontarse este país balcánico para conseguir una estabilidad política y una cohesión social<sup>1990</sup>. Si bien la PACE se felicitó de la aspiración de este país por integrarse todavía más si cabe a Europa y cumplir las normas europeas en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho, también manifestó sus dudas sobre si Macedonia del Norte tenía la suficiente “estabilidad política [como] para lograr un progreso constante en la implementación de las reformas requeridas”<sup>1991</sup>.

<sup>1990</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE), Résolution 1949 (2013) *Dialogue postsuivi avec “l’ex-République yougoslave de Macédoine”*, 27 juin 2013, §21.

<sup>1991</sup> Ibid.

Desde el año 2005, se han celebrado quince procesos electorales en Macedonia del Norte, esto es, tres elecciones presidenciales, ocho elecciones parlamentarias y cuatro elecciones locales<sup>1992</sup>. Esto ha hecho que la labor desempeñada por las diferentes OIGs en materia electoral en este país haya sido muy intensa. Así pues, en estos últimos años las OIGs no sólo han observado los diferentes procesos electorales, sino que, además, y debido al boicot del parlamento por parte de la oposición, algunas de ellas, en el marco de su diálogo político<sup>1993</sup>, han efectuado visitas de investigación instando a las autoridades a cumplir con las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Por otro lado, se han realizado también diferentes dictámenes jurídicos conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR. Todo este trabajo le ha servido a la PACE para evaluar el marco legal electoral en el marco del diálogo de postseguimiento.

### 6.2.3.2 Situación político-electoral

Tras declarar que las elecciones presidenciales y legislativas de junio de 2014 habían sido amañadas, Zoran Zaev, el líder de un partido de la oposición, boicoteó las sesiones parlamentarias y publicó una serie de informes acusando al primer ministro Gruevski y a otros funcionarios de utilizar de manera fraudulenta los servicios de seguridad nacional para interceptar las conversaciones de unas 20.000 personas (altos funcionarios, fiscales, jueces, opositores políticos, líderes de la sociedad civil y periodistas). La publicación de unas escuchas telefónicas ilegales<sup>1994</sup> provocó una gran crisis política que duró dos años y que finalizó con la dimisión del Primer Ministro Gruevski en 2016 y la firma del Acuerdo de Pržino<sup>1995</sup> (en junio de 2015 y julio de 2016) por los cuatro principales partidos políticos con el patrocinio de la UE.

El 12 de abril de 2016, el presidente del país decidió indultar a todos los líderes políticos procesados por las escuchas telefónicas, lo que dio lugar a grandes protestas y al boicot por parte de todos los partidos de la oposición de las elecciones previstas para junio de 2016. El TC declaró incluso inconstitucional la disolución del Parlamento. En julio de 2016, los cuatro principales partidos políticos firmaron un acuerdo de implementación del Acuerdo de Pržino y finalmente se celebraron elecciones parlamentarias anticipadas el 11 de diciembre de 2016, después de dos años

---

<sup>1992</sup> Las elecciones presidenciales se celebraron en las siguientes fechas: 22 de marzo de 2009, 13 de abril de 2014 y 5 de mayo de 2019. Las elecciones parlamentarias se celebraron en las siguientes fechas: 5 de julio de 2006, 1 de junio de 2008, 5 de junio de 2011, 27 de abril de 2014, 5 de junio de 2016, 11 de diciembre de 2016, 12 de abril de 2020 y 15 de julio de 2020. Las elecciones locales se celebraron en las siguientes fechas: 13 y 27 de marzo y 11 de abril de 2005, 5 abril de 2009, 24 de marzo de 2013 y 15-29 octubre de 2017. Un referéndum sobre la "cuestión del nombre" se celebró el 30 de septiembre de 2008.

<sup>1993</sup> Una delegación postelectoral de la PACE realizó una visita de investigación a Skopje en 2015 durante los días 28 y 29 de abril de 2015.

<sup>1994</sup> Estas escuchas revelaron la participación de altos funcionarios del gobierno y de funcionarios del partido en actividades ilegales tales como el fraude electoral; la corrupción; el abuso de poder; los conflictos de interés; el chantaje; la extorsión; o los indicios de injerencia política en el nombramiento de jueces.

<sup>1995</sup> Este acuerdo tenía como objetivo abordar una serie de cuestiones, condición previa para la celebración de elecciones parlamentarias anticipadas, incluida la reforma electoral que se basa en recomendaciones anteriores de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR.

de una profunda crisis política. Tras estas elecciones, la formación de un gobierno fue más que difícil, y tras varios intentos fallidos, se eligió al portavoz del parlamento, lo que derivó en un enfrentamiento en el Parlamento y en la agresión de algunos parlamentarios. La crisis política se calmó tras la petición de la creación de un gobierno por parte del presidente, hecho que sucedió seis meses más tarde de lo previsto (31 de mayo de 2017). Esto hizo que se aplazaran las elecciones municipales, fijadas para agosto de 2017, de tal manera que el Parlamento tuvo que prorrogar los mandatos de los concejales y alcaldes locales -que normalmente terminaban en mayo de 2017- hasta el 15 de octubre de 2017, nueva fecha para las elecciones municipales.

El país siguió sumido en una profunda división y politización, basada en afiliaciones étnicas y partidistas. A pesar de que el clima de la campaña electoral municipal mejoró, continuaron algunos problemas sistémicos, como la corrupción, el clima de impunidad y la falta de equilibrios (contrapoderes) efectivos. Tras la profunda crisis política y el escándalo de las escuchas telefónicas ilegales, los partidos políticos consideraron las elecciones municipales de octubre de 2017 como la revancha de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2016, e incluso como una prueba de fuego para el nuevo gobierno elegido apenas 100 días antes de los comicios locales<sup>1996</sup>.

El final de la crisis llegó con el establecimiento de un gobierno tecnocrático<sup>1997</sup> y la organización de elecciones legislativas anticipadas en 2016<sup>1998</sup>. Finalmente, se formó gobierno el 31 de mayo de 2017. Después de un período de mediación liderado por la UE y el Departamento de Estado de los EEUU, el Sr. Zaev fue nombrado Primer Ministro<sup>1999</sup> con el objeto de dar prioridad al relanzamiento de los procesos de adhesión de Macedonia del Norte a la UE y a la OTAN.

Tras el Acuerdo de Pržino, el país entró en una fase de cambios importantes: a) se creó una fiscalía especial para investigar las posibles disfunciones en el marco de las conversaciones telefónicas interceptadas ilegalmente; b) a nivel regional, en primer lugar, se firmó con Bulgaria en 2017<sup>2000</sup> un “acuerdo de amistad, buena vecindad y cooperación”, que allanó el camino para una cooperación bilateral poniendo fin a años de disputas sobre el nombre del idioma; y en segundo lugar, el “acuerdo del nombre”, también llamado “Acuerdo de Prespa”<sup>2001</sup>, por el que se resolvió una larga disputa con Grecia en relación con el nombre del país y por el que se relanzaron las

---

<sup>1996</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, CPL34(2018) 02final, 16 mars 2018, §34.

<sup>1997</sup> De julio de 2016 a enero de 2017 (con la participación de miembros de la oposición).

<sup>1998</sup> Celebradas el 11 de diciembre de 2016.

<sup>1999</sup> APCE, « Dialogue postsuivi avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Skopje (30 mai-1er juin 2017) (AS/Mon (2017) 22rev, 17 octobre 2017 ; PACE, *Rapporteurs condemn violence in Parliament of Skopje, call on political parties to reach political agreement*, 28 April 2017.

<sup>2000</sup> Firmado el 1 de agosto de 2017.

<sup>2001</sup> Gobierno de la República de Macedonia del Norte, *Acuerdo final para la solución de las diferencias descritas en las Resoluciones 817 (1993) y 845 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la finalización del Acuerdo Provisional de 1995 y el establecimiento de una asociación estratégica entre las partes*, 27 de junio de 2018. Disponible en: <https://vlada.mk/?q=node/15057&ln=en-gb> [consultado el 11 de enero de 2022].

negociaciones para la adhesión a la OTAN y a la UE, objetivos estratégicos en el país. En relación con estas adhesiones, el parlamento organizó un referéndum consultivo (sin validez jurídica obligatoria) que fue declarado nulo por la comisión electoral debido al escaso nivel de participación por la ausencia de organización de una campaña en contra y debido al boicot.

### 6.2.3.3 Análisis transversal de las recomendaciones electorales

#### a) Administración electoral:

Si bien no existe un modelo estándar para la composición de la administración electoral, es la ley electoral la que debe garantizar en todo momento que las juntas electorales se establezcan y funcionen de manera independiente y que sus miembros sean imparciales<sup>2002</sup>. En el caso de Macedonia del Norte, el Código electoral prevé un sistema electoral en tres niveles: una Comisión electoral nacional (en adelante, CEN), las comisiones electorales municipales, y unas comisiones electorales de los colegios electorales. La CEN es la máxima autoridad electoral con poderes de regulación, seguimiento y fiscalización, responsable de la organización y supervisión de elecciones y de referendos.

La composición de la administración electoral ha sido un aspecto recurrente en este país hasta la reforma del código electoral adoptada en 2015 como resultado del acuerdo de Pržino. La última reforma del código electoral de 2017 aumentó las competencias de la CEN y modificó las modalidades de nombramiento de sus miembros, que pasaron de siete a nueve miembros<sup>2003</sup>. Si bien los representantes de los partidos políticos deben ser licenciados en derecho y tener al menos ocho años de experiencia en este campo, los expertos independientes deben tener una educación superior y tener al menos cinco años de experiencia, pero también conocimientos teóricos y prácticos en materia de elecciones y procesos electorales. El presidente y el vicepresidente del CEN ya no son designados por los partidos políticos como antes, sino que los escoge el Parlamento de entre los tres miembros independientes. La CEN dispone de un presupuesto estatal para su funcionamiento que gestionará de forma independiente. Para desempeñar su trabajo, la CEN cuenta con el apoyo de 34 oficinas regionales y una secretaría en la que, a pesar de la recomendación de la OSCE/ODIHR, trabajan empleados esenciales (del departamento jurídico)

---

<sup>2002</sup> Naciones Unidas, Observación General No. 25, *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 PIDCP- La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), § 20; Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op.cit., II.3.1;

<sup>2003</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation), consolidated version*, September 2017, Article 26. En este sentido, además de los tres representantes parlamentarios designados por los partidos mayoritarios y los tres representantes designados por la oposición, el CEN se completó con tres expertos independientes adicionales, sin afiliación a ningún partido político. Para garantizar la independencia de estos representantes la ley les prohíbe haber sido miembros de un partido político durante los últimos dos años que preceden a su designación.

con contratos temporales. Aunque se contrató personal temporal adicional para hacer frente a las elecciones, la falta de personal socavó la efectividad de algunos preparativos.

A pesar de sus esfuerzos por dictar decisiones más comprensibles para la población, la CEN fue criticada también por adolecer de transparencia<sup>2004</sup>. La composición de las comisiones electorales de los colegios electorales fue también otro aspecto criticado, ya que los miembros de dichas comisiones, designados de acuerdo con la composición del parlamento nacional, representaban a los partidos políticos, lo que según la MOE/Congreso no garantizaba una imparcialidad política<sup>2005</sup>. La revisión del Código Electoral provocó un cambio en la composición de la CEN en fechas cercanas a las elecciones, aspecto éste contrario también a las buenas prácticas internacionales. Muchos interlocutores mostraron a la MOE/Congreso su falta de confianza en la administración electoral y en los tribunales a la hora de tratar con imparcialidad los asuntos relacionados con las elecciones.

En el marco de las elecciones locales de 2005, los informes electorales solicitaron que se “reforzara el rol de la CEN aumentando su mandato y otorgándole un secretariado permanente”<sup>2006</sup>. La justificación del cumplimiento parcial de esta recomendación se encuentra en el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR según el cual la composición de la CEN se reforzó tras la transformación de la administración electoral. Así, “el principio de equilibrio y diversidad fue remplazado en todos los niveles por el de neutralidad y profesionalismo”<sup>2007</sup>, de tal manera que el presidente y los cuatro miembros de la CEN pasaron a ser nombrados por el parlamento, sobre la base de cualificaciones profesionales, en un procedimiento en el que participaron también todos los partidos<sup>2008</sup>. Los miembros de los otros órganos de la administración electoral (las comisiones municipales electorales y las comisiones de los colegios electorales) serían seleccionados al azar de entre los funcionarios y otros empleados gubernamentales que residiesen en la región. Éste fue el sistema que propuso el código electoral para todas las elecciones, excepto para las legislativas de julio de 2006, para las que el informe determinó que se nombrarían dos miembros de los consejos electorales a propuesta de la mayoría en el gobierno y de los partidos de oposición, uno cada uno. Calificamos esta recomendación de parcial porque un dictamen posterior de la CdV-OSCE/ODIHR estableció que el código electoral se modificó en 2008 y sólo introdujo “ligeras

---

<sup>2004</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (15 octobre 2017), op.cit., § 61.

<sup>2005</sup> Ibid.

<sup>2006</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, 13-27 mars et le 10 avril 2005, CG/BUR (11) 122, Strasbourg, 10 mai, 2005, Conclusions, §2, p. 15; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, Warsaw, 8 June 2005, Recommendations, § 11.

<sup>2007</sup> Tal y como establecido en el documento de la OSCE/ODIHR titulado *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Varsovia, octubre 2003) así como en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2002)023 REV) concretamente en II.3.1.d), e).

<sup>2008</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, 4 octobre 2006, § 26.



modificaciones que no mejoran ni perjudican la ejecución de los principios de rigen los mecanismos de organización de las elecciones”<sup>2009</sup>.

Igualmente, otra RE sugirió la adopción de medidas para garantizar una serie de sanciones contra aquellos funcionarios electorales que hubiesen sido responsables de cometer violaciones e irregularidades durante el proceso electoral<sup>2010</sup>. El Código electoral, en su versión de 2005, introdujo una disposición contra todos aquellos que hubiesen infringido la ley en el marco de una elección siempre que su actuación hubiese producido como resultado la anulación de los resultados electorales<sup>2011</sup>. Aunque se daba cumplimiento de manera completa a esta RE, baste destacar que todas las irregularidades cometidas por los funcionarios no conllevaban la anulación. Así pues, el código electoral -sometido a dictamen -introdujo un artículo por el que se establecía que una persona no podía ser nombrada miembro de un organismo de gestión electoral si había sido condenada por un delito penal relacionado con las elecciones o si, como funcionario electoral, había sido responsable de las irregularidades que llevaron a la cancelación una papeleta”<sup>2012</sup>. A mayor abundamiento, el código incluyó también otra disposición contra quienes infringiesen la ley durante una elección. Así pues, si el trabajo de este último daba lugar a la anulación de los resultados, no podrían formar parte de un organismo electoral para elecciones posteriores<sup>2013</sup>.

La “mejora de la transparencia y la eficacia de la administración electoral y la neutralidad de los comités electorales”<sup>2014</sup> fue otra RE de la MOE/Congreso que se ejecutó de manera parcial en el código electoral. Así pues, éste introdujo en su articulado varios aspectos positivos<sup>2015</sup>: el envío de las copias de las actas de los colegios electorales a los representantes políticos, así como la exposición de los resultados electorales en el colegio electoral<sup>2016</sup> aspectos que aumentaron la transparencia del proceso electoral. De la misma manera, el código transformó la naturaleza de la administración electoral pasando del nombramiento de jueces y de representantes de partidos

---

<sup>2009</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la Commission électorale d'État de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2008)036, 15 décembre 2008, §8.

<sup>2010</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op.cit., Recommendations, § 12 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », 13-27 mars et le 10 avril 2005*, CG/BUR (11) 122, op. cit., p. 14.

<sup>2011</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 18.1.

<sup>2012</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Código electoral*, CDL-EL(2006)003; sin fecha, traducción inglesa no oficial, art. 18 [1-2] ; Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, § 27.

<sup>2013</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 18.1.

<sup>2014</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », 13-27 mars et le 10 avril 2005*, CG/BUR (11) 122, op.cit., Conclusions, § 2.

<sup>2015</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 148.

<sup>2016</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 118.

políticos en la CEN a “la neutralidad y el profesionalismo” de profesionales nombrados por el parlamento<sup>2017</sup>.

El considerando de una recomendación del Congreso nos permite afirmar que la recomendación electoral emitida por el Congreso en 2005 consistente en la “promoción de la confianza entre partidos políticos”<sup>2018</sup> fue parcialmente cumplida. Así pues, el Congreso se felicitó, por un lado, del progreso realizado por las autoridades de Macedonia del Norte y de los partidos políticos para devolver la confianza a la población y, por otro lado, de que las elecciones de 2009 se hubiesen celebrado conforme a la normativa internacional y a la normativa del CoE<sup>2019</sup>.

Apreciamos que, debido a las diferentes modificaciones del Código electoral, algunas RE fueron introducidas en la legislación nacional, pero las mismas ya no tienen incidencia en la actualidad porque el código ha sido modificado con posterioridad. Así pues, cuando los jueces formaban parte todavía de los órganos electorales, se recomendó que los partidos políticos no tuviesen ninguna función en el nombramiento de dichos jueces para evitar con ello el debilitamiento de la independencia del poder judicial<sup>2020</sup>. Esta RE fue introducida en la legislación nacional de 2005 tal y como lo establece el dictamen jurídico conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR al determinar que el nuevo código electoral “reemplaza la combinación de jueces y representantes de partidos políticos en los órganos electorales en todos los niveles”<sup>2021</sup> y “elimina a los jueces de un papel directo en la administración electoral y, en particular, de las comisiones electorales”<sup>2022</sup>. Ésta es una manera por la que legislación quiso evitar cualquier conflicto relativo a la independencia y a la neutralidad de la justicia.

Las RE consistentes en, por un lado, obligar a la CEN a educar a los votantes<sup>2023</sup> y, por otro, a establecer la incompatibilidad entre el cargo de un miembro de una comisión electoral y un candidato registrado<sup>2024</sup>, se ven cumplimentadas en su totalidad cuando el Código electoral recoge dicha obligación en su articulado<sup>2025</sup>. Aspecto distinto es el cumplimiento que efectúan las autoridades electorales en la práctica de esta RE. La recomendación consistente en publicar las

---

<sup>2017</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 175.

<sup>2018</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, (13-27 mars et le 10 avril 2005), CG/BUR (11) 122, op. cit., Conclusions, § 6.

<sup>2019</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 269(2009) Elections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (observées le 22 mars 2009)*, §§3, 4.

<sup>2020</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op.cit., Recommendations, §9.

<sup>2021</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 6.

<sup>2022</sup> *Ibid.*, § 10.

<sup>2023</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op. cit., Recommendations, § 13.

<sup>2024</sup> *Ibid.*, § 14.

<sup>2025</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 31.3.6, 37.2.5 and 20 (for the incompatibility).

actas de la CEN se vio cumplida de manera completa en el código electoral (ya en su enmienda del año 2012), que incluyó la obligación de publicarlas en su página web<sup>2026</sup>.

Otra RE ejecutada completamente es la que solicitaba la eliminación de la manera en la que estaban regulados en el código electoral tanto el voto anticipado de los militares, de las personas privadas de libertad y de los desplazados<sup>2027</sup>. Esta particularidad ya fue señalada como una práctica especialmente temeraria en el informe conjunto de la CdV y la OSCE/ODIHR cuando éste determinó que, ante la práctica del país, hubiese sido preferible introducir en la legislación nacional el lugar en el que debían ejercer su derecho de voto los votantes especiales (militares y personas privadas de libertad)<sup>2028</sup>. Así pues, según dicho informe, siempre que las circunstancias lo permitiesen, el voto tanto de los militares como de las personas privadas de libertad se llevaría a cabo en los colegios electorales ordinarios y, en casos muy concretos, se efectuaría en lugares militares y en lugares de detención previo informe de la administración electoral. En otro dictamen posterior, la obligación de crear listas paralelas, compuestas únicamente con militares para que estos ejerciesen su derecho de voto, fue suprimida del código electoral<sup>2029</sup>. Éste establece la creación de listas especiales únicamente para los desplazados<sup>2030</sup> sin decir nada de los militares.

Debido al vacío existente en la legislación, el informe electoral de la OSCE/ODIHR de las elecciones parlamentarias de 2006 recomendó que la CEN introdujese unas pautas sobre el proceso de tabulación que debían efectuar las comisiones electorales municipales (CEM), así como sobre la transferencia de protocolos y material electoral a la CEN<sup>2031</sup>. Si bien el cumplimiento total de esta RE requiere una normativa de rango no legal al que no tenemos acceso por estar disponible sólo en lengua local, destacamos que el legislador ha introducido en el Código electoral varias disposiciones que permiten afirmar que esta RE ha sido cumplimentada de manera parcial<sup>2032</sup>. De la misma manera, otra RE sugirió que la CEN adoptase su reglamento interno<sup>2033</sup> que debería también obligarle a publicar tanto las actas como las decisiones de sus sesiones en su página web.

---

<sup>2026</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 31.43b).

<sup>2027</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op. cit., Recommendations, §21.

<sup>2028</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 75.

<sup>2029</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, 17 octobre 2011, §19.

<sup>2030</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 194.3.

<sup>2031</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, Warsaw, 18 September 2006, Recommendation, § 11; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op. cit., Recommendations, §16.

<sup>2032</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 113.5 and 114. El dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR de 2009 determinó el procedimiento de tabulación y escrutinio. Véase: Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008*, CDL-AD(2009)032, 5 août 2009, §62-64 et 67.

<sup>2033</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, op. cit., Recommendation, § 12.

Si bien el Código electoral ya contenía una disposición que fijaba su *modus operandi*<sup>2034</sup>, las enmiendas del código electoral de 2015 y 2016 introdujeron nueve disposiciones adicionales<sup>2035</sup> que completaban (e incluso suplían) de manera más detallada la anterior disposición. Esto nos permite afirmar que esta RE se cumplió parcialmente. No debemos dejar de lado que finalmente el código electoral decidió introducir una disposición por la que obligaba a publicar sus actas en la página web<sup>2036</sup>, cumpliendo esta RE de manera total.

La CEN es, durante la jornada electoral, la encargada de vigilar los colegios electorales donde se pueden producir algunas irregularidades (llenado de las urnas, el robo o destrucción de material electoral o la compra de votos)<sup>2037</sup>. Como medida disuasoria de tales prácticas, y en respuesta a la RE que solicitó una aplicación estricta de las disposiciones legales que castigaban tales irregularidades<sup>2038</sup>, el código electoral introdujo unas disposiciones proporcionales al delito cometido y con la finalidad última de paliar tal situación<sup>2039</sup>. El carácter parcial de este cumplimiento queda más que probado.

El informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2008 destacó la necesidad de contratar el personal necesario, principalmente personal jurídico, para ocuparse de los recursos electorales con la finalidad de que la CEN pudiese funcionar como un organismo totalmente independiente<sup>2040</sup>. Esta RE se vio colmada parcialmente con la creación en el seno de la CEN de un servicio jurídico encargado de emitir dictámenes jurídicos en materia de recursos electorales<sup>2041</sup>. Si bien hubiese sido preferible un secretariado permanente, este personal suplementario, nombrado en diciembre de 2015, fue reclutado con carácter temporal hasta el 31 de diciembre de 2016<sup>2042</sup>, de ahí la parcialidad de esta RE.

La elección al azar de los miembros de la administración electoral municipal (su presidente y el resto de los miembros)<sup>2043</sup> fue otra de las RE incluidas en este informe que vio un cumplimiento completo tal y como se aprecia en el código electoral<sup>2044</sup>. Otra RE consistió en solicitar que la CEN definiera el procedimiento que debía seguir la CEM a la hora de entregar la tabulación de resultados tras la jornada electoral y establecer el derecho de todos los observadores y

<sup>2034</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 31.34.

<sup>2035</sup> Ibid., Article 31.34 a) to i).

<sup>2036</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 31.43 b).

<sup>2037</sup> Ibid., Article 31.17.

<sup>2038</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, op. cit., Recommendation, § 7.

<sup>2039</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 67.2, 67.3, 85.7, 85.8.

<sup>2040</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, Warsaw, 20 August 2008, Recommendations, §8.

<sup>2041</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, 17 octobre 2016, §31

<sup>2042</sup> Ibid., p. 8, nota pie de página 16.

<sup>2043</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, op. cit., Recommendations, § 9.

<sup>2044</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 34.4 and 35.2

representantes autorizados a tener acceso al proceso electoral<sup>2045</sup>. El legislador incluyó varias disposiciones en el código electoral que permiten considerar que esta RE ha sido cumplida en su totalidad. Si bien no tenemos constancia de una regulación reglamentaria desarrollada por la CEN, sí que destacamos que el código electoral incluye varias disposiciones procedimentales que explican cómo manejar los resultados y cuándo solicitar un recuento y qué debe contener el protocolo de tabulación<sup>2046</sup>. Aunque no podemos determinar que esta RE haya sido introducida en el código electoral de manera literal, sí que puede apreciarse que el legislador ha tenido en cuenta tal RE a la hora de redactar los diferentes preceptos repartidos por todo el código electoral. Por cuanto se refiere a los observadores, varios artículos del código electoral recogen los derechos y obligaciones de estos antes y durante la jornada electoral incluyendo el conteo<sup>2047</sup>. Se recomendó igualmente que se desarrollasen más programas de formación, que se diese mayor información sobre la ubicación de los colegios electorales y que se incluyese un método para identificar a los representantes de los partidos políticos en los colegios electorales<sup>2048</sup>, recomendaciones todas éstas cumplidas de manera parcial. Así pues, el código electoral incluye la necesidad de formar al personal electoral, pero desconocemos si dicha formación se dispensa o no a dicho personal. Además, el hecho de que esta misma RE se repita en el informe electoral de las elecciones municipales de 2009<sup>2049</sup> y de 2013<sup>2050</sup>, de las elecciones parlamentarias de 2016<sup>2051</sup>, de las elecciones locales de 2017<sup>2052</sup> y de las elecciones presidenciales de 2019<sup>2053</sup>, nos conduce a pensar que esta formación o bien no se ha dispensado o, en caso de haberse realizado, no ha sido todo lo eficaz que debiera. Por otro lado, el código electoral determina que la publicación de los colegios electorales se hará en la prensa de mayor tirada y en lugares visibles conocidos por el elector para que éste pueda estar informado del lugar donde debe efectuar su derecho<sup>2054</sup>. La última RE se cumplió en su totalidad, ya que introdujo la necesidad de una credencial de los representantes de los partidos políticos<sup>2055</sup>.

<sup>2045</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, op. cit., Recommendations, § 11.

<sup>2046</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 37.2 and 118.

<sup>2047</sup> Ibid., Articles 92.6, 100.6, 105, 106, 114.1, 117 118, 126.

<sup>2048</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, op. cit., Recommendations, §12, 13, 14.

<sup>2049</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommendation 269 (2009) *Élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 10 juin 2009, § 5 f).

<sup>2050</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommendation 345 (2013) *Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013)*, 31 octobre 2013, §7.c).

<sup>2051</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, Warsaw, 8 July 2016, Recommendations, §10.

<sup>2052</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommendation 413 (2018) *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, 28 mars 2018, §6.c); OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (15 October and 29 October 2017)*, Warsaw, 19 January 2018, Recommendations, § 11.

<sup>2053</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of North Macedonia Presidential Election (21 April and 5 May 2019)*, Warsaw, 21 August 2019, Recommendations, §12.

<sup>2054</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 37, 31.28, 146.

<sup>2055</sup> Ibid., Article 37.10.

El año 2009 fue un año electoral en Macedonia del Norte, ya que se celebraron simultáneamente elecciones locales y presidenciales. Se recomendó que se verificaran las listas electorales para dotarles de mayor exactitud<sup>2056</sup>, RE que se cumplió en su totalidad tal y como señaló la Recomendación 345(2013) del Congreso al determinar que las listas electorales fueron revisadas para reforzar la confianza electoral en el proceso electoral retirándose incluso del censo a 119 000 ciudadanos porque no disponía de documento de identidad ni de pasaporte<sup>2057</sup>. Como ya ha sido señalado anteriormente, la RE relativa a la formación del personal del órgano electoral (en este caso municipal) ha sido introducida en el código electoral<sup>2058</sup> y, por ende, ha sido cumplimentada de manera parcial. Bastaría comprobar de manera práctica si dicha formación encuentra una ejecución práctica efectiva.

Otras RE sugirieron, por un lado, despolitizar la función pública y profesionalizarla para proteger a los funcionarios de cualquier tipo de presión política<sup>2059</sup>, y por otro lado, examinar y enmendar el código electoral para evitar cualquier laguna e inconsistencia en el texto de la legislación y en su aplicación práctica<sup>2060</sup>. En este sentido, las diferentes reformas son una prueba evidente de que el código electoral fue enmendado en diferentes ocasiones (2006, 2011, 2012, 2014, 2015) a través de un proceso abierto de consultas públicas introduciendo la despolitización y profesionalización de la función pública. Ambas RE se cumplimentaron de manera parcial, tal y como lo estableció el informe electoral de la OSCE/ODIHR<sup>2061</sup> y el código electoral<sup>2062</sup>.

La intimidación y la presión a los votantes fue otro aspecto señalado en las RE de estas elecciones<sup>2063</sup>. El código electoral fue modificado de tal manera que invitó a los partidos políticos en liza a firmar un código para unas elecciones equitables y democráticas por el que se comprometían a no ejercer ningún tipo de presión sobre los funcionarios ni sobre los trabajadores de empresas públicas. Sorprende constatar que el cumplimiento de esta RE haya sido clasificado por la OSCE/ODIHR como parcial<sup>2064</sup> cuando el propio código electoral introdujo un nuevo

---

<sup>2056</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *Élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (observées le 22 mars 2009)*, CG(16)REP, 11 mai 2009 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 269 (2009) *Élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, op. cit., § 5c.

<sup>2057</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 345 (2013) *Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013)*, op. cit., § 4.c).

<sup>2058</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 37.2.5.

<sup>2059</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, 30 June 2009, Recommendations, § 2.

<sup>2060</sup> Ibid., § 3.

<sup>2061</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2062</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 8-c.

<sup>2063</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, § 1.

<sup>2064</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

artículo por el que los partidos políticos se comprometían “inequívocamente a no ejercer ninguna presión o intentar presionara los empleados públicos”<sup>2065</sup>.

Con la finalidad de mejorar la transparencia del órgano electoral, el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2011 recomendó que las actas de la CEN se hiciesen públicas<sup>2066</sup>, requisito cumplido en su totalidad por el legislador al exigir la publicación de las actas en su página web como muy tarde 48 horas después de su adopción<sup>2067</sup>. Sorprende constatar que este mismo requisito no haya sido exigido a nivel municipal. Sin embargo, ello se explicaría porque esta RE fue introducida tras las elecciones de 2019<sup>2068</sup> y el código electoral no ha sido aún modificado. A la luz de una RE<sup>2069</sup>, las autoridades revisaron el sistema de asignación de mandatos en los distritos electorales de fuera del país para asegurarse de que el número de votos necesarios para elegir diputados no disminuía la igualdad de voto<sup>2070</sup>, lo que permite determinar el cumplimiento total de la misma. Uno de los aspectos que quedó sin tratar fue la forma en la que emitieron su voto los miembros de la junta electoral que se encontraban en el extranjero, así como los ciudadanos que durante la jornada electoral se encontraban en el extranjero y no cumplieron el requisito de residencia de tres meses para poder registrarse y aquellos ciudadanos que se inscribieron en oficinas diplomáticas y consulares con menos de diez votantes registrados<sup>2071</sup>. Todos ellos quedaron efectivamente privados de sus derechos. La RE por la que debía garantizarse el derecho de voto a todos ellos<sup>2072</sup> se cumplió de manera parcial tal y como señaló el dictamen conjunto<sup>2073</sup>.

En las elecciones locales de 2013 se recomendó formar al personal electoral para garantizar el secreto de voto y evitar el voto familiar o en grupo<sup>2074</sup>. A pesar de recogerse esta RE en la legislación nacional<sup>2075</sup> de manera total, desconocemos la eficacia en la práctica de esta disposición legal. Otra RE introducida en la legislación nacional de manera completa<sup>2076</sup> fue la

---

<sup>2065</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 8-c; Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., §§ 24, 25.

<sup>2066</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011)*, Warsaw, 6 October 2011, Recommendations, § 11.

<sup>2067</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 31.43b).

<sup>2068</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of North Macedonia Presidential Election (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., Recommendations, § 10.

<sup>2069</sup> Ibid., Recommendations, § 7.

<sup>2070</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 174.2.

<sup>2071</sup> El art. 2.17 del Código electoral afirma que sólo los ciudadanos que tengan al menos tres meses de residencia en el extranjero se incluyen bajo la definición de "temporalmente en el extranjero". De acuerdo con el art. 165.2 del Código Electoral, no se puede crear un colegio electoral si se inscribieron menos de diez votantes.

<sup>2072</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of North Macedonia Presidential Election (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., Recommendations, § 8.

<sup>2073</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., § 21.

<sup>2074</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, *Recommandation 345 (2013) Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013)*, op. cit., § 7.c).

<sup>2075</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 37.2.5.

<sup>2076</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 114 and 115.

mejora del escrutinio permitiendo distinguir los votos válidos, de los inválidos y de los nulos<sup>2077</sup>. La única RE de esta temática electoral incluida en las elecciones presidenciales y parlamentarias anticipadas de 2014 consistente en la mejora de los recursos de la secretaría de la CEN para que ésta pudiese desempeñar sus funciones de manera eficiente<sup>2078</sup>, se cumplió de manera parcial, ya que el código electoral creó una línea especial en el seno del presupuesto del Estado para el funcionamiento de la CEN, que gestiona su presupuesto con total autonomía<sup>2079</sup>. Un elemento adicional que nos permite determinar el carácter parcial del cumplimiento de esta RE es el simple hecho de que la misma RE se repita de manera literal en el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2019<sup>2080</sup>, aspecto éste que no deja lugar a dudas para determinar que la CEN no ha sido dotada de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones.

Igualmente, se recomendó que las autoridades garantizaran una separación suficiente entre las actividades del Estado y de los partidos políticos y tomaran medidas eficaces para contrarrestar cualquier forma de presión sobre los votantes<sup>2081</sup>. Esta RE se cumplió de manera parcial, tal y como indicado en el informe de la OSCE/ODIHR, porque el resto de los aspectos indicados en la RE (que los altos funcionarios públicos hagan declaraciones claras informando que no se tolerará ninguna presión sobre los empleados públicos y que ningún empleado o ciudadano deba temer por su empleo) no se han cumplido del todo. Destacan tres recomendaciones adicionales, clasificadas como prioritarias por la OSCE/ODIHR, que se cumplieron de manera parcial: una primera recomendación solicitó la modificación del código electoral para abordar todas aquellas lagunas y ambigüedades identificadas en el informe electoral<sup>2082</sup>; una segunda recomendación encomendó que la CEN resolviese todos los recursos de manera imparcial y libre de cualquier decisión política<sup>2083</sup> (esta RE fue idéntica a la RE octava incluida en el informe electoral de la OSCE/ODIHR relativo a las elecciones locales de 2013); y una tercera recomendación encargó que se revisara el procedimiento de recursos para eliminar cualquier laguna jurídica existente y proporcionar una reparación legal efectiva<sup>2084</sup>. La parcialidad en el cumplimiento de estas tres recomendaciones no obedece a la identificación literal de las mismas en el código electoral, sino más bien al espíritu subyacente en el código electoral a la hora de tratar el procedimiento de recursos fruto de las numerosas enmiendas al mismo. Otra RE cuyo cumplimiento fue clasificado

---

<sup>2077</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommandation 345 (2013) *Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013)*, op. cit., § 7.d).

<sup>2078</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, Warsaw, 15 July 2014, §9.

<sup>2079</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., § 28.

<sup>2080</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, Warsaw, 21 August 2019, § 9.

<sup>2081</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, op. cit., § 1.

<sup>2082</sup> Ibid., § 4.

<sup>2083</sup> Ibid., § 5.

<sup>2084</sup> Ibid., § 6.



como parcial por la propia OSCE/ODIHR<sup>2085</sup> fue la inclusión de mecanismos que evitaran cualquier conflicto de interés entre los cargos del gobierno que requieren neutralidad y los candidatos que buscan ventajas políticas<sup>2086</sup>.

El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2016 contiene una serie de RE que han sido cumplimentadas bien de manera total y otras de manera parcial, tal y como indicado en los informes electorales<sup>2087</sup>. Otro ejemplo de esta parcialidad se encuentra en la campaña de educación al votante ofrecida en televisión y en redes sociales, en varios idiomas y con interpretación en lengua de signos, cuyo alcance y visibilidad fueron limitados<sup>2088</sup>. El cumplimiento parcial de estas RE se obtiene del propio informe electoral de las elecciones presidenciales de 2019<sup>2089</sup>. En el marco de esas mismas elecciones, encontramos tres recomendaciones prioritarias cuyo cumplimiento merece una explicación: la primera RE sugirió una revisión completa del código electoral tras un procedimiento de consultas entre los actores políticos<sup>2090</sup>; la segunda sugirió la publicidad de todas las sesiones de la CEN y la publicación de sus actas en su página web<sup>2091</sup>; la tercera recomendó la investigación de todas las denuncias de presión e intimidación por parte de las autoridades competentes de manera exhaustiva y eficaz<sup>2092</sup>. Si bien debido a las múltiples reformas del código electoral puede considerarse que la primera y la tercera RE se han cumplido parcialmente, podemos afirmar que la segunda se ha cumplido en su totalidad, ya que ha sido regulada por el legislador (art. 74).

Es importante corregir las deficiencias legales de la jornada electoral relacionadas con la renovación de algunos documentos para evitar la privación el derecho de voto de los votantes en prisión<sup>2093</sup>, recomendación que se cumplió de manera parcial.

---

<sup>2085</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2086</sup> Ibid., §7.

<sup>2087</sup> De manera total destacamos: la revisión de la reglamentación de la CEN para mejorar la organización interna, la eficiencia y la transparencia de su trabajo”. Entre las recomendaciones cumplidas de manera parcial destacan: el procedimiento de la SEC, la formación integral de la CEN en las juntas de nivel inferior, el desarrollo de la CEN de un programa de educación al votante completo y oportuno, incluso en los idiomas de las minorías nacionales. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Early parliamentary elections (11 December 2016), Final Report*, Warsaw (28 February 2017), Recommendations, § 11, 13, 14, 15.

<sup>2088</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 2.

<sup>2089</sup> Ibid., p. 26. Sorprende que dicho informe realice un seguimiento sobre el cumplimiento de las RE anteriores, determinando incluso el grado de cumplimiento total, mayoritario o parcial de esas RE, sin dar mayor explicación al respecto y en una nota al pie de página.

<sup>2090</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Early parliamentary elections (11 December 2016), Final Report*, op. cit., Recommendations, §1.

<sup>2091</sup> Ibid., § 2.

<sup>2092</sup> Ibid., § 6 ; APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans “l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (11 décembre 2016), Doc. 14238, 23 janvier 2017, § 75.

<sup>2093</sup> Ibid., § 29.

Las elecciones locales de 2017 introdujeron tres recomendaciones que merece subrayar. En primer lugar, destaca la formación de los agentes electorales<sup>2094</sup>, aspecto recurrente en el país e introducido directamente en la legislación<sup>2095</sup>. En segundo lugar, otra RE introducida en la legislación nacional es el acceso a los recursos financieros necesarios para la organización de los comicios locales<sup>2096</sup>. A pesar de la existencia en el código electoral de una disposición similar a esta RE, desconocemos sin embargo su alcance en la práctica, ya que la última reforma del código electoral se produjo en mayo de 2017 y no se han celebrado nuevos comicios que informen del aspecto práctico. En tercer lugar, el requisito de imparcialidad y el respeto del procedimiento electoral es otra RE que se exigió al personal de la CEN, recomendación cumplida en su totalidad no de manera literal en el código electoral sino por el espíritu de la ley, ya que el código se refiere a profesionalismo y no a imparcialidad<sup>2097</sup>.

El referéndum de 2018 también incluye dos RE cumplimentadas parcialmente<sup>2098</sup>. La primera hace referencia a la publicidad del trabajo efectuado por la CEN<sup>2099</sup>, y la segunda se refiere a la conformidad de la normativa de la CEN relativa al procedimiento de la jornada electoral con la legislación nacional<sup>2100</sup>.

#### **b) Censo electoral, derecho de voto y derecho a ser eligible**

Para poder garantizar el ejercicio efectivo del derecho de voto y la participación en los asuntos públicos, esto es, los derechos consagrados en el art. 25 PIDCP, es necesario que se lleven a cabo campañas de educación e inscripción de los votantes<sup>2101</sup>. Para ello, es importante que, por un lado, las autoridades ofrezcan información objetiva y, por otro lado, que los electores puedan disponer de los materiales necesarios tanto de los partidarios como de los opositores políticos con la suficiente antelación<sup>2102</sup>. En cualquier caso, el Estado no debe poner trabas a la inscripción en el censo de todos aquellos votantes que tengan derecho al voto.

---

<sup>2094</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommandation 413 (2018) *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, op.cit., § 6.c).

<sup>2095</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 37.2.5.

<sup>2096</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 25.2 and 26 ; Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommandation 413 (2018) *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, op.cit., §8.

<sup>2097</sup> Ibid., Article 26

<sup>2098</sup> Ibid., p.27.

<sup>2099</sup> ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum (30 September 2018), 21 January 2019, Conclusions, §10.

<sup>2100</sup> Ibid., § 11.

<sup>2101</sup> Naciones Unidas, Observación General No. 25, *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 PIDCP- La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), op. cit., § 11.

<sup>2102</sup> Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op.cit., I.3.1.

Así pues, en Macedonia del Norte son los ciudadanos mayores de 18 años los que tienen derecho al voto, con la excepción de aquellos declarados legalmente incapacitados por decisión judicial. Sorprende destacar que todavía hoy en Macedonia del Norte exista esta restricción, ya que privar del derecho de voto por motivos de discapacidad mental o intelectual es contrario a la normativa internacional<sup>2103</sup>. El art. 7.2 del código electoral de 2008 privó del derecho a ser elegido a aquellos ciudadanos que hubiesen sido condenados por sentencia firme a una pena privativa de libertad mínima de 6 meses. Si bien ésta fue una restricción importante, debe tenerse en cuenta que, una vez cumplida la pena, ésta no limitaba los derechos fundamentales como el derecho de votar y ser votado, ya que esto no sería conforme al principio de proporcionalidad y violaría el art. 3PA1 CEDH y el art. 7.5 del Documento de Copenhague de la OSCE<sup>2104</sup>. Esta versión del código electoral de 2008 tampoco autorizaba a los extranjeros a votar o ser votados en las elecciones municipales ni a presentarse para el puesto de alcalde<sup>2105</sup>. En la actualidad, ambas disposiciones se recogen en el código electoral actual (de 2017) en su art. 7.3 y en su art. 7.4 donde ya no se habla de extranjeros sino de ciudadanos domiciliados allí donde se lleve a cabo la elección.

La responsabilidad sobre el censo electoral fue un tema objeto de múltiples disputas entre los órganos nacionales<sup>2106</sup>. Si bien a partir de 1 septiembre de 2009, fue la CEN la responsable del censo electoral, el código electoral precedente confió esta tarea al Ministerio de Justicia. La transferencia del censo a un órgano compuesto por miembros del gobierno y de la oposición sirvió para restaurar la confianza en el proceso electoral. Si bien desde 2015 la CEN es el único órgano responsable de actualizar el censo, en el caso concreto del referéndum celebrado en 2018, fue la Oficina de Estadística del Estado la que se ocupó del censo electoral y a la que la CEN actualizaba con informaciones varias del Ministerio del Interior, de los tribunales y de otras instituciones. De la misma manera, el código electoral actual invita a la CEN a adoptar varios reglamentos, uno relativo al mantenimiento y a la actualización de los registros electorales y otro sobre el acceso, intervención y remoción de los datos<sup>2107</sup>, donde se detallan las modalidades para actualizar dichos registros. El código electoral establece también que la CEN debe asegurarse en todo momento de que el censo se actualiza mensualmente teniendo en cuenta toda nueva solicitud. La CdV ya

---

<sup>2103</sup> *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)*, 2006, arts. 12 y 29. Véase también: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2013, *Comunicación núm. 4/2011*, CRPD/C/10/D/4/2011, 16 octubre 2013, § 9.4: “El artículo 29 no prevé ninguna restricción razonable ni permite excepción alguna con respecto a ningún grupo de personas con discapacidad. Por lo tanto, la exclusión del derecho de voto sobre la base de una discapacidad psicosocial o intelectual percibida o real, incluida la restricción derivada de una evaluación individualizada, constituye una discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido del artículo 2 de la Convención”; *Documento de Moscú, Reunión de la conferencia sobre la dimensión Humana de la CSCE*, 1991, § 41.1 por el que los Estados participantes se comprometen a “garantizar la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad”.

<sup>2104</sup> Véase igualmente: *Código de buenas prácticas en materia electoral*, CDL-AD(2002) 023 rev), op. cit., I, 1.1 d.

<sup>2105</sup> Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008*, CDL-AD(2009)032, op. cit., § 7.

<sup>2106</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., p. 9.

<sup>2107</sup> art. 31, párr. 28 g) y h).

constató que estos cambios eran positivos y estaban en consonancia con los estándares internacionales<sup>2108</sup>.

A lo largo de las diferentes enmiendas, los artículos del Código electoral relativos al censo electoral fueron modificados considerablemente para ofrecer un procedimiento apropiado para la gestión, actualización y eliminación de los datos del censo electoral. Se introdujeron dos artículos para que la CEN fuese la única entidad responsable de la gestión y actualización del censo electoral a partir de los datos extraídos de los registros de nacimiento, domicilio y ciudadanía en posesión de las distintas administraciones<sup>2109</sup>. Igualmente, se facultó a la CEN para inspeccionar estos registros y solicitar información adicional a las instituciones competentes. La inscripción en el censo electoral es automática para aquellos nacionales que viven en Macedonia del Norte, mientras que debe solicitarse expresamente por parte de aquellos nacionales que residan fuera del país.

En el marco de las elecciones locales y presidenciales de 2009, los informes electorales recomendaron a las autoridades del país una serie de RE: en primer lugar, que la CEN dispusiera de personal y recursos suficientes para cumplir sus nuevas responsabilidades en materia de censo electoral incluido también para el voto en el extranjero<sup>2110</sup>. En segundo lugar, la adopción de reglamentos que compensasen cualquier laguna o inconsistencias en el Código electoral sobre los procedimientos de apertura y votación de las juntas electorales, el cumplimiento de los protocolos de resultados o el trabajo durante la jornada electoral de los CEM<sup>2111</sup>. En tercer lugar, la formación del personal de la CEM y de los colegios electorales sobre procedimientos concretos como el conteo, la finalización de protocolos de resultados y sobre el escrutinio<sup>2112</sup>. En cuarto lugar, la educación a los votantes en aspectos concretos como la intimidación, la coacción, el secreto del voto<sup>2113</sup>. Otra RE consistió en solicitar una auditoría del censo para mejorarlo, eliminar las posibles duplicidades y abordar cualquier otra deficiencia que pudiera tener el censo, como por ejemplo la inclusión en el censo electoral de aquellos ciudadanos residentes en el extranjero<sup>2114</sup>. Tal y como estableció el propio informe electoral de la OSCE/ODIHR, todas estas RE encontraron acomodo en la legislación nacional de manera parcial<sup>2115</sup>.

---

<sup>2108</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., § 37.

<sup>2109</sup> art. 31 párrafo 28b) y el artículo 41 párr. 1.

<sup>2110</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, § 7.

<sup>2111</sup> Ibid., § 8.

<sup>2112</sup> Ibid., § 9.

<sup>2113</sup> Ibid., § 10.

<sup>2114</sup> Ibid., § 11.

<sup>2115</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

En el marco de las elecciones locales de 2013, se recomendó que la CEN mejorase su transparencia publicando todas las actas de sus reuniones en su página web<sup>2116</sup>, recomendación que fue cumplimentada en su totalidad<sup>2117</sup>, tal y como ya mencionara la CdV en su dictamen jurídico<sup>2118</sup>. Otra RE consistió en la resolución de las quejas y recursos por parte de la CEN de manera imparcial y libre de cualquier decisión política<sup>2119</sup>, recomendación integrada en la legislación nacional de manera parcial, ya que el código electoral contiene diferentes disposiciones que regulan las quejas y los recursos electorales, pero en ninguno de ellos determina que la CEN deba actuar libre de cualquier consideración política<sup>2120</sup>.

Los informes electorales de estas elecciones locales contienen tres RE adicionales relativas a: la educación al votante para que éste actualice sus datos personales en el censo<sup>2121</sup>, la dotación de recursos necesarios a la CEM<sup>2122</sup>, y una mayor formación a los miembros de las juntas electorales<sup>2123</sup>. Estas fueron introducidas en la legislación nacional electoral de manera parcial, salvo para la RE relativa a la formación, que puede considerarse cumplida en su totalidad, al estar contemplada como tal en el código electoral<sup>2124</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2014, destacan dos RE que se han cumplido parcialmente. Una primera RE solicitó revisar el código electoral para determinar claramente la responsabilidad del Ministerio del interior y de la CEN en relación con los recursos interpuestos al censo electoral<sup>2125</sup>. Las enmiendas al código electoral de 2017 introdujeron varios artículos distinguiendo claramente las competencias de uno y de otro órgano<sup>2126</sup>. Una segunda RE solicitó simplificar el procedimiento para permitir que aquellos votantes hospitalizados, confinados en sus hogares o con movilidad reducida pudiesen ejercer su derecho al voto<sup>2127</sup>; según determinó el informe de la OSCE/ODIHR fue cumplida parcialmente.

---

<sup>2116</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, Warsaw, 9 July 2013, Recommendations, §7.

<sup>2117</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 31.43b).

<sup>2118</sup> Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2013)020, 18 juin 2013, §21.

<sup>2119</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, § 8.

<sup>2120</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 31.28 a), 31.35, 31.37, 147, 151.

<sup>2121</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, § 9.

<sup>2122</sup> Ibid., § 10.

<sup>2123</sup> Ibid., § 11.

<sup>2124</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 37.2.5.

<sup>2125</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, Warsaw, op. cit., § 10.

<sup>2126</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 43, 31.2.28f) and 31.2.36.

<sup>2127</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, Warsaw, op. cit., § 11.

En las elecciones parlamentarias de 2016, y con la finalidad de aumentar la confianza del público en el proceso, se recomendó que se tomaran las medidas necesarias para que fuese el votante quien llevase a cabo las medidas para inscribirse en el registro<sup>2128</sup>. Esta RE se integró en el código electoral de 2015 aunque, según la CdV, de una manera poco precisa que permite afirmar que su integración fue parcial<sup>2129</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2017, el Congreso solicitó que se promoviese un nuevo censo electoral. Como estas elecciones se celebraron en octubre de 2017, después de la adopción del código electoral, no disponemos de una referencia legal que nos permita afirmar si esta RE ha sido tenido en cuenta. Debido a que la última reforma del código electoral data de 2017, no tenemos en cuenta el análisis de las RE de las elecciones presidenciales de 2019 ni de las parlamentarias anticipadas de 2020.

### c) Registro de candidatos

Las enmiendas del código electoral de 2008 introdujeron cambios importantes sobre el registro de candidatos. Así pues, el control de las firmas en apoyo a un candidato dejó de ser competencia del Ministerio de justicia para pasar a la CEN, lo que redujo considerablemente la presión ejercida sobre los firmantes.

Si bien el código electoral establece que cada candidato al parlamento debe incluir "una declaración de pertenencia a una comunidad étnica" para que las papeletas se impriman tanto en lengua macedonia como en alfabeto cirílico así como en el idioma de la comunidad étnica involucrada<sup>2130</sup>, nadie debería estar obligado a declarar que pertenece a una minoría nacional. En este sentido, como tal declaración debería ser un derecho, y no un deber, debería considerarse la posibilidad de eliminar la declaración étnica obligatoria del Art 64 (3) del código electoral y reemplazarla con la posibilidad de que los nombres en una lista se imprimiesen en su idioma original<sup>2131</sup>.

Para reducir la posibilidad de intimidación de los votantes a la hora de apoyar a determinados candidatos (por ejemplo, los de la oposición), y siguiendo el dictamen conjunto de la CdV-

---

<sup>2128</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Early parliamentary elections (11 December 2016), Final Report*, op. cit., Recommendations, §18.

<sup>2129</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., § 21.

<sup>2130</sup> Consejo de Europa, Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., §I.2.4 c); Conseil de l'Europe, *Convention cadre pour la protection des minorités nationales*, ETS No. 157, Strasbourg, 1.II.1995, art. 5.2

<sup>2131</sup> Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008*, CDL-AD(2009)032, op. cit., § 39.

OSCE/ODIHR<sup>2132</sup> basado a su vez en una RE del informe electoral de las elecciones presidenciales y municipales de 2009<sup>2133</sup>, se modificó el código electoral para permitir que un votante pudiese dar más de una firma en apoyo a varios candidatos. Sorprende constatar que, a diferencia de lo indicado en dicho dictamen conjunto, las firmas deban recogerse frente a un representante regional de la CEN<sup>2134</sup>. En este sentido, sería oportuno que las autoridades considerasen otros métodos para la recopilación de firmas y evitar cualquier intimidación al votante.

Para promover la participación de las mujeres, el Código electoral exige que cada lista de candidatos tenga al menos el 40% de los candidatos del género menos representado. Esto se hace para promover la participación de las mujeres en la vida política y pública, de conformidad con los compromisos de la OSCE y las normas internacionales<sup>2135</sup>.

Los observadores electorales propusieron recomendaciones como, por ejemplo, la reconsideración por las autoridades de la restricción que impedía que los ciudadanos pudiesen firmar sólo por un candidato para cada elección<sup>2136</sup>; el aumento del número de mujeres candidatas, recomendando incluso la modificación del Art 64.5 del Código electoral de tal manera que si una mujer incluida en una lista de candidatos para las elecciones municipales renunciaba, sería reemplazada por la siguiente mujer en la lista<sup>2137</sup>; el cumplimiento por los partidos políticos de los requisitos de la cuota de género establecidos en el Código electoral<sup>2138</sup>; la introducción de métodos alternativos para recopilar firmas, reducir la posible intimidación a los votantes y reconsiderar la restricción de que los ciudadanos firmen por un solo candidato en cada elección<sup>2139</sup>; que las autoridades aplicasen el Plan de acción de la OSCE sobre los romaníes y sinti<sup>2140</sup>. Todas estas recomendaciones se vieron integradas en el código electoral y cumplimentadas de manera total<sup>2141</sup>. También recomendaron

---

<sup>2132</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, op. cit., para. 15.

<sup>2133</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., p. 9.

<sup>2134</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 196.b.6.

<sup>2135</sup> OSCE Ministerial Council, Decision No. 7/09 in *Women's Participation in Political and Public Life*, para. 2; CDL-AD(2009)029, *Report on the Impact of Electoral Systems on the Representation of Women in Politics*, paras 84ff; Council of Europe, *Parliamentary Report on Increasing women's representation in politics through the electoral system*, 22 December 2009.

<sup>2136</sup> En el marco de las elecciones presidenciales y municipales de 2009. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, §12; *Electoral Code*, Article 63.3.

<sup>2137</sup> Recomendación electoral incluida en las elecciones locales de 2013. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, §15.

<sup>2138</sup> Recomendación introducida en el marco de las elecciones locales de 2017. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (15 October and 29 October 2017)*, op. cit., Recommendations, § 19.

<sup>2139</sup> En el marco de las elecciones presidenciales de 2014. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, op. cit., Recommendations, § 13.

<sup>2140</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Early parliamentary elections (11 December 2016), Final Report*, op. cit., Recommendations, §19.

<sup>2141</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 63, 64.5.

que se llevasen a cabo programas de educación cívica en todo el país para aquellas comunidades étnicas más pequeñas (especialmente los romaníes) mediante la participación de ONGs locales y de las autoridades pertinentes<sup>2142</sup>, RE cumplimentada de manera parcial. Como ya indicamos anteriormente, no tenemos en cuenta el análisis de las RE de las elecciones presidenciales de 2019 y de las parlamentarias anticipadas de 2020 debido a que la última reforma del código electoral data de 2017.

#### d) Medios de comunicación y campaña electoral

El marco legal aplicable a la cobertura mediática de las elecciones en Macedonia del Norte evolucionó de manera significativa a lo largo de las diferentes reformas del código electoral<sup>2143</sup>. Fue la reforma del código electoral de 2011 la que tuvo una gran incidencia para los medios de comunicación, porque reforzó la legislación y eliminó muchas de las ambigüedades existentes. A pesar de las diferentes enmiendas del código electoral de 2011 y de 2015, la definición de lo que debía entenderse por “actividades de campaña”, recogida en el anterior código electoral de 2006 (art. 39), continuó siendo todavía muy amplia<sup>2144</sup>. Esta definición se entendía como una limitación de las actividades políticas regulares realizadas antes del inicio del período oficial de campaña.

La reforma del código electoral de 2012 trajo consigo una leve modificación legal por cuanto se refiere a los plazos de los tribunales para resolver aquellos casos de delitos graves interpuestos por el Consejo de radio y teledifusión contra aquellos medios que no respetasen el código electoral. Si bien el plazo para interponer el recurso y la revisión efectuada por el tribunal (ambos de 48 horas) era más corto de lo estipulado en el código de buenas prácticas en materia electoral de la CdV<sup>2145</sup>, esta enmienda fue acogida con agrado por la CdV<sup>2146</sup>.

Tras las recomendaciones formuladas por la MOE/Congreso de 2013, ha habido un avance positivo en la cobertura mediática de la campaña, siendo más equilibrada, con un mayor respeto a la libertad de los medios. Aunque se tomaron medidas para una mayor transparencia en la financiación de campañas, pocos candidatos cumplieron la obligación de presentar informes intermedios sobre sus gastos de campaña. Además, la formación sistemática de funcionarios electorales, tal y como recomendó la MOE/Congreso en 2013, sigue siendo uno de las prioridades

---

<sup>2142</sup>Recomendación introducida en el marco de las elecciones parlamentarias de 2016. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Early parliamentary elections (11 December 2016), Final Report*, op. cit., Recommendations, §20.

<sup>2143</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, 17 octobre 2011, § 61.

<sup>2144</sup>Ibid., §44 ; OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 69-a (e incluso en el código del 2015); Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015 de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, op. cit., CDL-AD(2016)032, §56.5

<sup>2145</sup> Venice Commission, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., §II.3.3.g

<sup>2146</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD (2013) 020, Strasbourg 18 juin 2013, § 36.



para una aplicación uniforme de las normas electorales, principalmente el sellado de las urnas, la firma sistemática de las listas de electores y el cumplimiento de los procedimientos de conteo.

Posteriormente, la reforma del código electoral de 2015 mejoró la normativa mediática: a) detallando las condiciones para el acceso equitativo a los boletines y a la publicidad política pagada; b) prohibiendo que las empresas de radiodifusión y sus propietarios apoyaran económicamente a los candidatos que se presentasen; c) reduciendo los plazos para las denuncias de los medios y los procesos por delitos graves y aumentó las multas por infracciones; d) prohibiendo que los medios cubriesen a los funcionarios públicos que apoyaban a un partido en particular; e) permitiendo a los partidos no representados en el parlamento disfrutar de un tiempo de emisión gratuito en el canal parlamentario de la emisora pública; f) y determinando que la empresa pública de radiodifusión programase debates periódicos relacionados con las elecciones<sup>2147</sup>. A pesar de estos cambios, el Código no fijó sin embargo las condiciones necesarias para disponer de una información equilibrada durante la campaña electoral, de tal manera que el sistema cubría de manera excesiva las campañas de los principales partidos<sup>2148</sup>. Baste destacar que en los medios controlados por intereses privados debe existir un equilibrio entre la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades. Ésta puede ser estricta o proporcional<sup>2149</sup>.

La publicidad política en vallas y en paneles publicitarios también quedó regulada. Por un lado, el código electoral del 2015 limitó esta publicidad al 50% en el territorio de un municipio, introduciendo un sistema de cuotas<sup>2150</sup> y determinó la ubicación de dichas vallas y paneles mediante sorteo<sup>2151</sup>. En este aspecto, la CdV señaló que limitar el número de paneles y vallas publicitarias podía conducir a una situación excesivamente restrictiva por lo que subrayó que toda restricción a la campaña debía ser proporcionada, ya que restringía la libertad de expresión, condición previa ésta para unas elecciones democráticas<sup>2152</sup>.

El Código electoral se modificó de tal manera que el mandato del Consejo de Radiodifusión se extendió también al período comprendido entre el anuncio de las elecciones y el lanzamiento oficial de la campaña electoral pudiendo también adoptar reglamentos sobre las actividades de las emisoras durante el período previo a la campaña electoral. En caso de incumplimiento de dicho reglamento por las emisoras, éstas estaban sujetas a procedimientos de infracción. La CdV

---

<sup>2147</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, Consolidated version, November 2015, arts. 75, 75-b, 75-f y 76-a.

<sup>2148</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015 de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, op. cit., CDL-AD(2016)032, §53.

<sup>2149</sup> Venice Commission, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., §I.2.3.c.

<sup>2150</sup> El 40% del total en un municipio determinado fue asignó a los partidos gobernantes, otro 40% a los partidos de la oposición, un 10% a los partidos parlamentarios que no tenían un grupo parlamentario y el 10% restante a los partidos no parlamentarios. Véase: OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, Consolidated version, November 2015, art. 78-a.

<sup>2151</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015 de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, op. cit., CDL-AD(2016)032, §55.

<sup>2152</sup> *Ibid.*, § 56; Venice Commission, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., §II. 1.

recomendó que el Código electoral y la Ley de Radiodifusión se armonizaran sobre la cantidad de publicidad política de pago que los medios de comunicación estaban autorizados a transmitir. Mientras que el Código establecía un límite de 15 minutos por hora, la Ley de Radiodifusión sólo permitía 12 minutos de publicidad por hora.

Es importante destacar que Macedonia del Norte ocupa el puesto 92 en el Índice Mundial de la Libertad de Prensa de 2020, lo que representa una mejora con respecto al 2018, cuando el país terminó en el puesto 109<sup>2153</sup>. A pesar de que los ataques a periodistas<sup>2154</sup>, la injerencia política, el control político de los medios de comunicación y la financiación pública de los medios son cuestiones que persisten en el país, la situación de los periodistas ha mejorado, porque ahora tienen una mayor libertad para expresar opiniones críticas. Las enmiendas a la Ley de Servicios de Medios Audiovisuales en Macedonia del Norte, aprobadas en diciembre de 2018, mejoraron la independencia, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas de los servicios de medios audiovisuales, cumpliendo con las normas europeas e internacionales relativas a los medios audiovisuales<sup>2155</sup>. Las enmiendas al código electoral incluyen disposiciones que fortalecen la diversidad de la representación en los órganos reguladores de los medios de comunicación y garantizan que se tengan en cuenta los intereses de los diferentes grupos étnicos.

En materia de financiación de los medios, el gobierno anunció en 2018 la abolición del pago mensual del impuesto audiovisual (que hasta entonces había financiado el servicio público de radiodifusión) para aliviar a las familias de rentas bajas. Esta medida fue criticada como populista por los representantes de los medios, porque no fortalecía la independencia de la emisora pública y era contraria a los estándares europeos.

En 2019, Reporteros sin Fronteras señaló que los programas de la cadena pública continuaban sirviendo a los intereses del antiguo partido conservador en el poder<sup>2156</sup>. Aunque el mandato de los 13 miembros del consejo de programación salientes expiró a principios de 2019, no fueron reemplazados. La reelección, en febrero de 2018, de Marijan Cvetkovski al frente de la cadena pública creó una gran polémica, porque fue objeto de una investigación de la Fiscalía por presunto abuso de poder y pertenecer a una organización criminal. La lucha contra el discurso de odio en los medios de comunicación en línea en este país es un asunto a tener en cuenta porque según los datos recopilados por el Comité de Helsinki, el 64% de los delitos de odio registrados en 2018 fueron motivados por motivos étnicos y el 25% por motivos políticos<sup>2157</sup>.

---

<sup>2153</sup> Reporters sans Frontiers, *Macédoine du nord*. Disponible en : <https://rsf.org/fr/macedoine-du-nord>

<sup>2154</sup> En 2017, la Asociación de Periodistas de Macedonia informó de 50 ataques a periodistas.

<sup>2155</sup> NYMAN METCALF K., *Legal Analysis of Amendments to Law on Audio and Audio-visual media services in North Macedonia*, OSCE, 16 May 2019.

<sup>2156</sup> MARUSIC S.J., TRPKOVSKI, G., *North Macedonia Eyes chance to reform discredited Broadcaster*,

<sup>2157</sup> PACE, *Post-monitoring dialogue with North Macedonia*, Doc. 14964, 16 September 2019, § 101.

Si bien el informe electoral de las elecciones locales de 2005 solicitó que el Consejo de radiodifusión mejorase su capacidad para actuar de manera efectiva ante el comportamiento ilegal de los medios de comunicación y que tuviese mayor autoridad<sup>2158</sup>, debemos felicitarnos por la adopción de un reglamento en el país sobre los medios de comunicación que regula, entre otros, tanto los derechos, como la igualdad de acceso y el tiempo de antena de los medios, cumpliendo de manera parcial con la RE señalada.

Destaca el cumplimiento de manera parcial de la RE de las elecciones parlamentarias de 2006 que solicitaba que se imprimiesen carteles informativos con las listas de candidatos en los colegios electorales en idiomas minoritarios<sup>2159</sup>. Esta RE, similar a la incluida en el informe electoral de las elecciones de 2016<sup>2160</sup>, se cumplió de manera total, ya que tanto el listado del censo electoral como la notificación de la fecha electoral, así como las instrucciones para votar se pudiesen emitir en idiomas minoritarios<sup>2161</sup>. Por cuanto afecta a la campaña electoral, debe señalarse que, tras varias RE, el código electoral se modificó para prohibir las donaciones anónimas e introdujo igualmente un desglose detallado de ingresos y gastos de la campaña con una lista de donantes<sup>2162</sup>. Estas dos RE se introdujeron de manera total en el código electoral.

El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2008 incluyó dos RE cuyo cumplimiento puede clasificarse como parcial. En primer lugar, a pesar de que la legislación no definía el concepto de “jornada de reflexión”, siendo esto contrario a lo establecido en la RE<sup>2163</sup>, lo cierto es que el legislador sí que prohibió una serie de actuaciones en los medios durante ese período que permite asimilarlas a lo que pudiera entenderse por la jornada de reflexión<sup>2164</sup>. En segundo lugar, el legislador también reguló de manera amplia una serie de disposiciones consistentes en enjuiciar los incidentes de violencia relacionada con las elecciones durante la campaña electoral<sup>2165</sup>.

Una RE incluida en el informe electoral de las elecciones presidenciales y locales de 2009 consistió en aclarar el mandato del Consejo de Radiodifusión con la única finalidad de regular la cobertura mediática de la actividad política entre la fecha del anuncio de las elecciones y el comienzo de la

---

<sup>2158</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, op. cit., Recommendations, § 31.

<sup>2159</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, op. cit., Recommendation, § 21.

<sup>2160</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, op. cit., Recommendations, § 21.

<sup>2161</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 41.3, 50-c, 90.1

<sup>2162</sup> Ibid., Article 83.b.1), 84.b. OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, op. cit., Recommendation, § 15, 17.

<sup>2163</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, op. cit., Recommendations, § 18.

<sup>2164</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 76-b.

<sup>2165</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, op. cit., Recommendations, § 20. OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 76-b3, 76-c.3.

campaña electoral<sup>2166</sup>. Esta recomendación se integró totalmente en la legislación nacional<sup>2167</sup>. Otra RE consistió en proporcionar una cobertura normal de los acontecimientos políticos<sup>2168</sup>, RE ésta que vio un cumplimiento total por parte de Macedonia del Norte. Destacan dos recomendaciones adicionales cuyo cumplimiento fue parcial: una primera consistió en establecer plazos más breves para que los tribunales se pronunciasen sobre las demandas presentadas contra el Consejo de radiodifusión durante la campaña<sup>2169</sup> y, otra consistente en seguir apoyando y financiando al Consejo de radiodifusión para mantener su independencia.

Se recomendó que los partidos políticos y los candidatos hicieran mayores esfuerzos a la hora de explicar sus políticas respectivas para poder llegar a los votantes de las comunidades étnicas<sup>2170</sup> y también que los municipios designaran lugares para fijar los carteles de campaña<sup>2171</sup>, recomendaciones que según el informe de la OSCE/ODIHR se cumplieron parcialmente. En materia de conteo, se recomendó que los votantes que ejerciesen su derecho de sufragio activo desde casa (por medio de la urna móvil) se incluyeran en los protocolos de las diferentes juntas electorales para aumentar la transparencia y ofrecer las garantías necesarias contra la mala praxis<sup>2172</sup>. Esta RE se cumplió de manera total en el código electoral, ya que se hicieron esfuerzos para prevenir irregularidades (voto familiar, voto por poderes o persona asistiendo). Esta RE se recogió de manera parcial en el código electoral<sup>2173</sup>.

Aunque el informe final de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2011 de la OSCE/ODIHR subrayó que el código electoral no incluía reglas detalladas para la cobertura mediática de los medios de comunicación<sup>2174</sup>. Es importante señalar que éstas se introdujeron en los reglamentos aplicables o en la ley relativa a la radiodifusión<sup>2175</sup>. También se solicitaron esfuerzos de los órganos de administración electoral, los partidos políticos y las ONG para poner fin a la práctica del voto familiar<sup>2176</sup>, recomendación cumplida de manera parcial. La RE cumplida de manera total fue la que modificó el art. 64.5 del código electoral para disponer que si una mujer elegida para el consejo municipal renunciaba, sería remplazada por la siguiente mujer de la lista. Otra RE en materia de

---

<sup>2166</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, § 5.

<sup>2167</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2168</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, § 16.

<sup>2169</sup> Ibid., § 17.

<sup>2170</sup> Ibid., § 14.

<sup>2171</sup> Ibid., § 15.

<sup>2172</sup> Ibid., § 19.

<sup>2173</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 106, 190.

<sup>2174</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011)*, op. cit., Recommendations, §20.

<sup>2175</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-république yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, p. 14.

<sup>2176</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, 30 June 2009, Recommendations, §25.

minorías y cumplida de manera parcial consistió en la educación de los votantes en materia de compra de votos, especialmente en los asentamientos romaníes<sup>2177</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2013, se recomendó instaurar un paisaje mediático pluralista y unas condiciones adecuadas para los periodistas<sup>2178</sup>. Esta última fue cumplida de manera parcial tal y como podemos comprobar en la Recomendación 413(2017) del Congreso en la que se establece que la cobertura mediática de la campaña fue más equilibrada, con mejores condiciones trabajo para los periodistas<sup>2179</sup>. Distinguimos también: a) una RE por la que se pide, por un lado, que las autoridades garanticen una separación entre el Estado y el partido, y por otro lado, eviten el conflicto de intereses entre los puestos de gobierno del ejecutivo que requieren neutralidad y el de aquellos candidatos que persiguen objetivos políticos<sup>2180</sup>; b) seis RE relacionadas con los medios de comunicación<sup>2181</sup> y c) cinco RE relacionadas con la financiación de la campaña<sup>2182</sup>.

Así pues, se dio cumplimiento de manera parcial a la RE relativa a la campaña electoral, porque el art. 8-a del código electoral instauró una garantía suplementaria para asegurar una separación apropiada del Estado y de los partidos políticos en virtud de la cual los miembros del gobierno, una vez convertidos en candidatos, se limitarían a las tareas “técnicas” necesarias para el ejercicio de sus funciones<sup>2183</sup>. Por cuanto se refiere a las RE relacionadas con los medios de comunicación, puede apuntarse que el cumplimiento fue íntegro sólo para tres de ellas. En este escenario, el código electoral se modificó en la línea apuntada por dichas RE, esto es, se asignó un tiempo de antena gratuito para los contendientes electorales<sup>2184</sup>; se determinó que las presentaciones gratuitas de los contendientes se transmitieran en horario de máxima audiencia<sup>2185</sup>; y se fijaron plazos claros para que el consejo de radiodifusión reaccionase a las violaciones de los medios de comunicación<sup>2186</sup>. Las tres recomendaciones restantes vieron un cumplimiento parcial cuya identificación puede apreciarse en el código electoral de manera indirecta a través del espíritu de las reformas efectuadas al mismo. Al hilo de lo anterior destacan, por ejemplo, una armonización entre la ley electoral y la ley de radiodifusión<sup>2187</sup>; la regulación de la legislación relativa a la

---

<sup>2177</sup> Ibid. § 29.

<sup>2178</sup> Ibid., § 7.e.

<sup>2179</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, Recommandation 413 (2018) *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, op.cit., §5.

<sup>2180</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, §16.

<sup>2181</sup> Ibid., § 22 - 27.

<sup>2182</sup> Ibid., §17 – 21.

<sup>2183</sup> Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2013)020, op. cit., § 9 ; Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, op. cit., § 25.

<sup>2184</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 76-a.5.

<sup>2185</sup> Ibid., Article 76-a.7.

<sup>2186</sup> Ibid., Article 76-c.3.

<sup>2187</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, § 26.

segunda ronda de la campaña<sup>2188</sup>; o el nombramiento de los miembros del Consejo de radiodifusión de manera imparcial y profesional<sup>2189</sup>. En este último caso, y a modo de ejemplo, puede citarse el art. 196.1 del código electoral según el cual un editor del programa informativo del servicio público de radiodifusión será escogido, de entre una serie de expertos, a propuesta del partido político de oposición, previa consulta con los dos partidos políticos gobernantes y el partido político de oposición. Por cuanto se refiere a las RE relacionadas con la financiación de la campaña, base señalar que sólo una se cumplió de manera total (la obligación de los contendientes electorales a desglosar sus gastos)<sup>2190</sup> mientras que otras dos se cumplieron de manera parcial<sup>2191</sup> y otras dos no se cumplieron<sup>2192</sup>. En relación con aquellas RE que se cumplieron de manera parcial, lo cierto es que se crearon modelos de informes para la financiación de las campañas, tal y como ya solicitara el informe electoral de las elecciones de 2011<sup>2193</sup>, y se modificó el código electoral<sup>2194</sup>.

En cuanto a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2014, se recomendó que las disposiciones de campaña se aplicasen de tal manera que creasen igualdad de oportunidades para los candidatos, RE cumplida de manera parcial<sup>2195</sup>.

El informe electoral ofrece cuatro RE en materia de medios de comunicación <sup>2196</sup> (que el personal de la televisión nacional no sea escogido por motivos políticos; que se ofrezca acceso igualitario a la emisora pública a todos los contendientes electorales; que la empresa de radiodifusión nacional inicie procedimientos contra violaciones que hayan sido identificadas para aumentar la confianza del público en el proceso; que los medios públicos de difusión distingan claramente entre las actividades gubernamentales oficiales de los candidatos y sus apariciones en campaña) que se cumplieron de manera parcial<sup>2197</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2016, hubo una serie de RE que fueron tenidas en cuenta por el legislador. Así pues, en materia de campaña, se imprimieron carteles informativos dirigidos a los colegios electorales con las listas de los candidatos políticos escritas en los

---

<sup>2188</sup> Ibid., § 24.

<sup>2189</sup> Ibid., § 22.

<sup>2190</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, § 21.

<sup>2191</sup> Ibid., §§ 18, 19.

<sup>2192</sup> Ibid., §§ 20, 17.

<sup>2193</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011)*, op. cit., Recommendations, § 15, 17.

<sup>2194</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 84-b.

<sup>2195</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, op. cit., Recommendations, § 14.

<sup>2196</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, op. cit., Recommendations, § 19 – 22.

<sup>2197</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

idiomas/alfabetos minoritarios<sup>2198</sup>. En materia de medios de comunicación, se introdujeron en la legislación una serie de RE. Así, en primer lugar, se introdujo un procedimiento que permitía al Consejo de radiodifusión sancionar a aquellas emisoras por infringir la legislación relativa a los medios durante el período de campaña de manera oportuna<sup>2199</sup>. Además, se recomendó que toda publicidad incluida en los medios privados y financiada por el gobierno se basara en criterios objetivos y no discriminatorios. En segundo lugar, también se recomendó que la cadena pública de televisión proporcionase una cantidad exacta de tiempo en cada informativo para la cobertura de las actividades de campaña de los candidatos individuales<sup>2200</sup>. En tercer lugar, se recomendó que se modificara el código electoral para determinar los requisitos necesarios para la presentación de informes equilibrados durante el período previo a la campaña y dotar de mayor independencia y recursos a la sociedad de medios audiovisuales del país. Si bien la primera RE se introdujo en la legislación de manera completa<sup>2201</sup> permitiendo, por un lado, dar al denunciante una solución rápida a su petición y, por otro lado, crear las bases para una campaña objetiva, la segunda y tercera RE tuvieron un cumplimiento parcial, tal y como señaló el informe de la OSCE/ODIHR<sup>2202</sup>, proporcionando imparcialidad y equilibrio al sistema.

#### e) Financiación de las campañas y lucha contra la corrupción

El Código electoral de 2011 mejoró las disposiciones legales relativas a la financiación de las campañas electorales. Así, para aumentar la transparencia y ofrecer la máxima información a los votantes, el código obligó a que la CEN publicase en su página web las tarifas del coste de la publicidad tanto de los medios impresos como de radiodifusión (art. 31.2.43-a). Además, el código electoral introdujo otros elementos: la necesidad de presentar -al decimoprimer día de la campaña- un informe financiero provisional de la campaña (art. 84-b) y la presentación de un informe financiero completo sobre la campaña por parte del organizador de la misma, 15 días después del final de la campaña (art. 85). En caso de que el Tribunal de cuentas encontrase irregularidades en los informes financieros de los candidatos que infringiesen las disposiciones del código electoral, se iniciaban un procedimiento ante la Fiscalía competente en un plazo de 30 días a partir de la identificación de dichas irregularidades<sup>2203</sup>.

<sup>2198</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, op. cit., Recommendations, § 21.

<sup>2199</sup> Ibid., § 22.

<sup>2200</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, op. cit., Recommendations, § 22.

<sup>2201</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2202</sup> Ibid ; APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (11 décembre 2016), Doc. 14238, 23 janvier 2017, § 77.

<sup>2203</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, op. cit., § 54. El código electoral exigió también una serie de elementos: la apertura de una cuenta bancaria para financiar la campaña por quienes organizaran la campaña electoral; la presentación de los informes de financiación de campañas incluyendo información sobre el nombre del donante, el tipo y la cantidad de las donaciones, las fechas de las donaciones, los ingresos y gastos a lo largo de la campaña

Para que estas disposiciones sean más reestructuradas y coherentes, la ley obligó igualmente a que se publicase un informe financiero provisional de campaña tanto en la página web de la Oficina Estatal de Auditoría, de la Comisión Estatal para la Prevención de la Corrupción y de la Comisión Estatal de Elecciones.

En materia de financiación de la campaña electoral baste destacar que aunque la normativa ha experimentado una serie de cambios tras las recomendaciones de la OSCE/ODIHR, la CdV y del GRECO, muchas de esas recomendaciones no se tuvieron en cuenta para fortalecer la transparencia de la financiación de las campañas, concretamente la verificación de los informes intermedios relativos al gasto de la campaña y el fortalecimiento del poder de control de la Oficina de auditoría del Estado.

Según el índice de percepción de la corrupción, Macedonia del Norte ocupa el puesto 106 de 180 países evaluados<sup>2204</sup> siendo la corrupción un fenómeno generalizado en el país en muchas áreas. Fue en 2018, cuando el GRECO señaló que, con la adopción de las enmiendas a la Ley del Consejo de la Judicatura (de diciembre de 2017 y mayo de 2018) y la creación de nuevos órganos consultivos y de control de jueces y fiscales, el país había avanzado poco<sup>2205</sup>. En este sentido, no se adoptaron una serie de medidas para fortalecer la función de control y para apoyar una “estrategia más equilibrada y políticamente imparcial”<sup>2206</sup> de la Comisión Nacional para la Prevención de la Corrupción encargada de monitorear las declaraciones patrimoniales y los intereses de las diferentes autoridades. Al hilo de lo anterior, el GRECO calificó el ejercicio de Macedonia del Norte en esta etapa como "manifiestamente decepcionante"<sup>2207</sup>, instando a las autoridades a tomar medidas concretas sobre las recomendaciones ya emitidas anteriormente. También pidió a las autoridades que a más tardar el 30 de junio de 2019 informase sobre el progreso en la ejecución de las recomendaciones<sup>2208</sup>. La nueva Ley de prevención de la corrupción y conflictos de intereses, aprobada en enero de 2019, marcó un paso adelante en la lucha contra la corrupción, creando la Comisión Nacional para la Prevención de la Corrupción cuyos miembros fueron elegidos en el marco de un procedimiento abierto y transparente (las entrevistas de los candidatos se transmitieron por televisión) en el que también participaron los representantes de la

---

electoral (arts. 70, 71, 84.b.3); el límite máximo de donaciones entregadas por personas jurídicas. El montante permitido pasó de 20.000 € al 5% de los ingresos totales del año anterior (art. 83 del código electoral).

<sup>2204</sup> Según el índice de Percepción de la Corrupción de 2018. Disponible en:

<https://www.transparency.org/en/countries/macedonia-fyr> [consultado el 30 de junio de 2021].

<sup>2205</sup> Conseil de l'Europe/Group d'États contre la Corruption (GRECO), *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, Deuxième rapport de conformité « L'ex-République Yougoslave de Macédoine », GrecoRC4(2018)6, 9 août 2018. El GRECO concluye que sólo 6 de las 19 recomendaciones se han cumplido o han sido implementadas de manera satisfactoria. De las restantes recomendaciones, ocho han sido tratadas de manera parcial y cinco no han sido cumplidas en absoluto.

<sup>2206</sup> Ibid., § 94.

<sup>2207</sup> Ibid., § 104.

<sup>2208</sup> Ibid.



sociedad civil. Se creó una nueva herramienta electrónica que permitió la interconexión de varias bases de datos.

En su informe sobre la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en los gobiernos centrales y de las autoridades policiales, el GRECO reconoció que Macedonia del Norte había creado un marco político e institucional relativamente amplio para prevenir y combatir la corrupción a través de su Programa Nacional para la supresión de la corrupción y la reducción de los conflictos de interés. Sin embargo, señaló que faltaban algunos puntos débiles por mejorar y que “la solidez general del marco anticorrupción puede estar abierta a críticas, ya que la implementación de las diversas políticas y leyes es muy débil y selectiva en la práctica”<sup>2209</sup>. El GRECO también subrayó la politización percibida de la policía y la necesidad de fortalecer su independencia operativa recomendando mejorar los mecanismos de control interno subordinados al ministro del Interior así como el control externo para que la policía pudiera rendir cuentas ante la población y abogar por un nuevo código de ética policial, que abarcara temas como integridad, conflictos de interés, obsequios y prevención de la corrupción en la policía<sup>2210</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales y locales de 2009, se recomendó que las disposiciones del código electoral sobre esta temática “se modificasen para garantizar una auténtica supervisión de las normas de financiación y establecer límites efectivos a las donaciones y gastos”<sup>2211</sup>. Esta RE se integró en la legislación nacional<sup>2212</sup> dando cumplimiento completo a la misma.

Tras las elecciones parlamentarias anticipadas de 2011, la legislación introdujo un modelo (una plantilla) más detallado para los informes relativos a la financiación de la campaña<sup>2213</sup> y revisó los límites para las donaciones de campaña entre personas físicas y jurídicas<sup>2214</sup>, siguiendo las RE del informe electoral de 2011<sup>2215</sup>. Puede afirmarse que el cumplimiento de estas RE se hizo de manera total (la recomendación número 15) y parcial (la recomendación número 17) debido a que la plantilla se utilizó en los procesos posteriores.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2014, baste destacar que se aumentó la transparencia y la responsabilidad mediante el desglose de forma detallada de los ingresos y gastos en los informes financieros de campaña acompañándolos de extractos bancarios

---

<sup>2209</sup> Conseil de l'Europe/GRECO, Cinquième cycle d'évaluation, *Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*, Rapport d'évaluation Macédoine du Nord, GrecoEval5Rep(2018)7, 22 mars 2019, §2.

<sup>2210</sup> Ibid., § § 61, 87, 130.

<sup>2211</sup> OSCE/ODIHR, Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009), op. cit., Recommendations, § 6.

<sup>2212</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Articles 83 to 87. OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2213</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 84.b.

<sup>2214</sup> Ibid., Article 83.3.

<sup>2215</sup> OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011), op. cit., Recommendations, § 15, 17.

completos<sup>2216</sup>. Igualmente, se recomendó que se le otorgase a la agencia estatal de auditoría poderes de investigación para llevar a cabo auditorías completas de financiación de campañas, incluyendo la posibilidad de solicitar documentación adicional y testimonios de las partes para asegurar una revisión completa de cualquier infracción<sup>2217</sup>. A pesar de que ambas RE se integraron en la legislación nacional, la primera RE se cumplió de manera parcial, la última RE se cumplió de manera completa tal y como determinó el informe de la OSCE<sup>2218</sup>.

## f) Quejas y recursos

La temática relativa a los recursos electorales es un aspecto considerado de menor importancia y reservado principalmente a los comicios locales. Empezó a obtener una mayor relevancia con las elecciones presidenciales de 2009<sup>2219</sup>.

Es únicamente a partir de la reforma del código electoral de 2011, y para introducir algunas de las RE de las elecciones presidenciales de 2009, cuando algunas RE en esta materia comenzaron a tenerse en cuenta en la legislación. Así pues, el código electoral de 2011 se modificó con la finalidad de identificar la información necesaria para presentar un recurso electoral (art. 147), el plazo de presentación del mismo y toda vez que el demandante proporcionase una dirección de correo electrónico válida<sup>2220</sup>. En caso de presentación de un recurso por vía electrónica, la CEN tenía la obligación de acusar recepción del mismo so pena de que se interpusiera una acción ante el tribunal administrativo correspondiente. A pesar de que el código electoral de 2011 propuso resolver los recursos electorales siempre que hubiese al menos dos recursos para un mismo colegio electoral (art. 31.2.35), la CdV consideró sin embargo que este aspecto debía suprimirse porque vulneraba el derecho a un recurso efectivo<sup>2221</sup>. De la misma manera, el plazo del que disponía un tribunal administrativo para pronunciarse sobre un recurso pasó de 48 a 24 horas<sup>2222</sup>, situación que obligó a los jueces a examinar todas las pruebas y a pronunciarse judicialmente en el mismo plazo<sup>2223</sup>.

---

<sup>2216</sup> Ibid., § 16.

<sup>2217</sup> Ibid., § 17.

<sup>2218</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2219</sup> Las elecciones parlamentarias de 2006 y de 2008 no contienen ninguna recomendación electoral en este ámbito.

<sup>2220</sup> Esta recomendación fue reiterada de nuevo en el dictamen jurídico de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR de 2013. Véase: Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD (2013) 020, op. cit., § 37.

<sup>2221</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, op. cit., § 65.

<sup>2222</sup> Venice Commission-OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” as revised on 29 October 2008, CDL-AD(2009)032, Strasbourg, 5 August 2009, §71.

<sup>2223</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, op. cit., § 67.

Destacan tres aspectos importantes en el código electoral de 2011: por un lado, el art. 151.1 especificó aquellas situaciones en las que la CEN podía anular los resultados de una mesa electoral. Si bien estas disposiciones pretendían eliminar cualquier duda, no autorizaron a la CEN a anular los resultados electorales en aquellas situaciones no previstas en el Código electoral. Por otro lado, el art. 73 permitió que un candidato presentara un recurso en caso de obstrucción o interrupción de su campaña por parte de un contendiente que hubiese infringido sus derechos. En la práctica esta disposición se consideró muy restrictiva porque limitaba considerablemente el derecho de presentar un recurso. Finalmente, se introdujeron disposiciones penales en el Código electoral relacionadas principalmente con actividades de los medios de comunicación.

Las enmiendas de 2015 al código electoral sirvieron para revisar el procedimiento de recursos introduciendo plazos más cortos para resolver las disputas electorales y ampliando el derecho de los votantes a presentar un recurso ante la CEN en cualquier etapa del proceso electoral y no sólo durante la jornada electoral (art. 149-a)<sup>2224</sup>. Una atención particular merece el procedimiento del tribunal administrativo que, si bien estaba obligado por ley a publicar sus decisiones, no lo estaba para garantizar una audiencia pública (art. 150), aspecto éste contrario a la normativa internacional<sup>2225</sup>. En materia de impugnación, la legislación del país permitía que las quejas y los recursos de los votantes que residiesen en el país pudiesen presentarse bien por correo postal o bien por correo electrónico (art. 67.9). Si bien una disposición permitía presentar tales quejas y recursos por correo urgente (art. 149.2) el código electoral de 2017 no permitía, sin embargo, que los electores domiciliados en el extranjero pudiesen realizarlo<sup>2226</sup>. El Código electoral actual establece que todo candidato electoral tiene derecho a presentar recursos en cualquier fase del proceso electoral (preelectoral, electoral y postelectoral) y sobre cualquier aspecto, ya esté relacionado con el censo electoral o con cualquier violación a su derecho de voto, no sólo durante la jornada electoral sino durante todo el procedimiento, a diferencia de la versión del código electoral de 2013.

A diferencia de las cinco RE recogidas en las elecciones locales de 2005 que fueron ignoradas, las RE incluidas en el informe electoral de las elecciones locales y presidenciales de 2009 sí se integraron en la legislación nacional. Así pues, la RE que solicitaba mejorar el procedimiento de quejas y recursos<sup>2227</sup> fue integrada de manera parcial en la legislación; esta parcialidad se debió a que de los cinco preceptos regulados, el legislador sólo tuvo en cuenta algunos de ellos a la hora de introducirlos en el código electoral, principalmente la forma en la que se podían presentar los recursos (arts. 67.8, 67.9) y la obligación de la CEN de inspeccionar el material electoral (arts.

---

<sup>2224</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015 de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, op. cit., CDL-AD(2016)032, §58.

<sup>2225</sup> Venice Commission, Rule of Law checklist, Strasbourg, CDL-AD(2016)007, Strasbourg, 18 March 2016, §II.e.2.c.vii; Documento de Copenhague, § 12; PIDCP, art. 14; Declaración Universal de derechos Humanos, art. 10.

<sup>2226</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 67.8.

<sup>2227</sup> OSCE/ODIHR, Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009), op. cit., Recommendation §23.

151.2, 31.2.35). Por otro lado, la RE que solicitaba que el código estableciese plazos claros para que los tribunales resolviesen los procedimientos de delitos menores en aquellos casos relacionados con las elecciones<sup>2228</sup> también fue integrada en la legislación, ya que el código electoral fijó los plazos que tenían los tribunales para finalizar los recursos interpuestos, por ejemplo, por el Consejo de radio y teledifusión<sup>2229</sup>.

A pesar de su idoneidad, las RE introducidas en el informe electoral de las elecciones locales de 2013<sup>2230</sup> no han sido tenidas en cuenta en la legislación primaria (el código electoral)<sup>2231</sup>. No por ello este hecho significa que el legislador no las haya tenido en cuenta, ya que puede darse el caso de que dichas RE hayan sido introducidas en otra normativa con un rango inferior al legal. Al no disponer de dicha información en inglés y francés el autor no puede analizar su inclusión en la legislación de Macedonia del Norte.

A petición de una RE identificada en las elecciones parlamentarias de 2011<sup>2232</sup>, la CEN adoptó una disposición que determinaba la necesidad de adoptar un formulario y un procedimiento detallado sobre cómo presentar y resolver los recursos electorales, dando cumplimiento parcial a dicha RE<sup>2233</sup>.

La revisión de los recursos por parte de la Comisión estatal de prevención de la corrupción en sesiones públicas<sup>2234</sup> fue una RE de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2014 que fue cumplida en su totalidad<sup>2235</sup>.

En las elecciones parlamentarias de 2016, se introdujo de manera parcial una RE consistente en armonizar la Constitución con el código electoral y en determinar la publicidad de las audiencias judiciales relativas a los recursos electorales<sup>2236</sup>. El código electoral fue modificado en consecuencia<sup>2237</sup>. De manera parcial se cumplió también otra la RE por la que la CEN debía revisar de una manera completamente imparcial y libre de cualquier consideración política todos los

---

<sup>2228</sup> Ibid., Recommendation § 24.

<sup>2229</sup> Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2013)020, op. cit., p. 4.

<sup>2230</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, op. cit., Recommendations, 28 to 32.

<sup>2231</sup> Con excepción de la recomendación número 30 del informe de la OSCE. Véase: Ibid., Recommendation § 30.

<sup>2232</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011)*, Warsaw, 6 October 2011, Recommendations, § 25.

<sup>2233</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., Article 147.5.

<sup>2234</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, op. cit., Recommendations, §24.

<sup>2235</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., art. 74.2.

<sup>2236</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, Warsaw, 8 July 2016, Recommendations, § 26.

<sup>2237</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., arts. 74, 147 y 150.4.

recursos y apelaciones<sup>2238</sup>. Ésta fue una RE prioritaria del informe electoral cuyo cumplimiento fue analizado por la OSCE/ODIHR<sup>2239</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2017, el Congreso recomendó que se mejoraran las condiciones legales aplicables a los recursos para que las autoridades electorales examinasen dichos recursos de manera imparcial y, en caso de existir apelación, que ésta la hiciera una instancia superior<sup>2240</sup>. Esta recomendación se cumplió de manera total, ya que varios fueron los preceptos del código electoral que regularon de manera detallada el procedimiento de quejas y recursos insistiendo en la imparcialidad de las autoridades electorales<sup>2241</sup>. Otra RE de la OSCE/ODIHR consistente en reforzar las facultades de investigación y ejecución de la Comisión estatal de prevención de la corrupción<sup>2242</sup> fue tomada en cuenta en el código electoral de 2017 de manera total. Éste introduce un nuevo artículo en el que otorga a esta comisión la capacidad de examinar los recursos en audiencia pública y en un plazo no superior a cinco días desde la presentación de la denuncia<sup>2243</sup>.

Seis RE en este ámbito fueron introducidas en el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2019 de la OSCE/ODIHR<sup>2244</sup>, aspecto que demuestra el interés creciente por los recursos electorales por parte de los observadores electorales. Este aumento del número de RE puede deberse a que otros aspectos prioritarios relativos a la legislación electoral han sido ya afianzados y es necesario garantizar el acceso a los recursos legales.

### **g) Minorías e igualdad de género**

Tanto la participación de las minorías y de las mujeres en la vida política son aspectos que sin lugar a duda han sido tenidos en cuenta en las últimas reformas del código electoral. Así, la promoción de la participación de mujeres en la vida política<sup>2245</sup> es otra RE que ha sido tomada en cuenta por las autoridades del país. El código electoral incluyó una disposición similar a la que

---

<sup>2238</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, op. cit., Recommendations, § 8; APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (11 décembre 2016), Doc. 14238, 23 janvier 2017, § 79.

<sup>2239</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., p. 26.

<sup>2240</sup> Congrès des pourvois locaux et régionaux, *Recommandation 413 (2018) Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (15 octobre 2017), op.cit., §6.c,

<sup>2241</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., arts. 147 y 150.

<sup>2242</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (15 October and 29 October 2017)*, Warsaw, 19 January 2018, Recommendations, §28.

<sup>2243</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., art. 74.

<sup>2244</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential Elections (21 April and 5 May 2019)*, op. cit., Recommendations §§23-28.

<sup>2245</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, (13-27 mars et le 10 avril 2005), op. cit., Conclusions, § 3.

existía en el código anterior según la cual las listas de los partidos políticos tuvieran al menos un 30% de candidatos de cada género. Sin embargo, el legislador añadió la obligación de aplicar esta cuota para la parte inferior y superior de las listas. Un dictamen de la CdV/ODIHR<sup>2246</sup> sugirió entonces que, de tres candidatos sucesivos en la lista, cada sexo estuviese representado al menos una vez, sugerencia mantenida en el Código electoral promulgado<sup>2247</sup>. Concretamente, el art. 64.5 estipuló que, de tres lugares, al menos uno estuviese reservado para el sexo menos representado. Esta disposición ofrece pues claridad en relación con la participación del género infrarrepresentado<sup>2248</sup>.

Sorprende constatar que la RE relativa a la publicidad del voto para personas discapacitadas<sup>2249</sup> no fue finalmente recogida en el código electoral enmendado. En este sentido, baste destacar que la recomendación anterior formulada por la CdV y la OSCE/ODIHR por la que se solicitó que se creara un régimen especial de voto para personas minusválidas mediante urna móvil no se tuvo en cuenta<sup>2250</sup>. Si bien el Código electoral especificó que la solicitud de una urna móvil era posible<sup>2251</sup>, la CEN quiso limitar la utilización de este tipo de voto exigiendo un certificado médico a todos aquellos votantes enfermos o discapacitados solicitantes de este voto. Si bien a nuestro parecer es comprensible que las autoridades electorales deseen limitar este tipo de voto por el riesgo importante de irregularidades que supone y por la congestión que estas peticiones de voto móvil provocan al sistema, la restricción de este tipo de voto para votantes enfermos o discapacitados es, sin embargo, un motivo de preocupación.

Fue en el marco de las elecciones locales de 2005 donde se recomendó que se mejorara la representación de la mujer en la administración de las elecciones<sup>2252</sup>. El código electoral modificó su articulado para finalmente determinar que cada género estaría representado en los órganos de gestión electoral con al menos un 30%<sup>2253</sup> dándose por cumplida esta RE de manera parcial.

En el marco de las elecciones presidenciales y locales de 2009, la RE consistente en modificar el código electoral para que en caso de renuncia de una mujer elegida para el consejo municipal ésta pueda ser remplazada por la siguiente mujer<sup>2254</sup>, fue cumplida en su totalidad. De entrada, cabe

<sup>2246</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet de code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)008, 21 mars 2006, § 117.

<sup>2247</sup> *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 64 (5).

<sup>2248</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 120.

<sup>2249</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, (13-27 mars et le 10 avril 2005), CG/BUR (11) 122, op. cit., Conclusions, § 5.

<sup>2250</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, op. cit., § 78.

<sup>2251</sup> *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 111 (1).

<sup>2252</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine »*, (13-27 mars et le 10 avril 2005), CG/BUR (11) 122, op. cit., Conclusions, §27

<sup>2253</sup> *Código electoral*, CDL-EL(2006)003, op. cit., art. 21.3.

<sup>2254</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, § 26.

apuntar que el art. 64.5 del código electoral se modificó en 2015 para que al menos el 40% de los candidatos al Consejo municipal, a la ciudad de Skopje y al parlamento pertenezcan al sexo menos representado, utilizando un sistema consistente en la inclusión del sexo infrarrepresentado en cada tercer lugar.

#### **h) Observadores electorales**

Los informes electorales recomendaron que los observadores electorales tuvieran derecho a recibir copias completas de los resultados electorales por parte de las juntas electorales municipales o incluso los protocolos completos por parte de la CEN, en lugar de recibir parte de los resultados<sup>2255</sup>. En la misma línea se pronunció el dictamen conjunto del CdE y de la OSCE/ODIHR al recomendar la modificación de la legislación para que los observadores recibiesen un ejemplar completo de los documentos electorales por arte de las instancias electorales<sup>2256</sup>. Esta RE se cumplió en su totalidad con la reforma de varios artículos del código electoral<sup>2257</sup> de tal manera que los observadores comenzaron a recibir a partir de 2009 una copia de todos los protocolos, no sólo del voto sino también de la entrega del material. Otra RE relacionada con los observadores se cumplió parcialmente en la práctica, aunque de manera completa en la legislación. Dicha RE encomendaba a la CEN y a los comités electorales municipales a que cumpliesen el requisito de publicar el protocolo de conteo<sup>2258</sup>, aspecto éste incluido en la legislación, de ahí su cumplimiento íntegro, aunque su inclusión en los informes electorales muestra su no cumplimiento en la práctica.

#### **6.2.3.4 Conclusiones**

1. Consideramos que la distinción en el informe electoral de la OSCE/ODIHR entre RE prioritarias y no prioritarias<sup>2259</sup> induce a error al destinatario, ya que, por un lado, considerar prioritaria una recomendación no es garantía de un mayor cumplimiento y, por otro lado, no considerar como prioritaria a otras recomendaciones no implica una importancia menor de éstas para el proceso electoral. Si bien el autor es consciente de que esta clasificación puede servir para alentar al Estado a llevar a cabo las reformas necesarias de una manera preferente, el resultado es que las recomendaciones clasificadas como prioritarias no tienen un grado de cumplimiento mayor que el resto de RE.

---

<sup>2255</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, §30.

<sup>2256</sup> Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, op. cit., § 95.

<sup>2257</sup> OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, op. cit., arts. 118.2, 118-a.2, 119-a.5.

<sup>2258</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, op. cit., Recommendations, §31.

<sup>2259</sup> En el caso de Macedonia del Norte, la introducción de la tipología de “Recomendación prioritaria” en los informes electorales de la OSCE/ODIHR se aprecia a partir de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2011.

2. Algunas de las RE se repiten de un proceso electoral a otro, ya sea *ad litteram* como de manera más libre, e independientemente de que las elecciones sean presidenciales, parlamentarias o locales. Sin embargo, dichas RE repetidas no siempre aparecen identificadas de una manera detallada en el informe electoral (párrafo y proceso electoral en cuestión). Al hilo de lo anterior, en algunas ocasiones, el informe electoral se limita a hacer una leve referencia a la repetición de la RE al señalar “como se recomendó anteriormente”<sup>2260</sup>. Sin embargo, en otras ocasiones, las RE están redactadas de manera diferente pero el objetivo es el mismo. Sería oportuno que estas RE estuviesen identificadas para que el Estado anfitrión fuese consciente de que ésta RE no es reciente, sino que ya existía con anterioridad, pudiendo servir a la OIG como elemento de presión para insistir ante el Estado anfitrión sobre su cumplimiento.
3. En el marco de las elecciones locales, los informes electorales de las MOEs/OSCE/ODIHR contienen muchas más RE que los informes del Congreso<sup>2261</sup>. Esto se debe al carácter técnico de la OE efectuada por la OSCE/ODIHR cuya metodología está afianzada. Así pues, la OE técnica se basa en, por un lado, el análisis legislativo de los diferentes aspectos de todo el ciclo electoral, y, en segundo lugar, gracias a un ejército de observadores contratados por la OSCE/ODIHR, en el seguimiento de la adecuación de la legislación con la realidad. Así pues, la larga duración de estas MOEs permite conocer en detalle las fallas del ciclo electoral. Por otro lado, el carácter político de la OE efectuada por el Congreso impide disponer de una imagen de todo el proceso electoral permitiendo disponer únicamente de información durante la jornada electoral.
4. La temática de las RE fruto de las elecciones presidenciales es más diversa que aquella observada en el resto de comicios (locales, parlamentarios y el referéndum). Esto se debería a la gran atención mediática que desprenden las elecciones presidenciales en comparación con el resto de los comicios. Al hilo de lo anterior, y frente a las múltiples RE, las OIGs deben escoger en el informe electoral entre aquellas temáticas cuya importancia sea capital en el proceso electoral.
5. Los informes electorales de los comicios parlamentarios y locales recogen un gran número de RE en otras temáticas (medios de comunicación, financiación de campaña o censo electoral) debido a que los intereses en juego de dichos comicios eran de menor importancia que aquellos de las elecciones presidenciales.

---

<sup>2260</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, op. cit., Recommendations, §§1, 2, 3.

<sup>2261</sup> En las elecciones locales e 2005, la OSCE/ODIHR identificó 33 RE, frente a 13 RE del Congreso. El informe de la OSCE/ODIHR en el marco de las elecciones locales de 2009 identificó 31 RE, frente a las 8 del Congreso; 32 fueron las RE identificadas por la MOE OSCE/ODIHR frente a las 10 RE del Congreso; el informe de la OSCE/ODIHR de 2017 señaló 32 RE frente a las 7 RE del Congreso.



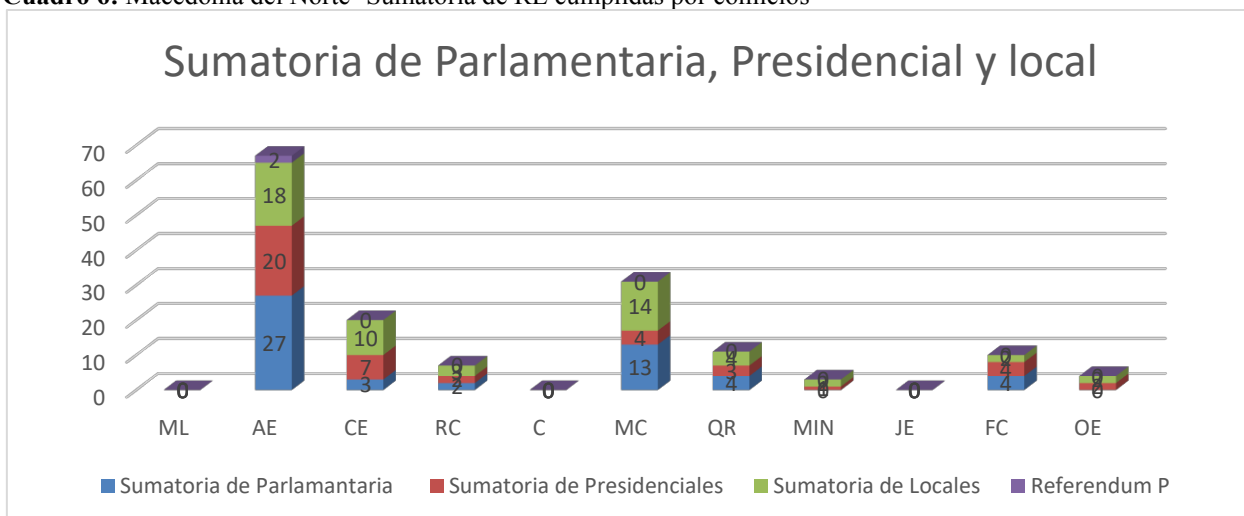
6. Existen RE ofrecidas por el Congreso que debido a su naturaleza no deberían formar parte del código electoral *stricto sensu* sino de otro instrumento legal. Nos referimos a la RE relativa al respeto de los no fumadores en los colegios electorales (prohibición de fumar en los colegios electorales).
7. Durante el período objeto de estudio, constatamos que Macedonia del Norte ha recibido un total de 388 RE procedentes de diferentes OIGs, de las que se han cumplido 160 RE, lo que representa un 41% de cumplimiento efectivo frente a un incumplimiento del 59%. Por cuanto hace al tipo de comicios, puede decirse que el mayor número de RE cumplidas proceden de los comicios locales, seguidas por aquellas RE procedentes de las elecciones parlamentarias y, finalmente, las RE identificadas en los informes electorales de las elecciones presidenciales<sup>2262</sup>. En relación con la temática de las RE cumplidas, destacan *inter alia* las RE pertenecientes a la OE con un cumplimiento íntegro de todas ellas, seguidas por las RE relativas a la administración electoral y a la financiación de la campaña, ambas con un cumplimiento del 63%, seguidas de cerca por las RE relativas a los medios de comunicación (57%), el registro de candidatos (47%) y el censo electoral (41%)<sup>2263</sup>. Las temáticas relativas al sistema de impugnación (26%) y a las minorías (14%) son otras materias en las que este país balcánico ha cumplido con las RE electorales. Así, puede decirse que, tras los múltiples comicios efectuados en Macedonia del Norte en los últimos 15 años, este país intenta dar cumplimiento efectivo a las RE identificadas por los observadores electorales.

---

<sup>2262</sup> De las 160 RE cumplidas por Macedonia del norte, 57 RE proceden de los comicios locales, 55 RE de los comicios parlamentarios y 46 RE de los comicios presidenciales.

<sup>2263</sup> Las 4 RE identificadas por los informes electorales en materia de OE (2 RE procedentes de los comicios presidenciales y otras 2 de los comicios locales) fueron ejecutadas íntegramente por las autoridades macedonias. Las RE relativas a la administración electoral se desglosan como sigue: 27 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 20 RE de las elecciones presidenciales, 18 RE de las elecciones locales y 2 RE del referéndum. Las RE procedentes de la financiación de la campaña se componen de: 4 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 4 RE procedentes de los comicios presidenciales y 2 de los locales. El cumplimiento del 57% de las RE relativas a los medios de información está compuesto por: 14 RE procedentes de los comicios locales, 13 RE de los comicios parlamentarios y 4 RE de los comicios presidenciales; el 47% del cumplimiento de las RE relativas al registro de candidatos consiste en 2 RE por cada uno de los comicios; el 47% del cumplimiento de las RE relativas al censo electoral se desglosa como sigue: 10 RE procedentes de los comicios locales, 7 RE de los comicios presidenciales y 3 de los comicios parlamentarios.

**Cuadro 6:** Macedonia del Norte- Sumatoria de RE cumplidas por comicios

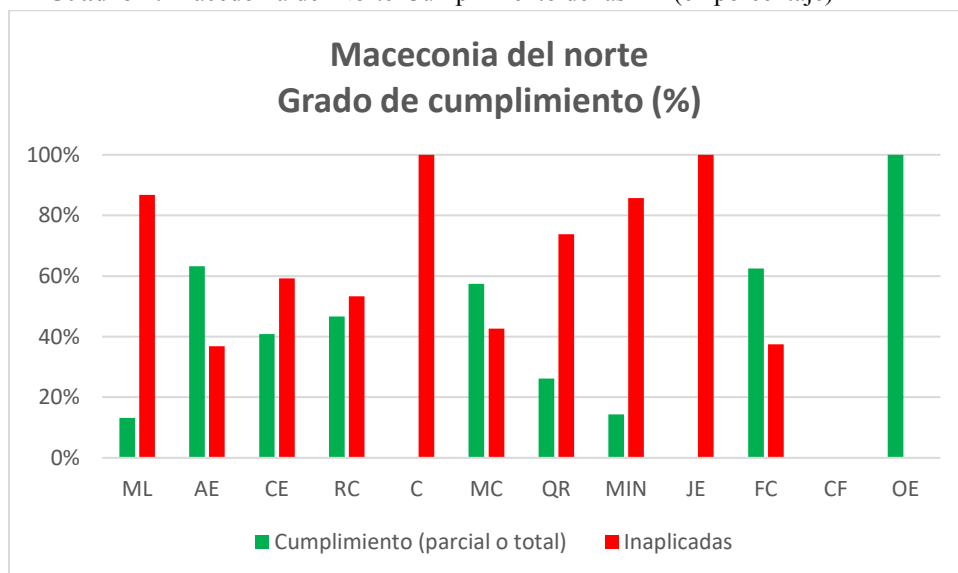


Fuente: elaboración propia.

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

**Cuadro 7:** Macedonia del Norte-Cumplimiento de las RE (en porcentaje)

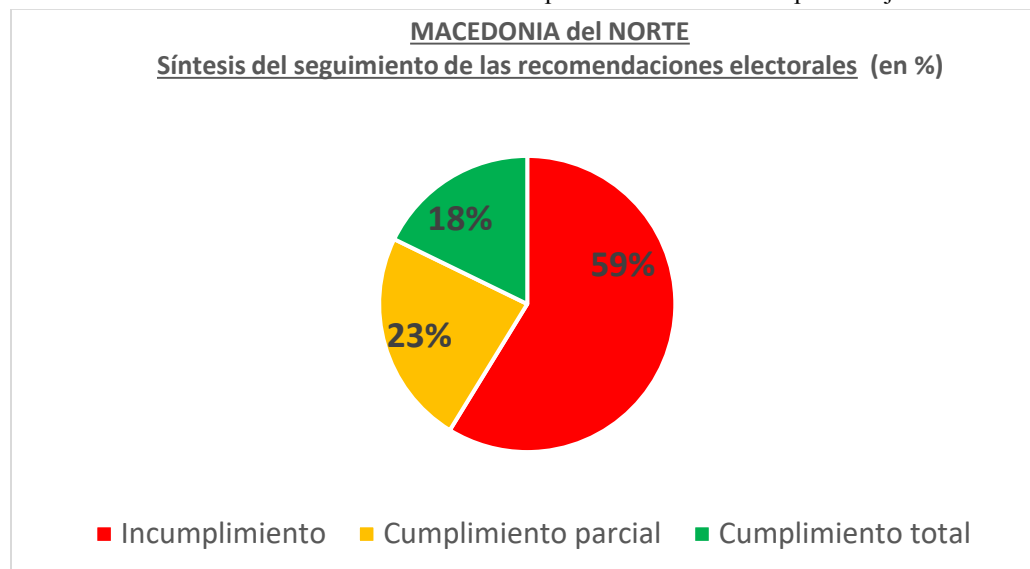


Fuente: elaboración propia.

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

**Cuadro 8:** Macedonia del Norte- síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje



Fuente: elaboración propia

## 6.2.3 REPÚBLICA DE MOLDAVIA

### 6.2.2.1 Introducción

La República de Moldavia, en adelante Moldavia, es una democracia parlamentaria presidencial que se convirtió en el 36º Estado miembro del CdE el 13 de julio de 1995. Tras su adhesión, aceptó las obligaciones que, en virtud del art. 3 del Estatuto del CdE, incumben a todos los Estados miembros, a saber, el respeto de los principios de democracia pluralista, Estado de derecho y el principio por el que toda persona bajo su jurisdicción debe disfrutar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. De la misma manera, Moldavia contrajo una serie de compromisos específicos que acordó cumplir y que fueron recogidos en el Dictamen nº 188 (1995) relativo a la solicitud de Moldavia para ser miembro del CdE<sup>2264</sup>. En aplicación de la Directiva nº 508 (1995)<sup>2265</sup>, la comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos de la PACE inició, el 25 de enero de 1996, el procedimiento de seguimiento en Moldavia, que continuó tras la aplicación de la Resolución 1115 (1997)<sup>2266</sup>.

<sup>2264</sup> PACE, Opinion 188 (1995) *Application by Moldova for membership of the Council of Europe*, 27 June 1995.

<sup>2265</sup> APCE, Directive 508 (1995) *Respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe*, 26 avril 1995.

<sup>2266</sup> PACE, *Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, 29 January 1997.

Desde 2009, Moldavia ha sido escenario de un cúmulo de procesos electorales continuados originados por una crisis política sin precedentes que, gracias a los esfuerzos del CdE, encontró una salida. Conviene destacar que en un período de quince años se celebraron en Moldavia quince procesos electorales (a dos vueltas) y un referéndum<sup>2267</sup>.

### 6.2.2.2 Situación político-electoral

Vale la pena detenerse brevemente en la situación histórica de Moldavia, ya que existen particularidades intrínsecas de algunos territorios de este país que tienen una incidencia en materia electoral.

En 1918, Besarabia<sup>2268</sup> -la región de Moldavia situada entre el Prut y la orilla occidental del Dniéster - declaró su independencia y su parlamento pidió unirse con Rumanía. En 1920, tras la Conferencia de Paz de París<sup>2269</sup>, varios Estados europeos reconocieron la unión de Besarabia con Rumanía<sup>2270</sup>. Tras la creación de la Unión Soviética en diciembre de 1922, el gobierno soviético estableció en 1924 la República Socialista Soviética Autónoma de Moldavia al este del Dniéster dentro de Ucrania. En 1940, durante la Segunda Guerra Mundial, Rusia se anexó Besarabia y la unió a la República Socialista Soviética Autónoma de Moldavia para formar la República Socialista Soviética de Moldavia. Rumanía, al unirse al ataque alemán contra Rusia en 1941, pretendió recuperar dicho territorio. La frontera actual entre Moldavia y Rumanía se estableció en 1947.

En 1990, frente a la reclamación histórica de Rumanía y Rusia, Moldavia declaró su soberanía convirtiéndose en 1991 en un Estado soberano y en 1994 en una república independiente. Esta decisión animó al pueblo gagaúzo y a la región de Transnistria a declarar también su independencia, declaraciones que fueron anuladas por las autoridades centrales de Moldavia. Por un lado, Gagauzia<sup>2271</sup> declaró su independencia en 1991. El 23 de diciembre de 1994, el Parlamento de Moldavia a través de la adopción de la “ley de la condición jurídica especial de

---

<sup>2267</sup> Elecciones presidenciales (30 octubre-13 noviembre de 2016, 1 noviembre de 2020); Elecciones parlamentarias (6 de marzo de 2005, 5 de abril 2009, 29 de julio de 2009, 28 de noviembre de 2020, 24 de febrero de 2019); Elecciones locales (10-24 julio de 2005, 3-17 diciembre de 2006, 27 noviembre-11 diciembre de 2005, 3-7 junio 2007, 5 junio de 2011, 14-28 junio de 2015, 20 mayo de 2018, 20 octubre de 2019); Referéndum constitucional (5 de septiembre de 2010).

<sup>2268</sup> Besarabia fue el nombre con el que el imperio ruso identificó a la parte oriental del principado de Moldavia, arrebatado por Rusia al imperio otomano en 1812.

<sup>2269</sup> Celebrada en 1919 entre las potencias aliadas y Austria.

<sup>2270</sup> Rumanía y las potencias aliadas (Francia, Reino Unido, Italia y Japón) firmaron el tratado (o pacto) de París de 1920 con la finalidad de reconocer la pertenencia a Rumanía de la región de Besarabia. Sin embargo, este tratado no entró en vigor por la negativa de Japón a ratificarlo.

<sup>2271</sup> Gagauzia es una región autónoma de Moldavia, cuyo nombre oficial es Unidad Territorial Autónoma de Gagauzia.

Gagauzia” otorgó el derecho de "libre determinación externo"<sup>2272</sup> a la población de Gagauzia resolviendo de forma pacífica la controversia con ésta. Por otro lado, la región de Transnistria, ubicada en Moldavia principalmente entre el Dniéster y la frontera con Ucrania, declaró su independencia en septiembre de 1991. Esta situación desencadenó una guerra civil con Moldova que finalizó con un alto el fuego definitivo el 21 de Julio de 1992. Aunque Transnistria está gobernada como República Moldava Pridnestroviana, Moldavia no reconoce su secesión y considera tales territorios como parte de una región autónoma moldava llamada oficialmente “unidad territorial autónoma con un estatus jurídico especial Transnistria”. Es una unidad territorial no reconocida que no se considera sujeta a la jurisdicción de Moldova<sup>2273</sup>.

En 2009 Moldavia experimentó una gran incertidumbre política al no conseguir elegir a un nuevo presidente. Se organizaron dos elecciones parlamentarias (en abril y en julio) y cuatro elecciones presidenciales en el seno del Parlamento. Sin embargo, todos los esfuerzos fueron en vano, ya que ninguna de dichas elecciones permitió elegir un presidente. Tras esta situación, cuatro partidos moldavos no comunistas<sup>2274</sup>, que habían conseguido el umbral electoral necesario, crearon una coalición gubernamental llamada “Alianza para la Integración Europea” (en adelante, AIE), empujando así al partido comunista a la oposición<sup>2275</sup>. El parlamento moldavo realizó dos intentos para elegir al presidente de la República que resultaron infructuosos<sup>2276</sup>.

Para salir del *impasse* político y resolver la crisis institucional, en diciembre de 2009, el TC solicitó un dictamen a la CdV relativo, por un lado, a la interpretación de los artículos de la constitución moldava relacionados con la elección del presidente y, por otro lado, a la disolución del parlamento moldavo. En marzo de 2010, la CdV publicó sus recomendaciones<sup>2277</sup>.

---

<sup>2272</sup> Presidency of the Republic of Moldova, *Law of The Republic of Moldova, 23 December 1994 (No. 344-XIII), about special legal status of Gagauzia (Gagauz Erie)* (as amended on 08-05-2003), Article 1.4; PACE, *Report on the application by Moldova for membership of the Council of Europe*, Doc. 7278 Revised, 22 May 1995, §51

<sup>2273</sup> European Committee of Regions, “Moldova”, Division of Powers.

<sup>2274</sup> El Partido Liberal Democrático, el Partido Liberal, el Partido Democrático y la Alianza Nuestra Moldavia. Estos partidos juntos obtuvieron 53 escaños parlamentarios; necesitaban ocho votos para poder elegir al presidente.

<sup>2275</sup> En 2001, Moldavia se convirtió en el primer país exsoviético en elegir a un comunista como presidente, quien ocupó este cargo hasta su dimisión en septiembre de 2009.

<sup>2276</sup> Tanto en el primer intento (celebrado el 10 de noviembre de 2009) como en el segundo (celebrado el 7 de diciembre de 2009), el candidato propuesto por la AIE obtuvo 53 votos, siendo inferior a los 61 exigidos por la constitución.

<sup>2277</sup> Para resolver la crisis institucional, la recomendación consistió en una propuesta de revisión del art. 78 de la Constitución, que facilitaría la elección del presidente de la República. Dicha propuesta: a) debía ser decidida lo antes posible por los líderes de los partidos políticos representados en el parlamento y tanto los representantes del CdE como de la UE podrían ser testigos de tal acuerdo; b) podría prever una mayoría simple en el parlamento a la hora de elegir al presidente de la República en tercera votación o en caso de una elección directa del Jefe de Estado por el pueblo; c) debería ser aprobada por el parlamento actual después de su validación por el TC; d) llevaría consigo la disolución el parlamento después de haberla votado; e) llevaría aparejada una revisión más completa de la constitución. Para mayor información véase: Conseil de l’Europe/Commission de Venise, *Memoire amicus curiae pour la cour constitutionnelle de la Moldova sur l’interprétation des articles 78.5 et 85.3 de la constitution de la Moldova*, CDL-AD(2010)002, 12 mars 2010, p. 5.

El 25 de marzo de 2010, el parlamento moldavo creó un comité ad hoc, integrado por representantes de todos los partidos políticos representados en el parlamento, para redactar las enmiendas al art. 78 de la constitución. Tanto el PCRM como la AIE elaboraron sus propias propuestas de enmienda al art. 78 de la constitución que enviaron al TC. Éste examinó ambas propuestas<sup>2278</sup> y consideró que eran conformes a la constitución vigente, aunque fuesen diametralmente opuestas.

La solución a la crisis política fue la culminación de múltiples y extensos esfuerzos de mediación del CdE. Tras su visita a Moldavia para encontrar una solución a la crisis política, el Secretario general del CdE propuso un referéndum. En este sentido, y para sacar al país del estancamiento político, el Parlamento votó la celebración de un referéndum el 5 de septiembre de 2010 para decidir sobre la elección del presidente por sufragio directo. Éste fue el tercer referéndum celebrado en Moldavia<sup>2279</sup> desde 1999. Sin embargo, como este referéndum no obtuvo el 33% de participación necesaria para validar sus resultados<sup>2280</sup>, el referéndum fracasó<sup>2281</sup> y el TC dictaminó que el presidente debía disolver el Parlamento y tenían que celebrarse nuevas elecciones.

Tras las elecciones de abril de 2009 se produjeron manifestaciones violentas, que duraron hasta el 12 de abril de 2009, en contra del partido comunista gobernante y debidas a un presunto fraude electoral. El 10 de abril, el presidente del partido comunista de Moldavia, solicitó al TC un recuento de los votos. Tras el fallo del TC, consistente en llevar a cabo un recuento de los votos, la oposición rechazó dicho recuento porque lo consideró como un intento del PCRM de legitimar los resultados electorales y de anticiparse a los errores del censo electoral. La oposición alegó irregularidades como: fraude electoral, voto múltiple, voto sin los documentos de identidad, firmas falsificadas y documentos de identidad idénticos. A pesar de tales alegaciones, la documentación proporcionada por la oposición no fue suficiente y el TC pidió que se hiciera un recuento de votos en 9 días. Tras este conteo, la CEC informó de unas cifras ligeramente diferentes de los votos emitidos, aunque tal diferencia no afectó los resultados. La CEC calificó las irregularidades como

---

<sup>2278</sup> Por un lado, el PCRM propuso mantener el sistema de elección parlamentaria del presidente de la República, añadiendo una tercera vuelta electoral y reduciendo gradualmente la mayoría requerida: 61 votos en la primera vuelta, 57 votos en la segunda vuelta y mayoría absoluta en una tercera vuelta. Pasadas las tres rondas de votaciones sin elegir al Jefe de Estado, el presidente en ejercicio disolvería el parlamento y se celebrarían elecciones anticipadas. Por otro lado, la AIE propuso introducir la elección del presidente de la República por voto directo.

<sup>2279</sup> El primer referéndum tuvo lugar el 6 de marzo de 1994 y trató el mantenimiento de una nación independiente. Este referéndum fue aprobado por el 97,9% de los electores. El segundo referéndum tuvo lugar el 23 de mayo de 1999 y fue un referéndum constitucional consultivo en el que se preguntó a los votantes si estaban de acuerdo con cambiar el sistema de gobierno por un sistema presidencial. El 64,2% de los votantes aprobó el referéndum.

<sup>2280</sup> El 18 de junio de 2010, el parlamento modificó el Código electoral reduciendo el umbral de participación para la validez de los resultados del referéndum del 60% al 33% de los votantes inscritos en el censo electoral.

<sup>2281</sup> Algunos motivos que influyeron en la baja participación, y por ende, el fracaso del referéndum, fueron *inter alia* los siguientes: la campaña referendaria coincidió con el periodo de intensa actividad en el sector agrícola en un país eminentemente agrícola; la campaña fue corta; algunos líderes políticos aprovecharon para hacer campaña presidencial; no hubo una coordinación eficaz entre las diferentes fuerzas políticas; el boicot del partido comunista y de sus aliados. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, Doc. 12379, 4 October 2010, §62.

errores y ante las acusaciones de fraude se defendió justificando que la oposición estuvo presente en las mesas electorales y en muchos gobiernos locales siendo, en cualquier caso, igualmente responsables de lo sucedido. Finalmente, el TC declaró legal la elección y validó los resultados.

Las elecciones locales celebradas en 2011 se llevaron a cabo en un ambiente mediático más pluralista y trajeron consigo una mayor diversidad política y la aparición de nuevos actores políticos<sup>2282</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2014 hubo un largo período de inestabilidad política que se saldó con cinco primeros ministros que se sucedieron en el cargo<sup>2283</sup>. La crisis política llegó a un punto de inflexión en octubre de 2015 con el colapso del gobierno de Valeriu Strelet, remplazado en enero de 2016 por el gobierno de Pavel Filip, del Partido Demócrata (PDM). La llegada de éste al cargo estuvo acompañada de importantes deserciones al Partido Demócrata por parte de parlamentarios de otros partidos, del PCRM y del Partido Liberal Demócrata (en adelante, PLDM)<sup>2284</sup>. Muchos observadores consideraron que el líder del PDM, Vladimir Plahotniuc<sup>2285</sup>, fue quien había orquestado todas estas deserciones mediante sobornos u otras formas de presión. Como resultado, el PDM aumentó su representación en el Parlamento pasando de 19 escaños en 2014 a 42 escaños en enero de 2019. Si bien algunos observadores consideraron que el PDM era un partido pro-europeo, otros pusieron esta afirmación en tela de juicio afirmando que su principal objetivo era simplemente promover los intereses personales de sus líderes.

El escenario político de las elecciones locales de 2015 se dividía entre el campo pro-ruso y el pro-europeo y estuvo marcado por dos acontecimientos significativos: un importante escándalo de corrupción en el sector bancario-financiero y la renuncia del primer ministro dos días antes de la primera vuelta de los comicios.

Por un lado, la desaparición de alrededor de mil millones de euros (aproximadamente el 15% del producto interior bruto (PIB) del país), por parte de tres bancos moldavos eclipsó el debate nacional. Además del escándalo de corrupción, la economía de Moldavia cayó en una gran crisis<sup>2286</sup>: en febrero de 2014, la moneda moldava perdió casi la mitad de su valor y la firma por Moldavia del Acuerdo de Asociación Oriental con la UE implicó que Rusia aplicara un embargo a la mayoría de sus productos agrícolas<sup>2287</sup>. Por otro lado, la dimisión del primer ministro, Chiril

---

<sup>2282</sup> Congres 2015, 10

<sup>2283</sup> Vlad Filat, uno de los primeros ministros, fue condenado a nueve años de prisión en relación con el fraude bancario relativo a la desaparición de un billón de Euros de tres bancos moldavos.

<sup>2284</sup> El partido comunista pasó de 21 a 6 escaños y el Partido Liberal Demócrata pasó de 23 a 5 escaños.

<sup>2285</sup> Plahotniuc es el oligarca más importante del país. El anterior presidente Pavel Timofti le impidió convertirse en primer ministro porque consideraba que no cumplía con los criterios de integridad para convertirse en primer ministro.

<sup>2286</sup> JATRAS, J. G., *The Unfolding Financial Crisis Threatening Moldova*, Forbes, 20 May 2015.

<sup>2287</sup> European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova: Progress in 2014 and recommendations for actions*, Brussels, SWD/2015/0069 final\*/25 March 2015.

Gaburici, el 12 de junio de 2015, sólo dos días antes del día de las elecciones locales, reforzó la incertidumbre sobre el futuro de la coalición gubernamental. El motivo oficial de su renuncia fue la investigación abierta por el Fiscal General sobre su presuntamente falsa titulación académica.

El contexto político de las elecciones presidenciales de 2016 estuvo marcado por la desconfianza resultado de los escándalos de corrupción y la renuncia del primer ministro. El 4 de marzo de 2016, el TC falló sobre una cuestión de constitucionalidad presentada por parlamentarios de la oposición, relativa a la reforma constitucional del año 2000 por la que se estableció la elección del presidente por sufragio indirecto. Este fallo del TC trajo como consecuencia que se reformara el Código electoral en julio de 2016 instaurando la elección presidencial por sufragio directo, convirtiéndose en otro capítulo más de la crisis política que estalló en 2009.

Adoptado en 1997, el código electoral moldavo recoge en su capítulo primero el ámbito de aplicación y los principios de participación en las elecciones. Así pues, tras ofrecer una batería de definiciones (art. 1), el código asienta uno a uno los diferentes principios fundamentales del patrimonio electoral europeo: el sufragio universal (art. 3), el sufragio libre (art. 7), la igualdad del sufragio (art. 4), el sufragio secreto (art. 6) y el sufragio directo (art. 5). La periodicidad de las elecciones se encuentra claramente recogida en la primera línea del preámbulo del código.

El código electoral moldavo ha sido modificado en múltiples ocasiones lo que le ha permitido eliminar varias inconsistencias importantes identificadas por las OIGs a través de sus MOEs. Un ejemplo de ello fue la reducción del altísimo umbral electoral (de representación) exigido a los partidos políticos (6%) y a las coaliciones (9% para las coaliciones electorales formadas por dos partidos y 12% para las formadas por al menos tres partidos) debido a que sólo favorecía a los principales partidos<sup>2288</sup>. En este sentido, ninguna de las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR relativas al umbral electoral, emitidas en 2002 y en 2003<sup>2289</sup>, y reiteradas casi en su totalidad en junio de 2004<sup>2290</sup>, fueron tenidas en cuenta por las autoridades moldavas antes de las elecciones de 2005, so pretexto de ser acusadas de realizar cambios legislativos en su propio interés antes de las elecciones<sup>2291</sup>.

Las enmiendas al Código electoral adoptadas en el año 2005 establecieron dos límites electorales sin precedentes: un 4% para aquellos partidos políticos que se presentaban solos a las elecciones y un 8% para las coaliciones. A pesar de que la práctica internacional recomendaba que el umbral exigido a los partidos y a las coaliciones oscilase entre un 3% y un 4%, el dictamen conjunto de la

---

<sup>2288</sup> Baste destacar que en las elecciones de 2005, la proporción de votos otorgados a los candidatos que no alcanzaron el umbral electoral fue del 16,4%.

<sup>2289</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the election law of the republic of Moldova*, CDL-AD(2003)001, Strasbourg, 16 January 2003.

<sup>2290</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venice/OSCE-ODIHR, *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova*, Avis n° 272/2004, CDL-AD(2004)027, 12 juillet 2004, § 9.

<sup>2291</sup> APCE, *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*, Doc. 11374, 14 septembre 2007, § 45.



CdV y la OSCE/ODIHR consideró que la postura adoptada por Moldavia había sido un avance importante<sup>2292</sup>. Por otro lado, el umbral de los candidatos independientes se mantuvo en el 3%, lo que les dificultaba a la hora de obtener un escaño en el Parlamento.

La composición de la Comisión Electoral Central (en adelante, CEC) y de las comisiones electorales de nivel inferior fue una mejora importante incluida en el código electoral. El art. 16 del código electoral se modificó de tal manera que la CEC contara con nueve miembros con derecho a voto: un miembro designado por el presidente de la República, un miembro designado por el gobierno y siete miembros nombrados por el parlamento (de los cuales cinco miembros eran designados por los partidos de oposición en proporción a los escaños que ocupasen). Según la CdV, esta fórmula garantizaba una composición “políticamente equilibrada,<sup>2293</sup>. Sin embargo, como ya señalaron los observadores del Congreso, varios de estos partidos apoyaban al gobierno<sup>2294</sup>, por lo que la CdV y la ODIHR insistieron en la importancia de aplicar esta fórmula “de buena fe” con la finalidad de garantizar la pluralidad e imparcialidad de la composición de las comisiones electorales y de los nombramientos en estos puestos directivos, tal y como indicado en el informe electoral de la OSCE/ODIHR<sup>2295</sup>.

Por cuanto hace a las alcaldías, y gracias a las enmiendas al Código electoral de 21 de julio de 2006, se resolvió el problema relativo a la elección del alcalde de Chisinau. Dichas enmiendas redujeron el umbral de participación necesario para declarar válidas unas elecciones, pasando del 33% al 25%, y, por otro lado, abolieron el requisito de un umbral de validación en caso de repetición electoral. Merece la pena destacar que para elegir el alcalde de Chisinau tuvieron que celebrarse cuatro procesos electorales debido a la baja participación ciudadana que impidió que se diera el requisito necesario de un tercio para declarar válida la elección, según el art. 136 Código electoral<sup>2296</sup>.

El respeto de los resultados de unas elecciones legítimas (auténticas) es esencial para la estabilidad democrática de un país. Por ello, la decisión del tribunal de Chisinau de no validar el resultado de las elecciones locales de 2018 y el rechazo del tribunal de apelación de Chisinau al recurso interpuesto por el ganador de la segunda vuelta, decisiones validadas por el Tribunal Supremo de Moldavia<sup>2297</sup>, plantean múltiples dudas en relación a la transparencia y a la proporcionalidad de la

---

<sup>2292</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venice/OSCE-ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova tel qu'amendé le 22 juillet et les 4 et 17 novembre 2005*, No. 357/2005, CDL-AD(2006)001, 20 mars 2006, § 15.

<sup>2293</sup> Ibid., § 21.

<sup>2294</sup> Ibid., § 25; Le Congrès, *rapport sur « les élections locales partielles en Moldova » (27 novembre et 11 décembre 2005)*, CG/Bur (12) 98, le 14 février 2006, p. 7.

<sup>2295</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, p. 2, 6, 7.

<sup>2296</sup> Le Congrès, *Rapport sur « les élections locales partielles en Moldova » 27 novembre et 11 décembre 2005*, CG/Bur (12) 98, p.3.

<sup>2297</sup> Le Congrès, *Rapport d'information sur les élections locales partielles anticipées dans sept municipalités de la République de Moldova (20 mai 2018)*, CG35(2018)22, 6 septembre 2018, § 49.

decisiones judiciales y pone en jaque el respeto de las autoridades moldavas por los valores del patrimonio electoral europeo.

Sin embargo, conviene no olvidar que un número importante de recomendaciones contenidas en los dictámenes conjuntos de la CdV y de la ODIHR siguen todavía sin adoptarse. En primer lugar, si bien las minorías nacionales cuentan aproximadamente el 20% de la población del país, la posibilidad de que dichas minorías obtengan representación parlamentaria en Moldova sigue siendo extremadamente limitada. Además, la distribución del poder de decisión dentro de la CEC, la destitución de sus miembros en caso de despido por “violación grave”, la cancelación de cualquier candidatura, el derecho a hacer campaña, la regulación imprecisa o muy restrictiva del derecho a la libertad expresión o una mayor transparencia en la publicación de resultados electorales<sup>2298</sup> son aspectos que necesitan una mayor aclaración.

#### 6.2.2.4 Análisis transversal de las recomendaciones electorales

##### a) Marco legal

El marco jurídico electoral moldavo está regulado principalmente por la Constitución, el código electoral y la normativa establecida por la CEC, pero existen otros instrumentos legales que tienen una incidencia en materia electoral<sup>2299</sup>. Si bien este marco legal proporciona una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas, existen algunas disposiciones, como por ejemplo la relativa a las impugnaciones (quejas y recursos) postelectorales, la recopilación de las firmas de apoyo a los candidatos, el uso indebido de recursos administrativos, la revisión de los distritos electorales y los umbrales para acceder al parlamento<sup>2300</sup>, que carecen de la claridad necesaria para que se apliquen de manera consistente.

Como consecuencia de un fallo del TC del 4 de marzo de 2016, se reintrodujeron en Moldavia las elecciones presidenciales directas invalidando así las disposiciones constitucionales sobre las elecciones presidenciales indirectas, en vigor desde el año 2000. A pesar de ser contraria a las buenas prácticas internacionales por encontrarse próximo a las fechas de unos comicios<sup>2301</sup>, la decisión del TC modificó el Código electoral, proporcionando una base legal para la celebración de elecciones. Toda reforma legislativa en materia electoral y relativa a la legislación nacional

<sup>2298</sup> APCE, *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*, op. cit., § 52.

<sup>2299</sup> Ley de Partidos Políticos de 2007, Ley de asambleas de 2008, el Código audiovisual de 2018, las disposiciones pertinentes del Código penal, del código administrativo de 2018 y del Código de infracciones administrativas de 2008.

<sup>2300</sup> Dichas recomendaciones incluyen la reducción de umbrales, la agilización de la recopilación y verificación de firmas, la revisión de las regulaciones de financiamiento de campañas para fortalecer los mecanismos de supervisión y aplicación, e incluir medidas para promover la participación y representación de las mujeres. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, Warsaw, 15 February 2017, p. 6.

<sup>2301</sup> *Código de Buenas Prácticas en materia electoral*, § II.2.b). Esta disposición recomienda que los elementos fundamentales de la ley electoral no estén sujetos a cambios a menos de un año antes de una elección.

moldava sobre los partidos políticos ha sido analizada en este estudio gracias a los numerosos dictámenes conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>2302</sup>. Así pues, en 2017, el Código electoral experimentó una serie de cambios importantes, en particular, la introducción de un nuevo sistema electoral mixto, que fueron examinados en tres dictámenes conjuntos de la CdV y la OSCE/ODIHR publicados en junio y diciembre de 2017 y en marzo de 2018<sup>2303</sup>. Según el nuevo sistema, 50 parlamentarios se escogían a través de un sistema de representación proporcional (también llamado escrutinio proporcional plurinominal)<sup>2304</sup> de listas cerradas en un distrito electoral nacional; 51 parlamentarios en distritos electorales de un solo miembro a través del sistema electoral de escrutinio mayoritario uninominal<sup>2305</sup>. Su mandato sería de cuatro años<sup>2306</sup>. Para obtener escaños en la circunscripción nacional, un partido debía recibir como mínimo: el 6% de los votos válidos; 8% para un bloque electoral compuesto de dos partidos políticos y organizaciones sociopolíticas<sup>2307</sup>; 11% por un bloque electoral compuesto por al menos tres partidos políticos; y 2% para un candidato independiente<sup>2308</sup>. A pesar de las múltiples recomendaciones de los dictámenes conjuntos de la CdV y la OSCE/ODIHR el umbral siguió siendo muy elevado.

---

<sup>2302</sup> Para mayor información véase los diferentes dictámenes conjuntos de la CdV del Consejo de Europa y de la OSCE/ODIHR : *Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)*, Avis no. 907/2017, CDL-AD(2018)008, 19 mars 2018 ; *Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no 901/2017, CDL-AD(2017)027, 11 décembre 2017 ; *Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, Avis no. 884/2017, CDL-AD(2017)012, 19 juin 2017 ; *Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral*, Avis 848/2016, CDL-AD(2016)021, 13 juin 2016 ; *Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova*, Avis No. 749/2014, CDL-AD(2014)003, 24 mars 2014 ; *Avis conjoint relatif aux projets de lois de la république de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no. 696/2012, CDL-AD(2013)002, 11 mars 2013 ; *Mémoire amicus curiae sur trois questions concernant l'article 78 de la constitution de la république de Moldova*, avis no. 627/2011, CDL-AD(2011)014, 4 juillet 2011 ; Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008, Avis no. 484/2008, CDL-AD(2008)022, 4 novembre 2008 ; Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007, Avis no. 455/2007, CDL-AD(2007)040, 17 décembre 2007.

<sup>2303</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)*, Avis no. 907/2017, CDL-AD(2018)008, 19 mars 2018 ; Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no 901/2017, CDL-AD(2017)027, 11 décembre 2017 ; Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, Avis no. 884/2017, CDL-AD(2017)012, 19 juin 2017.

<sup>2304</sup> El porcentaje de votos que reciben las candidaturas determina de manera proporcional el número de escaños que se le otorgan. Las candidaturas no necesitan obtener mayoría relativa en ningún distrito electoral para poder tener representación.

<sup>2305</sup> Sistema electoral en el que el votante puede elegir un único candidato de entre los que se presenten, proclamándose ganador aquel que reciba el mayor número de votos. También se le conoce por su nombre inglés "first-past-the-post". Para mayor información véase: CEC, *Electoral Code*, art. 79.3.

<sup>2306</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 79.1.

<sup>2307</sup> *Ibid.*, art. 95.2.

<sup>2308</sup> *Ibid.*, art. 80.2.

Aunque la CdV y la OSCE/ODIHR determinaron que la elección del sistema electoral era una decisión soberana de cualquier Estado, se mostraron igualmente reticentes por este cambio de sistema subrayando que, en el contexto en el que se encontraba Moldavia, la reforma propuesta podría tener un efecto negativo a nivel de la circunscripción porque los candidatos independientes podrían desarrollar vínculos con empresarios u otros actores que miraran sólo por sus propios intereses o podrían dejarse influir por ellos, recomendando finalmente no cambiar el sistema electoral<sup>2309</sup>.

En cuanto al sistema de asignación de escaños, fue la PACE la primera en señalar en su informe electoral de 2010 que las autoridades moldavas habían cambiado dicho sistema poco antes de la fecha de las elecciones. Así pues, señaló que la asignación de escaños según la fórmula D'Hondt no sólo favorecía a los partidos que habían obtenido el mayor número de votos, sino que había sido reemplazada por un método que ofrecía unas ventajas significativas a los partidos pequeños<sup>2310</sup>.

A pesar de la numerosa normativa, la CEC no tuvo en cuenta las lagunas existentes en determinadas áreas<sup>2311</sup> y tampoco aclaró los elementos del proceso electoral, generando una gran incertidumbre e incluso interpretaciones contradictorias de la legislación aplicable<sup>2312</sup>.

El marco legal moldavo ha estado (y sigue estando) sujeto a frecuentes enmiendas. Por un lado, las enmiendas al Código electoral de 2019 y 2020 introdujeron la prohibición de hacer campaña durante la jornada electoral y el día anterior (la ley del silencio), permitieron realizar donaciones privadas desde el extranjero, prohibieron la contratación pública para las entidades que hicieran donaciones, establecieron un límite para los fondos de campaña de un candidato y otorgaron a la CEC más responsabilidades en la organización del voto en el extranjero. Baste indicar, por ejemplo, que los cambios de 2019 a la Ley de Partidos Políticos fueron seguidos de modificaciones

---

<sup>2309</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR : *Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)*, CDL-AD(2018)008, op. cit., §§ 14, 21 ; Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, CDL-AD(2017)012, op. cit., § 14 ; European Parliament, *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Moldova (2017/2281(INI))*, § 4; Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, §5.8: “*las leyes adoptadas al término de un procedimiento público, y los reglamentos serán objeto de una publicación, que es la condición de su aplicabilidad. Esos textos serán accesibles a todos*”; Documento de Moscú de la OSCE de 1991, § 18.1: “*La legislación se formulará y adoptará como consecuencia de un proceso público que refleje la voluntad popular, directamente o mediante representantes electos*”.

<sup>2310</sup> Véase: PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Moldova (28 November 2010)*, Doc. 12476, 24 January 2011, §64.

<sup>2311</sup> Por ejemplo: la recopilación y verificación de firmas, el registro de los candidatos, la financiación de las campañas, la cobertura de los medios, la acreditación de los observadores y la identificación de los electores.

<sup>2312</sup> A modo de ejemplo, el 8 de noviembre 2016, la CEC adoptó la decisión por la que en la segunda vuelta electoral se aplicaron las mismas reglas que en la primera vuelta electoral pero sólo a los aspectos siguientes: la campaña electoral en los medios de comunicación, la participación de ciudadanos residentes en Transnistria, el voto en el extranjero con documentos caducados, o de aquellos electores sin domicilio o incluso sin residencia, lo que creó mayor confusión.

técnicas en 2020; el nuevo Código administrativo (en vigor desde el 1 de abril de 2019) introdujo cambios en el sistema de resolución de disputas electorales. Por otro lado, las enmiendas al Código electoral de julio de 2020 introdujeron cambios en el proceso de establecimiento de los colegios electorales su composición de estos en el extranjero. Si bien estas enmiendas introdujeron mejoras de acuerdo con las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>2313</sup>, también contenían aspectos que debían revisarse para mejorar su conformidad con las obligaciones internacionales<sup>2314</sup>. Sin embargo, muchas otras enmiendas iniciadas antes de esta elección<sup>2315</sup> quedaron pendientes de aprobación en el parlamento. Además, si bien todos estos cambios eran bienvenidos, su introducción en una fecha tan cercana a la jornada electoral sólo podía desaconsejarse. Así, el código de buenas prácticas en materia electoral recomienda no cambiar los elementos básicos de la ley electoral<sup>2316</sup> a menos de un año antes de una elección<sup>2317</sup>. A mayor abundamiento, cualquier enmienda al código electoral puede considerarse problemática si los cambios que introduce afectan a las elecciones. Por ello toda reforma debe realizarse con la suficiente antelación para no ocasionar ningún tipo de problema<sup>2318</sup>. Esto contrasta con lo sucedido en las elecciones locales de 2020, ya que las enmiendas al código electoral de 2020 fueron directamente aplicables a los comicios locales.

Conviene señalar que el principio de estabilidad de la ley electoral es esencial para garantizar la confianza en el proceso electoral y excluir cualquier ápice de duda a una posible manipulación del marco legislativo electoral. Sin embargo, este principio quedó en entredicho con algunas de las medidas y enmiendas adoptadas como la organización de un referéndum el mismo día en el que se celebraban las elecciones parlamentarias, la eliminación de la prohibición de hacer campaña el día de la jornada electoral y el día anterior y su restauración posterior, la eliminación de la restricción

---

<sup>2313</sup> Definiciones sobre campaña electoral, precisiones sobre el calendario de la campaña en la segunda vuelta, disposiciones para evitar la utilización abusiva de recursos administrativos, sanciones en caso de violación de la normativa de la campaña, personas habilitadas a interponer recursos, plazos concretos para los recursos. Para mayor información véase: Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi no. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de média audiovisuels*, Avis no. 996/2020, CDL-AD(2020)027, 8 octobre 2020, §12.

<sup>2314</sup> Ibid., §§ 14, 15.

<sup>2315</sup> En julio de 2020, el parlamento aprobó en primera lectura un proyecto de ley de enmienda del Código electoral, del Código administrativo y del Código audiovisual. En su dictamen conjunto urgente, la CdV y la OSCE/ODIHR concluyeron que “el borrador incluye algunas mejoras y aborda varias recomendaciones anteriores de la ODIHR, de la PACE y de la CdV”, pero también señalaron preocupaciones sobre “el apresurado procedimiento de redacción y la falta de transparencia del proceso”. Para mayor información véase : Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi n°. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*, Avis n° 996/2020, CDL-PI(2020)011, 19 août 2020, §§ 11, 12.

<sup>2316</sup> Relacionado por ejemplo al sistema electoral, composición de la administración electoral o incluso delimitación de las circunscripciones electoral)

<sup>2317</sup> Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, §II. 2.b).

<sup>2318</sup> Council of Europe-Venice Commission, *Interpretative declaration on the stability of the electoral law*, CDL-AD(2005)043, 20 December 2005, § II.5.

de campaña dentro de los 100 metros del colegio electoral y manteniendo la restricción sólo para los locales de las mesas de votación y la entrada a las mesas de votación<sup>2319</sup>.

El Código Electoral se modificó por última vez en julio de 2020, otorgándosele al CEC mayores responsabilidades para organizar el voto en el extranjero. Las enmiendas sustanciales iniciadas antes de estas elecciones están pendientes en el parlamento<sup>2320</sup>.

En el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2005 los observadores electorales solicitaron que, como regla general, se aplicaran las recomendaciones conjuntas de la CdV y de la OSCE/ODIHR y que se aclararan las disposiciones para la acreditación de observadores internacionales. Apreciamos que en lugar de una recomendación, esta premisa podría considerarse como un desiderátum de los observadores electorales debido a su amplia formulación. El código electoral fue modificado e introdujo la figura del reglamento de acreditación de observadores, instrumento aprobado en 2006 por la CEC, que recoge las disposiciones relativas a la acreditación de los observadores internacionales. Por ello, a pesar de que la segunda parte de la recomendación se cumplió de manera completa, esta recomendación sólo puede considerarse cumplida parcialmente, ya que, a pesar de que algunas de las recomendaciones conjuntas de la CdV y de la OSCE/ODIHR hayan sido tenidas en cuenta en Moldavia, otras muchas no lo han sido<sup>2321</sup>.

En las elecciones locales a gobernador de Gagauzia de 2006<sup>2322</sup> los observadores señalaron dos RE<sup>2323</sup>. La primera solicitó que las enmiendas a la legislación se llevaran a cabo antes de las elecciones, previa presentación de las mismas a la CdV antes de su adopción; mientras que la segunda solicitó que se evitaran cambios en la práctica electoral entre ambas vueltas. A la luz de la práctica nacional, puede afirmarse que la primera recomendación ha sido cumplida de manera total. Así, la CdV juntamente con la OSCE/ODIHR efectúa dictámenes jurídicos de la legislación moldava antes de que se celebren las elecciones, previa solicitud de las autoridades nacionales. La segunda recomendación no se cumplió de manera total, ya que en más de una ocasión se efectuaron cambios entre ambas vueltas electorales. Un claro ejemplo lo tenemos cuando el 8 de noviembre de 2016 la CEC adoptó una decisión por la que aplicaba en la segunda vuelta electoral las mismas

---

<sup>2319</sup> Promo-Lex, *Report no.1: Observation mission Parliamentary elections of 24 February 2019*, Monitoring period 27-July -10 December 2018, Chisinau, 2018, p. 5.

<sup>2320</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 1.

<sup>2321</sup> A modo de ejemplo de recomendación no tenida en cuenta destaca: los candidatos independientes al cargo de alcalde necesitan 5% de firmas de apoyo, los candidatos independientes al consejo municipal necesitan 2% de firmas de apoyo mientras que la práctica internacional (concretamente el código de buenas prácticas) sólo solicita el 1% de firmas de los electores en el distrito en cuestión.

<sup>2322</sup> Elección del Bashkan (Gobernador) de Gagauzia, observada los días 3 y 17 de diciembre de 2006. Para mayor información véase: The Congress, *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, Report CG(13)43.

<sup>2323</sup> The Congress, Recommendation 213 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, §§ 4b, 4f.

reglas que en la primera vuelta, pero sólo para determinados aspectos concretos, creando mayor confusión entre el electorado y los actores políticos.

Fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores electorales en el marco de las elecciones locales en Moldavia de 2007<sup>2324</sup>. En primer lugar, los observadores del Congreso solicitaron que se preparara un informe de seguimiento sobre la democracia local y regional en Moldavia y prestar atención a la evaluación de un conjunto de leyes. Esta recomendación se cumplió de manera total, ya que el Congreso efectuó dicho informe en 2012<sup>2325</sup>. En segundo lugar, los observadores de la OSCE/ODIHR, solicitaron que se revisara a fondo el código electoral para que se abordaran las eventuales inconsistencias e imprecisiones existentes en el mismo. Esta recomendación se cumplió de manera parcial, ya que, si bien se realizaron numerosas enmiendas al código electoral, éste es un instrumento en constante proceso de modificación que contiene todavía hoy serias inconsistencias contrarias a las prácticas y obligaciones internacionales, cuyo incumplimiento nos permite calificarlo de parcial. Los observadores, también solicitaron la traducción al ruso del código electoral, habida cuenta de la considerable comunidad de habla rusa en el país. Esta recomendación se cumplió en su totalidad, ya que la página web de la CEC muestra la traducción<sup>2326</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2009 destacan tres recomendaciones<sup>2327</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que las autoridades de Moldavia diesen seguimiento a las recomendaciones incluidas en los dictámenes conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR de los años 2007 y 2008<sup>2328</sup>. Conviene señalar que en 2009 el código electoral fue modificado para introducir mejoras significativas, algunas de ellas identificadas en los dictámenes conjuntos. En este sentido, se redujo el porcentaje para obtener un escaño en el parlamento (se pasó de un umbral del 6% al 5%) y se modificó el umbral de representación parlamentaria (pasando del 50% al 33% más uno)<sup>2329</sup>. Si bien las recomendaciones incluidas en los dictámenes conjuntos de los años 2007

---

<sup>2324</sup> The Congress, Resolution 246 (2007) *Local elections in the Republic of Moldova (observed on 3 and 17 June 2007)*, 21 November 2007, § 4a); OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, 21 September 2007, XVI. Recommendations, §§ 1, 2.

<sup>2325</sup> The Congress, *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, 13 March 2012.

<sup>2326</sup> Véase: Central Electoral Commission, disponible en <https://a.cec.md/en/laws-2779.html> [consultado el 2 de enero de 2022].

<sup>2327</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§1, 2, 3.

<sup>2328</sup> Estos dictámenes conjuntos trataron una serie de temas que no fueron introducidos en la legislación, tales como: restricciones al derecho a presentarse como candidato, procedimiento de impugnación que no ha sido tratado y puede dar lugar a problemas futuros, la renuncia a una de las nacionalidades de aquellos que se presentan (y son electos) a las elecciones como candidatos, inexactitud de las listas electorales, el censo electoral electrónico o el voto de los ciudadanos moldavos que viven en el extranjero. Véase: Commission de Venice-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008*, Avis no. 484/2008, CDL-AD(2008)022, 4 novembre 2008 ; Commission de Venice-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007*, Avis no. 455/2007, CDL-AD(2007)040), 17 décembre 2007.

<sup>2329</sup> Véase: APCE, *Observation des élections législatives anticipées en République de Moldova (29 juillet 2009)*, Doc. 12009, 14 septembre 2009, §§ 17, 18.

y 2008 no fueron tenidas en cuenta por las autoridades moldavas de manera inmediata en el código electoral, constatamos que sí fueron consideradas en posteriores reformas legislativas del código electoral yendo incluso hasta el año 2020. Es por este motivo por el que se puede afirmar que esta recomendación ha sido cumplida de manera parcial, a pesar de que las enmiendas al código electoral no sean lo satisfactorias que deberían ser a la luz de las obligaciones internacionales.

En segundo lugar, los observadores recomendaron que se aclarase quién debía ser el órgano responsable del recuento de los votos, según lo estipulado en la reforma electoral de 2008<sup>2330</sup>. Esta recomendación se vio cumplida completamente a través de las diferentes enmiendas que dieron como resultado el actual art. 65.3 del código electoral<sup>2331</sup>. Finalmente, los observadores recomendaron que se modificara el código electoral para introducir las disposiciones reguladas por la CEC sobre el voto múltiple y los documentos necesarios para votar. Esta recomendación se vio cumplida íntegramente, ya que el código electoral se modificó introduciéndose dicha información<sup>2332</sup>.

Tres fueron también las recomendaciones identificadas por los observadores en las elecciones parlamentarias anticipadas de 2009<sup>2333</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que se revisara el código electoral para adoptar las diferentes enmiendas al mismo y eliminar así las posibles inconsistencias y lagunas identificadas en los informes electorales y en los dictámenes conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>2334</sup>. Esta recomendación se repitió en las elecciones locales de 2011. Esta recomendación se considera cumplida parcialmente porque el código electoral fue modificado a la luz de dichos dictámenes conjuntos eliminando así las posibles lagunas existentes. El cumplimiento no puede considerarse total porque no todas las propuestas de enmienda y las lagunas identificadas en los informes se tuvieron en cuenta. En segundo lugar, los observadores electorales recomendaron que el Ministerio de justicia no suspendiera, por medio de un proceso judicial, a un partido político que no hubiese participado en dos elecciones

---

<sup>2330</sup> Las enmiendas al Código Electoral de 2008 introdujeron una disposición según la cual, en caso de desacuerdo con los resultados preliminares, los contendientes electorales podían presentar una solicitud de recuento de votos a la autoridad responsable de la validación de los resultados. Sin embargo, dicha disposición no proporcionaba ni los requisitos procedimentales ni tampoco informaba de los motivos para solicitar un recuento. Véase: CEC, *Electoral Code*, 2008, art. 60.

<sup>2331</sup> Según este artículo, en caso de desacuerdo con los resultados preliminares, y antes de que los órganos competentes validen los resultados, los candidatos podrán presentar una solicitud a estos mismos órganos solicitando el recuento de votos. El órgano facultado para validar dichos resultados electorales ordenará el recuento basándose en determinadas causas que pudieran haber afectado los resultados de la elección, y dispondrá de hasta 7 días naturales desde la adopción de la decisión del recuento. Serán los órganos electorales los encargados en realizarlo, sustituyéndose los órganos electorales culpables de un posible fraude. La Comisión Central Electoral aprobará el procedimiento general de este recuento por medio de una decisión.

<sup>2332</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 58.4.

<sup>2333</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, Warsaw, 14 October 2009, XV. Recommendations, §§ 1, 2 ; APCE, *Observation des élections législatives anticipées en République de Moldova (209 juillet 2009)*, Doc. 12009, 14 septembre 2009, § 73.

<sup>2334</sup> Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, local elections (5 and 19 June 2011)*, Warsaw, 28 November 2011, XVII. Recommendations, § 1.



parlamentarias consecutivas tal y como preconizaba la ley de partidos políticos de 2008<sup>2335</sup>. Esta recomendación se cumplió íntegramente porque la ley de partidos políticos se modificó por ley en el año 2010 en tal sentido<sup>2336</sup>. Finalmente, los observadores solicitaron que el parlamento reforzara su cooperación con la comisión de seguimiento de la PACE, aspecto éste que se cumplió de manera completa a la luz de las 26 visitas del comité de seguimiento desde 1998, de sus múltiples informes y de las declaraciones de los correlatores y del propio comité de seguimiento de la PACE<sup>2337</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010, tres recomendaciones fueron identificadas por los observadores<sup>2338</sup>. En primer lugar, se recomendó que tras las elecciones locales de 2011 se revisara el código electoral para eliminar toda inconsistencia con el resto de leyes, recomendación que fue cumplida de manera parcial, ya que, si bien se modificó la legislación electoral, ésta no eliminó todas las inconsistencias identificadas ni en los informes electorales ni en los dictámenes de la CdV. En segundo lugar, los observadores recomendaron la creación de sanciones en la normativa electoral para aquellos candidatos electorales que incumplieran la normativa. Esta recomendación fue cumplida en su totalidad, ya que la normativa electoral introdujo medidas intermediarias tanto administrativas como penales, adicionales a las ya existentes -las advertencias y la cancelación del registro de candidatos-, en caso de violación del código electoral<sup>2339</sup>. Finalmente, los observadores recomendaron que la legislación detallase la cantidad mínima de espacio suficiente a disposición de cada candidato electoral para fijar sus carteles, recomendación ya identificada en las elecciones parlamentarias de 2005, y en las elecciones locales de 2007. Esta recomendación encontró un desarrollo legislativo en el código electoral que fue modificado en consecuencia, estipulando que cada candidato contaría con al menos un metro cuadrado de espacio para su cartel<sup>2340</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2011, los observadores emitieron cuatro recomendaciones<sup>2341</sup>. En primer lugar, los observadores del Congreso solicitaron que se examinaran formas para que el Congreso, junto con otros órganos del CdE, ayudara a Moldavia a mejorar la administración electoral y fortalecer la democracia local y regional<sup>2342</sup>. Esta

---

<sup>2335</sup> Official Gazette, *Law on Political Parties of the Republic of Moldova as of February 2008*, art. 22.2.c).

<sup>2336</sup> La letra c) del art. 22.2 de la Ley de Partidos políticos fue excluida de dicha ley por medio de la Ley No. 81 del 7 de mayo de 2010. Para mayor información véase: Official Gazette, *Law on political parties of the Republic of Moldova no. 294 from 21 December 2007 (as amended by law 192 on the prohibition of the use of communist symbols*, 12 July 2012).

<sup>2337</sup> Para mayor información véase: PACE, Committee on the honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Monitoring Committee: work overview*, AS/Mon/Inf (2020) 12, 15 June 2020, p. 23-26.

<sup>2338</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, §§ 6, 7, 8.

<sup>2339</sup> CEC, *Election Code*, arts. 75, 76, 77.

<sup>2340</sup> *Ibid.*, art. 1 (vocablo: lugar habilitado para los posters).

<sup>2341</sup> The Congress, Resolution 329 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 19 October 2011, § 5b); OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, local elections (5 and 19 June 2011)*, *op. cit.*, XVII. Recommendations, §§ 7, 8, 9.

<sup>2342</sup> The Congress, Resolution 329 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 19 October 2011, § 5. b).

recomendación puede considerarse completamente cumplida gracias no sólo a los proyectos de cooperación desarrollados por el CdE a través del Congreso<sup>2343</sup> y de la división de asistencia electoral<sup>2344</sup> sino gracias también a las múltiples actividades desarrolladas por el CdE en Moldavia para desarrollar la democracia local y regional, como por ejemplo, los informes de seguimiento de la Carta europea de autonomía local o las actividades intergubernamentales<sup>2345</sup>. Por otra parte, los observadores electorales de la OSCE/ODIHR recomendaron que el personal militar en servicio tuviese derecho a votar en las elecciones locales. Lamentablemente esta recomendación no fue tomada en cuenta<sup>2346</sup>, considerándose una restricción contraria a la normativa internacional que prevé el sufragio universal para todos los ciudadanos adultos<sup>2347</sup>.

De la misma manera, los observadores electorales recomendaron que la ley resolviera la ambigüedad relacionada con los requisitos de residencia<sup>2348</sup>, recomendación repetida en el marco de las elecciones locales de 2015<sup>2349</sup>. Conviene no olvidar que dichos requisitos eran poco claros creando una gran confusión porque no indicaban qué tipo de residencia (bien la permanente o bien la temporal) era decisiva para determinar dónde podía el elector ejercer su derecho de sufragio. Así pues, el código electoral definió primero qué debía entenderse por residencia y por domicilio<sup>2350</sup> para posteriormente determinar que el derecho de voto se ejercería en aquella localidad donde el elector tuviera su domicilio, esto es su residencia permanente. Sin embargo, si un elector disponía tanto de domicilio como de residencia, ejercería su derecho de sufragio en aquella localidad en la que tuviera su residencia<sup>2351</sup>. A pesar de la confusión que generaron estos conceptos, Moldavia hizo caso omiso a esta recomendación<sup>2352</sup>.

Finalmente, los observadores recomendaron que se modificara el código electoral para dar más detalles sobre la preparación y la celebración la segunda vuelta electoral<sup>2353</sup>. A tenor de lo anterior,

---

<sup>2343</sup> Council of Europe, Project: “*Reinforcing the culture of dialogue and consultation of local authorities in the Republic of Moldova*”. Para mayor información véase: [https://www.coe.int/en/web/congress/republic-of-moldova#%2273221396%22:\[1\]](https://www.coe.int/en/web/congress/republic-of-moldova#%2273221396%22:[1])

<sup>2344</sup> Council of Europe, Project: “*Improving electoral practice in the Republic of Moldova*”. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/republic-of-moldova> [consultado el 6 de enero de 2022].

<sup>2345</sup> Para mayor información véase: Monitoring Committee of the Congress of local and Regional Authorities of the Council of Europe (Disponible en: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)) y European Committee on Democracy and Governance (CDDG) (Disponible en: [www.coe.int/cddg](http://www.coe.int/cddg)).

<sup>2346</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 134.1.

<sup>2347</sup> *Documento de Copenhague de la OSCE* de 1990, § 7.3.

<sup>2348</sup> The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova* (5 June 2011), 20 October 2011, §§ 11. b); OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, local elections (5 and 19 June 2011)*, op. cit., XVII. Recommendations, §§ 8.

<sup>2349</sup> The Congress, Recommendation 378 (2015) *Observation of local elections in the Republic of Moldova (14 June 2015)*, 21 October 2015, §§6.1, 6.2.

<sup>2350</sup> Según el código electoral, la residencia es el lugar de residencia temporal de una persona, confirmado en su documento de identidad, mientras que el domicilio era el lugar de residencia permanente de una persona, confirmado en su documento de identidad. Véase: CEC, *Electoral Code*, art. 1.

<sup>2351</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 9.

<sup>2352</sup> Compruébese que la versión del código electoral del año 2007 es similar a la de 2020.

<sup>2353</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, § 9.

el código electoral no incluyó disposiciones concretas sobre la celebración de la segunda vuelta lo que provocó más de un problema a las autoridades electorales a la hora de informar a los electores sobre cuándo y dónde debían votar o qué censo utilizar. El 19 de agosto de 2020, la CdV y la ODIHR emitieron un dictamen conjunto urgente que, además de cuestionar la transparencia del proceso, informó de que el borrador de enmienda incorporaba algunas mejoras, entre otras, unas aclaraciones sobre los plazos de campaña durante la segunda vuelta electoral<sup>2354</sup>, incorporación que introdujo una gran claridad en la normativa de la campaña. A pesar del avance positivo avalado por el último dictamen conjunto del año 2020, no puede afirmarse que esta recomendación haya sido tenida en cuenta porque desconocemos si finalmente se adoptó.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014 destacan tres RE<sup>2355</sup>. La primera recomendación, repetida en las elecciones locales de 2015 y que no ha sido tenida en cuenta, invitaba a que se revisara íntegramente el marco legal con la finalidad de eliminar cualquier inconsistencia, ambigüedad y contradicción existente entre el Código electoral y otras leyes<sup>2356</sup>. La segunda recomendación invitaba a que se modificase el marco legal para que, en primer lugar, se protegiese el derecho de voto de acuerdo con los compromisos y obligaciones internacionales; en segundo lugar, se revisaran las disposiciones normativas que limitan la capacidad legal para ejercer el derecho de voto; y, en tercer lugar, que se redujesen las limitaciones al derecho a presentarse a cargos públicos, limitación a la que está sometido, entre otros, el personal militar. El cumplimiento global de esta segunda recomendación es parcial porque no podemos certificar que las tres recomendaciones indicadas han sido cumplidas en su totalidad. Si bien, como ya ha sido señalado anteriormente, el código electoral fue modificado en varias ocasiones acomodándolo a los compromisos y obligaciones internacionales, podemos afirmar que sigue limitando la capacidad legal para ejercer el derecho de voto y el derecho de sufragio pasivo. Esto nos conduce a afirmar que la protección al derecho de voto es parcial. La tercera recomendación solicitó que se verificasen las firmas de apoyo y los requisitos para inscribir a los candidatos independientes para que estos estuviesen en igualdad de condiciones que cualquier otro contendiente. El cumplimiento de esta recomendación fue parcial, ya que, si bien el código electoral se modificó de tal manera para que la verificación de firmas se realizara en cinco días y las listas de firmas se presentaran hasta 30 días antes de la elección para poder inscribir a dichos candidatos<sup>2357</sup>, el nivel de firmas exigido a los candidatos independientes seguía siendo extremadamente elevado (5% a los candidatos que se presentan a las elecciones locales cuando el Código de buenas prácticas solicita

---

<sup>2354</sup> Council of Europe-Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Urgent joint opinion on draft law no. 263 amending the electoral code, the contravention code and the code of audiovisual media services*, Opinion No. 996/2020, CDL-PI(2020)011, 19 August 2020, §§ 12, 21, 40.

<sup>2355</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, Recommendations, §§ 1, 8, 9.

<sup>2356</sup> Véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, § 1.

<sup>2357</sup> CEC, *Electoral Code*, arts. 48 y 49.

1% de los votantes en la circunscripción) y además un elector sólo podía apoyar a un candidato, lo que limitaba el pluralismo político y la normativa internacional<sup>2358</sup>.

Fueron tres las RE indicadas en el marco de las elecciones locales de 2015<sup>2359</sup>, de las cuales dos fueron señaladas como prioritarias. La primera, mencionada con anterioridad, no se cumplió. Aunque la segunda recomendación solicitaba, por un lado, que las reformas legislativas se llevaran a cabo con gran anterioridad a los comicios y, por otro lado, que se reconsiderase la prohibición del uso de símbolos estatales y extranjeros, lo cierto es que tampoco se cumplió. Coincidimos al afirmar que la introducción de cambios legislativos tan cerca de las elecciones no sólo genera confusión, sino que es contraria a práctica internacional<sup>2360</sup>. Así pues, las enmiendas al código electoral del año 2015 relativas a la prohibición de símbolos son, a mi modo de ver, desproporcionadas porque son contrarias a la libertad de expresión defendida por la Constitución<sup>2361</sup> y contradicen la normativa y los compromisos internacionales<sup>2362</sup>. La tercera recomendación invitó a que se modificase la legislación para establecer una lista exhaustiva de posibles infracciones electorales y sus sanciones correspondientes, que deberían ser proporcionadas y disuasorias. Si bien, en caso de infracción de la legislación electoral, las sanciones consistían en advertencias, multas, confiscación y suspensión de fondos, así como en la cancelación de la inscripción del candidato<sup>2363</sup>, las disposiciones relativas a estas sanciones eran ambiguas, a veces contradictorias y ofrecían una gran discrecionalidad a la CEC<sup>2364</sup>. Siguiendo con este argumento, como esta situación no garantizaba el principio de seguridad jurídica, era necesario que las sanciones dejaran de ser insignificantes para convertirse en proporcionadas y disuasorias. Lamentablemente, esta recomendación tampoco se aplicó.

Los observadores electorales identificaron una única recomendación electoral en el marco de las elecciones presidenciales de 2016<sup>2365</sup>. Dicha recomendación sugirió la revisión de la ley electoral para eliminar todas las posibles lagunas y ambigüedades y tomar en consideración las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR, concretamente la recopilación y verificación de firmas, el registro de candidatos, la financiación de la campaña electoral, las sanciones por violaciones electorales, restricciones de campaña, la participación de las mujeres y la celebración de una segunda vuelta electoral. Esta misma recomendación apuntó a que en dicha revisión se

---

<sup>2358</sup> Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, § 3; Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Guidelines on political Party regulations*, § 77.

<sup>2359</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, § 1, 2, 7.

<sup>2360</sup> El Código de Buenas Prácticas en materia electoral desaconseja cambios fundamentales en las leyes electorales a menos de un año antes de las elecciones. Véase: *Código de buenas prácticas en materia electoral*, II.2.b).

<sup>2361</sup> Presidency of the Republic of Moldova, *Constitution of the Republic of Moldova*, 29 July 1994, Article 32.

<sup>2362</sup> Véase: PIDCP, art. 19.2; *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, §§ 7.7, 9.1.

<sup>2363</sup> Estas sanciones están previstas en el código electoral, en la ley de partidos políticos, el código de delitos administrativos y el código penal.

<sup>2364</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, op. cit., p. 5.

<sup>2365</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, Warsaw, 15 February 2017, XV. Recommendations, §§ 1.

tuviesen en cuenta otras leyes relacionadas con las elecciones (como el código penal) y que tal revisión se efectuase siempre antes de las siguientes elecciones. El cumplimiento parcial de esta recomendación quedó plasmado con las múltiples enmiendas al código electoral moldavo realizadas hasta el año 2020 y sugeridas a través de las recomendaciones de los dictámenes conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR, como por ejemplo las medidas para promover la participación de las mujeres, por ejemplo. Destaca por ejemplo la enmienda efectuada al código electoral en julio de 2016 en la que el nivel de debate de la misma fue insuficiente y además no proporcionó una consulta pública, aspecto éste contrario a la práctica internacional<sup>2366</sup>. En más de una ocasión, el plazo legislativo para finalizar las enmiendas no permitió revisar la legislación, generando una gran incertidumbre jurídica<sup>2367</sup>.

Fueron dos las recomendaciones que señalaron los observadores en las elecciones parlamentarias de 2019<sup>2368</sup>. La primera recomendación, similar a la única RE de las elecciones presidenciales de 2016, consistió en revisar el marco legal para eliminar cualquier inconsistencia y ambigüedad y llevar a cabo las recomendaciones de la CdV y de la OSCE/ODIHR. Esta recomendación surgió debido a las inconsistencias creadas por las enmiendas de último minuto realizadas en el código electoral<sup>2369</sup>. Destaca el cumplimiento parcial de esta recomendación porque tanto en 2019 como en 2020 se efectuaron enmiendas que afectaron al marco legal que regula la celebración de las elecciones presidenciales, pero no tuvieron en cuenta todas las recomendaciones de la CdV-OSCE/ODIHR. A modo de ejemplo, las enmiendas al Código electoral de agosto de 2019 prohibieron la posibilidad de hacer campaña durante la jornada electoral; las enmiendas de 2019 a la Ley de partidos políticos fueron seguidas de modificaciones técnicas en 2020; el nuevo Código administrativo introdujo cambios en el sistema de resolución de disputas electorales; las enmiendas del código electoral de julio de 2020 introdujeron cambios en el proceso de establecimiento de los colegios electorales. La segunda recomendación solicitó que se reconsiderasen los criterios para la creación de distritos electorales incluyendo tanto a los electores de Transnistria como a los electores en el extranjero. Aunque no se llevó a cabo una reforma legislativa en 2020 en este sentido, esta recomendación se cumplió de manera parcial debido a que, tras la reforma del código electoral, la CEC puso en marcha medidas para llevar a cabo la finalidad perseguida: que los

---

<sup>2366</sup> El párrafo 5.8 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 establece que la legislación se adoptará al final de un procedimiento público. Además, el párrafo 8 de la Observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, sobre el art. 25 PIDCP establece que “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”.

<sup>2367</sup> Por ejemplo, el artículo 181.1 del código penal moldavo no aborda la compra de votos durante las elecciones presidenciales. Las enmiendas al código penal relativas a la compra de votos en las elecciones presidenciales se aprobaron en primera lectura, pero no pudieron aprobarse porque coincidió con el proceso electoral. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p. 6.

<sup>2368</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, XVI. Recommendations, §§ 1, 8.

<sup>2369</sup> Tales como: a) el establecimiento de períodos de campaña diferentes para las elecciones parlamentarias y para el referéndum; b) la prohibición de hacer campaña electoral durante la jornada electoral, prohibición prevista en el Código de infracciones administrativas y permitida en el Código electoral.

electores en Transnistria pudiesen ejercer su derecho de voto<sup>2370</sup>. En las últimas elecciones presidenciales de 2020, la CEC informó que no esperaba que la elección se celebrase en Transnistria por no encontrarse bajo el control del gobierno. Sin embargo, sí que abrió colegios electorales en las zonas vecinas bajo control gubernamental y solicitó asistencia a las autoridades locales<sup>2371</sup>.

## b) Administración Electoral

En Moldavia existen tres tipos de comisiones electorales responsables de administrar las elecciones legislativas: la CEC, las comisiones electorales de distrito (en adelante, CED) y las comisiones de mesas de voto.

La CEC es un organismo permanente compuesto por nueve miembros que tienen un mandato de cinco años: uno de ellos está designado por el presidente de la República mientras que los ocho restantes son designados por el parlamento teniendo en cuenta la representación proporcional de la mayoría y la oposición al parlamento<sup>2372</sup>. El presidente, el vicepresidente y el secretario de la CEC son elegidos entre los miembros de la CEC por mayoría de votos de sus miembros<sup>2373</sup>. Debido a los cambios políticos durante del verano de 2019, tres miembros de la CEC, entre los que se encontraba la presidenta y la vicepresidenta, dimitieron y fueron reemplazadas<sup>2374</sup>. Actualmente todos los miembros de la CEC son varones<sup>2375</sup>. La CEC gestiona el proceso electoral y coordina las actividades de los diferentes organismos electorales. Entre otras tareas, desarrolla reglas y pautas para mejorar el proceso electoral, elabora las listas de candidatos, mantiene y actualiza el censo electoral, compila y verifica las listas electorales, desarrolla programas de formación, educación y sensibilización al elector. Sus decisiones son actos administrativos de carácter normativo que deben publicarse en su página web dentro de las 24 horas siguientes a su adopción y en el Diario Oficial del país en un plazo de cinco días<sup>2376</sup>.

Para cada elección se crean tanto las CED como las comisiones de mesas electorales. Las CED están compuestas por un número impar de miembros (entre 7 y 11) y al menos tres de ellos deben haber realizado estudios de postgrado en derecho o administración pública. La CED elige, de entre

---

<sup>2370</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 1; European Parliament, *Early Parliamentary Elections in the Republic of Moldova, Election Observation Delegation (27 - 30 July 2009)*, p. 4.

<sup>2371</sup> Durante las elecciones parlamentarias de 2019, se abrieron 47 colegios electorales para electores de Transnistria. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 7.

<sup>2372</sup> CEC, *Election Code*, art. 16.

<sup>2373</sup> *Ibid.*, art. 17.1.

<sup>2374</sup> El mandato actual de la CEC comprende desde 2016 a 2021.

<sup>2375</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, p. 8.

<sup>2376</sup> CEC, *Election Code*, art. 18.4.

sus miembros y en votación secreta, un presidente, un vicepresidente y un secretario<sup>2377</sup> para desempeñar una serie de tareas identificadas en el código electoral (art. 28). En el caso de Transnistria no se estableció un CED, pero la CEC llevó a cabo una campaña informativa para incentivar a los electores de la región a que se registraran en colegios electorales (fuera de Transnistria) donde pudiesen ejercer su derecho de voto. Por ello, se designaron colegios electorales para aquellos electores que residieran en la región de Transnistria y quieran ejercitar su derecho de sufragio. Al menos 25 días antes de las elecciones, los CED crean las comisiones de mesas de voto y tienen un número impar de miembros (entre 5 y 11)<sup>2378</sup>. Tres miembros son nombrados por los consejos locales y los demás miembros por los partidos políticos y otras organizaciones sociopolíticas representadas en el parlamento. En cualquier caso, sus miembros no deben ser concejales locales ni miembros de un partido político<sup>2379</sup>.

Mediante un sistema de información electrónico de los electores llamado “SAISE”<sup>2380</sup>, la CEC trató ciertos aspectos del proceso electoral (la verificación de los electores y la transmisión a la CEC de los resultados del conteo). Sin embargo, en las elecciones de 2014 se produjeron problemas menores de conectividad a Internet durante la jornada electoral. Un estudio del PNUD puso de manifiesto que, de los 612 colegios electorales evaluados, 432 no eran totalmente accesibles<sup>2381</sup>. Esto concuerda con las conclusiones de los observadores de la PACE y del Congreso en el marco de las elecciones de febrero y octubre de 2019, quienes destacaron problemas de accesibilidad en muchos de los colegios electorales poniendo en dificultad el acceso de las personas con algún tipo de discapacidad física<sup>2382</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2005, los observadores identificaron una batería de catorce recomendaciones<sup>2383</sup>. Para hacer más liviana su lectura, trataré el cumplimiento de todas las recomendaciones de manera conjunta. A la luz de las disposiciones del código electoral y de los informes electorales puede afirmarse que: la composición de la CEC es inclusiva, sus decisiones se publican tanto en el Diario oficial de Moldavia como en su página web<sup>2384</sup>, proporciona de manera detallada los resultados electorales que publica también en su página

---

<sup>2377</sup> Ibid., art. 28.

<sup>2378</sup> Ibid., art. 30.

<sup>2379</sup> Ibid., art. 33.

<sup>2380</sup> State Automated Information System “Elections” (SAISE por sus siglas en inglés)

<sup>2381</sup> UNDP, *Equal access for all to polling stations - Evaluation of accessibility requirements for precinct electoral bureaus of polling stations from Chisinau and Balti municipalities, Edinet, Hincesti, And Causeni districts and from Atu Gagauzia, Chisinau*, May 2019, p. 65.

<sup>2382</sup> APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc, 14859, 8 avril 2019, p. 8 ; Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §32.

<sup>2383</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; The Congress, *Report on the local by-elections in Moldova 10 and 24 July 2005*, CG/BUR (12) 34, 19 September 2005, p. 9.

<sup>2384</sup> CEC, Election Code, art. 18.5.

web<sup>2385</sup>, y es un órgano permanente que prevé su trabajo con antelación<sup>2386</sup>; se creó un registro central de electores; se modificó el código electoral para que los electores que esperaban en la cola en el momento del cierre de los colegios electorales pudiesen votar<sup>2387</sup>; se realizaron campañas de información a los votantes; se reforzó la comunicación de la CEC a órganos electorales inferiores<sup>2388</sup>; y se introdujo un plazo concreto para el establecimiento de las CED<sup>2389</sup>. Al igual que en los comicios presidenciales de 2016 y parlamentarios de 2019, y para que aquellos ciudadanos moldavos residentes en el extranjero pudiesen votar, los observadores recomendaron que las decisiones sobre el número y la ubicación de los colegios electorales en el extranjero se tomaran sobre la base de criterios claros y coherentes<sup>2390</sup>. Todas estas recomendaciones se cumplieron de manera total debido a que, al encontrarnos en una época temprana de la OE por parte de las OIGs, las RE eran básicas y fáciles de cumplir. Al hilo de lo anterior, conviene destacar dos recomendaciones que se cumplieron de manera parcial. En primer lugar, una recomendación solicitó que se modificase la ley para garantizar que los miembros de la CED procedentes del poder judicial no pudiesen actuar como jueces en funciones durante sus mandatos como miembros de la CED<sup>2391</sup>. Esta recomendación se introdujo para evitar aquellos casos de jueces que habían sido nombrados en la CED y que al mismo tiempo continuaban como jueces en sus respectivas jurisdicciones. Como la disposición del código electoral relativa al nombramiento de los miembros de la CED fue modificada sin incluir expresamente esta especificidad<sup>2392</sup>, consideramos que el cumplimiento de esta recomendación sólo puede considerarse parcial. En segundo lugar, los observadores recomendaron modificar el código electoral para dejar constancia que el apoyo de las autoridades públicas a los órganos electorales no implicaba una presencia permanente de funcionarios en los colegios electorales<sup>2393</sup>. Aunque esta recomendación no aparece explícitamente incluida en el código electoral, puede deducirse de la lectura de los informes electorales y de práctica electoral en Moldavia.

---

<sup>2385</sup> CEC, Election Code, art. 18.4.

<sup>2386</sup> Ibid., art. 21; OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, p. 6.

<sup>2387</sup> Ibid., art. 58.7.

<sup>2388</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, op. cit., p. 5.

<sup>2389</sup> CEC, Election Code, art. 28.

<sup>2390</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, § 14.

<sup>2391</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, § 6.

<sup>2392</sup> CEC, Election Code, art. 28.4.

<sup>2393</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, § 12



Las autoridades moldavas ignoraron las recomendaciones de los observadores consistentes en no llevar a cabo enmiendas legislativas antes de la elección del alcalde de Chisinau o de reducir el umbral de 3000 electores en un colegio electoral<sup>2394</sup>.

Trece fueron las RE identificadas por los observadores electorales en el marco de las elecciones locales de 2007<sup>2395</sup>. Al igual que en el caso anterior, trataré todas las recomendaciones de una vez y evaluaré su cumplimiento de manera grupal y no de manera individual. Baste señalar que algunas recomendaciones se repiten de procesos electorales anteriores. Así pues, tras las recomendaciones de los observadores, se revisó la fórmula para la representación de los partidos políticos en las comisiones electorales; la CEC anticipó lo antes posible los posibles problemas antes del período electoral<sup>2396</sup>; hizo esfuerzos para que hubiese una transmisión de información más fluida entre la CEC y el resto de las comisiones electorales; publicó los resultados preliminares y finales de las elecciones a la mayor brevedad posible en la página web de la CEC; llevó a cabo una estrategia de educación de los votantes desarrollada por medio de anuncios televisivos y de radio para que estos comprendieran el proceso electoral; continuó observando la situación de la democracia local y regional en Moldavia; el Congreso organizó una MOE preelectoral y adoptó las medidas necesarias para ayudar a las autoridades moldavas a cumplir las recomendaciones<sup>2397</sup>. Todas ellas se cumplieron de manera total. Por otro lado, tras las recomendaciones de los observadores, la CEC comenzó a evaluar las disposiciones legales relacionadas con la financiación de las campañas electorales<sup>2398</sup>, formó a los miembros de las diferentes comisiones electorales<sup>2399</sup>, ubicó fuera de los edificios de la administración local las CED y les dotó de medios materiales y humanos y recursos financieros<sup>2400</sup>. El cumplimiento de estas recomendaciones fue parcial<sup>2401</sup>, ya que algunas de ellas no sólo se repitieron literalmente en posteriores informes electorales, argumento éste que

---

<sup>2394</sup> The Congress, *Report on the local by-elections in Moldova 10 and 24 July 2005*, CG/BUR (12) 34, 19 September 2005, p. 9; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 9.

<sup>2395</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, §§ 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10; The Congress, Resolution 232 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, §§ 3a), 3b), 3c); The Congress, Resolution 246 (2007) *Local elections in the Republic of Moldova (observed on 3 and 17 June 2007)*, 21 November 2007, § 4b), 4c).

<sup>2396</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, p. 7.

<sup>2397</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, p. 7; The Congress, Resolution 232 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, §§ 3a), 3b), 3c); The Congress, Resolution 246 (2007) *Local elections in the Republic of Moldova (observed on 3 and 17 June 2007)*, 21 November 2007, § 4b), 4c).

<sup>2398</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, p. 6.

<sup>2399</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., XVIII. Recommendations, p. 5; The Congress, Recommendation 213 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, §§ 4g.

<sup>2400</sup> *Ibid.*, § 4h.

<sup>2401</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, §§ 6, 7, 8, 10.

nos conduce a pensar que su cumplimiento no fue del todo efectivo, sino que algunos informes electorales describieron la persistencia de dichas irregularidades<sup>2402</sup>. Conviene subrayar, sin embargo, el trabajo tenaz y constante de la CEC que, con el paso del tiempo, no sólo ha elaborado manuales de formación dirigidos a los miembros de las diferentes comisiones electorales describiendo los procedimientos a seguir durante la jornada electoral, sino que también ha desarrollado de manera eficaz y considerable su página web<sup>2403</sup>. A mayor abundamiento, la CdV no analizó la compatibilidad de la ley de unidad territorial de Gagauzia con el código electoral, quedando incumplida esta recomendación<sup>2404</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de abril de 2009, los observadores identificaron siete recomendaciones<sup>2405</sup>. Teniendo en mente dichas recomendaciones, la CEC redactó sus decisiones y reglamentos de manera más clara eliminando posibles discrepancias; dejó de responder los recursos electorales por medio de memorandos y cartas; simplificó y reforzó su comunicación con las demás comisiones electorales; publicó los resultados electorales en su página web; y formó al personal de la administración electoral haciendo hincapié en el proceso de recuento y tabulación. Todas estas recomendaciones tuvieron un cumplimiento completo<sup>2406</sup>. A pesar de que la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del proceso electoral haya sido uno de los objetivos que se marcó la CEC, puede considerarse parcial el cumplimiento de esta recomendación<sup>2407</sup>, ya que existen todavía motivos de preocupación con los certificados de ausencia y los protocolos de conteo.

Tres meses más tarde, en el marco de las elecciones parlamentarias de julio de 2009, dos RE adicionales relacionadas con la actividad de la CEC fueron señaladas<sup>2408</sup>. Los observadores recomendaron que, por un lado, tanto las decisiones como los reglamentos adoptados por la CEC

<sup>2402</sup> Le Congrès, *Elections locales en Moldova (5 juin 2011)*, 27 septembre 2011, p. 9.

<sup>2403</sup> APCE, *Observation des élections législatives anticipées en République de Moldova (29 juillet 2009)*, op. cit., § 30; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., p. 5; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, p. 8; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Local Elections in the Republic of Moldova (5 and 19 June 2011)*, Warsaw, 28 November 2011, p. 11; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §20 ; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Interim Report (22 September- 8 October 2020)*, 12 October 2020, p. 4.

<sup>2404</sup> The Congress, Resolution 232 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, § 3d).

<sup>2405</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., XVIII. Recommendations, §§ 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

<sup>2406</sup> Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 25; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 7; PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, Doc. 12379, 4 October 2010, § 65; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., p. 7.

<sup>2407</sup> Ibid., § 9.

<sup>2408</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, Warsaw, 14 October 2009, XV. Recommendations, §§ 3, 4.

fuesen precisos y se transmitieran a los órganos interesados y, por otro lado, que se adoptasen las medidas necesarias para transferir los materiales y resultados electorales desde las comisiones electorales a la CEC. A la luz de la legislación, ambas pueden considerarse como cumplidas en su totalidad<sup>2409</sup>.

Cuatro fueron las RE identificadas por los observadores, en el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2010<sup>2410</sup>, de las que dos ya tratamos con anterioridad<sup>2411</sup>. Los observadores recomendaron que los electores tuviesen los documentos necesarios para ejercer su derecho de voto y evitar así cualquier abuso y que se dotase a los colegios electorales de material y equipos apropiados. A la luz de los informes electorales podemos afirmar que estas recomendaciones se cumplieron parcialmente<sup>2412</sup>.

Los observadores identificaron una batería de once recomendaciones en las elecciones locales de 2011<sup>2413</sup>. Aunque trataré estas recomendaciones en grupo, conviene señalar que seis recomendaciones se repiten en procesos electorales anteriores y posteriores<sup>2414</sup> y por lo tanto no me detendré en ellas. Tras las recomendaciones de los observadores, la CEC publicó en su página web información sobre los diferentes candidatos, emitió una instrucción sobre la instalación de los colegios electorales y el tamaño de los locales de voto, otra instrucción para determinar la coherencia de los aspectos a tener en cuenta en esta elección, tuvo en cuenta las recomendaciones de la CdV por las que la oposición debía estar representada en la CEC y se determinó el sistema de remuneración de los miembros de la administración electoral. Las autoridades moldavas dieron cumplimiento total a estas recomendaciones<sup>2415</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014 apreciamos dos RE<sup>2416</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que la CEC tratase de manera más efectiva y con la mayor brevedad posible posibles ambigüedades en la legislación electoral. En su calidad de órgano responsable de la organización electoral, la CEC siguió con detenimiento el proceso legislativo nacional de manera que, en caso de encontrar alguna disposición ambigua o alguna laguna legislativa, pudiese

---

<sup>2409</sup> CEC, *Election Code*, arts. 18, 67.2.

<sup>2410</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, §§ 4, 5, 9, 10.

<sup>2411</sup> *Ibid.*, §§ 4, 5. Concretamente, fijar unos criterios claros para determinar colegios electorales en el extranjero y la claridad de las decisiones de la CEC

<sup>2412</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 8; The Congress, Recommendation 378 (2015) *Observation of local elections in the Republic of Moldova (14 June 2015)*, 21 October 2015, § 43; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 21.

<sup>2413</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, local elections (5 and 19 June 2011)*, *op. cit.*, XVII. Recommendations, §§ 3, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 20 October 2011, §§11. e), 11.g).

<sup>2414</sup> *Ibid.*, §§ 3, 10, 11, 12, 13. La recomendación § 14 aparece repetida en las elecciones locales de 2015.

<sup>2415</sup> *Ibidem.*, §§ 5, 15, 16, 17.

<sup>2416</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, *op. cit.*, Recommendations, § 3, 10.

redactar una decisión que colmara dicha laguna. Sin embargo, en más de una ocasión la CEC no ha efectuado ningún tipo de acción (por ejemplo, en materia de financiación de campañas, impugnaciones y acceso de personas con discapacidad)<sup>2417</sup>, de ahí que podamos determinar el cumplimiento parcial de esta recomendación. La segunda recomendación, relativa a los colegios electorales en el extranjero, ya fue tratada con anterioridad.

Cuatro recomendaciones fueron identificadas por los observadores en el marco de las elecciones locales de 2015<sup>2418</sup>. En primer lugar, señalaron que la CEC debería anticipar los posibles problemas y notificar sus decisiones de tal manera que las partes interesadas estuviesen suficientemente informadas de todos los procedimientos durante el proceso. A tenor de lo anterior conviene destacar que la buena organización y el concienzudo funcionamiento de la CEC fue destacado por las diferentes MOEs que no hicieron sino alabar y reconocer su trabajo<sup>2419</sup>. El propio código electoral regula todas las funciones desempeñadas por la CEC<sup>2420</sup>, determina que sus reuniones se llevan a cabo de manera colegiada, abiertas al público y a los medios de comunicación y se retransmiten en directo en su página web. De la misma manera sus decisiones también se publican<sup>2421</sup>. En este sentido, puede afirmarse que el cumplimiento de esta recomendación es íntegro. En segundo lugar, si bien los observadores recomendaron que se modificase el mecanismo de nombramiento de los miembros de la CEC para reducir la influencia de la mayoría parlamentaria, tras el análisis del código electoral, podemos afirmar que esta recomendación, aunque interesante, no ha sido cumplida por las autoridades moldavas. Los observadores recomendaron igualmente mejoras en los protocolos de entrada de datos y de transmisión de resultados del sistema SAISE. Carecemos de información suficiente traducida al inglés para poder efectuar una evaluación del cumplimiento de esta recomendación. Finalmente, se recomendó que las autoridades revisaran cualquier posible contradicción existente entre el Código electoral y la Ley de protección de datos personales relacionada con el procesamiento de datos personales con fines electorales, recomendación cumplida en su totalidad tras la petición efectuada por la CEC al parlamento<sup>2422</sup>.

Los observadores, en el marco de las elecciones presidenciales de 2016, recomendaron en primer lugar, que las decisiones relativas a la ubicación de los colegios electorales en el extranjero se

---

<sup>2417</sup> Ibid., p. 5.

<sup>2418</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., XIV. Recommendations, §§ 3, 6, 8, 9.

<sup>2419</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, p. 7.

<sup>2420</sup> CEC, Election Code, art. 22.

<sup>2421</sup> Ibid., art. 18.

<sup>2422</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., p. 7. Si bien la base de datos de la OSCE/ODIHR determinó que esta recomendación se cumplió íntegramente, no hemos encontrado, sin embargo, ninguna evidencia en los informes electorales o en la legislación nacional traducida al inglés que pueda corroborarlo. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, Election data basis on electoral recommendations.

tomasen de manera transparente y sobre la base de criterios claros y coherentes<sup>2423</sup>. Conviene señalar que el gran número de ciudadanos moldavos residentes en el extranjero hizo que el voto en el extranjero fuera una cuestión prioritaria para Moldavia<sup>2424</sup>. En este aspecto, si bien el TEDH determinó que los Estados no tenían la obligación de organizar elecciones fuera del país<sup>2425</sup>, en caso de organizarlas los ciudadanos en el extranjero no deberían estar sujetos a restricciones arbitrarias o irrazonables al derecho de voto<sup>2426</sup>. La falta de transparencia sobre los criterios para determinar el número y la ubicación de los colegios electorales en el extranjero fueron ya motivo de preocupación para la CdV y la OSCE/ODIHR<sup>2427</sup> y destacado en diferentes informes electorales<sup>2428</sup>. Sin embargo, la última reforma del código electoral establece los criterios para determinar el número de colegios electorales en el extranjero<sup>2429</sup>. Debido a que esta recomendación se vuelve a repetir en las elecciones parlamentarias de 2019, se considera cumplida parcialmente. En segundo lugar, los observadores recomendaron que la CEC adoptase, en colaboración con las partes interesadas, medidas e instrucciones para abordar cualquier ambigüedad en la legislación y antes de las elecciones<sup>2430</sup>. En más de una ocasión y para asentar un clima de confianza, la CEC convocó a los diferentes actores del proceso para discutir futuras decisiones<sup>2431</sup>. Posteriormente, introdujo todas sus decisiones en su página web<sup>2432</sup>. Sin embargo, hubo un gran número de materias donde la CEC no consultó las partes interesadas ni dictó decisiones o reglamentos por lo que puede considerarse que esta recomendación de carácter práctico se cumplió sólo parcialmente.

---

<sup>2423</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, § 6.

<sup>2424</sup> El informe electoral de la PACE de 2014 indicó que, de un total de 3.2 millones de electores inscritos, el número de ciudadanos moldavos residentes en el extranjero oscilaba entre 700.000 y 900.000. En el año 2016, alrededor 160.000 se inscribieron en el extranjero. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 22; PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Moldova (30 October and 13 November 2016)*, Doc. 14202, 24 November 2016, §17.

<sup>2425</sup> STEDH, *Sitaropoulos et Giakomopoulos vs Grecia* [G.C.], 15 marzo 2012 (demanda núm. 42202/07), § 75; Consejo de Europa-Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas*, Sección § I.1.1.c.v).

<sup>2426</sup> STECH, *Hilbe vs Liechtenstein*, 7 septiembre 1999 (demanda 31981/96); STEDH, *Doyle vs Reino Unido*, 6 febrero 2007 (Demanda núm. 30157/06); STEDH, *Sitaropoulos y Giakomopoulos vs Grecia* [G.C.], 15 marzo 2012 (Demanda núm. 42202/07), §69.

<sup>2427</sup> Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the draft law on changes to the electoral code*, Opinion No. 848/2016, CDL-AD(2016)02, 13 June 2016, § 18; Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the draft Law amending the electoral legislation of Moldova*, Opinion No. 749/2014, CDL-AD(2014)003, 24 March 2014, §§41-43.

<sup>2428</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, p. 7.

<sup>2429</sup> CEC, *Election Code*, art. 31; APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc, 14859, 8 avril 2019, §30.

<sup>2430</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, § 7.

<sup>2431</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 7. En este caso concreto, la CEC adoptó el calendario electoral con la comisión nacional de emergencia sanitaria .

<sup>2432</sup> Disponible en <https://a.cec.md/en> [consultado el 31 de diciembre de 2021].

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2019, los observadores identificaron cinco RE<sup>2433</sup>. En primer lugar, se recomendó que se revisara el cronograma de nombramiento de los miembros del CED para asegurar mejor el profesionalismo y la estabilidad de su trabajo. Esta recomendación se cumplió parcialmente permitiendo que la formación fuese más eficaz y que la capacidad institucional se desarrollase más y mejor. En segundo lugar, los observadores recomendaron que se dotase a la CEC de recursos humanos y técnicos para supervisar eficazmente la financiación de las campañas. Al no disponer de información en inglés, desconocemos si esta recomendación ha tenido algún cumplimiento concreto en las últimas elecciones del año 2020. De igual manera, los observadores recomendaron que se publicaran las decisiones del DEC, petición que fue tomada seriamente por las autoridades moldavas a sabiendas de que esta medida aumentaría la transparencia del proceso. Esta recomendación fue cumplida íntegramente<sup>2434</sup>. Al igual que en las elecciones presidenciales de 2016, los observadores recomendaron que las decisiones sobre el número y la ubicación de los colegios electorales en el extranjero se tomara sobre la base de criterios claros y coherentes, recomendación que ya ha sido tratada con anterioridad y que será desarrollada en profundidad en la siguiente temática electoral relativa al censo electoral. Finalmente, para mejorar el profesionalismo y la eficacia de los CED y permitir una formación más amplia, los observadores solicitaron que se revisara el calendario y los ejercicios de formación, recomendación cumplida íntegramente<sup>2435</sup>.

### c) Censo electoral, derecho de voto y derecho de ser elegible

Según el código electoral, todos los ciudadanos moldavos que hubiesen cumplido 18 años de edad y que no hubiesen sido privados del derecho de voto por una decisión judicial o legal estaban incluidos en el registro estatal que alimenta el censo estatal de electores (en adelante, SRV por sus siglas en inglés)<sup>2436</sup>. Esta disposición también incluía a las personas privadas de libertad<sup>2437</sup>. Sin embargo, conviene señalar que, en octubre de 2018, el TC declaró inconstitucional la privación del derecho de voto de las personas declaradas incompetentes por un tribunal. Contrariamente a lo estipulado en la normativa internacional, un tribunal puede privar a una persona del derecho al voto, incluidas las personas con discapacidad mental. Las restricciones al derecho de voto son desproporcionadas y son contrarias al Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 y a las buenas prácticas internacionales<sup>2438</sup>.

<sup>2433</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, §§ 2, 3, 9, 10, 11.

<sup>2434</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 5.

<sup>2435</sup> *Ibid.*, p. 4; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 6, 7, 8; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, II.3.1 g).

<sup>2436</sup> CEC, *Election Code*, art. 11; CEC, *State Registry of Voters*, art. 42.

<sup>2437</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 8.

<sup>2438</sup> Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, § 7.3; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Sección 1.1.d.iv), v); *Convención internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad*, arts. 12, 29.

La inscripción en el censo electoral es pasiva y continua y se actualiza mediante un proceso continuo basado en datos extraídos del registro estatal de población. La CEC es responsable de mantener y actualizar el SRV.

El SRV incluye a los electores registrados (independientemente de que tengan o no residencia o domicilio), a aquellos electores registrados en Transnistria y aquellos otros electores registrados para votar en el extranjero<sup>2439</sup>. Conviene señalar que aquellos electores sin dirección registrada, así como aquellos de Transnistria no estaban incluidos en la lista principal de votantes y se registraban en las listas de votantes complementarias el día de la jornada electoral.

La responsabilidad de compilar las listas de electores recae en las autoridades locales<sup>2440</sup> que están obligadas a verificar los nombres de los electores, actualizar dichas listas anualmente y enviarlas a la CEC antes del 1 de marzo de cada año. La CEC coopera con el Ministerio de Desarrollo de la Información (MDI) para que se mantenga actualizado el censo. Una de las preocupaciones fue el listado suplementario de electores, compilado por las comisiones de mesas electorales durante la jornada electoral. Éste incluía a los electores que residían en un territorio, pero que no habían sido incluidos en la lista normal de electores; a los electores que disponían de un certificado de voto en ausencia; a los electores que votaban por medio del voto móvil; los electores de Transnistria que votaban en 10 colegios electorales concretos; los electores no inscritos en el lugar de su último registro a los electores residentes en el extranjero no inscritos en la lista normal; y a los estudiantes<sup>2441</sup>. El voto efectuado por los estudiantes fue una de las principales preocupaciones en Moldavia enarboladas por la oposición, ya que, aunque no existían disposiciones particulares relativas a dicho voto, el código electoral permitía que pudiesen ejercer su derecho de sufragio activo en las elecciones parlamentarias en el lugar donde realizaban sus estudios incluso si no estaban inscritos como residentes. La confusión se produjo ante el silencio del código en relación con el voto estudiantil ante las elecciones presidenciales y locales.

Sin lugar a duda, el certificado de voto en ausencia fue igualmente objeto de gran preocupación. Siempre que lo desearan, los electores moldavos podían obtener dicho certificado en la comisión de la mesa electoral en la que estaban inscritos y ejercer así su derecho de voto en cualquier colegio electoral del país, esto es, en una localidad diferentes a la de su residencia.

---

<sup>2439</sup> Según una decisión de la CEC, en las elecciones de 2020 se abrieron 92 colegios electorales en países de la UE, 14 colegios en América del Norte, 17 colegios en la Federación de Rusia y 14 colegios electorales en otros países. Cfr. OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Interim Report (22 September- 8 October 2020)*, 12 October 2020, p. 4; Página web de la Comisión Central Electoral de Moldavia, Disponible en: <https://inregistrare.cec.md/Statistics> [consultado el 25 de diciembre de 2020].

<sup>2440</sup> CEC, *Election Code*, art. 22. g).

<sup>2441</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, p. 9; OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, p. 9; APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc, 14859, 8 avril 2019, p. 4.

Tras las enmiendas al código electoral de 2011, a los presos se les concedió el derecho de voto. Sin embargo, las instituciones y los órganos de administración electoral no recibieron pautas claras sobre cómo implementar esta nueva enmienda. Se observaron enfoques inconsistentes que posiblemente perjudicaron a ciertos votantes encarcelados. Los electores de edad avanzada, los admitidos en instituciones sanitarias y aquellos que se encontrasen en centros de detención y en prisiones podían solicitar el voto móvil, que se consolidó en Moldavia debido a la pandemia de COVID-19, aplicándose también a aquellos electores en cuarentena o con síntomas de enfermedades respiratorias.

En el marco de las elecciones locales de 2007, los observadores identificaron seis recomendaciones<sup>2442</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que sólo se privase del derecho de voto a las personas condenadas a una pena privativa de libertad por delitos graves y por decisión judicial firme (y no todas); que el censo electoral fuese uniforme en todo el país y que estuviese actualizado; y que un reglamento recogiese todos los documentos que podían utilizar los electores para poder efectuar su derecho de sufragio activo. Estas recomendaciones se cumplieron de manera parcial<sup>2443</sup>. No se cumplió la recomendación que solicitaba que se mejorasen las normas sobre el uso de certificados de voto en ausencia que permitía votar a los electores en contra de la normativa internacional y tampoco la que recomendó que los reclutas pudiesen votar durante las elecciones<sup>2444</sup>.

Cinco fueron las recomendaciones señaladas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de abril de 2009<sup>2445</sup>. Los observadores recomendaron, en primer lugar, que el CEC estableciera una división clara de responsabilidades entre las autoridades locales, la administración electoral y el Ministerio de Desarrollo de la Información (en adelante, MDI) para el mantenimiento y actualización del censo; en segundo lugar, que fuese el MDI el que compilara el censo, ya que posee la información inicial; en tercer lugar, que se verificase el censo; que la legislación acordara el día en el que el censo estuviese disponible; y finalmente, que se utilizasen salvaguardas contra

---

<sup>2442</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, §§ 14, 15, 16, 17, 18; The Congress, Recommendation 213 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007, §§4e).

<sup>2443</sup> Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, §37; Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §34.

<sup>2444</sup> El Código de buenas prácticas establece que debe existir un procedimiento administrativo, sujeto a control judicial, o un procedimiento judicial que permita la inscripción de un elector no inscrito. Según el Código de buenas prácticas, la inscripción no debería efectuarse en el colegio electoral durante la jornada electoral. Véase: Código de buenas prácticas, Sección § I.1.2.iv).

<sup>2445</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§ 11, 12, 13, 14, 15.



el voto múltiple en caso de que se siguiera utilizando la lista de electores adicional durante la jornada electoral. Todas estas recomendaciones se cumplieron de manera parcial<sup>2446</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de julio de 2009, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2447</sup>. Los observadores recomendaron, por un lado, que se creara un registro centralizado y electrónico de electores y, por otro lado, que el censo elaborado por las autoridades locales tuviese un formato uniforme y recogiese toda la información de los electores. Ambas se cumplieron de manera completa<sup>2448</sup>. Sin embargo, las autoridades moldavas hicieron caso omiso a la recomendación que sugería que la lista de electores adicional estuviese sólo destinada los electores que estuviesen inscritos en un colegio electoral, pero que hubiesen sido omitidos del censo.

Dos recomendaciones relacionadas con el nuevo registro estatal de votantes fueron señaladas por los observadores electorales en las elecciones parlamentarias de 2010<sup>2449</sup>. Así, se recomendó no sólo que se dotase de mayores recursos y de personal a la CEC para que ésta llevase a cabo tal registro sino también que emitiera más reglamentos para delinear las responsabilidades de las autoridades involucradas en la recolección y actualización de datos. El cumplimiento de ambas recomendaciones se llevó a cabo de manera íntegra<sup>2450</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2011, los observadores identificaron una recomendación por la que se solicitaba que se acelerase la creación de un censo electrónico<sup>2451</sup>, recomendación cuyo cumplimiento vio la luz de manera completa, aunque sólo a partir de 2015<sup>2452</sup>.

Por cuanto hace a las elecciones parlamentarias de 2014, los observadores identificaron cuatro RE<sup>2453</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que el SRV se beneficiase de un marco regulatorio más integral con intercambio de datos entre el propio SRV y otros registros nacionales, en particular el Registro Civil y el Registro de Población. Esta recomendación se cumplió en su

---

<sup>2446</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, p. 8; PACE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc, 14859, 8 avril 2019, p. 4 ; Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §34.

<sup>2447</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, Warsaw, 14 October 2009, XV. Recommendations, §§ 5, 6, 7.

<sup>2448</sup> Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, § 37.

<sup>2449</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, §§ 11, 12

<sup>2450</sup> Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, § 38.

<sup>2451</sup> The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 20 October 2011, §§ 11.a).

<sup>2452</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, p. 8.

<sup>2453</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, §§ 4, 11, 12, 13.

totalidad<sup>2454</sup>. De la misma manera, recomendaron que la fiabilidad y la transparencia del SRV se verificara por medio de ensayos realizados durante la jornada electoral y que se formase a los operarios que tuviesen la responsabilidad de tratar y gestionar el SRV. Esta recomendación se cumplió de manera parcial porque no se formó ese año sino los siguientes<sup>2455</sup>. De manera parcial se cumplió la recomendación que solicitaba que se eliminaran las contradicciones legales entre el código electoral y la Ley de protección de datos personales<sup>2456</sup>. A pesar de ser contrario a las buenas prácticas, las autoridades moldavas hicieron caso omiso a la recomendación consistente en limitar la inscripción de los electores en el censo el mismo día de la jornada electoral<sup>2457</sup>.

Cinco fueron las recomendaciones detalladas por los observadores en las elecciones locales de 2015<sup>2458</sup>. Los observadores electorales recomendaron que las autoridades aclarasen el procedimiento necesario para la revisión del censo y su posterior publicación con la finalidad de someterlo a consulta pública. Esta recomendación tuvo un cumplimiento parcial porque se incluye en la ley pero de forma liviana (plazos) y no existen disposiciones que establezca una actualización del censo entre dos vueltas<sup>2459</sup>. Los observadores recomendaron modificar la ley para que se actualizara el censo antes de la jornada electoral y el lugar en el que cada elector debía efectuar su voto y que se creara un registro nacional de direcciones para censar a los electores. Ambas recomendaciones se cumplieron íntegramente<sup>2460</sup>. Las autoridades moldavas no dieron cumplimiento a la recomendación que solicitaba que la CEC y los representantes de los candidatos tuviesen acceso al SRV y tampoco a la recomendación que solicitaba que el personal militar pudiese ejercer su derecho de sufragio activo<sup>2461</sup>.

---

<sup>2454</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, 17 ; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, op. cit., p. 8.

<sup>2455</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 9 ; Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 35.

<sup>2456</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., p. 7; Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, §40 ; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, p. 9.

<sup>2457</sup> Ibid., § 13; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Sección I.1.2.iv., II.2

<sup>2458</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, §§ 10, 11, 12, 13, 14.

<sup>2459</sup> Ibid., §§ 14 ; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p. 9; Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, § 38.

<sup>2460</sup> Ibidem, §§ 12, 13; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 5 ; Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 34.

<sup>2461</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, §§ 10, 11.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2016, los observadores tuvieron en cuenta tres recomendaciones<sup>2462</sup>. En primer lugar, y debido a las críticas de la oposición sobre la exactitud y fiabilidad del censo, los observadores recomendaron que se desarrollara un sistema más eficiente para actualizar la información existente en los diferentes registros que forman el censo. Esta recomendación se cumplió en su totalidad<sup>2463</sup>. Por otro lado, también recomendaron que se armonizaran las disposiciones que rigen el voto de los estudiantes concretamente que se informara de una manera clara, y antes de las elecciones, sobre el procedimiento de voto de los estudiantes, y que se aclarasen los requisitos de identificación de los votantes dentro y fuera del país. Sin embargo, ninguna de estas dos últimas recomendaciones se cumplió<sup>2464</sup>. Por cuanto hace a las elecciones parlamentarias de 2019, cuatro recomendaciones fueron identificadas<sup>2465</sup>, de las que dos no se cumplieron (que se reconsiderase el derecho de voto por motivos de discapacidad mental y que se eliminara la posibilidad de que los electores se inscribieran en el censo el día de la jornada electoral)<sup>2466</sup>. Los observadores recomendaron que las autoridades continuasen sus esfuerzos para, por un lado, mejorar la exactitud del censo mediante la actualización del registro civil y, por otro lado, eliminar los electores fallecidos y los que residiesen en el extranjero. Esta recomendación se cumplió de manera parcial<sup>2467</sup>.

Debido a que los electores en Moldavia podían votar con sus documentos de identidad mientras que en el exterior sólo lo hacían con su pasaporte, los observadores recomendaron que los requisitos de identificación de los electores tanto dentro como fuera del país se armonizaran. Esta recomendación se cumplió de manera íntegra<sup>2468</sup> a la luz del fallo del TC que estimó que la posesión de un documento de identidad válido era una limitación legítima al derecho de voto<sup>2469</sup>. En este aspecto concreto destaca la postura de los observadores del PE quienes cuestionaron este cambio (que la diáspora moldava no pudiese votar con sus pasaportes caducados) al afirmar que, en caso de que se hubiera realizado por motivos políticos podría discriminar a un número sustancial

---

<sup>2462</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, §§ 8, 9, 10.

<sup>2463</sup> Ibid., § 8.

<sup>2464</sup> Ibidem, §§ 9, 10; OSCE/ODIHR Electoral Recommendations Database.

<sup>2465</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, §§12, 13, 14, 15.

<sup>2466</sup> Ibid., §§ 12, 13.

<sup>2467</sup> Ibid., § 14.

<sup>2468</sup> PACE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (30 novembre 2014)*, Doc. 13671, 26 janvier 2015, p. 4 ; Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, §43 ; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, p. 11; OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 5.

<sup>2469</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, op. cit., p. 10.

de ciudadanos que vivía en el extranjero y que tenía más probabilidades de apoyar a partidos no gubernamentales<sup>2470</sup>.

#### d) Registro/inscripción de candidatos

Para ser elegible y postular a la presidencia del país, los candidatos debían tener como mínimo 40 años de edad, haber residido permanentemente en Moldavia durante al menos 10 años y tener conocimiento del idioma del Estado (el rumano)<sup>2471</sup>. Los candidatos presidenciales podían ser nombrados bien por partidos políticos y bloques electorales o bien presentarse de forma independiente. Para poder inscribirse en la CEC, los candidatos a la presidencia necesitaban entre 15.000 y 25.000 firmas procedentes de al menos la mitad de todas las unidades territoriales administrativas de segundo nivel de Moldavia de las que 600 firmas debían proceder de una unidad territorial administrativa<sup>2472</sup>. En contra de la práctica internacional, los electores sólo podían firmar en apoyo de un único candidato.

Todos los electores elegibles tenían derecho a ejercer su derecho de sufragio pasivo y presentarse como candidatos, salvo ciertas excepciones<sup>2473</sup>. El requisito de la residencia exigido a los candidatos podía considerarse como una restricción contraria a los compromisos internacionales y a las obligaciones para unas elecciones democráticas<sup>2474</sup>. De la misma manera, la edad era una restricción que podía ser originada por motivos políticos<sup>2475</sup>. En las elecciones parlamentarias y presidenciales, el proceso de nombramiento de los candidatos comenzaba 60 días antes de la fecha de las elecciones y finalizaba 30 días antes de la misma. En las elecciones locales, tal proceso se iniciaba una vez que se hubiesen constituido las circunscripciones y los consejos electorales de

---

<sup>2470</sup> European Parliament, *Report of the European Parliament Delegation for the observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova*, Election Observation Delegation to the parliamentary elections in the Republic of Moldova, 24 February 2019, p. 5.

<sup>2471</sup> CEC, *Election Code*, art. 110.

<sup>2472</sup> *Ibid.*, 113.

<sup>2473</sup> Personal militar, prisioneros, personas con antecedentes penales por comisión de crímenes dolosos y las personas privadas por un fallo judicial del derecho de postular a puestos de responsabilidad. Véase: CEC, *Election Code*, art. 13.

<sup>2474</sup> Véase: *Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 de 1990*, §§ 7.3, 7.5; UN, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos* (PIDCP), op. cit., art. 26; Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, Sección I.1.1.c); Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25-Comentarios generales*, art. 25 PIDCP: *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, op. cit., § 15: “ Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política”.

<sup>2475</sup> Una ley del año 2000 aumentó la edad mínima de 35 a 40 años para postular al puesto de presidente. Un dictamen conjunto de la CdV-OSCE/ODIHR DE 2016 determinó que el requisito de 40 años para presentarse a la presidencia, aunque sin precedentes en otros países, podía considerarse elevado. Para mayor información véase: Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the draft law on changes to the Electoral code*, Opinion No. 848/2016, CDL-AD82016)021, 13 June 2016, §10.

distrito<sup>2476</sup>. Para la circunscripción nacional, los candidatos no podían participar como candidatos independientes, a diferencia de la situación en los distritos electorales de un solo miembro. La CEC registraba a los candidatos para la circunscripción nacional y los CED para las circunscripciones de un solo miembro.

Según la legislación, las listas de candidatos debían cumplir dos condiciones cumulativas: en primer lugar, debían tener una cuota mínima del 40% para ambos sexos (de hombres y mujeres); y, en segundo lugar, que tres de los 10 candidatos de la lista representaran un género. Todas las listas cumplieron con el requisito de la cuota de género del 40%<sup>2477</sup>.

En las elecciones parlamentarias de 2019, los candidatos debían obtener de la Autoridad Nacional de Integridad un certificado de integridad, que incluía una serie de información como la riqueza injustificada, los conflictos de intereses y cualquier decisión judicial final que prohibiera a una persona ocupar un cargo público.

En el marco de las elecciones locales, las candidaturas para el cargo de alcalde y concejal debían presentarse a las juntas electorales de distrito correspondientes. Para la inscripción de un candidato, el Código electoral solicitó una serie de información necesarias, tales como la información biográfica, financiera, sanitaria y personal que debía comunicarse<sup>2478</sup>. Sin embargo, la CdV recomendó eliminar los requisitos biográficos y certificados sanitarios y dejar que los votantes tuviesen en cuenta la idoneidad de los candidatos<sup>2479</sup>. Según la Ley N ° 113/2019, los certificados de integridad requeridos fueron reemplazados por declaraciones juradas que indicaban la ausencia de cualquier tipo de restricción legal/judicial para el ejercicio de funciones públicas. También especificó que los ciudadanos moldavos podían presentarse como candidatos independientes en las elecciones de los consejos municipales, siempre que contasen con el apoyo del 2% de los electores de la circunscripción, divididos por el número de puestos de concejal que deban cubrirse, siendo éste de un mínimo de 50 personas. Para la elección del alcalde, los candidatos independientes debían contar con el apoyo del 5% de los electores de la circunscripción, entre 150 y 10.000 electores<sup>2480</sup>. Este límite fue contrario a la práctica internacional según la cual “la ley no debía exigir la firma de más del 1% de los electores en el distrito electoral”<sup>2481</sup>. Además, otro aspecto que levantó fuertes críticas fue que un elector sólo podía apoyar con su firma a un candidato, aspecto éste que restringía el pluralismo político siendo contrario a la práctica internacional<sup>2482</sup>. Otro aspecto motivo de preocupación fue la verificación de las firmas,

---

<sup>2476</sup> CEC, *Election Code*, art. 46.

<sup>2477</sup> La Ley N ° 113/2019 (artículo VII) fue reforzada por una circular de la CEC.

<sup>2478</sup> *Ibidem*, art. 49.

<sup>2479</sup> CDL-AD(2018)008, § 52.

<sup>2480</sup> CEC, *Election Code*, art. 138.

<sup>2481</sup> CdV, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, I. 1.3.ii).

<sup>2482</sup> CEC, *Election Code*, arts. 47, 87; *Documento de Copenhague de la OSCE de 1990*, § 3; CdE/CdV-OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulations*, § 77, por el que se estipular que para fortalecer el pluralismo y la libertad de asociación, la legislación no debería limitar a un ciudadano a firmar una lista por un partido.

concretamente la falta de un plazo razonable (sólo cinco días) para poder verificarlas<sup>2483</sup>. En Moldavia existe un trato diferenciado para los partidos políticos y para los candidatos independientes por cuanto afecta al plazo para empezar a hacer campaña, aspecto éste que afecta a la igualdad de oportunidades<sup>2484</sup>.

La baja de los candidatos es otro aspecto a tener en cuenta. El Código penal establece que los candidatos pueden ser dados de baja por el uso de fondos extranjeros no declarados, fondos que excedan el gasto del límite permitido o porque incluya a otros ciudadanos extranjeros en la campaña<sup>2485</sup>. La prohibición de incluir a ciudadanos extranjeros en la campaña fue desproporcionada, ya que ponía seriamente en peligro la libertad de expresión. Sorprende in embargo, que la compra de votos esté tipificada como delito en el código penal moldavo siempre que se desarrolle en las elecciones parlamentarias, locales y referéndums, y que queden fuera de la tipificación las elecciones presidenciales. Aunque la violación de los requisitos financieros de campaña y la participación de extranjeros en la misma estén tipificados como delitos, la ley no estipula sanciones intermedias en caso de violación siendo esto contrario al principio de proporcionalidad y a la práctica y a la normativa internacional<sup>2486</sup>. El Código electoral proporciona reglas generales y un plazo de siete días para la baja de los candidatos, pero no aborda específicamente la retirada de los candidatos presidenciales.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2007, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2487</sup>. En primer lugar, se recomendó que se verificasen los documentos necesarios para la inscripción de los candidatos y se eliminasen aquellos requisitos arbitrarios e innecesarios. Aunque a los ojos de los candidatos esta recomendación fue muy oportuna, los informes electorales ponen de manifiesto que este requisito práctico mejoró para las elecciones locales. Así pues, una normativa de 2019 eximió a los candidatos que se presentaban a los puestos de alcalde y concejal a presentar ciertos documentos arbitrarios (biografía o certificados sanitarios). Sin embargo, la ley sustituyó tales documentos por otros (declaración jurada), aligerando el proceso, pero poco<sup>2488</sup>. En segundo lugar, que el orden de aparición de los contendientes electorales en una papeleta electoral se determinase mediante sorteo en lugar de mediante su registro en las respectivas CED. Dicho procedimiento debía regularse en el código electoral o en un reglamento de la CEC. Esta recomendación se cumplió de manera parcial porque si bien es cierto que existía un sorteo que determinaba la posición de los candidatos en la papeleta, tal sorteo no se llevaba a cabo al final del

---

<sup>2483</sup> El Código de buenas prácticas establece que la ley debe ofrecer un plazo claro y apropiado (§ I.1.3).

<sup>2484</sup> Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, 7.6; *Código de buenas prácticas*, I.2.3.a) que establece que la igualdad de oportunidades debe garantizarse tanto para los partidos como para los candidatos.

<sup>2485</sup> CEC, *Election Code*, art. 75.

<sup>2486</sup> Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, §24; Council of Europe/Venice Commission – OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation*, 2010, §§ 224-225, 227-228.

<sup>2487</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 11, 12, 13.

<sup>2488</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §41.

período de inscripción de todos los candidatos sino durante el registro lo que impedía el establecimiento de la papeleta de manera coherente y en función del sorteo diario<sup>2489</sup>. Esta recomendación se repitió en las elecciones parlamentarias de 2019<sup>2490</sup>. En tercer lugar, se recomendó que la exclusión de algunos candidatos de la lista de un partido ya inscrito no diese lugar a la cancelación automática de la inscripción de toda la lista toda vez que el número de candidatos restantes fuese inferior al mínimo requerido. Esta recomendación se cumplió de manera total. En este sentido, según el art. 126.1 del Código Electoral, el requisito del número mínimo de candidatos en una lista de partido se aplicaba al registro y no debía servir como justificación para la baja, que debía entenderse como una medida de último recurso en una sociedad democrática<sup>2491</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014, y siguiendo la igualdad de género, los observadores recomendaron que, por un lado, los partidos políticos incluyeran a las mujeres en sus listas de candidatos e incluso en puestos importantes para que pudieran ganar y, por otro lado, que se estableciera un procedimiento claro y detallado para la recopilación, verificación y validación de las firmas de apoyo que garantizase la seguridad jurídica del proceso<sup>2492</sup>. De igual manera, esta última recomendación solicitó que se eliminara la prohibición por la que los electores sólo debían firmar en apoyo de un candidato. Si bien la primera recomendación se cumplió parcialmente, la segunda recomendación no fue tenida en cuenta por las autoridades moldavas<sup>2493</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2015, los observadores identificaron dos recomendaciones<sup>2494</sup> que son meras repeticiones de las recomendaciones inmediatamente anteriores (promoción de las candidatas y la revisión de los requisitos necesarios para las firmas de apoyo). Sin embargo, en esta ocasión, la segunda recomendación se complementó levemente con otra consistente en revisar los plazos para la recogida de firmas con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades para todos los candidatos, recomendación que se cumplió parcialmente tal y como señalado anteriormente.

Cuatro fueron las recomendaciones identificadas por los observadores en el marco de las elecciones presidenciales de 2016<sup>2495</sup>. Para evitar que se modificasen manualmente las papeletas electorales, los observadores recomendaron, por un lado, que se regulara por ley el proceso por el

---

<sup>2489</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, op. cit., p. 11.

<sup>2490</sup> Ibid., § 20.

<sup>2491</sup> OSCE/ODIHR, *Guidelines for reviewing a legal framework for elections*, 1 October 2013, p. 20-21.

<sup>2492</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., §§ 14, 15.

<sup>2493</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, op. cit., p. 11. Baste decir que el Código de buenas prácticas establece que el chequeo de las firmas debe regirse por reglas claras. Véase: I.1.3.iii).

<sup>2494</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., §§ 15, 16.

<sup>2495</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, § 11, 12, 13, 14.

que se retiraba del proceso a aquellos candidatos que se hubiesen inscrito después de la impresión de las papeletas electorales y que, por otro lado, se fijara como fecha límite del mismo la fecha de la impresión de las papeletas. Esta recomendación se cumplió parcialmente porque a pesar de la modificación legislativa, el proceso de retirada del proceso de los candidatos inscritos tras la impresión de las papeletas dejó inconsistencias relativas a los plazos<sup>2496</sup>.

Sin embargo, las autoridades moldavas hicieron caso omiso a las recomendaciones siguientes: la retirada de las restricciones indebidas al derecho de sufragio pasivo, principalmente el requisito de la residencia y el requisito de idioma; la verificación de las firmas de apoyo para garantizar la transparencia, la coherencia y la seguridad jurídica en todas las etapas; la revisión del rol de la administración local en el proceso de verificación de firmas<sup>2497</sup>, a pesar de que en algunos casos eran contrarias a los compromisos internacionales<sup>2498</sup>.

Cinco fueron las recomendaciones señaladas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2019<sup>2499</sup>. Los observadores recomendaron que se desarrollase en profundidad la disposición legal que requería una participación mínima del 40% de representación para ambos sexos en las listas electorales para asegurar el equilibrio de ambos géneros. Esta recomendación no obtuvo un desarrollo adicional. También recomendaron que se establecieran procedimientos claros y simplificados para la recopilación y verificación de las firmas<sup>2500</sup>. El cumplimiento de esta recomendación se puede considerar parcial, ya que si bien el código electoral establece unas reglas concretas en función del tipo de proceso electoral (presidencial, parlamentario, local o referendario)<sup>2501</sup>, la normativa de la CEC que podía haber facilitado mayor información no da más explicaciones al respecto.

A pesar de que los observadores recomendaron que se modificara la ley para que los votantes pudiesen firmar y apoyar con su firma a más de un candidato y que el proceso de inscripción de los candidatos finalizase antes del inicio de la campaña<sup>2502</sup>, las autoridades moldavas no tomaron en consideración ninguna de estas propuestas y por ello no se cumplieron. Los observadores recomendaron igualmente que la posición de los candidatos y de los partidos en las papeletas se determine por sorteo<sup>2503</sup>. Esta recomendación se cumplió de manera parcial, ya que, si bien existe

---

<sup>2496</sup>

<sup>2497</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, § 11, 12, 13.

<sup>2498</sup> *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, §§ 5.4, 7.6. Este documento establece que los contendientes puedan competir entre sí en plena igualdad, sobre la base de un trato igual, ante la ley y las autoridades.

<sup>2499</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, XVI. Recommendations, §§ 16, 17, 18, 19, 20.

<sup>2500</sup> *Ibid.*, § 17.

<sup>2501</sup> CEC, *Election Code*, art. 47 y 48; elecciones parlamentarias: art. 86; Elecciones presidenciales: art. 113; Elecciones locales: art. 138; Referéndum republicano: arts. 165-167; Referéndum local: arts. 192-195.

<sup>2502</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, XVI. Recommendations, §§ 18, 19.

<sup>2503</sup> *Ibid.*, § 20.



un sorteo, el código electoral estableció que el orden de los candidatos se estableciese por sorteo diario realizado por el organismo electoral correspondiente<sup>2504</sup>.

### e) La campaña y su financiación

Según los informes electorales analizados, el Código electoral moldavo proporcionaba condiciones para una campaña igualitaria a los contendientes electorales<sup>2505</sup>. Según la legislación moldava, si bien la inscripción de los candidatos podía realizarse incluso habiendo empezado el período oficial de campaña, las actividades de campaña sólo podrían realizarse una vez que el candidato se hubiese inscrito. Esto hacía que ciertos candidatos dispusiesen de menos tiempo que los demás para hacer campaña, afectando negativamente a la igualdad de oportunidades de campaña y siendo contrario a los compromisos y a las buenas prácticas internacionales<sup>2506</sup>.

A pesar de ser discretas y pacíficas, las campañas en Moldavia solían intensificarse a medida que se acercaba la jornada electoral<sup>2507</sup>. Para calibrar el alcance de la campaña, baste destacar que los candidatos pudieron desarrollar su campaña libremente en todo momento y se respetaron los derechos fundamentales. El Código electoral prohibía el uso de imágenes de funcionarios extranjeros haciendo campaña, aspecto éste contrario con el Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, que estipula 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” y que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión”<sup>2508</sup>. Aunque el Código electoral prohibía el abuso de los recursos administrativos durante la campaña electoral<sup>2509</sup>, no recogía sin embargo ningún tipo de sanción aparejada a tal abuso. De la misma manera, la Ley del estatuto de los altos funcionarios públicos prohibía a los funcionarios hacer campaña mientras desempeñaban funciones oficiales. Durante la campaña moldava se apreciaron casos de abusos de los recursos administrativos, concretamente de presión a funcionarios y electores<sup>2510</sup>. Esto contradice los compromisos internacionales que preconizan una clara separación entre el Estado y los partidos políticos<sup>2511</sup>.

<sup>2504</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 53.3.

<sup>2505</sup> PACE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc. 14859, 8 avril 2019, §14.

<sup>2506</sup> Véase: *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, § 7.6; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § I.2.3 a). el Código establece que debe garantizarse la igualdad de oportunidades tanto a los partidos como a los candidatos.

<sup>2507</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit. p. 14; European Parliament, *Election observation delegation to the presidential elections in Moldova (30 October 2016 and 13 November 2016)*, [sin fecha], p. 4.

<sup>2508</sup> *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, §§7.7, 9.1.

<sup>2509</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 52.7.

<sup>2510</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p. 15; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §58.

<sup>2511</sup> *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, § 5.4.

Varios fueron los instrumentos que regularon la financiación de los partidos políticos y de la campaña<sup>2512</sup>. Estos se complementaron con las reglamentaciones y decisiones de la CEC. Las enmiendas al código electoral de 2016 abordaron la financiación de algunas actividades de los grupos políticos durante la recolección de firmas. A pesar de que las enmiendas introducidas en 2015 que regulan la financiación de los partidos y las campañas tuvieron en cuenta algunas recomendaciones anteriores de la CdV-OSCE/ODIHR y del GRECO, el marco legal moldavo contiene una serie de lagunas importantes y no tiene en consideración algunas recomendaciones importantes<sup>2513</sup>.

Si bien la CEC era responsable de la supervisión de la financiación de la campaña, también recibía y publicaba en su página web los informes financieros quincenales de los contendientes; verificaba su exactitud; imponía sanciones; podía incluso solicitar a otros organismos competentes que lo hiciesen; y publicaba información sobre los ingresos y gastos totales de los candidatos proporcionando un acceso público a los datos de financiación de las campañas. Así pues, según la legislación, dentro de los tres días desde la apertura de su cuenta, los candidatos debían presentar a la CEC los informes financieros con todas las transacciones efectuadas, y 48 horas antes de la jornada electoral, el informe financiero final. Si bien la evaluación de los informes presentados antes de la primera vuelta electoral se publicaba antes de la jornada electoral, el segundo informe de auditoría de la CEC no se publicaba antes de la jornada electoral de la segunda vuelta lo que reducía la eficiencia de la supervisión de la financiación de la campaña y era contrario a las obligaciones internacionales, a las buenas prácticas, afectando a la capacidad de los electores para tomar una decisión plenamente informada<sup>2514</sup>.

El uso de recursos estatales o de fondos extranjeros, así como los símbolos o la participación de ciudadanos extranjeros están prohibidos durante la campaña.

Las campañas electorales pueden financiarse con donaciones privadas de personas físicas y jurídicas, así como con préstamos sin intereses. Todos los gastos de campaña deben realizarse a través de cuentas dedicadas de fondos de campaña. De acuerdo con el código electoral, un candidato puede recibir hasta el 0,05% del presupuesto estatal para los fondos de su campaña<sup>2515</sup>.

---

<sup>2512</sup> Entre otros el Código Electoral de 1997, la Ley de Partidos Políticos de 2007, la Ley del Tribunal de Cuentas de 1994, el Código de Infracciones Administrativas de 2008 y el Código Penal de 2002.

<sup>2513</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p. 15.

<sup>2514</sup> UN, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Artículo 7.3 (ratificado por Moldavia el 1 de octubre de 2007); Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Guidelines on political Party regulation*, § 194.

<sup>2515</sup> Esto es, el 0,05% del presupuesto estatal para los fondos de su campaña (18,92 millones de MDL, unos 953.000 EUR), con un límite de donación establecido para las personas físicas y jurídicas (véase art. 41 del código electoral). Las personas físicas pueden donar hasta seis salarios medios anuales, las personas jurídicas hasta 12 salarios medios anuales y los ciudadanos que voten en el extranjero hasta tres salarios medios anuales.

Todas las donaciones se harán siempre mediante transferencia bancaria<sup>2516</sup>. Sin embargo, a título excepcional, las personas físicas pueden donar en efectivo hasta un total de tres salarios en lugar de los seis a los que tienen derecho anualmente por transferencia bancaria. La financiación pública para los candidatos está disponible a través de préstamos sin intereses del presupuesto estatal, por un monto de hasta 50.000 MDL (unos 2.500 EUR), que se reembolsarán en parte o en su totalidad. En Moldavia están prohibidas las donaciones anónimas, de organizaciones extranjeras, públicas, no comerciales, sindicales, benéficas y religiosas. Para mejorar la supervisión y la aplicación de las reglas relativas a la financiación de los partidos y las campañas y endurecer las sanciones, el Congreso ya recomendó una serie de medidas concretas<sup>2517</sup>. Las enmiendas al Código electoral de agosto de 2019 cambiaron profundamente la financiación de las campañas y la presentación de sus cuentas prohibiéndose que las personas jurídicas pudiesen apoyar financiera o materialmente a partidos y a campañas electorales. Se modificó el art. 41 del Código electoral para permitir las contribuciones de los ciudadanos moldavos que vivían o trabajaban en el extranjero<sup>2518</sup>.

A pesar de que en el año 2015 se aprobaron importantes modificaciones legales en las que se tuvieron en cuenta algunas recomendaciones del GRECO que mejoraron la legislación, los informes electorales señalan que existían recursos financieros para fines electorales sin ningún control<sup>2519</sup>. Durante la campaña de 2019, la PACE condenó numerosos los problemas recurrentes que aún no han sido resueltos<sup>2520</sup>. El 24 de julio de 2019 se hizo público el informe de cumplimiento de GRECO que informaba que Moldavia debía hacer un progreso significativo para lograr un nivel aceptable de cumplimiento. Dicho informe solicitó a las autoridades nacionales que hiciesen mayores esfuerzos para combatir la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales. Según dicho informe, 4 de las 18 recomendaciones enumeradas se cumplieron en su totalidad, 9 se cumplieron parcialmente y 5 siguen sin cumplirse<sup>2521</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias del 2005, cinco recomendaciones fueron identificadas<sup>2522</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que los candidatos tuviesen

---

<sup>2516</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 41.

<sup>2517</sup> Le Congrès, *Recommandation 378(2015) élections locales en République de Moldova*, 14 juin 2015.

<sup>2518</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 4.1.

<sup>2519</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §34; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 37.

<sup>2520</sup> Principalmente, intimidación y violencia contra los candidatos, denuncias de amenazas contra simpatizantes de partidos políticos de la oposición, presión sobre los funcionarios para que asistan a eventos de la campaña electoral durante el horario laboral, incitación al odio, mal uso de los recursos administrativos, acusaciones de compra de votos o el papel de los empleados del sector público en la recogida de firmas, distribución de obsequios electorales que involucren fundaciones benéficas asociadas con partidos políticos. Para mayor información véase: APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc. 14859, 8 avril 2019, §43.

<sup>2521</sup> Council of Europe/GRECO, *Fourth evaluation round- Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Compliance Report Republic of Moldova*, GrecoRC4(2018)10, Adoption: 7 December 2018, Publication: 24 July 2019, § 108.

<sup>2522</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, op. cit., XIII. Recommendations, §§ 18, 19, 20, 21.

acceso a los electores en igualdad de condiciones y pudieran hacer campaña sin ningún impedimento ni de las autoridades locales ni de la policía<sup>2523</sup>. Si bien esta recomendación se repitió en las elecciones parlamentarias de abril de 2009<sup>2524</sup>, las enmiendas efectuadas al código electoral permitieron afirmar que el cumplimiento de esta recomendación fue total<sup>2525</sup>. En segundo lugar, recomendaron que se evitara el abuso de los recursos administrativos con fines de campaña en todos los niveles, recomendación similar a la señalada en las elecciones parlamentarias de abril 2009<sup>2526</sup>. El código electoral prevé la prohibición general de la utilización abusiva de los recursos administrativos. Debido a que en este caso concreto la legislación no cubre toda la recomendación quedando fuera “los fines de campaña”, podemos afirmar que ésta se cumplió de manera parcial<sup>2527</sup>. Debido a que el enviar una petición a las autoridades quince días antes del mitin para poder reunirse se consideró una restricción importante a la campaña, los observadores recomendaron que se redactara una normativa flexible para la organización de mítines electorales y reuniones, tanto en lugares abiertos como cerrados<sup>2528</sup>. A la hora de tratar el cumplimiento de esta recomendación, podemos señalar que los informes electorales hablan de “actividades tradicionales de campaña como mítines electorales a pequeña escala” lo que nos induce a concluir que esta recomendación se cumplió parcialmente<sup>2529</sup>. Finalmente, también solicitaron que se modificara el código electoral y que se ofreciera un espacio a los contendientes para que pudieran fijar sus carteles de campaña, recomendación que se cumplió en su totalidad quedando regulado en el código electoral<sup>2530</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2007, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2531</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que se prohibiera todo tipo de presión e intimidación contra el electorado, los candidatos y los funcionarios electorales y que investigaran los casos de presión e intimidación. Esta recomendación se repitió tanto en las elecciones parlamentarias de abril como en las elecciones parlamentarias anticipadas de julio de 2009<sup>2532</sup>. A pesar de la existencia de varios casos de presión, la MOE/Congreso reconoció los

---

<sup>2523</sup> Ibid., § 18.

<sup>2524</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, § 16.

<sup>2525</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 51.1, 51.2, 52.6

<sup>2526</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, § 17.

<sup>2527</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 52.7; PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Moldova (30 October and 13 November 2016)*, Doc. 14202, 24 November 2016, § 26.

<sup>2528</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, op. cit., XIII. Recommendations, §§ 20.

<sup>2529</sup> OSCE/ODHIR, *Interim Report (September 22-October 8, 2020)*, 12 October 2020, op. cit., p. 2.

<sup>2530</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 1 (vocablo: lugar habilitado para los posters).

<sup>2531</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, 21 September 2007, XVI. Recommendations, §§ 19, 20; The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova* (5 June 2011), 20 October 2011, § 4.d).

<sup>2532</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§ 18; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, op. cit., XV. Recommendations, § 8.

esfuerzos realizados por las autoridades moldavas para seguir mejorando el marco jurídico de las elecciones, por lo que podemos hablar de una recomendación cumplida parcialmente<sup>2533</sup>. En segundo lugar, se recomendó que los ayuntamientos ofreciesen espacio para la publicación de materiales de campaña en los paneles de información municipales y se asegurasen de que los contendientes tenían acceso a ellos en igualdad de condiciones. Esta recomendación se repitió en el marco de las elecciones locales de 2011<sup>2534</sup> y en las elecciones locales de 2015<sup>2535</sup>. El cumplimiento de esta recomendación puede calificarse como total desde un punto de vista legislativo y parcial desde un punto de vista práctico porque algunos ayuntamientos no siempre cumplieron con el requisito de proporcionar locales para las reuniones de los candidatos y lugares para publicar el material de campaña de los mismos, siendo a veces escasos, lo que provocó en general varias quejas de algunos de ellos<sup>2536</sup>. En tercer lugar, los observadores recomendaron que se tomaran las medidas necesarias para evitar en elecciones futuras el mal uso de los recursos administrativos con fines electorales partidistas. Esta recomendación se cumplió íntegramente<sup>2537</sup>.

Aunque cuatro fueron las recomendaciones identificadas en las elecciones parlamentarias de abril de 2009<sup>2538</sup>, es importante señalar que tres de ellas son una repetición de recomendaciones anteriores, por lo que no me detendré en su explicación. Los observadores recomendaron, además, que se aplicase la nueva ley de reuniones públicas y que se impartiese formación de ésta a todos los actores interesados.

Una recomendación facilitada por los observadores en el marco del referéndum constitucional de 2010<sup>2539</sup>, y que fue cumplida de manera parcial por las autoridades moldavas, fue el deber de neutralidad de las autoridades administrativas. Si bien, a diferencia de las elecciones, no es necesario prohibir completamente la intervención por parte de las autoridades a favor o en contra de la propuesta sometida a referéndum, las autoridades (nacionales, regionales y locales) no deben

---

<sup>2533</sup> The Congress, Recommendation 378 (2015) *Observation of local elections in the Republic of Moldova (14 June 2015)*, 21 October 2015, §4; Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 53.

<sup>2534</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, op. cit., § 18.

<sup>2535</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, §19

<sup>2536</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 50; OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, p. 12.

<sup>2537</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 53 ; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §36.

<sup>2538</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§ 16, 17, 18, 19,

<sup>2539</sup> PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, Doc. 12379, 4 October 2010, §45.

influnciar el voto con una campaña excesiva y parcial debiéndose prohibir el uso de fondos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña<sup>2540</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2010, los observadores recomendaron que se fijara una fecha de inicio uniforme para la campaña electoral para evitar poner en desventaja a los partidos que se inscriban más tarde o a los candidatos independientes que necesiten más tiempo para recopilar las firmas<sup>2541</sup>. Sin embargo, esta recomendación no se cumplió.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014, los observadores identificaron dos recomendaciones relativas a la campaña <sup>2542</sup> y tres recomendaciones relacionadas con la financiación de la campaña electoral<sup>2543</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que el período de campaña comenzara el mismo día para todos los contendientes electorales y garantizar, así, la igualdad de condiciones durante la campaña electoral. Esta recomendación no se cumplió porque la campaña era desigual para los candidatos independientes que para el resto de los candidatos. De la misma manera, las autoridades moldavas no tuvieron en cuenta la recomendación que solicitaba que la lista de candidatos no se modificase días antes de la jornada electoral

Por otro lado, dos recomendaciones se cumplieron de manera completa: por un lado, la recomendación por la que los observadores solicitaron que se examinaran las enmiendas sobre la financiación de campañas con la idea de mejorar el marco legal para la financiación de campañas; y, por otro lado, que se definieran los criterios para establecer límites de gasto de campaña. Así pues, estas recomendaciones se incluyen en las enmiendas legales a seis leyes relacionadas con la financiación de las campañas, aprobadas en abril de 2015, y que tipificaron como delito las irregularidades en la financiación de campañas, se mejoró la supervisión, se introdujeron requisitos para la presentación de informes financieros más completos y criterios fijar límites de gasto<sup>2544</sup>.

También recomendaron la introducción de mecanismos de supervisión adecuados que permitieran un acceso pleno y sin obstáculos a toda la información relacionada con los recursos de campaña. Los cambios al Código Electoral de agosto de 2019 cambiaron profundamente la financiación de las campañas y la presentación de las cuentas y los recursos de campaña. Por este motivo podemos afirmar que esta recomendación se cumplió de manera parcial<sup>2545</sup>.

---

<sup>2540</sup> Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas sobre referendos*, Estudio No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, 25 de octubre de 2018, §1.3.1.b).

<sup>2541</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, op. cit., § 15.

<sup>2542</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., §§ 16, 17.

<sup>2543</sup> *Ibid.*, 18, 19, 20.

<sup>2544</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, § 36 ; Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 57.

<sup>2545</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 57.

En el pasado, el Congreso ha abogado repetidamente por medidas para mejorar la supervisión y aplicación de las reglas de financiamiento de partidos y campañas y para fortalecer las sanciones<sup>28</sup>. Los cambios al Código Electoral de agosto de 2019 cambiaron profundamente el financiamiento de campañas y la presentación de cuentas de campaña. Se reafirmó la prohibición de que las personas jurídicas brinden apoyo financiero o material a partidos y campañas electorales.

En el marco de las elecciones locales de 2015, los observadores identificaron una batería de cuatro recomendaciones relacionadas con la campaña electoral<sup>2546</sup> y tres recomendaciones relacionadas con la financiación de la misma<sup>2547</sup>. Por cuanto se refiere a la campaña, los observadores recomendaron, por un lado, que se enmendara el Código electoral para que el período oficial de campaña comenzase el mismo día para todos los contendientes y garantizar las mismas oportunidades de campaña. El inicio del período de la segunda vuelta de la campaña también podría aclararse para evitar malentendidos. Por otro lado, al igual que en las elecciones locales de 2007 y en las elecciones locales de 2011, los observadores recomendaron que se proporcionase a los candidatos lugares suficientes para publicar los materiales de la campaña. El cumplimiento de estas recomendaciones fue parcial<sup>2548</sup>. Por cuanto afecta a la financiación de la campaña, y para facilitar la supervisión de la CEC, los observadores recomendaron que la ley fijase la misma fecha para que los candidatos presenten sus informes financieros. A la luz de los informes electorales, podemos afirmar que el cumplimiento de estas recomendaciones fue íntegro<sup>2549</sup>. Sin embargo, si bien la CEC es el órgano de supervisión competente, las autoridades moldavas hicieron caso omiso a que se mejorase la supervisión de la financiación de las campañas y a que se revisara la prohibición de las donaciones de ingresos de otros países<sup>2550</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2016, fueron seis las recomendaciones relacionadas con la campaña electoral y la financiación de ésta, que fueron identificadas por los observadores<sup>2551</sup>; de estas recomendaciones, baste destacar que cuatro no fueron tenidas en cuenta por las autoridades moldavas<sup>2552</sup>. Sólo se cumplieron de manera parcial dos recomendaciones que pretendían introducir un mecanismo eficaz para prevenir el uso indebido de los recursos administrativos y promover la igualdad de condiciones entre los contendientes asegurando una

---

<sup>2546</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, §§17, 18, 19, 20.

<sup>2547</sup> *Ibid.*, 4, 21, 22.

<sup>2548</sup> *Ibid.*, 17, 19

<sup>2549</sup> Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (200 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 64 ; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §35.

<sup>2550</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, §§ 4, 21.

<sup>2551</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, Recommendations, §§ 1, 15, 16, 17, 18, 19.

<sup>2552</sup> *Ibid.*, §§ 15, 16, 17, 19.

separación de los intereses del Estado y de los partidos<sup>2553</sup>. El cumplimiento parcial de estas recomendaciones se explica porque las enmiendas introducidas en dicha legislación fueron tan livianas que no impidieron prevenir ese uso indebido de manera adecuada.

#### f) Medios de comunicación

En un país donde la televisión es la principal fuente de información política, seguida de los medios en línea, puede afirmarse tras la lectura de los informes electorales que el panorama de los medios de comunicación en Moldavia es diverso. Sin embargo, el seguimiento efectuado por algunas MOEs indicó que algunos canales de televisión nacionales no cumplieron con el requisito legal de proporcionar una cobertura de campaña justa, equilibrada e imparcial entre otros motivos porque algunos medios de comunicación se encontraban bajo el control de los partidos políticos y de la Iglesia<sup>2554</sup>.

El marco de actuación de los medios de comunicación durante la campaña electoral se encontraba regulado por el Código electoral y el Código audiovisual. Cada candidato tenía derecho a cinco minutos de transmisión gratuita en cada canal de televisión nacional y diez minutos en cada estación de radio. También tenían derecho a participar de forma gratuita en los debates que las emisoras de radio nacionales estaban obligadas a celebrar e incluso tenían la opción de comprar hasta dos minutos de tiempo de emisión adicional por día y por emisora de radio.

Algunos informes electorales relatan casos de presiones, amenazas y agresiones verbales y físicas contra periodistas independientes que se hicieron cada vez más frecuentes en los meses previos a las elecciones<sup>2555</sup>. Si bien el Congreso señaló que la cobertura mediática había mejorado<sup>2556</sup>, las declaraciones de las posteriores MOEs determinaron que no sólo los medios de comunicación estaban sujetos a injerencias políticas, y que no ofrecieron en general una cobertura equilibrada<sup>2557</sup>. Dado que la mayoría de los medios estaban afiliados a los principales partidos políticos y los medios publicitarios estaban controlados por estos últimos, el pluralismo de los medios podía

---

<sup>2553</sup> Ibidem, § 1, 18.

<sup>2554</sup> European Parliament, *Report of the European Parliament Delegation for the observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova*, Election Observation Delegation to the parliamentary elections in the Republic of Moldova, 24 February 2019, p. 6.

<sup>2555</sup> OSCE/ODHIR, *Interim Report (September 22-October 8, 2020)*, 12 October 2020, op. cit., p. 5.

APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, § 39 ; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 40.

<sup>2556</sup> The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova* (5 June 2011), 20 October 2011, § 7.

<sup>2557</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 40; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015, § 40.



considerarse limitado<sup>2558</sup>. Algunos informes de la PACE han expresado gran preocupación por la muy alta concentración de propiedad de los medios, la toma de control de numerosas organizaciones de medios y la falta de transparencia en cuanto a las fuentes de su financiación<sup>2559</sup>. En cuanto a la cobertura mediática de la campaña electoral, los resultados del seguimiento mediático realizado por la MOE/OSCE/OIDHR mostró que algunos canales de televisión nacionales no cubrieron la elección de manera equilibrada<sup>2560</sup>. Esta situación mediática moldava contrastaba de lleno con los propósitos de la Resolución de la PACE de 2019 por la que se recomendaba a los Estados miembros que promoviesen un entorno mediático libre, independiente y pluralista como una condición previa esencial para combatir la desinformación y la propaganda indebida y que se garantizase total transparencia frente al público cuando los medios fuesen propiedad de partidos políticos o de políticos<sup>2561</sup>.

Es interesante el matiz recogido en la legislación por cuanto se refiere a la organización de los debates públicos. Si bien en el marco de las elecciones parlamentarias, presidenciales y los referéndums las emisoras nacionales están obligadas a ello, las emisoras nacionales, locales y regionales están autorizadas para organizarlos<sup>2562</sup>.

Según Kremlin Watch, Rusia hizo un gran esfuerzo por acercar Moldavia a la Unión Económica Euroasiática que ella lidera<sup>2563</sup>. Si bien el uso de Internet continúa estando al alza en Moldavia, la mayoría de las noticias todavía se obtienen a través de la televisión<sup>2564</sup>. Para combatir la desinformación en el país, el gobierno moldavo tomó determinadas medidas controvertidas como prohibir las retransmisiones televisivas producidas fuera de la UE, de Estados Unidos, de Canadá u otros países (entre los que no se incluye Rusia) con la finalidad de frenar la influencia de los medios extranjeros en el país y contrarrestar la influencia de Rusia. Tras la negativa del presidente de la República, el presidente del Parlamento firmó un decreto el 10 de enero de 2018 promulgando la ley “antipropaganda”, gracias a la decisión del TC de otorgar tal derecho al presidente del Parlamento o al primer ministro en caso de oposición del presidente del país<sup>2565</sup>.

---

<sup>2558</sup> OSCE/ODHIR, *Interim Report (September 22-October 8, 2020)*, 12 October 2020, op. cit., p. 10; European Commission, *Association implementation report on Moldova*, SWD(2019)325final, Brussels, 11 September 2019, p. 1.

<sup>2559</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 19 ; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016, §37.

<sup>2560</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 19; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p.-20-21.

<sup>2561</sup> PACE, Resolution 2254 (2019) *Media freedom as a condition for democratic elections*, 23 January 2019, §§8.1, 8.9.

<sup>2562</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 70.3.

<sup>2563</sup> *Kremlin Watch*, Moldova. Disponible en: <https://www.kremlinwatch.eu/> [consultado el 3 de enero de 2022].

<sup>2564</sup> OSCE/ODHIR, *Interim Report (September 22-October 8, 2020)*, 12 October 2020.

<sup>2565</sup> *Kremlin Watch*, op. cit., Moldova.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2005, fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores electorales<sup>2566</sup>. El código electoral fue modificado de tal manera que las actividades electorales pudieron cubrirse en los informativos<sup>2567</sup>. De manera parcial se cumplió la recomendación que solicitaba que las diferentes emisoras presentasen a los espectadores puntos de vista diferentes. Sin embargo, la parcialidad de los medios era tal que impidió que esta recomendación se aplicara. Finalmente, se introdujeron spots televisivos para educación a los electores<sup>2568</sup>.

Cuatro recomendaciones fueron identificadas en el marco de las elecciones locales de 2007<sup>2569</sup>. En primer lugar, se recomendó una revisión del marco legal porque limitaba el derecho de los organismos de radiodifusión a cubrir las actividades electorales en los informativos, recomendación cumplida íntegramente gracias a la legislación adoptada en 2018. En segundo lugar, se recomendó la modificación del código electoral cuya terminología (“alterar el orden público”, “poco ético”) era imprecisa y demasiado amplia, recomendación que se repitió en las elecciones parlamentarias de julio de 2009<sup>2570</sup>. Esta recomendación se cumplió parcialmente, ya que se eliminaron estos vocablos al tratar sobre los medios de comunicación, pero permanecieron en algunas disposiciones relativas a la campaña. Se recomendó igualmente reforzar la independencia del organismo público de radiodifusión y, finalmente, que un Consejo supervisara el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los medios de comunicación. Estas dos recomendaciones se cumplieron íntegramente, creándose incluso en el nuevo código audiovisual un Consejo de coordinación del audiovisual<sup>2571</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de abril de 2009 se identificaron seis recomendaciones<sup>2572</sup> que trataré en grupo debido a que todas ellas se cumplieron. Tras las recomendaciones de los observadores electorales, se llevaron a cabo una batería de medidas que no hicieron sino avanzar en el ambiente mediático: se fortaleció la independencia de la emisora pública, se dio mayor independencia al Consejo de coordinación audiovisual, se determinó el proceso en materia de recursos electorales relacionado con los medios de comunicación, se modificó el código electoral para limitar el derecho de los organismos de radiodifusión a cubrir las

---

<sup>2566</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, op. cit., §§ 22, 23, 24.

<sup>2567</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 69; CEC, *Audiovisual Media Services Code*, op. cit. Article 5, 7, 10.

<sup>2568</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., p.2.

<sup>2569</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, op. cit., §§ 21, 22, 23, 24.

<sup>2570</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., XVIII. Recommendations, § 11.

<sup>2571</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 69; CEC, *Audiovisual Media Services Code*, 18 October 2018, Article 3.

<sup>2572</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, op. cit. XV. Recommendations, §§ 26, 27, 28, 29, 30, 31

actividades electorales en los informativos y se promovió el uso de los medios por parte de las autoridades electorales. Todos estos objetivos se integraron en la legislación<sup>2573</sup>.

Cuatro recomendaciones fueron señaladas en el marco de las elecciones parlamentarias de 2010<sup>2574</sup>. En primer lugar, se cumplió íntegramente la recomendación por la que se solicitaba que el consejo de coordinación controlara la producción mediática en nombre de la CEC y la que solicitaba que se modificase la legislación mediática en el país<sup>2575</sup>. De manera parcial se cumplió la recomendación que solicitaba que los medios públicos desarrollaran una línea editorial que facilitara la información crítica. Sin embargo, a nivel práctico este aspecto no se logró. Será igualmente este Consejo quien conozca de los recursos electorales relativos al comportamiento de las emisoras durante las campañas electorales, recomendación que se cumplió y que apareció identificada en los informes electorales<sup>2576</sup>.

Seis fueron las recomendaciones señaladas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2014<sup>2577</sup>, de las que cuatro no se cumplieron, en concreto, la revisión de las obligaciones impuestas a las emisoras privadas consistentes en ofrecerles un tiempo de antena gratuito y la organización de debates; la mejora de la independencia financiera y editorial de las emisoras públicas; la adopción por parte de las asociaciones de periodistas, los consejos de prensa, las ONGs y los medios de comunicación de medidas de autorregulación para la información de noticias imparciales y éticas periodísticas; la modificación del mecanismo sancionador más apropiado y eficaz para la toma de medidas más adecuadas y eficaces<sup>2578</sup>. Las únicas recomendaciones cuyo cumplimiento se realizó de manera parcial fueron aquellas en las que los observadores recomendaron que se modificara el código audiovisual para aumentar la transparencia y el pluralismo de los medios y que la CEC ejerciese sus funciones de manera adecuada y eficaz para cumplir la legislación<sup>2579</sup>. Calificamos el cumplimiento como parcial porque si bien el código electoral y el código audiovisual fueron modificados en consecuencia no recogieron todos los cambios necesarios y destacados por el dictamen jurídico del Consejo de Europa para afirmar que la legislación era acorde a la normativa internacional<sup>2580</sup>.

---

<sup>2573</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 69; CEC, *Audiovisual Media Services Code*, op. cit. Article 5, 7, 10.

<sup>2574</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, op. cit., §§ 16, 17, 18, 19.

<sup>2575</sup> Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §77.

<sup>2576</sup> Ibid., § 73.

<sup>2577</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., §§ 5, 21, 22, 34, 24, 25.

<sup>2578</sup> Ibid., §§ 21, 22, 23, 25.

<sup>2579</sup> Ibidem, §§ 5, 24.

<sup>2580</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 25.3 y 69; Freedom House, *Legal analysis of the draft audiovisual media code of Moldova*, June 2018, p. 5.

En el marco de las elecciones locales de 2015, cinco fueron las recomendaciones identificadas por los observadores<sup>2581</sup> de las cuales dos no fueron cumplidas por las autoridades moldavas<sup>2582</sup>. Por un lado, los observadores recomendaron que se separara el contenido editorial y la publicidad política y, por otro lado, que las emisoras se abstuvieran de ofrecer en sus informativos o en sus programas de información tiempo en antena de pago para preservar la integridad de las noticias,<sup>2583</sup>. La entrada en vigor del nuevo código audiovisual en 2019 nos permite anunciar que estas recomendaciones se cumplieron de manera parcial, ya que, si bien regula la temática indicada por las recomendaciones, la nueva regulación no asegura un acceso adecuado a la información<sup>2584</sup>, aspecto éste contrario a los compromisos y obligaciones internacionales<sup>2585</sup>. A pesar de que los informes electorales de las diferentes MOEs describen con atención la situación de los medios de comunicación en el marco de estos comicios, carecemos de información en dichos informes para juzgar el grado de cumplimiento de las otras dos recomendaciones identificadas en estos comicios.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2016, fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores, de las cuales dos no se cumplieron<sup>2586</sup>. Los observadores recomendaron que se revisaran los plazos para que la CEC adjudicase las quejas relacionadas con las elecciones y garantizar que las violaciones de los medios de comunicación se abordaban de manera eficaz y oportuna. Esta recomendación se cumplió parcialmente tal y como recogió el informe de la MOE del Congreso tras las informaciones recibidas de una ONGs<sup>2587</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2019, fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores<sup>2588</sup>, de las cuales la relativa a la armonización de las leyes sobre acceso a la información y protección de datos no se cumplió<sup>2589</sup>. El nuevo Código Audiovisual mejora los requisitos para dotar de transparencia a la propiedad de los medios de radiodifusión e introduce una definición sobre el discurso de odio y el lenguaje discriminatorio para poder reaccionar ante el Consejo Audiovisual si tal situación se produjera. Aunque livianas, también introdujo medidas de para regular los medios impresos y en línea a través de la Asociación

---

<sup>2581</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, §§ 23, 24, 25, 26, 27,

<sup>2582</sup> *Ibid.*, § 26, 27.

<sup>2583</sup> *Ibidem*, § 25.

<sup>2584</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 18.

<sup>2585</sup> *Documento de Copenhague de la OSCE DE 1990*, 9.1; IPPCR, Artículo 19.2.

<sup>2586</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., XV. Recommendations, § 20, 21.

<sup>2587</sup> Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §78.

<sup>2588</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, § 26, 27, 28.

<sup>2589</sup> *Ibid.*, §27.

de Prensa Independiente<sup>2590</sup>. De esta manera las autoridades moldavas dieron un cumplimiento parcial a dos recomendaciones<sup>2591</sup>.

### **g) El sistema de impugnación, quejas y recursos**

Las quejas y recursos electorales en Moldavia están regulados en el Código electoral, el código de enjuiciamiento civil, el código administrativo y determinados reglamentos de la CEC. Tanto los electores como los candidatos electorales pueden interponer un recurso por una acción, inacción o una decisión de los órganos electorales, los candidatos y/o los medios de comunicación<sup>2592</sup>. Las quejas deben presentarse dentro de los tres días de haberse producido el daño y se resuelven en un plazo de cinco días<sup>2593</sup>. Así pues, las quejas contra las decisiones de la CEC se presentan ante el tribunal de apelación de la capital.

De los informes electores se deduce que las temáticas de las denuncias presentadas ante los órganos electorales y los tribunales fueron muy variadas<sup>2594</sup>. Sin embargo, numerosos recursos hicieron referencia a las irregularidades acaecidas durante el proceso de voto, el escrutinio y la tabulación de resultados durante las diferentes vueltas electorales.

Las CED fueron destinatarias de numerosas quejas y recursos y, en alguna ocasión, la presencia de jueces en dichas CED creó la apariencia de un conflicto de intereses debido a que las decisiones de las CED podían recurrirse ante los tribunales donde normalmente juzgaban los jueces antes de llegar a las CED. Destaca el hecho de que muchas de las decisiones que resolvían las denuncias no se publicaron en el Boletín Oficial, como exigido en el art. 18.5 del Código Electoral, supuestamente debido a las dificultades para garantizar una traducción oportuna al ruso.

Existen algunas contradicciones entre el Código electoral y el nuevo Código administrativo de abril de 2019 a la hora de determinar la resolución de las quejas electorales. Así pues, según el código electoral, los órganos de la administración electoral serán los encargados de resolver las quejas/impugnaciones electorales antes de recurrir a los tribunales. Sin embargo, en su calidad de *lex specialis*, el Código electoral prevé la posibilidad de interponer un recurso ante los tribunales al mismo tiempo que en las comisiones electorales. Esta falta de claridad en relación con la

---

<sup>2590</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020, p. 10.

<sup>2591</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, §26, 28.

<sup>2592</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 71.1.

<sup>2593</sup> *Ibid.*, arts. 72.1, 73.1.

<sup>2594</sup> Destacan, *inter alia*, la composición de los órganos electorales, el registro de candidatos, el uso indebido de los recursos administrativos públicos, las condiciones de la campaña sin igualdad de condiciones, la intimidación realizada en contra de los candidatos, la imprecisión de las listas de votantes, aspectos financieros y la cobertura mediática.

jurisdicción competente para resolver las quejas puso en entredicho el derecho a un remedio efectivo, contradiciendo los compromisos y prácticas internacionales<sup>2595</sup>.

Los recursos relativos a la financiación de campañas, y en contra de las decisiones de los órganos electorales de nivel inferior, eran examinados por la CEC, mientras que aquellos recursos presentados por los candidatos contra las acciones de otros contendientes electorales se presentaban ante los tribunales. Los informes electorales subrayaron la poca confianza en el sistema de resolución de disputas electorales, debido a la selección y nombramiento de los jueces<sup>2596</sup>.

Tras las diferentes enmiendas legislativas, la situación actual en materia legislativa y en número de recursos resueltos dista mucho de la situación de la CEC en sus inicios. Así pues, las últimas elecciones presidenciales en Moldavia (1 de noviembre de 2020) demostraron la madurez de la CEC en materia de recursos electorales. A pesar de recibir una veintena de denuncias por incumplimiento del procedimiento electoral<sup>2597</sup>, la CEC no consideró muchas de ellas por encontrarse fuera de su ámbito de aplicación y de su jurisdicción. Sin embargo, respondió por escrito a cada una de ellas y as remitió a la policía. Si bien no hubo recurso contra los resultados de la primera vuelta electoral ni solicitud de recuento de los votos<sup>2598</sup>, la CEC informó a la policía de más de trescientos incidentes<sup>2599</sup> y multó a ocho personas por violar sus decisiones<sup>2600</sup>. Debido a problemas técnicos, la CEC no publicó en su página web las quejas recibidas. Algunas de ellas fueron desestimadas por falta de legitimación o por pruebas insuficientes. Otras fueron desestimadas tras una interpretación por la CEC de los requisitos de admisibilidad, en contra de

---

<sup>2595</sup> *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, § 5.10: “toda persona dispondrá de un recurso efectivo de reparación contra las decisiones administrativas, a fin de garantizar el respeto de los derechos fundamentales y asegurar la integridad jurídica”; *ECHR*, Artículo 13; *PIDCP*, Artículo 2.3; Código de buenas prácticas, § 3.3. c): “Las normas relativas a los recursos y, en particular, las competencias y responsabilidades de las diversas instancias, deberían estar claramente reglamentadas por la ley, afin de evitar todo conflicto de jurisdicción (positivo o negativo). Los demandantes y las autoridades no deberían poder escoger la instancia de recurso”.

<sup>2596</sup> OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020)*, Warsaw, op. cit., p. 11.

<sup>2597</sup> Este número contrasta con las más de doscientas quejas recibidas en las elecciones locales de 2007, las ciento ochenta y siete en las elecciones parlamentarias de abril de 2009. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, op. cit., p. 18;

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, op. cit., p. 16.

<sup>2598</sup> Según el Código administrativo, cualquier acto administrativo (como el protocolo de la CEC sobre los resultados de la primera vuelta) puede recurrirse. Si bien un candidato debe dirigirse al TC para solicitar un recuento, éste, sin embargo, no está obligado a reaccionar a tal solicitud.

<sup>2599</sup> Según la Inspección General de la policía de Moldavia, a partir del 2 de noviembre inició investigación sobre casos relativos a transporte de electores, cortes de carreteras, campaña durante el período de silencio electoral, incidentes de compra de votos o la violación de las medidas de prevención de la pandemia COVID-19. También se inició una investigación criminal sobre el bloqueo de las entradas de algunos colegios electorales. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Interim Report (22 September- 8 October 2020)*, 12 October 2020, p. 8.

<sup>2600</sup> *Ibidem*.

las buenas prácticas internacionales<sup>2601</sup>. La tramitación de las denuncias por parte la CEC puso en entredicho no sólo la transparencia, sino la resolución de las mismas en un plazo razonable y la existencia de un recurso efectivo, en contra de los estándares internacionales<sup>2602</sup>.

Fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2015<sup>2603</sup>. En primer lugar, se recomendó que se determinara los diversos órganos responsables de conocer las quejas y los recursos para evitar conflictos de jurisdicción, recomendación que se repitió en las elecciones locales de 2007, las elecciones presidenciales de 2016. Esta recomendación se cumplió íntegramente. En segundo lugar, los observadores recomendaron que los tribunales cumplieran los plazos establecidos en el (entonces) art. 67 del Código electoral. De los informes electorales se aprecia que el incumplimiento era debido a inconsistencia legales, con lo que fue necesario reformar este artículo para que los tribunales pudieran cumplir los plazos. El cumplimiento de esta recomendación se llevó a cabo en su totalidad a través de la modificación de dicho artículo (actual art. 72), recomendación repetida en las elecciones parlamentarias anticipadas de 2010. Finalmente, los observadores recomendaron que se adjudicara un plazo para resolver los recursos, recomendación cumplida íntegramente en la legislación electoral<sup>2604</sup>.

En el marco de las elecciones locales de 2007, los observadores identificaron cuatro recomendaciones<sup>2605</sup>. La primera recomendación reitera la sugerida por los observadores en las elecciones parlamentarias de 2005. En segundo lugar, se recomendó que la CEC asumiera mayor responsabilidad a la hora de vigilar el cumplimiento de la legislación y que remitiera los casos a las autoridades competentes para que efectuaran las investigaciones necesarias. De la misma manera, los observadores solicitaron que se dotara de formación al personal que debía tratar las quejas y recursos y que los jueces encargados de tratar las quejas fuesen escogidos de fuera de su ámbito judicial de responsabilidad para evitar conflictos de intereses. Estas recomendaciones pueden considerarse como cumplidas parcialmente<sup>2606</sup>.

---

<sup>2601</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § II.3.3.b). “El procedimiento deberá ser sencillo y estar exento de formalismo, en particular en lo que se refiere a la admisibilidad de los recursos.”

<sup>2602</sup> *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, 5.11, “Las decisiones administrativas contra una persona deberán ser plenamente justificables y se deberá indicar en ellas, como norma, los recursos disponibles habituales”.

<sup>2603</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 15, 16, 17.

<sup>2604</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 73.

<sup>2605</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, § 29, 30, 31, 32.

<sup>2606</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, op. cit., p. 16; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)* op. cit., p. 21.

Hubo una recomendación identificada en el marco de las elecciones parlamentarias de 2009 que se cumplió íntegramente<sup>2607</sup>, ya que el código electoral identificó los requisitos legales para presentar las quejas y recursos y facilitar así el proceso de revisión de los mismos<sup>2608</sup>. Destacan igualmente otras tres recomendaciones adicionales cuyo cumplimiento fue parcial<sup>2609</sup>. En primer lugar, se recomendó la identificación en el código electoral de los poderes y responsabilidades de los órganos que se ocupan de las diversas categorías de recursos y quejas, recomendación repetida en las elecciones locales de 2015. En segundo lugar, los observadores recomendaron el establecimiento de criterios concretos para clasificar los recursos y el papel del personal. Finalmente, se recomendó que la legislación explicara quién era el organismo responsable y los plazos necesarios para interponer los recursos electorales. La parcialidad del cumplimiento de estas recomendaciones se justifica a que el código electoral recogió en su legislación parte de estas sugerencias. En este sentido, determinó qué órgano era el competente para conocer los recursos, pero no la competencia de estos; además, fijó los criterios para clasificar los recursos pero no la responsabilidad del personal responsable; y finalmente, no determinó el plazo para llevar a cabo los recursos electorales<sup>2610</sup>.

Para evitar interpretaciones erróneas del (entonces) art. 65 del código electoral<sup>2611</sup>, los observadores recomendaron su modificación en el marco de las elecciones parlamentarias de 2010<sup>2612</sup>, recomendación que fue llevada a cabo íntegramente por las autoridades moldavas<sup>2613</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014, se dio cumplimiento parcial a la única recomendación identificada por los observadores según la cual debían mejorarse las disputas electorales para proporcionar a los demandantes un recurso efectivo y oportuno<sup>2614</sup>, recomendación repetida en las elecciones locales de 2015<sup>2615</sup>.

Fue tras la recomendación señalada en el marco de las elecciones locales de 2015 que las autoridades moldavas fijaron en el Código electoral el procedimiento y el plazo a seguir en relación

---

<sup>2607</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, op. cit., XV. Recommendations, §§ 10.

<sup>2608</sup> CEC, *Election Code*, 75.1.

<sup>2609</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§ 23, 24, 25.

<sup>2610</sup> Véase: CEC, *Election Code*, Sección 1 Quejas relativas a la organización y realización de elecciones (Capítulo 12).

<sup>2611</sup> Este artículo inducía a interpretar que el elector, antes de acudir a los tribunales, debía agotar la vía interna extrajudicial (de las autoridades electorales).

<sup>2612</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, op. cit., XIX. Recommendations, § 20

<sup>2613</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 75.

<sup>2614</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., § 29.

<sup>2615</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, XIV. Recommendations, § 29; Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, § 31



con los recursos postelectorales, garantizando al mismo tiempo la transparencia en la resolución de los recursos, ofreciendo instrucciones sobre los formularios a rellenar y todo esto sin retrasar ni la certificación ni el anuncio de los resultados finales<sup>2616</sup>. Esta recomendación se cumplió parcialmente, ya que si bien la legislación electoral introdujo aspectos administrativos necesarios para resolver las disputas electorales faltó una reglamentación concreta y práctica por parte de la CEC que pudiese orientar al electorado y a los candidatos en sus trámites<sup>2617</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2016, tres fueron las recomendaciones identificadas por los observadores<sup>2618</sup>, de las que sólo se cumplió de manera parcial aquella que defendía un procedimiento claro y eficaz para recurrir, incluso estando fuera del país, y que al mismo tiempo preconizaba que la CEC informara a los posibles interesados sobre la jurisdicción y las vías de recurso. Esta recomendación, repetida en las elecciones parlamentarias de 2019, se cumplió parcialmente, ya que, si bien el código electoral fijó un procedimiento para interponer los recursos y quejas electorales, esta disposición legal no ofrecía información detallada sobre cómo llevarlo a cabo ni sobre las diferentes vías de recurso<sup>2619</sup>.

Dos fueron las recomendaciones en el marco de las elecciones parlamentarias de 2019 identificadas por los observadores<sup>2620</sup>. En primer lugar, se recomendó que tanto los órganos electorales como los tribunales tratasen los recursos electorales en sesiones abiertas, previa publicación de las fechas de las audiencias públicas, y que motivasen sus decisiones. Esta recomendación surgió a raíz de la práctica en Moldavia por la que las audiencias se desarrollaban a puerta cerrada contrariamente a lo estipulado por la normativa internacional<sup>2621</sup>. En Segundo lugar, para garantizar el acceso a un recurso efectivo, se recomendó que se aclarase la jurisdicción correspondiente para cada tipo de impugnación y que la CEC informara a las partes interesadas del procedimiento a seguir para presentar la queja y/o recurso. Ambas recomendaciones tuvieron un cumplimiento parcial debido a que el Tribunal Supremo continuaba celebrando audiencias a puerta cerrada, a pesar de la legislación que estipulaba lo contrario. Tal y como comentado con anterioridad, esta segunda recomendación tuvo un cumplimiento parcial.

---

<sup>2616</sup> Ibid., § 28; Le Congrès, Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015), CPL/2015(29)3Final, 21 octobre 2015, §32.

<sup>2617</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019* op. cit., §§ 29, p. 21.

<sup>2618</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, op. cit., §§ 23, 24, 25.

<sup>2619</sup> CEC, *Election Code*, Artículo 72.

<sup>2620</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019* op. cit., §§ 29, 30.

<sup>2621</sup> CDH, *Observación General 32 al PIDCP*, § 28; Según esta disposición la *publicidad* de las audiencias asegura la transparencia de las actuaciones y constituye así una importante garantía que va en interés de la persona y de la sociedad en su conjunto. Los tribunales deben facilitar al público información acerca de la fecha y el lugar de la vista oral (...); *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, §12.

## h) Minorías e igualdad de género

Por cuanto hace a las minorías, según el censo de población de 2014 determinó que las minorías nacionales comprendían más del 20% de la población<sup>2622</sup>. Las minorías étnicas más numerosas en Moldavia incluyen, entre otros, a romaníes, gagauzos, rusos, ucranianos y búlgaros. Si bien estas minorías utilizan sus propias lenguas dentro de sus comunidades, suelen utilizar el idioma ruso como lengua de comunicación interétnica<sup>2623</sup>. Esto demuestra que el conocimiento en Moldavia del idioma del Estado sigue siendo limitado entre la población minoritaria nacional. Éste fue el motivo por el que la CEC tradujo los materiales de su campaña de educación al votante a diferentes idiomas minoritarios e incluso dobló los videos de dicha campaña en gagauzo y en ruso<sup>2624</sup>.

Durante la última delimitación de las circunscripciones electorales se crearon tres nuevos distritos electorales con una población compuesta principalmente de minorías nacionales<sup>2625</sup>. Tras las últimas elecciones parlamentarias de 2019, 23 de los 101 parlamentarios electos se autoidentificaron como minoría nacional. No deja de llamar la atención que el Código electoral no proporcione medidas especiales para facilitar la participación política de las minorías.

El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2005 facilitó dos recomendaciones<sup>2626</sup>. Por un lado, recomendó que se revisaran los criterios de registro en la *Ley de partidos políticos y organizaciones sociopolíticas* para facilitar la libertad de asociación y la representación política de las minorías<sup>2627</sup>, recomendación que se repitió en las elecciones locales de 2007<sup>2628</sup>. Si bien el marco legal permitía que las minorías nacionales participasen en las elecciones en pie de igualdad que el resto de ciudadanos, los requisitos de inscripción unidos al elevado umbral para participar en la asignación de escaños parlamentarios (6%) eran desfavorables para aquellos partidos políticos que representaban a las comunidades minoritarias y a los partidos de base regional. En esta misma línea apuntó el dictamen de la CdV que determinó que tanto los extranjeros como los apátridas quedaban excluidos de toda afiliación a un partido debido a que sólo podían afiliarse a

---

<sup>2622</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, p. 18; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 17.

<sup>2623</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>2624</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Interim Report (22 September- 8 October 2020)*, 12 October 2020, p. 4.

<sup>2625</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>2626</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 27, 28.

<sup>2627</sup> Si bien una ley sobre partidos existía ya en Moldavia desde 1991, ésta se enmendó en varias ocasiones (1993, 1998) para finalmente redactarse un nuevo proyecto de ley en 2004 y adoptarse finalmente en 2007 y enmendarse en 2013.

<sup>2628</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, Warsaw, 21 September 2007, XVI. Recommendations, § 35.

los partidos políticos los ciudadanos de Moldavia<sup>2629</sup>. Destaca también el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR relativo al código electoral que reiteró una recomendación previa según la cual Moldavia debía fomentar la participación adecuada de minorías nacionales en los órganos electos e integrar los intereses a nivel regional<sup>2630</sup>. En este sentido, se modificó la ley en 2013 teniéndose en cuenta dicha recomendación e introduciéndose una disposición que prohibía la creación y la actividad de partidos políticos sobre la base de criterios étnicos, raciales, lingüísticos o sexuales<sup>2631</sup>. Sin embargo, conviene destacar que el informe electoral de la OSCE/ODIHR de las elecciones parlamentarias de 2014 pone de manifiesto que si bien el marco legal permitía la participación de minorías nacionales en las elecciones bajo un prisma de igualdad, existían requisitos concretos para la creación de partidos políticos que, junto con el umbral necesario para entrar en el parlamento, creaban dificultades para la representación de determinadas minorías regionales menoscabando su representación política<sup>26322633</sup>.

Por otro lado, el informe electoral recomendó igualmente que se aplicara el Plan de acción de la OSCE para mejorar la situación de la población romaní y sinti<sup>2634</sup>, recomendación repetida también en las elecciones locales de 3 y 17 de junio de 2007. Sin embargo, a mi modo de ver, esta recomendación del informe electoral se asemeja más bien a un *desiderátum* y no a una recomendación *strictu sensu* porque no existe un resultado concreto atribuible a un plan de acción, sino que son medidas a medio y largo plazo que el Estado deberá tener en cuenta para asegurar la participación de estas minorías en la vida política y pública. Esta recomendación puede considerarse parcialmente cumplida porque existe un punto de contacto en la ODIHR para las cuestiones relativas a los romaníes y sinti que ha ayudado a organizar varias formaciones a las ONG romaníes dando un cumplimiento a la recomendación. El autor necesitaría disponer de mayores datos para poder determinar el grado de cumplimiento de ambas recomendaciones (parcial o total). Por este motivo, y a falta de mayor información, nos decantamos mejor por determinar un cumplimiento parcial de ambas recomendaciones.

---

<sup>2629</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Comments on the draft law on political parties of Moldova*, Opinion No. 431/2007, CDL-AD(2007)025, Strasbourg, 8 June 2007, § 8.

<sup>2630</sup> Council of Europe-Venice Commission- OSCE/ODIHR, Joint opinion on the Election code of Moldova, 10 April 2008 (CDL-AD(2008)022), p. 5.

<sup>2631</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Law on political parties of the Republic of Moldova as amended by law 192 of 12 July 2012 on the prohibition of the use of communist symbols*, 2013, Article 3.6.

<sup>2632</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (20 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, p. 18.

<sup>2633</sup> La libertad de asociación incluye la libertad de establecer partidos políticos basados en identidades comunitarias, véase: Artículo 7, Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, ETS no. 157, de 1 febrero de 1995; Artículo 2.4, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas que establece que “Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones”.

<sup>2634</sup> OSCE, Decisión nº 3/03 *Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE*, Consejo Ministerial, Maastricht, MC.DEC/3/03, 2 de diciembre de 2003, §§87- 98.

Tres fueron las recomendaciones identificadas en el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2014<sup>2635</sup>. Debido a que un número limitado de candidatos pertenecientes a las minorías estaban incluidos en las listas de candidatos electorales, pero en posiciones muy bajas, el informe electoral recomendó que los partidos políticos considerasen, por un lado, maneras concretas para identificar a los representantes de las minorías, y en particular a las mujeres, a través del diálogo con las diferentes comunidades y, por otro lado, que promoviesen el nombramiento de minorías nacionales en puestos elevados de las listas de candidatos fomentando así su participación en los partidos políticos<sup>2636</sup>. Varios son los motivos que nos llevan a afirmar que esta recomendación se cumplió de manera parcial: si bien el propio informe de la OSCE/ODIHR de 2019 establece que la recomendación en cuestión se cumplió parcialmente<sup>2637</sup>, además de esta referencia meramente descriptiva, baste destacar sin embargo, la tímida disposición legal incluida en la legislación introduciendo una cuota para ambos géneros.

Como las autoridades nacionales moldavas fueron incapaces de asegurar medidas especiales para promocionar la representación de las minorías, una segunda recomendación consistió en introducir mecanismos especiales que fomentasen una mayor participación y representación de las minorías en la vida pública y política<sup>2638</sup>. Constatamos que esta misma recomendación electoral se repitió literalmente en el marco de las elecciones parlamentarias de 2019<sup>2639</sup>. Dicho informe electoral de 2019 puso de manifiesto que, durante la delimitación de las circunscripciones en Moldavia, se crearon tres distritos electorales que concentraban un gran número de minorías nacionales y que sólo 23 de los 101 parlamentarios recién elegidos -de los cuales cuatro eran mujeres- se autoidentificaron como minorías nacionales. La cercanía de esta recomendación con la actualidad y la no existencia de información en los informes, nos lleva a concluir que esta recomendación puede considerarse como no cumplida.

Un aspecto que no dejaron pasar por alto los informes electorales de las diferentes MOEs fue la escasa representación de los representantes romaníes en los órganos electos, aspecto éste que valió la introducción de una recomendación en el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2014<sup>2640</sup>. Según la evaluación efectuada por la OSCE/ODIHR, esta recomendación no se cumplió<sup>2641</sup> hecho que contrasta con la Decisión de 2008 del Consejo Ministerial de la OSCE que

---

<sup>2635</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (20 November 2014)*, op. cit., XV. Recommendations, §§ 6, 26, 27.

<sup>2636</sup> Ibid., § 6.

<sup>2637</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 25.

<sup>2638</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (20 November 2014)*, op. cit., XV. Recommendations, § 26.

<sup>2639</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, XVI. Recommendations, § 25.

<sup>2640</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (20 November 2014)*, op. cit., XV. Recommendations, § 27.

<sup>2641</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019)*, Warsaw, 22 May 2019, p. 25.

animaba a los Estados participantes a redoblar sus esfuerzos para promover la participación efectiva de los romaníes y los sinti en la vida pública como en la política<sup>2642</sup>. Tampoco se cumplió la recomendación según la cual las autoridades podrían considerar la introducción de mecanismos especiales que fomentasen una mayor participación y representación de las minorías en la vida pública y política<sup>2643</sup>.

Por cuanto hace a la igualdad de género, la participación de las mujeres en el proceso electoral en Moldavia es ambigua: si bien la gran mayoría de las comisiones electorales de nivel inferior estaban compuestas por mujeres, sólo un número muy reducido de mujeres eran candidatas o electas. Es importante tener en cuenta que en Moldavia el porcentaje de mujeres candidatas ascendió a 41.7% en circunscripción nacional y al 21.1% en distritos uninominales<sup>2644</sup>. Así pues, puede afirmarse que las mujeres estuvieron bien representadas en la administración electoral, incluso en puestos en los que se adoptaban decisiones.

Las encuestas en Moldavia mostraron que, en general, el número de mujeres tendía a estancarse. Así pues, las mujeres representaron el 18% de las alcaldesas electas en 2007<sup>2645</sup>, el 18,5% en 2011<sup>2646</sup> y el 20,6% en 2015<sup>2647</sup>. En este sentido, las mujeres representan un 74% de las comisiones de distrito de primer nivel y un 50% en las comisiones de distrito de segundo nivel<sup>2648</sup>. Uno de los problemas mayores de la asociación de mujeres alcaldesas de Moldavia es conseguir que las mujeres postulen para ser electas<sup>2649</sup>. Durante las elecciones presidenciales de 2016, una mujer se encontraba en la presidencia de la CEC, casi la mitad de los miembros del CED eran mujeres y 10 de las 35 CED estaban presididos por una mujer<sup>2650</sup>.

Aunque no existan disposiciones legales que garanticen la participación equitativa de hombres y mujeres, ha habido una ligera mejora en los últimos años en las elecciones locales, ya que, en 2015, la mayoría de los partidos políticos respetaron una cuota autoimpuesta del 30% de candidatas a los

---

<sup>2642</sup> OSCE, Consejo Ministerial, Helsinki 2008, Decisión n° 6/08 refuerzo de las iniciativas de la OSCE para aplicar el plan de acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE, MC.DEC/6/08/Corr.1\*, 5 de diciembre 2008, §7.

<sup>2643</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (20 November 2014)*, op. cit., XV. Recommendations, § 26.

<sup>2644</sup> Council of Europe, *ElecData, Compendium of Electoral Data*, “Moldova”. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata> [consultado el 24 de diciembre de 2021]. Información relacionada con las elecciones parlamentarias.

<sup>2645</sup> OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Interim Report, *Local Elections in the Republic of Moldova (5 and 19 June 2011)*, 27 of May, p. 8.

<sup>2646</sup> OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Final Report, *Local Elections in the Republic of Moldova (5 and 19 June 2011)*, Warsaw, 28 November 2011, p. 20; The Congress, *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, 13 March 2012, p. 29.

<sup>2647</sup> Promo-LEX, *United to promote gender equality in MOLDOVA - Prepared for the Universal Periodic Review of the Republic of Moldova*, Chisinau, 23 March 2016, p. 2 (Submission prepared by Moldovan NGOs and individuals).

<sup>2648</sup> Congress- OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission, Republic of Moldova - Local Elections (14 June 2015), *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 5.

<sup>2649</sup> The Congress, *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, 13 March 2012, p. 29.

<sup>2650</sup> Le Congrès, *Observation des élections locales en République de Moldova (le 14 juin 2015)*, 21 octobre 2015, §73.

consejos de primer y segundo nivel<sup>2651</sup>. Esta falta de disposiciones legales a nivel nacional promocionando la participación de las mujeres contrasta con las prácticas, compromisos y obligaciones internacionales existentes asumidas por Moldavia como son el Documento de Copenhague de 1990, la CEDAW e incluso con la recomendación general núm. 23 del Comité de la CEDAW<sup>2652</sup>.

Conviene destacar que el número de mujeres que ingresan al parlamento es relativamente mayor en los sistemas proporcionales que en los sistemas mayoritarios o mixtos<sup>2653</sup>. Las últimas enmiendas del código electoral mantuvieron la disposición por la que ambos sexos debían contar como mínimo con un 40% de representación en las listas de candidatos<sup>2654</sup>. Sin embargo, debido a la introducción de un sistema mixto, esta disposición sólo se aplicó a las listas relativas a la vertiente proporcional, afectando sólo a la mitad de los escaños. El dictamen de 2017 recomendó que se introdujeran medidas especiales para favorecer una representación equilibrada de hombres y mujeres en las circunscripciones uninominales por lo que el código electoral enmendado introdujo dos medidas: en primer lugar, que las candidatas recogiesen un número de firmas inferior al de los hombres (250 contra 500<sup>2655</sup>); en segundo lugar, se establecieron medidas de incentivo financiero para aquellos partidos políticos que nombrasen al menos un 40% de mujeres entre los candidatos de estos distritos electorales<sup>2656</sup>. Sin embargo, la CdV y la OSCE/ODIHR recomendaron que se tomaran medidas adicionales y que la ley fijase el coeficiente multiplicador para las mujeres elegidas aspecto finalmente introducido en la ley<sup>2657</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2005 el informe electoral de la OSCE/ODIHR recomendó que el proyecto de *ley nacional de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres* se aprobase lo antes posible y que Moldavia se adhiriera al Protocolo facultativo de la Convención de UN sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>2658</sup>. Lo cierto es que, al año siguiente, el parlamento moldavo aprobó dicha ley

---

<sup>2651</sup> Congress- OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission, Republic of Moldova - Local Elections (14 June 2015), *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 2.

<sup>2652</sup> Véase: Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, § 23; CEDAW Artículo 4.1; CEDAW Committee, Recomendación General núm. 23, art. 22.

<sup>2653</sup> Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the parliament*, CDL-AD(2017)012, 19 June 2017, § 54; OSCE/ODIHR, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, 2004, p. 20.

<sup>2654</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 41.2.

<sup>2655</sup> *Ibid.*, art. 86.

<sup>2656</sup> *Ibid.*, art. 80.1 y 41.2 respectivamente.

<sup>2657</sup> *Ibid.*, art. 41.22; *Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no 901/2017, CDL-AD(2017)027, 11 décembre 2017, §35.

<sup>2658</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 29, 31.

orgánica<sup>2659</sup> y ratificó dicho protocolo<sup>2660</sup>, cumpliéndose así ambas recomendaciones de manera total. El informe electoral recomendó igualmente agregar medidas nacionales para lograr y verificar los objetivos de igualdad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas<sup>2661</sup>, aspecto éste que requiere un conocimiento detallado de la legislación moldava relativa a la ley de partidos políticos y de las organizaciones sociopolíticas y que nos impide determinar el grado de cumplimiento de esta recomendación.

En el marco de las elecciones locales de 2007, el informe electoral efectuó cuatro recomendaciones<sup>2662</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que la CEC creara una base de datos desglosada por género con unos indicadores clave en materia electoral que sirviera como mecanismo para monitorear la participación de las mujeres en el ámbito electoral y que incluyera datos como el número de mujeres candidatas, electas y también aquellas mujeres en puestos de liderazgo dentro de la administración electoral. Esta primera recomendación se llevó a cabo gracias a un proyecto financiado por UNDP. Así, en 2011, la CEC creó un grupo para realizar una auditoría de género del proceso electoral moldavo. Esta auditoría proporcionó información sobre determinadas áreas en las que la CEC realizaría más tarde enmiendas al marco legal para asegurar la igualdad de género tanto en sus políticas como en sus procedimientos. Puede entonces considerarse como una recomendación cumplida parcialmente porque al ser ejecutada por medio de un proyecto no es sostenible<sup>2663</sup>. En segundo lugar, recomendó que tanto en la *Ley de partidos políticos y organizaciones sociopolíticas* como en la *Ley de garantía de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres* se prestara una mayor atención a los requisitos relacionados con el género especialmente por cuanto afecta a los partidos políticos y a la administración electoral. Esta recomendación puede considerarse cumplida en su totalidad, ya que ambas leyes tuvieron en cuenta los aspectos relativos a la igualdad de género. Un aspecto diferente consiste en determinar, cómo se llevó a cabo. Las otras dos recomendaciones ya fueron mencionadas anteriormente<sup>2664</sup>.

Fueron dos las recomendaciones que introdujo el informe electoral de la OSCE/ODIHR en el marco de las elecciones parlamentarias de 2009<sup>2665</sup>. A pesar de que la primera recomendación aparece clasificada como una recomendación prioritaria, baste señalar que dicha recomendación

---

<sup>2659</sup> Parliament of Moldova, *Law on ensuring equal opportunities for women and men*, No. 5-XVI of 9 February 2006, Unofficial translation by OSCE Mission to Moldova.

<sup>2660</sup> UN Treaty collection, *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 6 October 1999, ratificado el 28 de febrero de 2006.

<sup>2661</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, op. cit., XIII. Recommendations, §§ 30.

<sup>2662</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, §§ 33, 34, 35, 36.

<sup>2663</sup> UN Women and UNDP, *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation*, 2015, p. 18.

<sup>2664</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 and 17 June 2007)*, op. cit., XVI. Recommendations, §§ 35 y 36.

<sup>2665</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009, XVIII. Recommendations, §§ 32, 33.

no aparece dirigida a una institución concreta, sino que aparece como una reflexión consistente en sugerir prácticas concretas para lograr la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres. Más que una recomendación *strictu sensu* puede considerarse un desiderátum. En realidad, para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la ley obliga tanto a la administración electoral como a los partidos políticos a respetar el principio de igualdad de género<sup>2666</sup>. No podemos por tanto evaluar el cumplimiento de esta recomendación porque se concibe como un desiderátum. La segunda recomendación promueve la representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones dentro de la administración electoral, en particular en la CEC y en las CED, así como el fomento de su nombramiento entre los principales candidatos en las listas de partidos. Esta segunda recomendación puede considerarse cumplida parcialmente porque, aunque la participación de las mujeres es prácticamente inexistente en la administración electoral (no hay ninguna mujer en la CEC)<sup>2667</sup>, sí que hay mujeres incluidas en las listas de candidatos. Esto último se deduce de la repetición de la misma recomendación, aunque no de manera literal, en las elecciones parlamentarias anticipadas de 2010<sup>2668</sup>, en las elecciones locales de 2011<sup>2669</sup>, en las elecciones parlamentarias de 2014<sup>2670</sup> y en las elecciones presidenciales de 2016<sup>2671</sup>. El cumplimiento de todas ellas fue total, salvo la recomendación sugerida en las elecciones de 2016 donde apreciamos un cumplimiento parcial porque no se produjo un examen amplio antes de las elecciones de 2019 para eliminar, entre otras, las lagunas y ambigüedades relativas al fortalecimiento de las medidas para promover la participación de las mujeres.

En el marco de las elecciones locales de 2019, el informe electoral del Congreso recomendó que se tomaran las medidas necesarias para fortalecer la participación de las mujeres en la política<sup>2672</sup>, tanto en su capacidad como electoras y como de candidatas, a través de una cuota legal de al menos el 40% para ambos sexos en las listas de candidatos políticos y la introducción de reglas que diesen prioridad a mujeres candidatas<sup>2673</sup>. Esta recomendación es similar a la recomendación de las elecciones locales de 2015<sup>2674</sup>. En el marco de estas elecciones, se reforzó la Ley mediante una

---

<sup>2666</sup> Official Monitor of the Republic of Moldova, *Law on ensuring equal opportunities for women and men*, No. 5-XVI of 9 February 2006, 24 March 2006, Article 7.

<sup>2667</sup> OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), 17-21 August 2020, p. 6.

<sup>2668</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011, XIX. Recommendations, § 14.

<sup>2669</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (5 and 19 June 2011)*, Warsaw, 29 November 2011, XVII. Recommendations, § 22.

<sup>2670</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, Warsaw, 10 March 2015, XV. Recommendations, § 14

<sup>2671</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016)*, Warsaw, 15 February 2017, XV. Recommendations, § 1.

<sup>2672</sup> Esta recomendación es similar a la recomendación número 15 del informe electoral de las elecciones locales de 2015. Véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Final Report, Local Elections in the Republic of Moldova (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, § 15.

<sup>2673</sup> The Congress, *Recommendation 443 (2020) Local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019)*, 28 September 2020, § 5.b)

<sup>2674</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Final Report, Local Elections in the Republic of Moldova (14 and 28 June 2015)*, Warsaw, 20 August 2015, §15.



circular de la CEC que especificó que debían cumplirse dos condiciones en las listas de candidatos: a) una cuota mínima del 40% para ambos sexos; b) que tres de los 10 candidatos de la lista representasen un género. En realidad, las elecciones locales de 2019 no alteraron el equilibrio entre mujeres y hombres entre los políticos locales. Si las listas de candidatos debían tener al menos un 40% de hombres y de mujeres, el porcentaje de mujeres candidatas a las elecciones municipales y a concejales fue inferior al 30%<sup>2675</sup>. El número de mujeres electas también fue inferior al 30%. La posición de la mujer en la vida política se vio debilitada por la incapacidad de disponer de un 40% de hombres y mujeres en las listas de candidatos. Sin embargo, las mujeres continuaron desempeñando la mayoría de las tareas administrativas en los escalones inferiores de la administración electoral.

Aunque este aumento de las cuotas de género tenía como objetivo garantizar una mejor representación de género, las dificultades persisten todavía hoy, ya que el número de candidatas sigue siendo bajo. En las elecciones locales de octubre de 2019, solo el 27% de los candidatos eran mujeres. En las elecciones municipales, hubo un 26% de candidatas en primera vuelta y un 23% en segunda vuelta. Debido a interpretaciones contradictorias de las reglas relativas a la cuota del 40%, la administración aceptó algunas listas de candidatos que no cumplieron con el requisito del 40%. Conviene no olvidar que, en caso de ausencia de reglas de priorización, las candidatas se colocaban en último lugar en las listas. Es importante tener en cuenta que, en el caso de las elecciones parlamentarias, los partidos políticos recibían una compensación económica siempre que contasen con mujeres y jóvenes (de 18 a 35 años) en sus listas. Los partidos con al menos el 40% de candidatas nombradas en distritos uninominales se beneficiaban de un apoyo presupuestario del 10% y un coeficiente de multiplicación por cada candidata elegida en un distrito uninominal. Sin embargo, tal incentivo no existía en el caso de las elecciones locales<sup>2676</sup>.

### **i) Jornada Electoral**

La jornada electoral también fue objeto de observación y evaluación por parte de los observadores electorales, quienes durante el proceso de voto y escrutinio apreciaron considerables deficiencias técnicas relacionadas principalmente con el funcionamiento del procesamiento electrónico de los datos de los votantes. En todo momento, la CEC introdujo medidas para garantizar la integridad del proceso electoral y la seguridad de los electores, especialmente de aquellos que se desplazaban desde Transnistria para ejercer su derecho de sufragio activo.

---

<sup>2675</sup> Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, § 93.

<sup>2676</sup> Le Congrès, *Elections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020, §68.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2014, destacan cuatro recomendaciones<sup>2677</sup>, de las que destacamos que no se cumplió aquella relacionada con la mejora del SAISE. Los observadores recomendaron, en primer lugar, que se hiciera una prueba de ensayo manual sobre el funcionamiento del sistema de tratamiento de datos del elector para comprobar que, en caso de fallo del mismo, los electores que hubiesen votado estuviesen ya inscritos en la base de datos una vez que se restaurase el sistema; en segundo lugar, que la administración tuviera en cuenta no sólo unos locales adecuados para que el electorado (principalmente las personas con discapacidad) pudiesen ejercer su derecho de voto, sino también una distribución suficiente de material electoral (recomendación repetida en las elecciones locales de 2011 y en las elecciones presidenciales de 2016); finalmente recomendaron que la CEC auditara su programa de formación para mejorar el conteo y la finalización de los protocolos de resultados. Con la salvedad de la primera recomendación que se cumplió de manera íntegra, el cumplimiento del resto de recomendaciones fue parcial<sup>2678</sup>.

#### **j) Observadores electorales**

A pesar de que el código electoral moldavo dispusiera de un único artículo dedicado a los observadores electorales, esta disposición era lo suficientemente completa como para regular al detalle las actividades que podían desarrollar los observadores. Así pues, tanto los observadores electorales como los representantes de los candidatos podían observar todo el proceso electoral, asistir a todas las reuniones de los órganos electorales, incluidas aquellas durante la jornada electoral, informar al presidente del organismo electoral sobre las irregularidades observadas, acceder a la información electoral, a las listas electorales, a las actas levantadas por los órganos electorales o fotografiar y hacer videos previa notificación al presidente del cuerpo electoral y siempre que no se pusiera en peligro ni el secreto ni la seguridad del voto<sup>2679</sup>. Siguiendo con el anterior razonamiento, todo observador acreditado podía observar las elecciones tanto en el territorio de Moldavia como en los colegios electorales ubicados en el extranjero. Cabe destacar que para brindar una asistencia adecuada a los observadores internacionales y estos pudieran trabajar de manera correcta y eficiente durante el período electoral, la CEC creó una Oficina de protocolo de observadores internacionales acreditados, organismo creado en el seno de la CEC.

---

<sup>2677</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014)*, op. cit., XIV. Recommendations, §§ 30, 31, 32, 33.

<sup>2678</sup> OSCE/ODIHR, *Electoral Recommendations Database*; The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova* (5 June 2011), 20 October 2011, §§ 11. h); APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova* (24 février 2019), Doc, 14859, 8 avril 2019, p. 4; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova, Presidential Election (1 November 2020), Statement of preliminary findings and conclusions*, p. 2.

<sup>2679</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 68.

En 2009, se produjo un episodio muy desafortunado entre las autoridades moldavas y la Red Europea de Organizaciones de Monitoreo Electoral (ENEMO)<sup>2680</sup>. A pesar de que la CEC había invitado a 140 observadores de esta red a observar sus comicios parlamentarios de 2009, sólo 53 de ellos recibieron acreditación para observar tales comicios. En julio de 2009 las autoridades moldavas detuvieron a la delegación georgiana de ENEMO compuesta de 11 observadores en el aeropuerto de Chisinau, arrestaron y detuvieron durante 24 horas al jefe de ENEMO y a otro observador, entraron por la fuerza en las habitaciones de hotel de varios observadores ucranianos imponiéndoles importantes multas y deteniéndoles. El comportamiento de las autoridades moldavas hizo imposible la tarea de los observadores de ENEMO, quienes se vieron obligados a cancelar la MOE por falta de garantía de su seguridad<sup>2681</sup>.

El art. 68 del Código electoral fue enmendado por una decisión de la CEC<sup>2682</sup>. Entre los cambios introducidos se encontraban: la eliminación de la obligación de presentar un formulario firmado por la persona que solicitaba ser acreditado como observador y la sustitución de la obligación de abstenerse de hacer comentarios y campaña a favor o en contra de un candidato para las elecciones. Además, la CEC publicó un manual para observadores.

Según el código electoral, tanto las personas de confianza de los candidatos como las asociaciones públicas “calificadas”, entendiéndose por éstas aquellas asociaciones que se comprometían según su estatuto a proteger los derechos humanos, podían estar igualmente acreditadas como observadores.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2005, el informe electoral recomendó, por un lado, que se modificase el código electoral para incluir criterios, procedimientos y plazos claros para acreditar a los observadores internacionales y, por otro lado, que se comunicase por escrito a los observadores (tanto nacionales como internacionales) cuáles eran los motivos para denegarles la acreditación como observadores<sup>2683</sup>. Puede afirmarse que, de manera sucinta, la primera recomendación se vio cumplida totalmente, ya que el código electoral estableció en su articulado que los observadores podían acreditarse antes del inicio del período electoral y llevar a cabo su actividad no sólo durante la jornada electoral sino también antes, durante y después de las elecciones<sup>2684</sup>. De igual forma, el código electoral determinó que la CEC debía aprobar un reglamento de acreditación de observadores, instrumento éste aprobado en 2006 por la CEC y enmendado en varias ocasiones. Dicho reglamento puntualizó los derechos y obligaciones de los

---

<sup>2680</sup> La Red Europea de Organizaciones de Monitoreo Electoral (ENEMO) es una red internacional de 23 organizaciones sin ánimo de lucro, no partidistas y no gubernamentales de 18 países de Europa central y oriental y Asia central, incluidos tres países de la Unión Europea, fundada en septiembre 29 de 2001. Véase: [www.enemo.eu](http://www.enemo.eu)

<sup>2681</sup> European Parliament, *Early Parliamentary Elections in the Republic of Moldova, Election Observation Delegation (27 - 30 July 2009)*, p. 4.

<sup>2682</sup> Decisión de la CEC núm. 2637, 2 septiembre de 2019.

<sup>2683</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005, XIII. Recommendations, §§ 25, 26.

<sup>2684</sup> CEC, *Electoral Code*, art. 68.6.

observadores, así como el procedimiento, las garantías, sus responsabilidades y los plazos concretos para acreditar a los observadores<sup>2685</sup>. Por cuanto afecta a la segunda recomendación (comunicación por escrito de los motivos de la denegación de la acreditación como observador), baste señalar el incumplimiento de ésta, aspecto que se fundamenta por la repetición de la misma recomendación en el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 29 de julio de 2009<sup>2686</sup>. Dicha recomendación se cumplió de manera completa gracias a la modificación en 2010 del reglamento de acreditación que estableció la obligación para el organismo electoral de informar al candidato a observador de los motivos de dicha denegación<sup>2687</sup>.

### 6.2.2.5 Conclusiones

1. Todas las MOEs que visitaron Moldavia (PACE, OSCE, Congreso, NATO-PA, PE) coinciden al señalar que el órgano electoral organizó todos los comicios y la jornada electoral con profesionalismo de tal manera que el electorado pudo expresar su voluntad de manera de manera libre.
2. Es innegable que la celebración de elecciones democráticas depende principalmente de la voluntad política de todos los actores interesados y de la aplicación de buena fe de la legislación electoral. Sólo así se puede lograr el buen funcionamiento de las instituciones democráticas en un Estado. De la misma manera, la estabilidad del derecho electoral es crucial para garantizar la confianza en el proceso electoral y excluir cualquier duda de manipulación del marco legislativo electoral. En este sentido, tal y como indicado en el código de buenas prácticas de la CdV, ningún cambio de principio no debería introducirse en ninguna legislación los doce meses siguientes a la elección.
3. Los acontecimientos políticos ocurridos en Moldavia en los últimos años han erosionado al electorado y no han contribuido a otorgar una estabilidad democrática al país socavando así la confianza de los ciudadanos en las instituciones de su país y en los valores del Estado de derecho, tal y como se puede comprobar con las cada vez más bajas tasas de participación. Tras los considerables esfuerzos realizados por los órganos del CdE para ayudar a Moldavia a salir de la crisis institucional, los actores políticos moldavos deben consolidar la estabilidad política alcanzada, reforzar las instituciones y restablecer la confianza de la población en el proceso electoral y entre las principales fuerzas políticas.

---

<sup>2685</sup> CEC, *Regulation on status of observers and their accreditation procedure*, 2006, § II. Procedure for accrediting observers, III. Rights and obligations of observers, IV. Guaranties of fulfilment of observers's funciones, V. Observers' responsibility.

<sup>2686</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, Warsaw, 14 October 2009, XV. Recommendations, § 12.

<sup>2687</sup> CEC, *Regulation on status of observers and their accreditation procedure*, 2006, §II.13.

4. Es grato destacar los esfuerzos realizados por las autoridades moldavas para mejorar el marco jurídico electoral y adaptarlo a las prácticas, compromisos y obligaciones internacionales tras las recomendaciones tanto de los dictámenes conjuntos de la CdV y de la OSCE/ODIHR, así como de las diferentes MOEs. En los quince años del período objeto de estudio, son numerosas (más de una quincena) las modificaciones que ha acometido el código electoral moldavo. Conviene subrayar las enmiendas destinadas a fortalecer, por un lado, las normas relativas a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales y, por otro lado, las normas que refuerzan los mecanismos de supervisión del órgano encargado de la administración de las elecciones. Sin embargo, unas enmiendas aprobadas poco antes de la jornada electoral no sólo sirvieron para presionar a los órganos electorales, sino que crearon también cierta incertidumbre entre los candidatos y los electores.
5. Siguen siendo preocupantes en Moldavia, todavía hoy, determinados aspectos: unos requisitos de inscripción para los candidatos independientes demasiado farragosos, comparados con aquellos exigidos al resto de candidatos, la escasa participación de las mujeres en la política -tanto en su calidad de electoras como de candidatas-, la poca claridad de los requisitos de residencia, incluida la distinción entre domicilio y residencia temporal, que plantea problemas para la inscripción de los votantes.
6. Si bien el Código Electoral moldavo proporciona una base excelente para la organización de elecciones verdaderamente democráticas, muchas de las recomendaciones facilitadas por la CdV y la OSCE/ODIHR no han quedado reflejadas en la normativa moldava. Lamentablemente, varias recomendaciones de la CdV sólo se cumplieron parcialmente. Quedan todavía por resolver en Moldavia algunas cuestiones importantes de larga duración como son: unos medios de comunicación políticamente sesgados y fuertemente asociados a los principales partidos políticos que sirven como herramienta de propaganda, el gasto de grandes sumas de dinero utilizado en la campaña electoral, la falta de transparencia de las fuentes de financiación, la debilidad de los mecanismos de control del Estado en este aspecto, los procedimientos para respaldar la recopilación y la verificación de firmas, las infracciones electorales y las restricciones a la campaña.
7. Con respecto al voto de los ciudadanos moldavos residentes en la región de Transnistria, si bien la CEC hizo grandes esfuerzos para organizar que dicho electorado pudiese ejercer su derecho de sufragio activo con toda la complejidad que ello suponía, conviene destacar que las autoridades competentes deberían haber creado unas condiciones igualitarias para todos los ciudadanos moldavos de forma que dicho electorado hubiese podido expresar su voluntad libremente, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de presión. Las diferentes MOEs observaron lamentablemente un traslado organizado del electorado de Transnistria durante la jornada electoral por medio de autobuses.

8. En materia de financiación de campañas electorales, un gran número de enmiendas se introdujeron en 2007 a los diferentes instrumentos vigentes, en concreto el código electoral, la ley de partidos políticos, el código de infracciones administrativas, el código penal, completado por los reglamentos de la CEC. Destacan los esfuerzos por en la campaña de información al votante desarrollada también en idiomas minoritarios.
9. Aunque el panorama mediático es diverso, el seguimiento de los medios de comunicación efectuado por las MOEs indicó que algunos canales nacionales no cumplieron con el requisito legal de proporcionar una cobertura de campaña justa, equilibrada e imparcial. Si bien la legislación establece condiciones de equidad en los medios y exige una cobertura equilibrada, la influencia en los medios de las fuerzas políticas y económicas no hace sino socavar el pluralismo de los medios y la independencia de las políticas editoriales. Esto a su vez disminuye la calidad y la diversidad de la cobertura mediática.
10. Si bien la OE está permitida en Moldavia, en las enmiendas legislativas planea la posibilidad de que se restrinja la observación de los observadores a partir del inicio de la campaña, limitando así el ámbito de actuación de la OE, ya que la observación electoral no se basa únicamente en la jornada electoral o en la campaña sino en todo el proceso.
11. Durante los 15 años del período objeto de estudio, constatamos que Moldavia ha recibido un total de 380 RE procedentes de diferentes OIGs, de las que se han cumplido 208 RE, lo que representa un 55% de cumplimiento efectivo frente a un incumplimiento del 45%. Del total de RE cumplidas, apreciamos que las RE identificadas por los observadores electorales en los informes electorales de las elecciones parlamentarias son aquellas que han obtenido mayor grado de cumplimiento, seguidas por las RE de los comicios locales y con gran distancia las RE de los comicios presidenciales<sup>2688</sup>. En relación con la temática de las RE cumplidas, destacan *inter alia* las 56 RE pertenecientes a la Administración electoral<sup>2689</sup>, 28 RE procedentes de la campaña<sup>2690</sup>, 25 RE procedentes de los medios de comunicación<sup>2691</sup>, 24 RE relativas al marco legal<sup>2692</sup>, 20 RE en materia de censo

---

<sup>2688</sup> En Moldavia identificamos 129 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 12 RE de las elecciones presidenciales y 66 RE de las elecciones locales.

<sup>2689</sup> De estas, 32 RE proceden de las elecciones parlamentarias y 22 RE proceden de las elecciones locales.

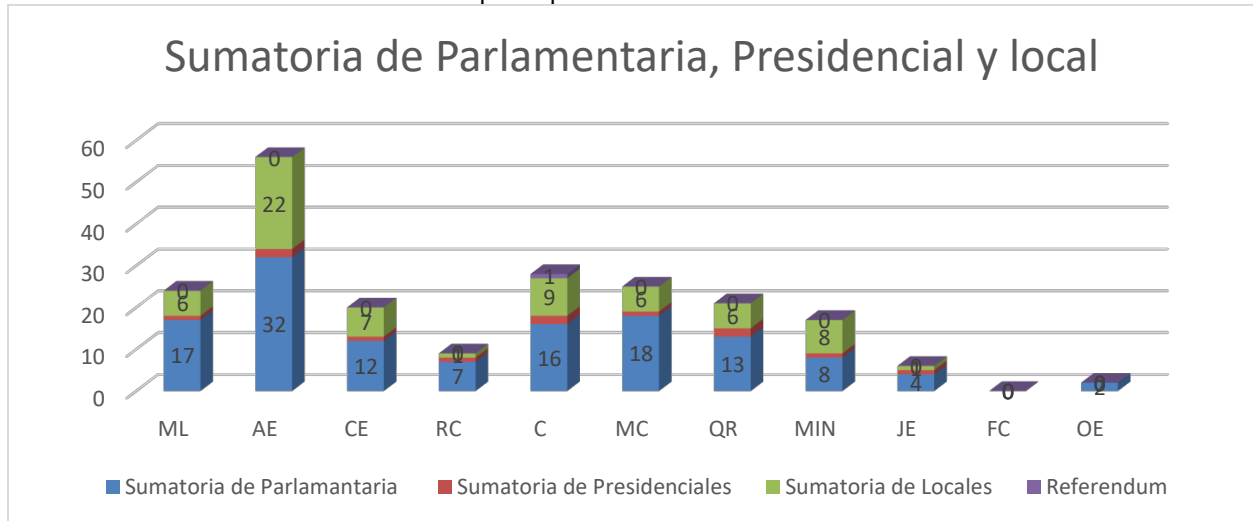
<sup>2690</sup> En materia de campaña destacan: 16 RE procedentes de los comicios parlamentarios y 2 RE de los comicios presidenciales y 9 RE de los comicios locales.

<sup>2691</sup> En materia de medios de comunicación destacan: 18 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 6 RE de los comicios locales.

<sup>2692</sup> Por cuanto hace al marco legal distinguimos: 17 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 1 RE procedente de las elecciones presidenciales y 6 RE de las locales.

electoral<sup>2693</sup>, 21 RE identificadas en materia de impugnación<sup>2694</sup>, 17 RE relacionadas con las minorías<sup>2695</sup>, 9 RE en materia de registro de candidatos<sup>2696</sup> y 6 RE en materia de jornada electoral<sup>2697</sup>. Así, en los últimos 15 años, Moldavia ha dado cumplimiento efectivo a sus RE.

**Cuadro 9:** Moldavia- Sumatoria de RE cumplidas por comicios



Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

12. En cuanto al cumplimiento de las RE, destacamos que Moldavia ha acatado en gran medida un elevado número de RE, esto es, el 78% de las RE en materia de campaña electoral, el 68% de las RE en materia de minorías, el 67% de las RE en materia de OE y el 65% de las

<sup>2693</sup> En materia de censo electoral destacan: 12 RE procedente de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 7 RE de los comicios locales.

<sup>2694</sup> Por cuanto hace al sistema de impugnación en Ucrania distinguimos: 13 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 2 RE procedentes de los comicios presidenciales y 6 RE procedentes de los comicios locales.

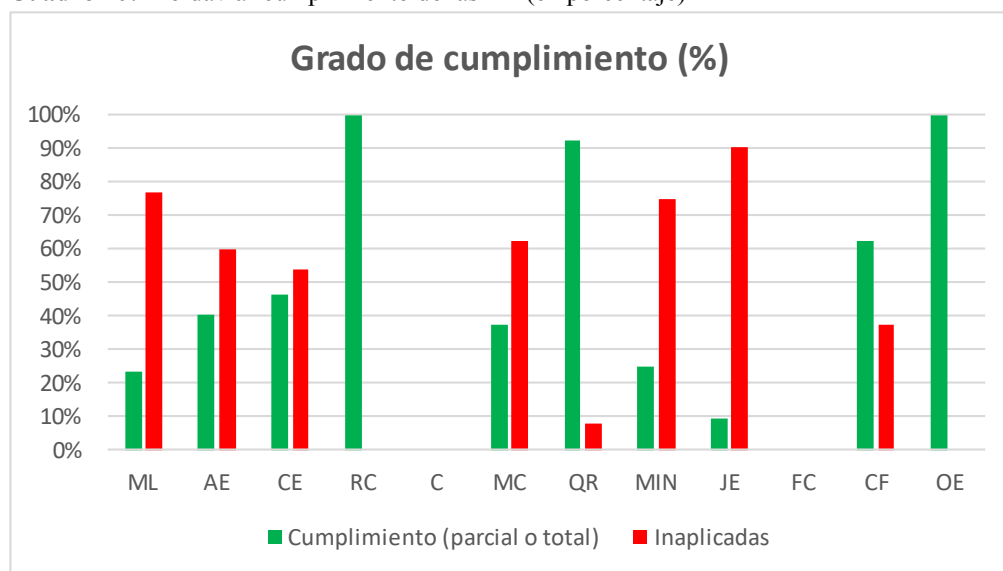
<sup>2695</sup> En materia de minorías distinguimos: 8 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 8 RE de los comicios locales.

<sup>2696</sup> En materia de registro de candidatos distinguimos: 7 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 1 RE de los comicios locales.

<sup>2697</sup> Por cuanto hace a la jornada electoral distinguimos: 4 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 1 RE de los comicios locales.

RE relativas al marco legal<sup>2698</sup>. Los mecanismos de impugnación, la administración electoral, el registro de candidatos y los medios de comunicación son otras temáticas en las que Moldavia ha efectuado un cumplimiento importante (60%, 57%, 56% y 53% respectivamente<sup>2699</sup>). Aunque el censo y la jornada electorales son las dos únicas materias en las que Moldavia no supera el 50% del cumplimiento, podemos afirmar que el grado de ejecución de estas RE es importante (47% y 19% respectivamente)<sup>2700</sup>. Este alto grado de cumplimiento durante los últimos 15 años no hace sino demostrar una voluntad manifiesta y efectiva (55%) por parte de Moldavia de cumplir con los compromisos adquiridos y, por ende, introducir estas RE en su legislación interna.

**Cuadro 10:** Moldavia- cumplimiento de las RE (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral | RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación | QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral | FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

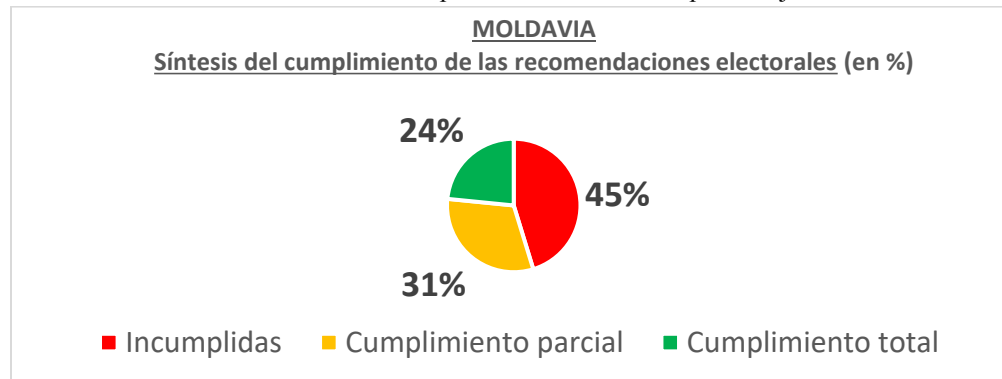
<sup>2698</sup> En materia de campaña destacan: 16 RE procedentes de los comicios parlamentarios y 2 RE de los comicios presidenciales y 9 RE de los comicios locales. En materia de minorías distinguimos: 8 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 8 RE de los comicios locales. Por cuanto hace al marco legal distinguimos: 17 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 1 RE procedente de las elecciones presidenciales y 6 RE de las locales.

<sup>2699</sup> Por cuanto hace al sistema de impugnación en Moldavia distinguimos: 13 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 2 RE procedentes de los comicios presidenciales y 6 RE procedentes de los comicios locales. En materia de Administración electoral destacan 32 RE procedentes de las elecciones parlamentarias y 22 RE de las elecciones locales. En materia de registro de candidatos distinguimos: 7 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 1 RE de los comicios locales. En materia de medios de comunicación destacan: 18 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 6 RE de los comicios locales.

<sup>2700</sup> En materia de censo electoral destacan: 12 RE procedente de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 7 RE de los comicios locales. Por cuanto hace a la jornada electoral distinguimos: 4 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 1 RE de los comicios presidenciales y 1 RE de los comicios locales.



**Cuadro 11:** Moldavia- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje



Fuente: elaboración propia

## 6.2.4 TURQUÍA

### 6.2.5.1 Historia

La República de Turquía, en adelante Turquía, fue el 13º Estado en adherirse al CdE el 13 de abril de 1950. Debido a su situación geopolítica desfavorable, Turquía se enfrenta a diversas amenazas como son: el conflicto en Siria, que provocó el éxodo de 3 millones de refugiados en su territorio, una serie de ataques terroristas cometidos por el "Estado Islámico de Irak y el Levante" (ISIL/Daesh) y la cuestión kurda, concretamente la situación con el "Partido de los Trabajadores del Kurdistán" (PKK)<sup>2701</sup>. Si bien Turquía tiene el derecho y el deber de luchar contra el terrorismo y solucionar los problemas de seguridad, su condición de Estado miembro del CdE le obliga a respetar los principios del Estado de derecho y las normas de derechos humanos, que exigen que toda injerencia en los derechos humanos fundamentales esté prevista por la ley, sea necesaria en una sociedad democrática y sea estrictamente proporcional al objetivo perseguido.

Desde el año 2005, las OIGs han observado todos los procesos electorales celebrados en Turquía, esto es, siete procesos electorales y un referéndum<sup>2702</sup>. Para comprender los informes electorales de las diferentes MOEs desarrolladas en Turquía es necesario acometer una breve revisión de la

<sup>2701</sup> El PKK lucha por la independencia de Kurdistán (territorio que comprende determinadas partes de Irak, Siria, Irán y Turquía). Tanto Turquía como Estados Unidos y la UE lo han considerado una organización terrorista. Su presidente, Abdullah Öcalan, en prisión desde 1999, fue condenado a cadena perpetua por delitos de terrorismo y separatismo por la justicia turca.

<sup>2702</sup> Las OIGs han observado los comicios siguientes: las elecciones parlamentarias anticipadas celebradas el 22 de julio de 2007, las elecciones parlamentarias celebradas el 12 de junio de 2011, la elección presidencial celebrada el 10 de agosto de 2014, las elecciones parlamentarias de 7 de junio de 2015, las elecciones parlamentarias anticipadas celebradas el 1 de noviembre de 2015, las elecciones presidenciales y parlamentarias anticipadas de 24 de junio de 2018 y las elecciones locales en Turquía y a la alcaldía de Estambul celebradas el 31 de marzo y el 23 de junio de 2019 respectivamente. El referéndum constitucional celebrado el 16 de abril de 2017 también fue observado.

situación política reciente y tener en cuenta el substrato político en el que se desarrollaron los diferentes procesos electorales, así como las alianzas de los diferentes partidos, pues de otro modo no es posible entender las medidas dispares tomadas por el gobierno turco. Tal y como defiende Bobbio, la teoría política sin historia está vacía, la historia sin teoría está ciega<sup>2703</sup>.

En primer lugar, conviene destacar que en Turquía existen dos alianzas mayoritarias, a saber, la Alianza Popular compuesta por el Partido Justicia y Desarrollo (en adelante, AKP) y el Partido Acción Nacionalista, y, por otro lado, la Alianza de la Nación que agrupa al Partido Republicano del Pueblo, al Partido de Derecha, al Partido de la Felicidad y al Partido Demócrata. Existe otro partido, el Partido Democrático Popular (en adelante, HDP), partido pro-kurdo, que se presentó por separado, pero que pactó con los partidos de la Alianza de la Nación no competir en sus respectivos feudos para poder ganar terreno a la Alianza Popular

Por otro lado, desde 1996 a 2004, Turquía participó en el procedimiento de seguimiento desarrollado por la comisión de monitoring de la PACE y en 2005 inició el diálogo de postseguimiento con la PACE hasta 2017<sup>2704</sup>. Sin embargo, el deterioro de la situación política en el país tras la tentativa del golpe de Estado en 2016, unido a la consideración de la reintroducción de la pena de muerte y la aplicación de unas medidas más allá de lo necesario y proporcionado por parte de las autoridades turcas, llevaron a la PACE a incluir de nuevo a Turquía en el procedimiento de seguimiento.

En tercer lugar, los informes electorales de las MOEs pusieron de manifiesto algunas de las irregularidades cometidas durante los diferentes procesos electorales, tales como los ataques a los medios críticos con el partido gobernante, la inequidad de la campaña electoral, las severas restricciones a la libertad de prensa, la criminalización de las voces disidentes, el posicionamiento partidista de la televisión y la radio públicas a favor del partido gobernante o incluso el levantamiento de la inmunidad a 154 parlamentarios<sup>2705</sup>, hecho calificado por la CdV como una “medida ad hoc, puntual y ad hominem”, medida que fue a todas luces un abuso del proceso de enmienda constitucional y decisión criticada por la PACE en una resolución<sup>2706</sup>.

A mayor abundamiento, el 15 de julio de 2016, Turquía sufrió una tentativa de golpe de estado organizada por un grupo de sus propias fuerzas armadas que dejó 248 fallecidos y más de 2000 heridos<sup>2707</sup>. Dicha tentativa tenía como finalidad derrocar las instituciones democráticas del país, en particular la Gran Asamblea Nacional de Turquía, que fue bombardeada esa misma noche. El

---

<sup>2703</sup> Bobbio N., *El filósofo y la política*. Fondo Cultura Económica, 1992.

<sup>2704</sup> PACE, Resolution 1380 (2004) *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, 22 June 2004.

<sup>2705</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, Doc. 13822, 22 June 2015, §63.

<sup>2706</sup> Conseil de l'Europe/Comission de Venise, *Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)*, Avis no. 858/2016, CDL-AD(2016)027, 14 octobre 2016, § 80 ; APCE, *Résolution 2156 (2017) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie*, 25 avril 2017, §11.

<sup>2707</sup> PACE, Resolution 2156 (2017) *The functioning of democratic institutions in Turkey*, 25 April 2017, §1.

presidente declaró legítimamente el estado de emergencia por un período inicial de tres meses, que fue prorrogado en tres ocasiones<sup>2708</sup>, y concedió poderes extraordinarios al gobierno. De la misma manera, y de acuerdo con el art. 15 CEDH, Turquía derogó determinados derechos individuales. Ocho meses después de la tentativa de golpe de estado, la situación en Turquía se deterioró porque las medidas tomadas por el gobierno fueron no sólo desproporcionadas sino también más allá de la situación de emergencia. Además, y en contra de la constitución, los decretos-ley aprobados por el gobierno no habían sido aprobados por el parlamento, lo que supuso una violación de la democracia. El gobierno turco disolvió más de 1.500 asociaciones y fundaciones, cerró más de 170 medios de comunicación, encarceló a más de 150 periodistas y trabajadores de los medios de comunicación. Si bien un informe de la Comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos de la PACE indicó que el estado de emergencia estaba dirigido en un principio para eliminar la "organización terrorista FETÖ", considerada responsable del fallido golpe, las medidas de emergencia afectaron especialmente a los kurdos, a las organizaciones kurdas y a todos aquellos académicos que defendían una solución pacífica de la cuestión kurda<sup>2709</sup>. Una resolución de la PACE calificó como "desproporcionadas las medidas adoptadas durante el estado de emergencia"<sup>2710</sup>.

Finalmente, en el año 2017, todavía bajo el estado de emergencia, el parlamento turco adoptó una serie de enmiendas constitucionales para sustituir el sistema parlamentario existente en Turquía por un régimen presidencial. Dichas enmiendas se presentaron en el parlamento y fueron aprobadas por la población en el marco de un referéndum (el 16 de abril de 2017), cuyo resultado quedó empañado por serias dudas de fraude y otras irregularidades<sup>2711</sup>. Conviene destacar que el procedimiento de adopción de dichas enmiendas fue criticado por la comisión de seguimiento de la PACE por su rapidez, su falta de consulta pública y por violar el secreto de voto. Un dictamen conjunto de la CdV y la OSCE/ODIHR examinó el contenido de estos cambios constitucionales y su impacto en el sistema judicial, llegando a la conclusión de que tales cambios, por un lado, contenían disposiciones incompatibles con las normas europeas y, por otro lado, erosionaban la independencia de la justicia frente al presidente<sup>2712</sup>. Así pues, con este escenario de fondo, puede afirmarse que, desde junio de 2016, la situación en Turquía se deterioró<sup>2713</sup>.

<sup>2708</sup> El estado de emergencia se prorrogó en octubre de 2016, en enero de 2017 y en abril de 2017.

<sup>2709</sup> APCE, “*État d’urgence : questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l’article 15 de la Convention européenne des droits de l’homme*”, Doc 14506, 27 février 2018, § 85.

<sup>2710</sup> Résolution 2209 (2018) *État d’urgence : questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l’article 15 de la Convention européenne des droits de l’homme*, 24 avril 2018, §9.

<sup>2711</sup> OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report, Warsaw, 22 June 2017, p. 3.

<sup>2712</sup> Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, Opinion 875/2017, CDL(2017)005, 13 March 2017, §109.

<sup>2713</sup> Para mayor información véase: Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey*, CommDH(2016)35, 7 October 2016; Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Memorandum on freedom of expression and media freedom in Turkey*, CommDH(2017)5, 15 February 2017; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East*

## 6.2.5.2 Evaluación transversal de las recomendaciones electorales

### a) Marco legal

Son varios los instrumentos jurídicos que regulan en Turquía los diferentes procesos electorales en particular, la Constitución (de 1982); la Ley de 1961 de disposiciones generales básicas sobre elecciones y registros electorales (en adelante, LBP-EVR por sus siglas en inglés)<sup>2714</sup>; la Ley de 1983 sobre partidos políticos; la Ley de 1983 sobre asambleas y manifestaciones; la Ley de 2012 de elecciones presidenciales; y la ley de 1984 sobre las elecciones de administraciones locales y *mukhtars* de barrio y consejos de ancianos. Además, en noviembre de 2017 se aprobaron nuevas leyes para regular y ampliar la estructura de la Junta Suprema Electoral (en adelante, JSE)<sup>2715</sup>. Según un calendario establecido por la administración electoral, las elecciones se celebran cada cinco años.

Conviene destacar que Turquía ha ratificado los principales instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos que reconocen unas elecciones democráticas<sup>2716</sup>. Si bien la Constitución reconoce la primacía de estos instrumentos sobre la legislación nacional, también contiene algunas disposiciones que restringen varios derechos y libertades fundamentales, lo que es contrario a los compromisos internacionales asumidos por Turquía<sup>2717</sup>.

En el año 2012 se aprobó la Ley de elecciones presidenciales que reguló el nuevo sistema electoral presidencial. Su adopción fue problemática, ya que se hizo de manera acelerada, sin consulta pública, sin apoyo de los partidos de oposición y, según los informes electorales, carecía de claridad. A pesar de que, en marzo de 2012, más de un centenar de parlamentarios impugnaron algunas disposiciones de esta ley, el TC desestimó todos los recursos<sup>2718</sup>.

---

*January – December 2017*, March 2018, § 121; Council of Europe/Commissioner for Human Rights Dunja Mijatović, *Report following her visit to Turkey (from 1 to 5 July 2019)*, CommDH(2020)1, Strasbourg, 19 February 2020, § 7.

<sup>2714</sup> Se entiende esta ley como el código electoral. Véase: Council of Europe/Venice Commission, *Law on basic provisions of elections and voter registers*, No. 298, Official Gazette, 26/4/1961, CDL-REF(2018)031 (en adelante, LBP-EVR por sus siglas en inglés).

<sup>2715</sup> En particular, la Ley No. 7102 de enmienda a la Ley de disposiciones generales básicas sobre elecciones y registros electorales y algunas otras leyes, de 13 de marzo de 2018 y la Ley No. 7140 por la que se modifican algunas disposiciones de la Ley de disposiciones generales básicas sobre elecciones y registros electorales y algunas otras leyes, de 25 de abril de 2018.

<sup>2716</sup> Principalmente, el PIDCP, el CEDH, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Carta Europea de autonomía local. Al formar parte de la OSCE, Turquía se comprometió con el Documento de Copenhague y el Documento de Moscú de la OSCE de 1990 y 1991 respectivamente.

<sup>2717</sup> Por ejemplo: los partidos políticos regionales están prohibidos; los partidos políticos no tienen derecho a defender determinadas ideas políticas como la existencia de minorías o el cuestionamiento de la integridad territorial del Estado; insultar al presidente, a otras figuras públicas y a determinadas instituciones estatales está tipificado como delito

<sup>2718</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, Warsaw, 18 November 2014, p. 5.

En el año 2018 se modificó la legislación para introducir una batería de nuevas medidas que habían sido introducidas a través de los decretos emitidos bajo el estado de emergencia, tales como la sustitución de los representantes de los partidos políticos por funcionarios (seleccionados por sorteo) como presidentes y vicepresidentes de las mesas de los colegios electorales; la reubicación y la fusión de los colegios electorales por motivos de seguridad y a petición de las autoridades estatales; la inscripción en diferentes colegios electorales a electores residentes en el mismo edificio con la justificación de garantizar el secreto de voto; considerar como válidas las papeletas electorales que no habían sido selladas por la mesa electoral; reforzar la presencia de las fuerzas del orden en y cerca de los colegios electorales a solicitud de un miembro de la mesa electoral o de cualquier elector presente en el colegio electoral<sup>2719</sup>. Todas estas medidas se hicieron de forma rápida y sin contar con un debate parlamentario o consulta pública, poniendo en entredicho la integridad del proceso mismo y en contra de los compromisos internacionales<sup>2720</sup>.

En el caso de las elecciones locales, fueron dos los sistemas de votación diferentes: elecciones de los alcaldes por mayoría en una sola vuelta electoral, mientras que los concejales municipales y provinciales se elegían por voto proporcional con un límite del 10%<sup>2721</sup>, y se atribuyen escaños según el método d'Hondt. A nivel de aldea y vecindario, los *mukhtar* y los miembros de los consejos de ancianos eran elegidos por mayoría en una única vuelta electoral<sup>2722</sup>.

Existen una serie de cuestiones problemáticas relacionadas con el marco legal electoral que Turquía todavía no ha tenido en cuenta. En primer lugar, destaca la falta de revisión judicial de las decisiones de la JSE, y de los resultados finales de las elecciones, elemento éste contrario al Código de buenas prácticas en materia electoral<sup>2723</sup>, y al párrafo 5.10 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990. En segundo lugar, destaca la prohibición del derecho de voto de las personas detenidas y de aquellas legalmente reconocidas como incapaces, aspecto igualmente contrario a la jurisprudencia del TEDH, así como otras limitaciones tanto al derecho de sufragio activo (concretamente aquellos ciudadanos que realizan su servicio militar), como al derecho de sufragio

---

<sup>2719</sup>Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, Avis no. 926/2018, CDL-AD(2018)031, 17 décembre 2018, p. 5 y ss.

<sup>2720</sup>CSCE, *Documento de Moscú de la OSCE de 1991*, § 18.1.

<sup>2721</sup>El límite del 10% es contrario a la jurisprudencia del TEDH. Véase: STEDH, *Yumak & Sadak c. Turquía*, op. cit., de 8 de julio de 2008, §147.

<sup>2722</sup>Official Gazette, *Law on elections of local administrations and neighbourhood mukhtars and board of elderman*, Law 2972, Issue: 18285, 18/1/1984, Arts. 2 y 32.

<sup>2723</sup>Véase: arts. 131 y 132 de la Ley de disposiciones básicas sobre elecciones y registros electorales. Véase igualmente: Consejo de Europa/Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral- Directrices y su informe explicativo*, 2011, TEPJF, §II. 3. 3 y § 93; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, §26.

Aunque no sea posible interponer un recurso judicial contra las decisiones de la máxima autoridad electoral, o al menos contra todas sus decisiones en muchos Estados miembros del Consejo de Europa, el art. 3 P-1, en concurso con el art. 13 del CEDH, requiere el establecimiento de un mecanismo de denuncia ante un órgano independiente contra las decisiones relacionadas con la certificación de los resultados de las elecciones y la distribución de escaños.

pasivo (aquellos ciudadanos que no poseen un diploma de la escuela primaria)<sup>2724</sup>. El tercer aspecto es el sistema de atribución de escaños, esto es, el gran número de votos necesarios para conseguir un escaño parlamentario, aspecto incompatible también con el principio de igualdad del sufragio<sup>2725</sup>.

Si bien la legislación proporciona un marco legal sólido para la celebración de elecciones democráticas, existen múltiples lagunas y deficiencias en la legislación. La constitución y los textos legislativos no garantizan suficientemente determinados derechos y libertades fundamentales y permiten restricciones abusivas a la libertad de asociación, reunión y expresión, que son fundamentales para la celebración de elecciones democráticas. Por otro lado, determinadas áreas como la organización de campañas electorales, la igualdad de acceso a los medios de comunicación, y la financiación de los partidos y de las campañas políticas no están suficientemente reguladas, lo que ha conllevado a que las autoridades no puedan garantizar la igualdad de condiciones durante las elecciones.

Las enmiendas constitucionales aprobadas como resultado del referéndum de 2017 entraron en vigor tras las elecciones de 2018. Dichas enmiendas implicaron el cambio de un sistema parlamentario a otro presidencial, lo que a efectos prácticos se tradujo en la atribución al presidente de amplios poderes a expensas de reducir el control parlamentario y la independencia del poder judicial<sup>2726</sup>. La oposición se opuso en todo momento a este cambio y cuestionó el resultado del referéndum.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2007, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2727</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que se revisara el marco

---

<sup>2724</sup> Véase: arts. 7 y 8 de la Ley de disposiciones básicas sobre elecciones y registros electorales; art. 11 de la Ley de elecciones parlamentarias. Véase igualmente: STEDH, *Söyler c. Turquía* (Demanda no 29411/07) 17 de septiembre de 2003; STEDH, *Murat Vural c. Turquía*, (Demanda núm. 9540/07) de 21 de octubre de 2014; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § I.1.1; Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, § 24.

<sup>2725</sup> Véase: Ley de elecciones parlamentarias, art. 4. Véase igualmente: PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, §26; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § I.2.2; Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, § 7.3; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, Warsaw, 21 September 2018, p. 2.

<sup>2726</sup> El dictamen de la Comisión de Venecia de 2017 sobre las enmiendas a la constitución fue muy crítico con las enmiendas constitucionales propuestas. El dictamen concluyó que las enmiendas daban lugar a una concentración excesiva del poder ejecutivo en manos del presidente y al debilitamiento del control parlamentario, lo que representaba un “peligroso paso hacia atrás” pues, entre otras cosas, implicaba el peligro de la degeneración del sistema propuesto hacia un régimen autoritario y personal. Además, con respecto a la independencia del poder judicial indicó que, en un sistema presidencial, el poder judicial debía ser totalmente independiente del legislativo y, especialmente, del poder ejecutivo y que además debía poder controlar, e incluso derogar si fuera necesario, los actos adoptados. Para mayor información véase: Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the amendments to the constitution adopted by the grand national assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, Opinion No. 875/217, CDL-AD(2017)005, 13 March 2017, §§47, 111, 133.

<sup>2727</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, Warsaw, 27 November 2007, §§ 1, 2, 3.

legal para consolidar todas las enmiendas recientes, recomendación que puede considerarse cumplida parcialmente, ya que hubo reformas legales en 2010 que sólo fueron introducidas en la LBP-VRE. En segundo lugar, solicitaron la modificación de la legislación para garantizar la libertad de expresión para unas elecciones democráticas, y la aplicación de las recomendaciones del representante de la OSCE relativas a la libertad de los medios de comunicación. Finalmente, se recomendó la reducción del límite electoral del 10%. Las autoridades hicieron caso omiso a esta última recomendación.

Ocho recomendaciones fueron identificadas por los observadores electores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2011<sup>2728</sup>. Para describir el cumplimiento de estas recomendaciones, las abordaremos de manera grupal. Así pues, se cumplió íntegramente la recomendación que solicitaba la difusión de información en otros idiomas a parte del turco<sup>2729</sup>. Otras dos recomendaciones, consistentes en la modificación de la legislación electoral para mejorar su claridad y la ejecución de los fallos del TEDH, encontraron un cumplimiento parcial. En este último aspecto, y según los datos del departamento de ejecución de sentencias del TEDH, conviene destacar los 3487 casos cerrados por medio de una resolución final de un total de 4134 casos transmitidos desde la entrada en vigor del CEDH<sup>2730</sup>, lo que deja un total de 647 casos en espera de ejecución<sup>2731</sup>. Las autoridades turcas hicieron caso omiso a las recomendaciones de los observadores por las que solicitaron la redacción de las enmiendas constitucionales de acuerdo a la normativa internacional<sup>2732</sup>; la reforma del marco legislativo para adecuar la disolución de los partidos políticos a la normativa internacional; la modificación de la normativa para permitir el derecho de sufragio a los militares y los reclutas; y la modificación de la legislación para eliminar la prohibición que les impedía ejercer su derecho de sufragio.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2014, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2733</sup>, de las que una, que ya había sido identificada con anterioridad, tuvo un cumplimiento íntegro (la posibilidad de hacer campaña en otros idiomas). La recomendación que solicitó la armonización de la LBP-EVR tuvo un cumplimiento parcial, verificable a través de los diferentes cambios legislativos en 2015 y en 2018. Finalmente, la recomendación por la que se solicitaba la redacción de una nueva constitución quedó sin ningún tipo de cumplimiento.

---

<sup>2728</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, Warsaw, 31 October 2011, §§ 1, 2, 3 4, 5, 6, 7, 8.

<sup>2729</sup> LBP-EVR, art. 58; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, p. 13.

<sup>2730</sup> Con fecha de 4 de diciembre de 2020.

<sup>2731</sup> Para mayor información véase: [www.coe.int/en/web/execution/country-factsheets](http://www.coe.int/en/web/execution/country-factsheets)

<sup>2732</sup> Los motivos de disolución de los partidos políticos previstos en la constitución turca, y desarrollados en la LBP-EVR, iban más allá de las limitaciones relacionadas con los objetivos y las actividades de dichos partidos políticos, admitidas en el derecho internacional.

<sup>2733</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, Warsaw, 18 November 2014, §§ 1, 11, 12.

Una batería de seis recomendaciones fue identificada por los observadores electorales en el marco de las elecciones parlamentarias de junio de 2015, reiteradas en las elecciones parlamentarias anticipadas de noviembre de ese mismo año<sup>2734</sup>. La recomendación por la que se recomendó que la JSE adoptara una normativa que complementara la legislación electoral gozó de un cumplimiento parcial, ya que en el año 2018 se introdujeron nuevas medidas electorales con las dos nuevas leyes<sup>2735</sup>. Sin embargo, hubo otras cinco recomendaciones cuyo cumplimiento, sin entrar en valorarlas, no se cumplió<sup>2736</sup>.

A la luz del referéndum celebrado en 2017, fueron seis las recomendaciones identificadas<sup>2737</sup>. Así pues, destacamos dos recomendaciones con un cumplimiento parcial, a saber, la revisión del marco legislativo y una mayor transparencia de la JSE a través de la publicación de sus decisiones<sup>2738</sup>. Sin embargo, cuatro recomendaciones fueron ignoradas por las autoridades turcas, en concreto, la adopción de enmiendas constitucionales según un proceso inclusivo y a la luz de la normativa internacional; la modificación de la constitución para la realización de referéndums; el voto separado para cada una de las enmiendas constitucionales; y la no utilización de decretos de urgencia para modificar el marco legal electoral<sup>2739</sup>. Este incumplimiento demuestra el poco interés de las autoridades turcas por enmendar su norma fundamental y su falta de voluntad política por modificar su legislación a la luz de las recomendaciones de la OSCE y respetar las libertades fundamentales de asociación, reunión, expresión y derechos electorales<sup>2740</sup>.

## b) Administración electoral

La administración electoral turca se compone de cuatro niveles, en cuya cúspide se encuentra la JSE, máximo órgano de regulación, administración y resolución final de recursos. Es un órgano permanente integrado por once miembros, que son jueces experimentados nombrados por un período de seis años<sup>2741</sup>. En la fecha de redacción de este estudio, la JSE carece de mujeres entre sus miembros.

---

<sup>2734</sup>OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, §§ 1, 2, 6, 9, 10, 11; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, Warsaw, 28 January 2016, §§4, 5, 6.

<sup>2735</sup> La Ley No. 7102 y la Ley No. 7140 mencionadas anteriormente.

<sup>2736</sup> Principalmente, la reforma a fondo de la legislación turca a la luz de las recomendaciones señaladas en previos informes electorales; la modificación de la legislación para garantizar la libertad de expresión para unas elecciones democráticas; la redacción de una nueva constitución; la reducción del límite electoral para la asignación de escaños a los partidos políticos; y la reforma del marco legislativo para endurecer la disolución de los partidos políticos.

<sup>2737</sup> OSCE/ODIHR *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, Final Report, Warsaw, 22 June 2017, §§ 1, 2, 4, 8,9,10.

<sup>2738</sup> *Ibid.*, §§ 1, 10.

<sup>2739</sup> *Ibid.*, §§ 2, 4, 8, 9.

<sup>2740</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., §§ 1, 11, 12.

<sup>2741</sup> Official Gazette, *Constitution of the Republic of Turkey*, 20 October 1982 Article 79 (en adelante, *Constitution of Turkey*).



A pesar de que, según la legislación turca, la JSE sea un órgano independiente e imparcial en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de sus competencias, la CdV señaló que tras la reforma constitucional de 2017 se eliminaron importantes garantías de la independencia del poder judicial que también pudieron afectar a la independencia de la JSE, que depende en gran medida del Consejo de jueces y de fiscales integrados principalmente por miembros designados por el presidente de la República y autoridades gubernamentales<sup>2742</sup>. Según un informe electoral, el propio presidente de la JSE confirmó la presión a la que está sometida la JSE en cada elección<sup>2743</sup>.

El segundo nivel de la administración electoral está compuesto por la comisión electoral provincial, que opera a nivel provincial. Cada comisión está compuesta por los tres jueces con mayor experiencia de la provincia, nombrados por un período de dos años. Los cuatro partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de votos en la provincia durante las elecciones parlamentarias anteriores podrán nombrar a un miembro adicional cada uno sin que éste tenga derecho de voto. Sólo el personal judicial puede votar en la toma de decisiones de esta comisión electoral provincial, lo que socava la independencia de esta administración y contradice el dictamen de la CdV, según la cual la composición de los órganos de administración electoral debe ser lo más variada y pluralista posible para garantizar su independencia<sup>2744</sup>. Las principales tareas de esta comisión son: asegurar que el voto se lleve a cabo correctamente en su área de competencia, coordinar la difusión de material electoral, o resolver los recursos de apelación<sup>2745</sup>.

El tercer nivel se compone de las comisiones electorales de circunscripción que están compuestas por un presidente, juez de circunscripción con experiencia, y seis miembros designados por un período de dos años. Dos de estos miembros son funcionarios y los otros cuatro son nombrados por los partidos políticos presentes en la circunscripción y que hayan obtenido el mayor número de votos en las anteriores elecciones legislativas. Entre otras tareas, estas comisiones nombran los comités de mesas electorales o distribuye las urnas y otros materiales electorales. Finalmente, el nivel más bajo de la administración electoral está compuesto por las mesas electorales nombradas antes de cada elección y responsables de la apertura, el voto y el escrutinio durante la jornada electoral.

En 2018, se introdujo una enmienda a la ley LBP-EVR por la que los presidentes y vicepresidentes de las mesas electorales debían ser funcionarios públicos. Esto fue criticado por la CdV con motivo

---

<sup>2742</sup> Para mayor información véase: Conseil de l'Europe/Venice Commission, *Avis sur les modifications de la constitution adoptées par la grande assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au referendum national le 16 avril 2017*, Avis 875/2017, CDL-AD(2017)005, 13 de mars 2017, p. 11-12.

<sup>2743</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, § 17.

<sup>2744</sup> Conseil de l'Europe/Venice Commission, *Avis sur les modifications de la constitution adoptées par la grande assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au referendum national le 16 avril 2017*, Avis 875/2017, CDL-AD(2017)005, 13 de mars 2017, §116

<sup>2745</sup> Official Gazette, *Constitution of Turkey*, Article 19 d); *LBP-EVR*, art. 109.

de la falta de independencia de la función pública turca frente al poder político<sup>2746</sup>, ya que, según la constitución, los funcionarios públicos se encontraban bajo la autoridad del poder ejecutivo y, por lo tanto, del presidente de la República. Esta situación atentaba contra el principio de imparcialidad de la administración electoral, tal y como indicado en el Código de buenas prácticas en materia electoral<sup>2747</sup>.

Según los informes electorales la fusión y el traslado por motivos de seguridad de determinados colegios electorales situados en la parte sureste del país fue objeto de preocupación, ya que, a la luz de los informes electorales, la administración electoral intentó dificultar el derecho de voto de los electores, en los feudos del partido de la oposición. Estas medidas, amparadas por la legislación, fueron también reprochadas en el dictamen de la CdV, que criticó la imprecisión de la legislación, que otorgaba un gran margen de apreciación a la administración para la comisión de abusos.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2011, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2748</sup>, consistentes en la publicidad de las reuniones de la administración electoral, garantizar el voto en el extranjero y permitir el voto en la frontera. A la luz de los informes electorales, las dos primeras recomendaciones se cumplieron de manera parcial<sup>2749</sup>, mientras que carecemos de información suficiente para determinar el grado de cumplimiento de la tercera recomendación.

Siete fueron las recomendaciones identificadas por los observadores en el marco de las elecciones presidenciales de 2014<sup>2750</sup>. El cumplimiento de dos de estas recomendaciones no fue tenido en cuenta por las autoridades turcas, ya que éstas no revisaron el marco constitucional para fortalecer la independencia del poder judicial ni modificaron la legislación para mejorar el derecho de sufragio pasivo de los candidatos independientes. Sin embargo, las autoridades turcas sí que ofrecieron formación de manera estandarizada al personal electoral, cumpliéndose así esta recomendación en su totalidad<sup>2751</sup>. Por otra parte, las autoridades turcas cumplieron parcialmente tres RE consistentes en la publicación de las decisiones de la JSE en su página web, incluir información sobre el número aquellas papeletas utilizadas y no utilizadas en los protocolos de

---

<sup>2746</sup>Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, Avis no. 926/2018, CDL-AD(2018)031, 17 décembre 2018, §37.

<sup>2747</sup> Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § II.3.1; Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25 al art. 25 PIDCP: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, §20.

<sup>2748</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., §§ 12, 13, 14.

<sup>2749</sup> *LBP-EVR*, arts. 35, 94C.

<sup>2750</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, Warsaw, 18 November 2014, §§ 13, 14, 15, 16, 17.

<sup>2751</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, Doc. 13822, 22 June 2015, p. 8.

resultados, y en mejorar el intercambio de información entre las diferentes administraciones electorales<sup>2752</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2015 los observadores electorales identificaron seis recomendaciones<sup>2753</sup>, de las que dos fueron repeticiones de otras recomendaciones previas<sup>2754</sup>. Estas recomendaciones consistieron principalmente en revisar las disposiciones para la impresión de las papeletas electorales; establecer otros métodos de voto para las personas en instalaciones médicas; mejorar la comprensión del proceso electoral; recomendaciones éstas cumplidas de manera parcial por la administración electoral. Así pues, si bien no estaba pensado para que las personas de los hospitales votaran, la administración introdujo el voto móvil y la posibilidad de utilizar materiales de campaña en otras lenguas<sup>2755</sup>, aspectos estos que nos permiten de defender una intención positiva de la administración electoral a favor del electorado.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2015, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2756</sup>, de las que dos se repitieron en anteriores comicios<sup>2757</sup>. Si bien las autoridades turcas ofrecieron una formación regular a los funcionarios electorales, considerándose esta recomendación cumplida íntegramente, las propias autoridades fueron más cautas a la hora de permitir que la campaña electoral se desarrollara en otros idiomas distintos del turco, y también con la transparencia de las audiencias de la administración electoral.

En el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018, los observadores identificaron dos recomendaciones<sup>2758</sup>. Si bien carecemos de suficiente información para determinar los esfuerzos de las autoridades públicas turcas a la hora de promover el rol de la mujer en las juntas electorales, podemos afirmar que la administración electoral hizo caso omiso a la recomendación por la que los observadores solicitaron que los funcionarios públicos fuesen apartados de las mesas electorales.

### c) El censo electoral y el derecho de sufragio activo

Según el código electoral, pueden ejercer su derecho de sufragio activo los ciudadanos de más de 18 años. Están excluidos del derecho de voto aquellas personas que se encuentren haciendo el

---

<sup>2752</sup>LBP-EVR, arts. 77, 78.

<sup>2753</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, §§12, 13, 14, 15, 16, 17.

<sup>2754</sup> Ibid., §§ 12, 15.

<sup>2755</sup> Entre otras, el kurdo, el árabe, el zazaki, el siríaco. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, p. 13.

<sup>2756</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., §§ 11, 12, 13.

<sup>2757</sup> Ibid., § 11, 13.

<sup>2758</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., §§ 14, 15; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, p. 6-7.

servicio militar, los cadetes, los ciudadanos declarados legalmente incapaces o excluidos del servicio público por una decisión judicial, así como las personas privadas de libertad, incluidas las que se encontraba en situación preventiva, y los condenados por delitos dolosos<sup>2759</sup>. Conviene destacar que esta privación del derecho de voto no sólo es desproporcionada, sino también contraria a la normativa y compromisos internacionales<sup>2760</sup>. Ya en 2013 y 2014, el TEDH determinó que la privación del derecho de voto a las personas privadas de libertad tenía un alcance demasiado general y violaba el derecho a unas elecciones libres<sup>2761</sup>.

Turquía dispone de un sistema pasivo de inscripción de electores. Así pues, todos los electores elegibles están inscritos en un registro central mantenido por la JSE, encargada de garantizar su exactitud e integridad. Este registro, disponible online y actualizado periódicamente, está gestionado por el Ministerio del interior, aunque tanto el Ministerio de justicia como el de defensa ofrecen los datos de aquellas personas privadas de su derecho de sufragio. Aunque la legislación establece que aquellos electores que no ejerzan su derecho de voto deberán pagar una multa de 2.500 TRY, siempre que estén inscritos en el censo y sean susceptibles de ejercer su derecho de voto, los informes electorales afirman que esta disposición parece no aplicarse<sup>2762</sup>.

La JSE elabora las listas electorales del censo electoral, que se validan 45 días antes de las elecciones, y las envía a las comisiones electorales de circunscripción para su verificación pública durante dos semanas<sup>2763</sup>. Las comisiones electorales de circunscripción se encargan de distribuir a los electores entre las distintas mesas electorales en función de su dirección postal. A la luz de la legislación turca, los desplazados internos, los migrantes internos y las personas sin hogar pueden ejercer su derecho de sufragio activo siempre que estén inscritos con una dirección concreta, pero como estas personas carecen de dirección y residencia puede decirse que se les privó de su derecho<sup>2764</sup>, siendo esto contrario a la Recomendación 419 (2018) del Congreso<sup>2765</sup>. Sin embargo, un aspecto positivo es que las personas con discapacidad física y movilidad reducida pudieron

---

<sup>2759</sup> LBP-EVR, arts. 6, 7, 8 y 86; Official Gazette, *Constitution of Turkey*, Article 67.

<sup>2760</sup> Naciones Unidas, PIDCP, art. 25; Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25 al art. 25 PIDCP: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, §14; Naciones Unidas, *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, 2008, arts. 12 y 29; Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to member states *on human rights of members of the armed forces*, 24 February 2010, § 58; *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990, §§ 7.3, 24.

<sup>2761</sup> STEDH, *Söyler vs Turquía* (Demanda núm. 29411/07), de 17 de septiembre de 2013; STEDH, *Vural vs Turquía*, Demanda núm. 9540/07), de 21 de octubre de 2014.

<sup>2762</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octubre 2019, §28; OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report*, op. cit., p. 9; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, Warsaw, 18 November 2014, p. 10; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014)*, Doc. 13611, 29 septembre 2014, p. 3.

<sup>2763</sup> LBP-EVR, art. 40.

<sup>2764</sup> Ibid., art. 33.

<sup>2765</sup> The Congress, Recommendation 419 (2018) *Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions*, 6 November 2018.

votar por primera vez a través de urnas móviles llevadas a sus domicilios o en los colegios electorales más accesibles para ellos ubicados en la planta baja<sup>2766</sup>.

Contrariamente a la práctica anterior, en las elecciones locales de 2019 se aplicó una enmienda legislativa de marzo de 2018 por la que aquellos electores residentes en un mismo edificio podían estar inscritos en colegios electorales diferentes, lo que impidió que los partidos y los observadores pudieran verificar la exactitud de las listas electorales. Esta reforma legal debilitó la confianza en la integridad del censo electoral y, según la CdV, abrió el camino a manipulaciones<sup>2767</sup>.

Hubo algunos motivos de preocupación tales como: la inscripción intencionada de personal policial y militar en distritos electorales del sureste del país para influir en los resultados electorales a favor del gobierno o la existencia de los “votos carrusel”<sup>2768</sup> en varios colegios electorales. Estas acusaciones ganaron credibilidad cuando el partido AKP ganó por sorpresa el bastión tradicional del partido HDP en el sureste del país, donde muchas personas de las fuerzas de seguridad fueron desplegadas para la jornada electoral<sup>2769</sup>.

A pesar de los graves problemas que afectaron principalmente a los distritos electorales en el sureste de Turquía, en general la mayoría de los informes electorales expresaron una confianza general en la precisión de las listas de electores. Sin embargo, la exactitud de estas listas sólo se convirtió en motivo de preocupación cuando los medios de comunicación informaron de numerosos casos sospechosos de un gran número de electores inscritos en lugares concretos y, en otras ocasiones, de la presencia de personas fallecidas en las listas del censo<sup>2770</sup>.

Es importante destacar que el Comité de Derechos Humanos lamentó que los objetores de conciencia o quienes apoyan la objeción de conciencia siguiesen expuestos al riesgo de ser condenados a penas de prisión, y que la negativa a cumplir el servicio militar los privase de hecho de algunos de sus derechos civiles y políticos como la libertad de circulación y el derecho de voto<sup>2771</sup>. Otras recomendaciones incumplidas por Turquía consistieron en la concesión de garantías

---

<sup>2766</sup> Desde 2018, las personas con discapacidad disponen de urnas móviles que se llevan directamente hacia donde estén estas personas. El 78,05 % del total de electores con discapacidad pudieron votar en las elecciones generales celebradas el 24 de junio de 2018. Para mayor información véase: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Turquía*, A/HRC/WG.6/35/TUR/1, 14 de noviembre de 2019, §150.

<sup>2767</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, Avis no. 926/2018, CDL-AD(2018)031, 17 décembre 2018, p. 16.

<sup>2768</sup> Táctica electoral fraudulenta consistente en transportar a los electores de un lugar a otro para que voten varias veces.

<sup>2769</sup> *The New Arab*, “Kurdish-majority provinces split in Turkey's tightly fought local elections”, 1 Aril 2019.

<sup>2770</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §33.

<sup>2771</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Turquía, aprobadas por el Comité en su 106º período de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)*, CCPR/C/TUR/CO/1, 13 de noviembre de 2102, §23.

legales a los electores a quienes se les hubiese omitido de las listas de electores debido a errores administrativos, ampliación del período de escrutinio público de las listas de electores, distribución de la base de datos electrónica de los electores a los partidos políticos, recomendaciones todas incumplidas por Turquía<sup>2772</sup>.

En el marco del referéndum constitucional, los observadores recomendaron que se garantizara el derecho de voto a los cadetes, los reclutas, a las personas con discapacidad mental y a las personas privadas de libertad<sup>2773</sup>, recomendación repetida en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018<sup>2774</sup>. Sin embargo, esta recomendación fue omitida por las autoridades turcas. Destacan en este apartado dos decisiones importantes: en primer lugar, el 20 de junio de 2014, la JSE adoptó una decisión por la que implementó parcialmente el fallo del TEDH permitiendo que todas aquellas personas condenadas que se encontraran fuera de prisión pudiesen ejercer su derecho de sufragio activo, independientemente de que su sentencia hubiese sido ejecutada íntegramente o no<sup>2775</sup>. Esta decisión no abordó las restricciones sobre el derecho de sufragio activo de las personas privadas de libertad, porque esta restricción estaba incluida en la constitución. De esta manera, se cumplió la normativa constitucional (art. 90) que establecía la supremacía del derecho internacional sobre la legislación nacional. De la misma manera, el 15 de febrero de 2017 la JSE adoptó una decisión por la que se permitió el derecho de voto a aquellas personas que, a pesar de tener una condena, no estuviesen todavía en prisión<sup>2776</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018, fueron dos las recomendaciones identificadas por los observadores<sup>2777</sup>. Si bien una primera recomendación repitió la recomendación del referéndum de 2019, los observadores también recomendaron que las autoridades hicieran lo posible para que aquellos electores elegibles tanto en hospitales como en

---

<sup>2772</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, op. cit., § 5; OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., § 15; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., § 18; Comité de Derechos Humanos, *Observación General núm. 16 al artículo 17 del PIDCP (Derecho a la intimidad)*, §10. Este párrafo establece que los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley y que no la utilice para otros fines; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., § 14.

<sup>2773</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report*, op. cit., § 12.

<sup>2774</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 16.

<sup>2775</sup> Esta decisión se aplicaba a las personas que esperaban cumplir su sentencia, las personas en libertad condicional. La JSE emitió la misma decisión por primera vez en diciembre de 2013 para las elecciones locales de marzo de 2014. Véase: *Soyler c. Turquía (Demanda núm. 29411/07)*, de 17 septiembre de 2013 y *Murat Vural c. Turquía (Demanda núm. 9540/07)*, 21 de octubre 2014.

<sup>2776</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., p. 10; OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report*, op. cit., p. 9.

<sup>2777</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 16, 17.

las casas de acogida de mujeres maltratadas pudiesen ejercer su derecho de sufragio activo<sup>2778</sup>. Sin embargo, las autoridades turcas hicieron caso omiso a estas recomendaciones, que ya habían sido apuntadas en los informes electorales anteriores, aunque no como recomendaciones<sup>2779</sup>.

El voto de los ciudadanos turcos residentes en el extranjero fue otro aspecto complejo. A pesar de que dichos ciudadanos estaban habilitados para votar desde el extranjero<sup>2780</sup>, este voto estaba sujeto a su presentación en la frontera para poder votar. Por medio de una resolución, la PACE invitó a Turquía a que modificara su código electoral para reducir la barrera electoral del 10% para asignar escaños a los partidos políticos<sup>2781</sup> y permitir que los ciudadanos residentes en el extranjero pudiesen votar sin necesidad de presentarse físicamente en la frontera<sup>2782</sup>. Finalmente, en mayo de 2012, el Parlamento turco aprobó las enmiendas a la Ley Electoral permitiendo que el 5% del total de electores residentes en el extranjero pudiese votar en las elecciones<sup>2783</sup>. Durante su visita a la PACE en 2011, el primer ministro Erdogan afirmó que la reducción del umbral del 10% “no e[ra] una cuestión democrática” y que dicho umbral seguiría aplicándose para “la estabilidad y la seguridad de Turquía”<sup>2784</sup>. Como en derecho comparado europeo este límite es el más elevado de los 47 Estados miembros del CdE, la PACE pidió oficialmente a Turquía que lo redujera al 3%<sup>2785</sup>. Sin embargo, en STEDH *Yumak y Sadakc. Turquía de 2008*, el TEDH falló que ese límite del 10% era conforme con el derecho a unas elecciones libres.

#### d) Registro e inscripción de candidatos y el derecho de sufragio pasivo

Según la legislación, el derecho de sufragio pasivo se otorga a todo ciudadano turco de 18 años o más que haya recibido educación primaria<sup>2786</sup>. Sin embargo, los ciudadanos no podían ejercer dicho derecho si no habían realizado su servicio militar (siempre que hubiesen estado obligados a ello) o si lo estaban llevando a cabo, si habían sido excluidos de un cargo público, o si habían sido declarados culpables de alguno de los diversos delitos mencionados en una lista determinada en la legislación<sup>2787</sup>. La edad mínima para presentarse a las elecciones al parlamento se redujo de 25 a

---

<sup>2778</sup> Ibid., § 17.

<sup>2779</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., p. 11.

<sup>2780</sup> Art. 67 de la Constitución

<sup>2781</sup> Esta es el porcentaje necesario para que los partidos políticos obtengan un escaño y accedan al parlamento.

<sup>2782</sup> PACE, Resolution 1380 (2004), op. cit., § 23.2.

<sup>2783</sup> PACE, *Post-monitoring dialogue with Turkey*, op. cit., § 96

<sup>2784</sup> PACE, *Post-monitoring dialogue with Turkey*, Doc 13160, 23 April 2013, § 88.

<sup>2785</sup> PACE, Resolution 1705 (2010) *Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states*, 27 January 2010, §2.2.3.

<sup>2786</sup> LBP-EVR, art. 34.

<sup>2787</sup> Official Gazette, *Constitution of the Republic of Turkey*, 20 October 1982 Article 76. Esta prohibición incluye: los condenados a una pena privativa de libertad de al menos un año por un delito doloso; personas condenadas por actos deshonestos como la malversación de caudales públicos, soborno, hurto, estafa, falsificación, abuso de confianza y quiebra fraudulenta, contrabando, colusión en procedimientos de licitación o contratación pública, divulgación de

18 años<sup>2788</sup>. Este se consideró un avance positivo porque amplió el número de personas que podían disfrutar del derecho de sufragio pasivo<sup>2789</sup>. En la misma línea, la Ley de Elecciones Presidenciales (art. 7) permitió que candidatos independientes pudieran presentarse al puesto de presidente, estando esto en conformidad con las normas internacionales<sup>2790</sup>. Estas enmiendas legislativas se produjeron tras las reformas constitucionales de 2017. La edad de elegibilidad para alcaldes, *mukhtars* y miembros de consejos de ancianos se redujo a 25 años desde las elecciones locales anteriores, aspecto que se consideró también un avance positivo.

Desde el punto de vista de los compromisos adquiridos y la normativa internacionales, las restricciones al registro de candidatos eran discriminatorias e incompatibles con el principio del sufragio universal recogido en los compromisos y normativa internacional<sup>2791</sup>. Según los informes electorales, unas 125.000 personas no fueron elegibles para las elecciones locales de 2019 debido a que fueron destituidos de sus cargos como consecuencia de los decretos emitidos bajo el estado de emergencia; según el cual sus cargos estaban relacionados con el terrorismo. Otros exalcaldes fueron despedidos acusados de terrorismo, aunque nunca hubo un fallo que lo estableciera<sup>2792</sup>.

Aunque la legislación electoral turca no impuso ninguna cuota de género en sus listas, algunos partidos políticos aplicaron sus propios cupos. Los partidos políticos debían presentar sus candidaturas a la Comisión Electoral de Distrito y en caso de que fuesen candidatos a la alcaldía de una ciudad metropolitana, lo presentarían a la Comisión Electoral Provincial. Los candidatos independientes para el cargo de alcalde, concejal municipal o concejal provincial debían postular a la comisión electoral de distrito junto con una declaración que indicase que eran elegibles. De

la misma manera, los candidatos independientes debían pagar una suma equivalente al salario mensual bruto de un alto funcionario. Veinte días antes del día de la jornada electoral, la administración electoral debía anunciar las listas definitivas de candidatos. Sorprende destacar que la existencia de reglas que regulasen la inscripción para la elección de mukhtar y a cargos de

---

secretos de Estado, participación en actividades terroristas o incitación y fomento de tales actividades, incluso cuando las partes hayan obtenido una amnistía.

<sup>2788</sup> (artículo 10 de la Ley de elecciones parlamentarias)

<sup>2789</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, Avis no. 926/2018, CDL-AD(2018)031, 17 décembre 2018, §50.

<sup>2790</sup> *Documento de Copenhague de la OSCE de 1990*, § 7.5.

<sup>2791</sup> Naciones Unidas, *PIDCP*, art. 25; Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25 al art. 25 PIDCP: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, § 15. Este párrafo establece que toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Así, aquellas personas que reúnan las condiciones para presentarse a elecciones no deberían ser excluidas imponiéndoles requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de estudios, el lugar de residencia o la descendencia, o su afiliación política. *Documento de Copenhague de la OSCE de 1990*, §§ 7.5, 24.

<sup>2792</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §35.



miembros de consejos de ancianos, pudiendo presentarse los candidatos poco antes de la jornada electoral<sup>2793</sup>.

Las últimas enmiendas electorales permitieron que las reglas aplicables a los partidos para nombrar candidatos fuesen menos estrictas. Los candidatos presidenciales podían ser nombrados por uno o más partidos que hubiesen obtenido al menos el 5% de los votos en las últimas elecciones generales. Los candidatos independientes al cargo de presidente debían presentar 100.000 firmas de electores y hacer un depósito de 139,160 TRY, reembolsable sólo a aquellos que hubiesen podido inscribirse. Los candidatos parlamentarios podían ser nombrados por los partidos políticos en listas cerradas de partidos o presentarse de forma independiente. Los candidatos independientes a puestos de parlamentarios debían pagar un depósito de 13.916 TRY, reembolsable sólo a aquellos que hubiesen podido inscribirse<sup>2794</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de junio de 2015, los observadores recomendaron que se introdujesen medidas legislativas especiales para promover a las mujeres a puestos de candidatas y en puestos que pudieran conseguir. Además, sugirieron que los partidos políticos nombrasen un número mínimo de candidatos de cada género<sup>2795</sup>. Esta recomendación se repitió en las elecciones parlamentarias anticipadas de noviembre de 2015<sup>2796</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de noviembre de 2018, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2797</sup>, siendo la última de ellas una repetición literal de la recomendación anterior<sup>2798</sup>. En primer lugar, recomendaron que los requisitos de elegibilidad de los candidatos en materia de educación y sobre el cumplimiento del servicio militar se revisaran de conformidad con las obligaciones internacionales. En segundo lugar, recomendaron simplificar el procedimiento de recogida de firmas y eliminar los obstáculos para que los candidatos independientes pudieran postular. También recomendaron que se redujera el límite del depósito electoral exigido a los candidatos parlamentarios independientes. Finalmente, los observadores recomendaron la introducción de medidas legislativas especiales de carácter temporal para promover la presencia de mujeres candidatas y cuotas de género.

---

<sup>2793</sup> LBP-EVR, art. 34.

<sup>2794</sup> Código de buenas prácticas en materia electoral, § I. 1.3.iv). Esta disposición establece que cuando se exija un depósito, éste deberá ser reembolsable si el candidato o el partido recibe un cierto número mínimo de sufragios. Además, el monto del depósito y el número de sufragios necesarios no deben ser excesivos.

<sup>2795</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, § 20.

<sup>2796</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., § 15.

<sup>2797</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 18, 19, 20.

<sup>2798</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, § 20; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., § 15.

### e) La campaña y su financiación

Regulado en la Ley de 1961 LBP-EVR, el marco legal de la campaña electoral garantiza la igualdad de condiciones de los candidatos durante la campaña. Esta ley distingue dos períodos preelectorales. El primero, iniciado 90 días antes de la jornada electoral, se caracteriza por el anuncio del calendario electoral por la JSE y la entrada en vigor de determinadas reglas de campaña. El segundo período, la campaña oficial propiamente dicha, se inicia diez días antes de la jornada electoral y consiste en medidas más estrictas y acciones más reguladas para garantizar una campaña justa. Esta dicotomía hace que el primer período de campaña quede sin ningún tipo de regulación y sin que pueda garantizarse la igualdad de condiciones en el proceso, tal y como previsto en el párrafo 7.6 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990. Además, la ley eximía al presidente de las reglas de campaña más estrictas, beneficiándose *in fine* de condiciones favorables para su campaña.

Durante los diez días de campaña oficial, la ley prohíbe explícitamente a los ministros y a los parlamentarios hacer un mal uso de los recursos estatales, incluido el uso de vehículos públicos y el uso de funcionarios gubernamentales para actividades de campaña<sup>2799</sup>. Sin embargo, esta disposición no se aplicaba al presidente de la República, lo que creaba un desequilibrio entre los candidatos. Esto ha beneficiado principalmente a aquellos candidatos del partido AKP, por el que el presidente había hecho normalmente campaña. Según varios informes electorales, se produjo en más de una ocasión un abuso de los recursos administrativos para su campaña, incluido el uso de funcionarios en los mítines electorales, la utilización de vehículos oficiales para fines de campaña<sup>2800</sup> o utilización de espacios públicos para materiales de campaña. Así pues, no sólo hubo un uso abusivo de los recursos administrativos, sino que los candidatos miembros del partido del gobierno tuvieron una clara ventaja sobre otros candidatos y no se ofreció al electorado una información imparcial contraviniendo los compromisos internacionales<sup>2801</sup>.

La JSE publicó un Código de conducta dirigido a los partidos políticos para el período de campaña. Si bien las campañas en Turquía se caracterizaron por su dinamismo, las últimas campañas estuvieron también marcadas por la polaridad de la sociedad, casos de acoso, intimidación por parte de las fuerzas policiales, agresiones de manifestantes, acusaciones de fraude electoral, ataques a locales de partidos, detenciones de militantes, obstrucción para desarrollar y realizar actividades de campaña, vigilancia policial o tiroteos entre partidarios de diferentes partidos

---

<sup>2799</sup>LBP-EVR, art. 65; *Ley sobre las elecciones de administraciones locales y mukhtars de barrio y consejos de ancianos*, art. 35.

<sup>2800</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, p. 16 ; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, p. 6.

<sup>2801</sup> Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas sobre referendos*, Estudio No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, 25 octubre de 2018, § I. 3.1.b). Esta disposición establece que las autoridades deben proporcionar información objetiva.

políticos (situación ésta última que dio lugar a varios muertos y heridos<sup>2802</sup>). También hubo episodios de presión e intimidación sobre el electorado creando no sólo miedo entre la población sino impidiendo también que se diera una igualdad de oportunidades entre candidatos a la hora de hacer campaña en un ambiente libre, tal y como preconizan los compromisos internacionales<sup>2803</sup>.

Las redes sociales también se utilizaron no sólo para atraer a los jóvenes, sino también para evitar las limitaciones al derecho de reunión impuestas en algunas provincias. Además del turco, tal y como ya se ha señalado anteriormente, se utilizaron otros idiomas y el lenguaje de signos durante la campaña. Como la campaña coincidió con el mes del Ramadán, algunos candidatos utilizaron las cenas para hacer campaña, a pesar de la prohibición de los mítines de campaña después del anochecer. Otros candidatos hicieron campaña en el extranjero, a pesar de la prohibición legislativa.

En el caso de las campañas presidenciales, el tono utilizado fue el de la confrontación, aspecto que reflejó la polarización de la sociedad tanto que el presidente en funciones se refirió repetidamente al resto de candidatos y partidos como partidarios del terrorismo.

De la misma manera, y a modo de ejemplo, durante los diez días de la campaña electoral de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018, el presidente inauguró cinco proyectos que habían terminado y que habían sido financiados por el Estado. Estos fueron elogiados públicamente por los funcionarios del gobierno, quienes, además, participaron en las campañas de determinados candidatos, siendo ambas iniciativas contrarias a la legislación<sup>2804</sup>. Otra artimaña utilizada durante la campaña consistió en aprobar un proyecto de ley que otorgaba primas a los jubilados, aspecto considerado por la oposición como de “compra de votos”. Todas estas situaciones de uso indebido de recursos administrativos, lejos de crear una igualdad de condiciones en la contienda, provocaron el efecto adverso, y se caracterizaron por ser contrarias a los compromisos internacionales, que abogan por una clara separación entre el Estado y los partidos políticos<sup>2805</sup>

La ley electoral turca apenas regula la financiación de campañas electorales. A modo de ejemplo, no existe límite de gastos de campaña para los candidatos o los partidos políticos en las elecciones locales. La ley prohíbe a los funcionarios realizar donaciones a partidos políticos o a candidatos durante el período electoral<sup>2806</sup>. Asimismo, quedan prohibidos los préstamos o las donaciones de personas jurídicas y de fuentes extranjeras durante la campaña. La ley no prescribe ningún tipo de

---

<sup>2802</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, Doc. 13822, 22 June 2015, § 13; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, p. 15.

<sup>2803</sup> *Documento de la OSCE de 1990*, § 7.7.

<sup>2804</sup> *LBP-EVR*, arts. 64 y 154.

<sup>2805</sup> *Documento de Copenhague de la OSCE de 1990*, § 5.4. “una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no se fusionarán con el Estado ».

<sup>2806</sup> *LBP-EVR*, art. 63.

sanción en caso de irregularidades aparte de la transferencia a Hacienda de las donaciones que no se hayan gastado.

En materia de financiación de partidos políticos se aplican disposiciones más concretas. Se concede una financiación pública anual a todos aquellos partidos políticos que obtuvieron al menos un 3% de los votos en las últimas elecciones legislativas. Además, los partidos se financian mediante las cuotas de sus miembros y con donaciones privadas. Están prohibidas las donaciones de personas jurídicas públicas, de organismos públicos y fuentes extranjeras. Los gastos anuales relacionados con la campaña y otras actividades del partido no tienen un tope<sup>2807</sup>.

Los partidos políticos informan de su presupuesto de campaña a través de informes financieros anuales, que el TC revisa a petición del Tribunal Supremo, pero no publica sus conclusiones hasta pasados varios años. Los candidatos independientes informan del presupuesto de su campaña a través de su declaración de la renta.

En caso de incumplimiento de las disposiciones financieras, la Ley LBP-EVR prevé una serie de sanciones que oscilan entre los seis meses a tres años de prisión en caso de violación de las disposiciones relativas a la donación, o de tres a seis meses de prisión y multas de 15 a 60 millones de liras en caso de incumplimiento de los requisitos de información. Tanto las contribuciones como los gastos de partido y de los candidatos durante la campaña no se hicieron públicos, lo que finalmente limitó la transparencia requerida en el marco de su financiación, incumpliendo de esta manera la normativa y las buenas prácticas internacionales para la financiación de campañas, incluidas las recomendaciones del GRECO relativas a este ámbito<sup>2808</sup>.

Es importante señalar también que ningún partido político reveló voluntariamente la financiación de su campaña<sup>2809</sup>.

---

<sup>2807</sup> Según el párrafo 159 de las Líneas directrices sobre la reglamentación de los Partidos Políticos establece que: Los partidos políticos necesitan financiamiento apropiado para cumplir sus funciones básicas, ya sea durante y entre los periodos de campaña. La regulación del financiamiento de los partidos políticos es esencial para garantizar a los partidos independencia de indebida influencia creada por los donadores y para garantizar la oportunidad de que todos los partidos compitan de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades y prever el escrutinio público (transparencia) en las finanzas partidistas. El financiamiento de los partidos políticos a través de las contribuciones privadas, es también una forma de participación política. Así, la legislación debe tratar de lograr un equilibrio entre fomentar las contribuciones moderadas y limitar grandes contribuciones. Para mayor información véase: Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Líneas directrices sobre la reglamentación de los Partidos Políticos establece*, Estudio 595/2010, CDL-AD(2010)024, 25 Octubre 2010, §159.

<sup>2808</sup> Council of Europe/GRECO, *Interim Compliance Report*, 4 February 2015, Greco RC-III (2014) 24E, § 30 ; Conseil de l'Europe/GRECO, *troisième rapport de conformité intérimaire sur la Turquie*, GrecoRC3(2016)15, 2 décembre 2016 (publication 12 juin 2017), § 23 ; UN, *Convention against corruption*, 31 October 2003, Article 7.3 (ratificado por Turquía el 9 de noviembre de 2006) ; Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political party regulations*, §206

<sup>2809</sup> LBP-EVR, art. 58; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, p. 15.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2007, los observadores recomendaron que se regulara en profundidad la financiación de las campañas por medio de una ley separada y que se introdujeran mecanismos eficaces y transparentes de auditoría para garantizar condiciones equitativas para todos los contendientes <sup>2810</sup>, recomendación repetida en las elecciones parlamentarias de 2011 y parlamentarias anticipadas de 2015<sup>2811</sup>. El cumplimiento de esta recomendación puede considerarse parcial debido a que, si bien el legislador reguló aspectos relativos a la financiación de las campañas, estos cambios fueron limitados y en ningún momento se estableció un mecanismo de auditoría.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2011, los observadores identificaron dos recomendaciones <sup>2812</sup>. La primera recomendación (introducción de mecanismos eficaces y transparentes de auditoría), sugerida en las elecciones precedentes, puede considerarse parcialmente cumplida. Sin embargo, los observadores recomendaron la reducción del límite para ofrecer financiación estatal y la creación de disposiciones especiales para reembolsar a los candidatos independientes electos que fue completamente omitida por las autoridades turcas.

Dos fueron las recomendaciones introducidas en el marco de las elecciones presidenciales de 2014<sup>2813</sup>. Los observadores recomendaron que se modificara la LBP-EVR para que ésta incluyera todas las prohibiciones relacionadas con la campaña electoral, en particular el uso indebido de recursos administrativos y de puestos oficiales para la campaña. En segundo lugar, y para armonizar el marco legal relativo a la financiación de las campañas con la práctica internacional y a la luz de las recomendaciones del GRECO, los observadores recomendaron que las autoridades pusieran fin a todo tipo de ambigüedades, en particular, aclarar las fuentes permitidas para financiar la campaña, realizar informes periódicos, oportunos y transparentes de las contribuciones financieras y en especie, otorgar un mandato claro al Tribunal de Cuentas para que controlase las cuentas o publicar todos los informes financieros de la campaña electoral. Además, recomendaron también que se introdujeran sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las disposiciones en materia de financiación de campañas. Las autoridades turcas hicieron caso omiso.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2015, los observadores identificaron dos recomendaciones <sup>2814</sup>. La primera redonda las recomendaciones de las elecciones

---

<sup>2810</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, op. cit., § 8

<sup>2811</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., §§ 17; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., §§ 16.

<sup>2812</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., §§ 17, 18.

<sup>2813</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., §§ 19, 20.

<sup>2814</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, op. cit., §§ 16, 17

parlamentarias de 2007 y 2011<sup>2815</sup>. La segunda reitera la segunda recomendación de las elecciones presidenciales de 2014<sup>2816</sup>.

Cuatro fueron las recomendaciones identificadas por los observadores en el marco del referéndum constitucional de 2017<sup>2817</sup>. En primer lugar, los observadores solicitaron prohibiciones de campaña más estrictas como en el caso de uso indebido de recursos administrativos. En segundo lugar, los observadores recomendaron que el Estado diese información imparcial sobre las diferentes propuestas en liza. En tercer lugar, que las autoridades controlasen la campaña de manera más eficaz, en particular el uso indebido de recursos administrativos y otros delitos de campaña. Finalmente, que se solicitaran informes periódicos, oportunos y transparentes de los ingresos y gastos de las campañas, y la publicación de estos. Como desde el año 2017 Turquía no ha celebrado ningún otro referéndum, este aspecto nos impide determinar si se ha producido una evolución y, por ende, si estas recomendaciones han sido tenidas en cuenta. Sin embargo, es cierto que, desde un punto de vista legislativo, las autoridades turcas no han introducido cambios en su legislación primaria conforme a estas recomendaciones, lo cual es de lamentar.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2818</sup>. En primer lugar, solicitaron la modificación de la ley para incluir las actividades ilícitas relacionadas con la campaña desde el momento de la convocatoria electoral. En segundo lugar, los observadores recomendaron la introducción de un límite de gastos para que los candidatos tuvieran igualdad de oportunidades. Y finalmente, reiteraron la segunda recomendación de las elecciones presidenciales de 2014<sup>2819</sup>. Ninguna de estas recomendaciones fue tenida en cuenta por las autoridades turcas.

#### **f) Medios de comunicación**

La situación de los medios de comunicación en Turquía se ha ido deteriorando con el paso de los años debido, entre otros motivos, a la reorganización de la propiedad de los medios, al encarcelamiento de periodistas o a la adopción de nuevas leyes sobre Internet, redes sociales y de prensa más estrictas con la única finalidad de silenciar a la oposición.

---

<sup>2815</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, op. cit., § 8

<sup>2816</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., § 20

<sup>2817</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, op. cit., §§ 13, 14, 15, 16,

<sup>2818</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 21, 22, 23.

<sup>2819</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., §§ 20.

El sector de los medios de comunicación se encuentra regulado en Turquía en la constitución, en los tratados internacionales<sup>2820</sup>, en las leyes específicas del sector mediático<sup>2821</sup>, en los reglamentos concretos<sup>2822</sup> y en una serie de principios, instrucciones y decisiones dictadas por la autoridad competente. A pesar de que la constitución turca garantice la libertad de expresión, la libertad de la prensa, y no permita la censura<sup>2823</sup>, sí que aplica, sin embargo, una serie de restricciones a las libertades por motivos de seguridad nacional y orden público con la finalidad de proteger “las características básicas de la República y la integridad indivisible del Estado con su territorio y nación”<sup>2824</sup>. Además, las garantías constitucionales se ven mermadas en otros instrumentos jurídicos (código penal, ley de procedimiento criminal o leyes antiterroristas) que otorgan a los jueces y a los fiscales una gran discreción para reprimir las actividades periodísticas. En este sentido, el código penal tipifica la difamación de la nación turca, o la propaganda a favor de una organización terrorista<sup>2825</sup>.

De los informes electorales se desprende que la situación mediática en Turquía no sólo es restrictiva sino preocupante, ya que se pone en tela de juicio la libertad de los medios de comunicación<sup>2826</sup>. La tentativa de golpe de Estado que tuvo lugar en julio de 2016 supuso un punto de inflexión sin precedentes para los medios de comunicación de Turquía. Los decretos aprobados durante el Estado de emergencia, sin ningún tipo de discusión parlamentaria ni posibilidad de recurso posible ante el TC, dieron como resultado el cierre de más de 158 medios de comunicación, en concreto 54 periódicos, 6 agencias de noticias, 24 canales de radio, 17 cadenas de televisión y 20 revistas y el encarcelamiento de más de 150 periodistas<sup>2827</sup>, hecho que fue calificado por la CdV como una “liquidación masiva de medios de comunicación”<sup>2828</sup>. Según el Instituto Internacional de Prensa, tras la tentativa de golpe de Estado, la mayoría de los 150 periodistas detenidos fueron arrestados. Estos arrestos continuaron incluso durante el período del referéndum en 2017, donde se siguió utilizando el estado de emergencia para limitar aún más la libertad de los medios de

---

<sup>2820</sup> Council of Europe, *European Convention on Transfrontier Television*, ETS No. 132, Strasbourg, 5 May 1989.

<sup>2821</sup> Principalmente destacan: la ley de prensa (No. 5187), la ley No. 4982 sobre el derecho a obtener información, la ley No. 2954 de radio y televisión de Turquía, la ley No. 6112 sobre el establecimiento y servicios de radiodifusión de empresas de radio y televisión, la Ley No. 3093 sobre ingresos por radio y televisión en Turquía, Ley No. 5651 sobre la regulación de la radiodifusión en Internet y la lucha contra los delitos cometidos a través de la radiodifusión por Internet.

<sup>2822</sup> En particular, el Reglamento de Publicidad de la Autoridad de Radio y Televisión de Turquía.

<sup>2823</sup> Official Gazette, *Constitution of Turkey*, Article 28.

<sup>2824</sup> Ibid., art. 26.

<sup>2825</sup> Council of Europe/Venice Commission, *Penal Code*, CDL-REF(2016)011, 15 February 2016, Articles 125, 299, 301.

<sup>2826</sup> Le Congrès, les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d’Istanbul (31 mars et 23 juin 2019), CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, § 55.

<sup>2827</sup> APCE, *Aggravation de la situation des membres de l’opposition politique en Turquie : que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l’Europe ?*, Doc. 14812, 22 janvier 2019, §12 ; Resource Centre on media freedom in Europe, *Media Freedom in Turkey*, 31 January 2019. Disponible en: <https://www.rcmediafreedom.eu/Dossiers/Media-Freedom-in-Turkey> [Consultado 9 de enero de 2022]

<sup>2828</sup> Conseil de l’Europe/Commission de Venise, Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l’État d’urgence sous l’angle du respect de la liberté de la presse, Avis no. 872/2016, CDL-AD(2017)007, 13 mars 2017, §6.

comunicación. Más del 90% de los medios de comunicación nacionales están controlados por empresas progubernamentales. Toda esta situación de cierre de medios, arrestos y los múltiples juicios son contrarios a los compromisos y la normativa internacionales para la libertad de los medios de comunicación<sup>2829</sup>.

En 2018, Freedom House clasificó a Turquía como "no libre", y especificó que la caída libre de la libertad de prensa en Turquía ya había empezado en 2014<sup>2830</sup>. Dicho año, se aprobó la llamada "ley de censura" que trajo consigo un control más férreo de los contenidos online. También ese mismo año, Turquía firmó un acuerdo con Twitter para poder eliminar ciertos contenidos<sup>2831</sup>.

Según los informes electorales, los medios más populares en Turquía están afiliados al gobierno, lo que limita la diversidad de opiniones. Como los periódicos privados dependen económicamente de la publicidad, estos deciden finalmente no presentar la información de manera imparcial<sup>2832</sup>. Si bien la televisión tiene un lugar predominante en la campaña, internet es una fuente de información que va adquiriendo importancia a pasos agigantados. Fue en las elecciones locales de 2019 cuando, por primera vez desde hacía 17 años, se enfrentaron los dos principales candidatos en un debate televisado.

A pesar de contar con una legislación muy restrictiva, es Internet el que permite confirmar la existencia de un pluralismo mediático en Turquía, principalmente gracias a las redes sociales, que fueron utilizadas durante las diferentes campañas electorales. La Ley de "Internet" de 2007 permite que las autoridades bloqueen páginas web sin una suficiente supervisión judicial. La representante para la libertad de los medios de la OSCE advirtió en varias ocasiones a Turquía sobre la violación de esta ley a la libertad de expresión<sup>2833</sup>. A modo de ejemplo, las páginas web de Twitter y YouTube fueron bloqueadas en marzo de 2014, poco después el TC levantó dicho bloqueo en abril y las autoridades desbloquearon las páginas web en mayo<sup>2834</sup>.

---

<sup>2829</sup> *Documento de Copenhague de la OSCE* de 1990, § 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”; Naciones Unidas, *PIDCP*, art. 19.2; Comité de Derechos Humanos, *Observación General núm. 34, art. 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión*, § 13: “(...) La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública (...)”.

<sup>2830</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2018*, Democracy in Crisis, Turkey, p. 7.

<sup>2831</sup> Resource Centre on media freedom in Europe, *Media Freedom in Turkey*, op. cit.

<sup>2832</sup> Le Congrès, *les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d’Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, 52.

<sup>2833</sup> Véase: OSCE/Representative on Freedom of the Media, “*Criminal prosecution of journalists in Turkey violates human right to free expression, says OSCE media freedom representative*”, *Press Release*, 5 August 2013. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/104157>. [Consultado 9 de enero de 2022]

<sup>2834</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., p. 17.



Las retransmisiones de radio y televisión fueron un monopolio estatal en Turquía hasta 1994, cuando se aprobó la ley que regula las retransmisiones de radio y televisión (la ley de radiodifusión)<sup>2835</sup>. Ésta eliminó el monopolio estatal, provocó que aumentaran las empresas privadas de radio y televisión y propició también la creación de la Consejo Supremo de radiotelevisión para supervisarlos. Así pues, los medios de comunicación durante las elecciones se rigen por esta ley. A pesar de que esta ley exige que todas las emisoras garanticen “imparcialidad, veracidad y precisión” en la cobertura política, incluida durante la campaña<sup>2836</sup>, esta disposición carece de toda precisión y la JSE no desarrolló esta disposición. La Ley LBP-EVR establece los derechos y el tiempo en abierto y de pago de los candidatos.

Si bien el organismo de control de las emisoras y de la cobertura de las campañas es el Consejo Supremo de radiotelevisión, el proceso de nombramiento de sus miembros por parte de los partidos políticos hace que éste no sea completamente independiente, habida cuenta del grupo mayoritario en el parlamento. Aunque la constitución requiera que el Consejo Supremo de radiotelevisión esté compuesto de representantes de cada partido político, uno de estos partidos (el HDP) se quedó sin representación tras la expiración del mandato de sus miembros en noviembre de 2017. Convenimos con el informe de la PACE al señalar que el desequilibrio en la composición de su órgano de dirección de la radiotelevisión pone en duda su capacidad para desempeñar su función de control de manera imparcial<sup>2837</sup>. Conviene señalar el Consejo Supremo de radiotelevisión nunca publicó ningún informe de seguimiento.

A mayor abundamiento, la legislación turca adolece de no establecer un procedimiento efectivo de seguimiento, control e información entre el Consejo Supremo de radiotelevisión, en su calidad de órgano de seguimiento, y la JSE, como órgano sancionador. Esto hace que el seguimiento de los medios de comunicación en Turquía y su posterior sanción sean prácticamente inexistentes. A título de ejemplo, en febrero de 2018, el parlamento adoptó un decreto de emergencia del año 2017 por el que derogaba el poder de la JSE para sancionar a aquellos medios privados en caso de que desarrollaran una cobertura de campaña desequilibrada y sesgada. Esto, unido a la inactividad del Consejo Supremo de radiotelevisión, dejó esencialmente la cobertura de la campaña mediática sin una supervisión efectiva.

Conviene destacar que el TEDH ha fallado en numerosas ocasiones en contra de decisiones del Consejo Supremo de Radio y Televisión, validadas posteriormente por los tribunales

---

<sup>2835</sup> Official Gazette, *The Law No.6112 on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services*, Gazette No. 27863, 15 February 2011.

<sup>2836</sup> Ibid., Article 8 c).

<sup>2837</sup> PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 87.

administrativos, por, entre otras cosas, haber sancionado arbitrariamente y la violación de las garantías procesales necesarias para el respeto del art. 10 CEDH<sup>2838</sup>.

Fueron tres las recomendaciones identificadas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2007<sup>2839</sup>. Si bien una recomendación fue ignorada por las autoridades turcas (la especificación en la ley de las restricciones a la emisión de contenidos), carecemos de información suficiente para determinar el cumplimiento de las otras dos recomendaciones (la eliminación durante el proceso de redacción de posibles interpretaciones de la ley y evitar que los presentadores de televisión que concurren a las elecciones tengan ventajas comparativas con respecto a otros candidatos).

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2011, los observadores recomendaron la revisión de la legislación relativa a los medios de comunicación a la luz de la normativa internacional y de la jurisprudencia del TEDH en materia de libertad de expresión<sup>2840</sup>, recomendación que no se cumplió. A modo de ejemplo, valga la pena destacar los casos todavía pendientes de ejecución de sentencias de 2012<sup>2841</sup>.

Tres recomendaciones fueron señaladas por los observadores en el marco de las elecciones parlamentarias de 2014<sup>2842</sup>. Si bien la primera recomendación reiteró la solicitud identificada en los comicios anteriores, los observadores recomendaron además la contratación de forma transparente de publicidad estatal dirigida a los medios de comunicación y su posterior auditoría, recomendación que corrió la misma suerte que la anterior pues fue ignorada. Sin embargo, la recomendación relativa al control por parte de un órgano independiente de la imparcialidad de las emisoras que emitiesen cobertura política y la capacidad de éste de gestionar los recursos electorales puede considerarse como cumplida parcialmente, ya que el Consejo supremo de la radio y la televisión, aun siendo parcial, había sido creado para, entre otras medidas, desarrollar un seguimiento efectivo de los medios y actuar sobre las quejas/recursos electorales interpuestos. Esta recomendación se reiteró en los comicios parlamentarios de noviembre de 2015.

---

<sup>2838</sup> Véase la STEDH, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş. c. Turquía* (Demanda núm. 42284/05), de 12 de octubre de 2010.

<sup>2839</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, op. cit., §§ 9, 10, 11.

<sup>2840</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., § 19

<sup>2841</sup> STEDH, *Altug Taner Akcam c. Turquía* (Demanda núm. 27520/07), de 25 enero de 2012, STEDH, *Bayar and Gurbuz c. Turquía* (Demanda núm. 37569/06) de 27 de mayo de 2013, STEDH, *Nedim Şener group c. Turquía* (Demanda 38270/11) de 8 de octubre de 2014.

<sup>2842</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., § 6, 21, 22.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2015, se identificaron dos recomendaciones<sup>2843</sup>. En primer lugar, la publicación de las pautas para el seguimiento de los medios, así como de sus informes para conocer los resultados. En segundo lugar, la publicación de las decisiones de la JSE relacionadas con los medios. Carecemos de información para poder facilitar una respuesta al cumplimiento de ambas recomendaciones, ya que nada puede inferirse de los informes electorales, y el código electoral (LBP-EVR) no facilita información clara y detallada al respecto.

En el marco del referéndum de 2017, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2844</sup>. En primer lugar, el marco legal turco se modificó a la luz de la nueva normativa adoptada<sup>2845</sup>, pero lamentablemente ésta no tuvo en cuenta ni los compromisos adquiridos por Turquía ni la normativa internacional por lo que sólo podemos confirmar el cumplimiento parcial de esta recomendación. De la misma manera, la creación de un órgano independiente encargado de supervisar la cobertura mediática de la campaña fue otra recomendación cuyo cumplimiento puede clasificarse como parcial. Sin embargo, a pesar de la creación de un Consejo Supremo de radiotelevisión, éste no dio un cumplimiento efectivo a una de las más importantes tareas para la que había sido creado. Finalmente, las autoridades turcas hicieron caso omiso a la creación de garantías para un acceso igualitario a los medios de comunicación.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2018 los observadores identificaron dos recomendaciones<sup>2846</sup>. En primer lugar, recomendaron que el organismo de radiodifusión garantizara una cobertura equitativa, justa e imparcial de la campaña. En segundo lugar, recomendaron la publicación de los resultados del seguimiento mediático efectuado por el Consejo Supremo de radiotelevisión. Desgraciadamente carecemos de la información suficiente para poder determinar el cumplimiento de ambas recomendaciones, a pesar de que el Congreso observó las elecciones locales en 2019. Sin embargo, los informes electorales del Congreso no tratan el aspecto mediático de los comicios en los que participan como observadores, aspecto éste a lamentar porque el CdE dispone de un arsenal de instrumentos cuyo cumplimiento podría analizarse sistemáticamente en cada MOE.

### **g) El sistema de impugnación, quejas y recursos**

La legislación permite que tanto los electores, los partidos políticos, sus presidentes y vicepresidentes, los observadores y los candidatos puedan interponer recursos/quejas

---

<sup>2843</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, §§ 25, 26.

<sup>2844</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report*, op. cit., §§ 17, 18, 19.

<sup>2845</sup> En 2019, se adoptaron, por un lado, el *reglamento sobre procedimientos y principios para la mejora del acceso a los servicios de radiodifusión por discapacitados auditivos y visuales*, que entró en vigor el 11 de enero de 2020; y, por otro lado, el *reglamento sobre emisiones de radio y televisión en diferido en internet*, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2019.

<sup>2846</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 24, 25.

electorales<sup>2847</sup>. Sin embargo, las ONGs como tal están excluidas de este derecho. La oportunidad de presentar una queja o un recurso es una garantía de unas elecciones íntegras. Esta integridad electoral requiere que, por un lado, el organismo de gestión electoral y el sistema de justicia estén dispuestos a abordar las quejas de manera eficaz y sin retrasos injustificados y, por otro lado, que el demandante esté dispuesto a utilizar los mecanismos oficiales de denuncia y a acatar la decisión final.

Si bien las decisiones de los órganos de la administración electoral de nivel inferior se pueden recurrir ante los órganos de nivel superior, determinadas decisiones de las comisiones electorales provinciales son definitivas y no son susceptibles de recurso<sup>2848</sup>. La JSE es la última instancia en materia de recursos<sup>2849</sup>, con lo que no existe una revisión judicial de las decisiones de la JSE, incluidas aquellas relativas a los derechos constitucionales y los resultados electorales finales. La ley no fija el plazo para que la JSE resuelva los recursos postelectorales. Tampoco proporciona un marco para la presentación de recursos relacionados con la campaña electoral, lo que conduce a nuestro parecer a una situación poco acorde a los países de su entorno en el CdE y en otras OIGs.

Debido a que la JSE es un órgano administrativo y no jurisdiccional ni el proceso electoral ni los resultados de las elecciones están sujetos a la autoridad de un tribunal. Esta situación hace que en Turquía esté excluido el principio a un recurso judicial efectivo en las disputas electorales y se atente contra la integridad jurídica misma del proceso, siendo esto contrario a la normativa y compromisos internacionales adquiridos por Turquía y también a las buenas prácticas internacionales<sup>2850</sup>.

La ley no regula los recursos relacionados con la campaña, lo que deja poco claro el proceso a seguir en caso de querer resarcir el daño en supuestos de violación de la campaña electoral. En más de una ocasión, y a modo de ejemplo, la JSE anuló algunas decisiones de los órganos administrativos de nivel inferior, que a su vez, anulaban las decisiones de los órganos de las mesas electorales que habían decretado que los carteles del partido gobernante y del presidente se habían

---

<sup>2847</sup>LBP-EVR, art. 110.

<sup>2848</sup> Decisiones relativas a la formación de las comisiones electorales de circunscripción, a las comisiones de las mesas electorales y al censo electoral.

<sup>2849</sup>LBP-EVR, arts. 111-132.

<sup>2850</sup> Según el código de buenas prácticas en materia electoral “*la instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En cualquier caso, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia*”. Véase: *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § II.3.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “*Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*”. Véase: *PIDCP*, artículo 2.3.a). *Documento de Moscú de la OSCE* de 1991, § 18.4. El documento de Copenhague establece que toda persona debe disponer de un recurso efectivo de reparación contra las decisiones administrativas para garantizar que se respetan sus derechos fundamentales y que se asegura la integridad jurídica. Véase: *Documento de Copenhague de la OSCE* de 1990, § 5.10.

fijado en lugares no autorizados. Esto no hizo más que confirmar que esa práctica irregular de la JSE continuase<sup>2851</sup>.

Los informes electorales ponen de manifiesto la falta de transparencia en la gestión de los recursos electorales<sup>2852</sup>. En este sentido, las audiencias se realizaban a puerta cerrada, las decisiones no se hacían públicas o no se justificaban. Este tipo de actuaciones tampoco ayudó a generar un clima de confianza en la administración electoral.

Sorprende todavía más si cabe el rol de la JSE en unos incidentes sucedidos en el marco de las elecciones locales de 2019. En primer lugar, tras las elecciones locales, seis alcaldes electos de determinadas ciudades turcas no pudieron tomar posesión de sus cargos. La JSE les denegó este derecho y ordenó la investidura de los candidatos del partido AKP que habían quedado en segundo lugar. La Justificación de la JSE de no permitirles tomar posesión de sus cargos se basó en la destitución que habían sufrido tales candidatos en el año 2016, durante el estado de emergencia, motivada por delitos de terrorismo contra ellos. Además de a estos seis alcaldes, también se les denegó el derecho a ejercer su mandato a otros 62 concejales municipales y provinciales. A pesar del recurso interpuesto por el partido HDP ante la JSE y el TC, estos recursos fueron rechazados por la JSE y declarados inadmisibles por el TC. A nuestro modo de ver, esta situación socavó el principio de elecciones justas según el cual las reglas aplicables antes de la elección deben aplicarse también después de ésta<sup>2853</sup>. En este sentido, si tras el examen de las candidaturas, la JSE autorizó que dichos candidatos se presentaran a las elecciones, estos mismos candidatos deberían haber tenido derecho a ejercer su mandato. Este incidente suscitó la crítica del Congreso<sup>2854</sup>.

En segundo lugar, tras los recursos interpuestos por AKP con relación a la elección al puesto de alcalde metropolitano de Estambul, la JSE decidió unilateralmente realizar una nueva elección.

El motivo de esta decisión se debió a la supuesta ilegalidad de la composición de algunas mesas electorales y a ciertas irregularidades de procedimiento<sup>2855</sup>. Como la diferencia entre el primer y el segundo candidato había sido apenas de 14.000 votos, la JSE concluyó que los electores de estos municipios habían sufrido una irregularidad y esto justificaba la convocación de una nueva elección. Sin embargo, sorprende constatar que, a pesar de que el personal electoral había participado en la elección de otros órganos locales, estos otros comicios no fueron anulados por la

---

<sup>2851</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 23.

<sup>2852</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, op. cit., p. 19; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Doc. 14608, § 91; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 21.

<sup>2853</sup> Además del derecho de sufragio pasivo.

<sup>2854</sup> The Congress, *Press Release*, CG023(2019), 4 April 2019.

<sup>2855</sup> Entre otras razones esgrimidas desta que algunos presidentes de mesas electorales no eran funcionarios, tal y como exigía la ley. Para más información véase: The Congress, *Press Release*, CG029(2019) 7 May 2019.

JSE. Ambos incidentes reflejan la falta de confianza del electorado en el proceso de resolución de conflictos y la falta de independencia e imparcialidad de la JSE.

En las elecciones parlamentarias de 2011, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2856</sup>. En primer lugar, se recomendó la revisión y actualización del sistema de recursos recogido en la LPB-EVR. En segundo lugar, los observadores recomendaron que las decisiones de la JSE pudieran ser recurribles. Finalmente, los observadores recomendaron la transparencia del sistema de recursos electorales y la publicación de las decisiones. Las autoridades turcas hicieron caso omiso tanto a la primera como a la segunda recomendación. A la luz de los informes electorales, podemos afirmar que esta última recomendación electoral se cumplió parcialmente, ya que, en el marco de los incidentes de las elecciones locales de 2019, la JSE publicó su decisión, a pesar de haberlo hecho pasado el proceso electoral. Como la página web de la JSE se encuentra únicamente en lengua turca no podemos comprobar si sus decisiones están publicadas o no.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2014, los observadores recomendaron que el TC ejerciera su jurisdicción sobre las peticiones individuales relacionadas con la violación de derechos fundamentales y proteger los derechos electorales<sup>2857</sup>. Las autoridades hicieron caso omiso a esta recomendación y un ejemplo de ello lo encontramos en el marco de los acontecimientos sucedidos en las elecciones locales de 2019 cuando el TC declaró inadmisibles los recursos interpuestos.

Tres fueron las recomendaciones de los observadores electorales en el marco de las elecciones parlamentarias de 2015<sup>2858</sup>, donde apreciamos que la última repite la última recomendación de las elecciones parlamentarias de 2011. En primer lugar, los observadores recomendaron, por un lado, que las ONGs pudieran interponer recursos y, por otro lado, el establecimiento de unos plazos razonables para interponerlos. Esta recomendación tuvo un cumplimiento parcial, ya que el código electoral recogió, aunque sucintamente, los plazos para interponer o resolver recursos, pero no permitió que las ONGs los interpusieran<sup>2859</sup>. También se recomendó que las autoridades electorales tomaran decisiones imparciales y de acuerdo con la ley. Esto más que una recomendación es un desiderátum del informe electoral porque es demasiado amplia que impide que su cumplimiento pueda llevarse a cabo.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2015, los observadores recomendaron la modificación de la legislación para mejorar el sistema de interposición de recursos electorales

---

<sup>2856</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, Warsaw, 31 October 2011, §§ 23, 24, 25.

<sup>2857</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, § 23.

<sup>2858</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, §§ 27, 28, 29.

<sup>2859</sup> *LBP-EVR*, arts. 117-120.

relacionados con la campaña electoral<sup>2860</sup>. Esta misma recomendación se repitió en el referéndum constitucional de 2017<sup>2861</sup>. Lamentablemente, las autoridades tampoco cumplieron esta recomendación. Además, los observadores recomendaron de manera prioritaria la modificación del marco legal para dotar a la JSE de recursos suficientes para desarrollar sus actividades y la modificación de la constitución para recurrir las decisiones de la JSE. Si bien carecemos de elementos que nos permitan determinar si se dotó a la JSE de los recursos suficientes para hacer frente a su trabajo, la constitución no se modificó para establecer el procedimiento en caso de querer recurrir las decisiones de la JSE. Así pues, esta última recomendación no se cumplió.

En el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018, los observadores recomendaron dos recomendaciones<sup>2862</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron la modificación del marco legal para que el TC pudiera analizar las decisiones de la JSE. En segundo lugar, se recomendó que tanto la JSE como las juntas de nivel inferior aceptasen los recursos interpuestos y motivasen sus decisiones. La falta de información en relación con la primera recomendación nos impide clasificar el cumplimiento de esta recomendación. Sin embargo, a tenor de los acontecimientos en el marco de las elecciones locales de 2019, podemos constatar un cumplimiento parcial de esta segunda recomendación. Así pues, si bien la JSE rechazó el recurso interpuesto por el partido HDP, a cuyos alcaldes electos les negó la investidura, en el caso relativo a la nueva elección del alcalde metropolitano de Estambul, la JSE publicó su razonamiento en un documento en el que incluía cuatro votos particulares (de once miembros), entre los que se encontraba el de su presidente.

## **h) Jornada electoral**

Debe tenerse en cuenta que, a diferencia del resto de las temáticas tratadas en este informe, la información ofrecida en esta temática electoral no es el resultado de una observación completa y sistemática de los procedimientos desarrollados durante la jornada electoral, sino más bien el resultado de la visita de determinados colegios electorales concretos por parte de los observadores.

Si bien todos los observadores electorales coinciden al describir la jornada electoral de los diferentes comicios observados en Turquía como tranquila y ordenada, algún informe destacó la celebración de los comicios en el marco de un contexto tenso<sup>2863</sup>. A pesar de algunas inconsistencias aisladas relativas a la firma en la lista de electores, el sellado de las urnas la falta

---

<sup>2860</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, op. cit., § 19

<sup>2861</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, op. cit., § 21.

<sup>2862</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., §§ 26, 27.

<sup>2863</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §61.

de los siete miembros en la mesa electoral, tal y como está establecido en la legislación, la gestión del proceso fue eficiente<sup>2864</sup>. Aunque los observadores señalaron casos fortuitos de aglomeraciones en algunos colegios electorales, el personal electoral se caracterizó por tener conocimiento de los procedimientos y realizar sus tareas técnicas y procedimentales de manera competente.

La carrera por los puestos de *mukhtars* fue muy tensa en muchos colegios electorales debido a una regulación insuficiente de la legislación electoral y en algunos lugares fue incluso violenta provocando víctimas<sup>2865</sup>. Sorprende la falta de legislación sobre la emisión de papeletas oficiales para el puesto de mukhtar, hecho que obligó a que los propios candidatos tuvieran que imprimir sus propias papeletas y que las distribuyeran también en los colegios electorales.

El derecho de sufragio activo de las personas mayores y de las discapacitadas se desarrolló en las plantas bajas de los edificios. Aunque los observadores constataron la presencia de urnas móviles, consideraron que el uso de éstas debería ampliarse también a las personas con otras discapacidades, como la discapacidad visual, para no contradecir la obligación del art. 29 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Turquía<sup>2866</sup>.

Los observadores evaluaron la apertura de la elección en los diferentes comicios de manera positiva<sup>2867</sup>. En más de una ocasión los observadores destacaron un recuento largo debido a la gran cantidad de candidatos para el cargo de *mukhtar*. Destaca el hecho de que los juristas designados por un partido político, y que estuvieron presentes en los colegios electorales como observadores, se convirtieron en asesores del personal de las mesas electorales, concretamente durante el escrutinio y a la hora de determinar la validez de los votos. Esto no hizo sino demostrar la falta de formación del personal electoral.

Los informes electorales pusieron de manifiesto que, a diferencia de lo estipulado en la ley, la información sobre el número de papeletas no se registró sistemáticamente, originando una

---

<sup>2864</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., p.22; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (1 November 2015)*, Doc. 13922, 20 November 2015, § 31; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 23.

<sup>2865</sup> Daily News, “Two killed at polling station in Turkey’s Malatya”, 31 March 2019.

<sup>2866</sup> Naciones Unidas, *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, 2008, art. 29 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, (...) mediante: i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; (...)”. Esta convención fue firmada por Turquía en 2007 y ratificada en 2009.

<sup>2867</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., p. 25; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., p. 22; PACE, *Observation of the presidential election in Turkey (10 August 2014)*, Doc. 13611, § 39; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, Doc 13822, 22 June 2015, § 58; OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, op. cit., p. 20; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 23.



irregularidad grave<sup>2868</sup>. Además, sorprende constatar que, contrariamente a las instrucciones de la JSE, el número de papeletas electorales que se entregaron a los diferentes colegios electorales era diferente, debido a que el personal electoral encargado de su distribución, en lugar de contar los diferentes paquetes de papeletas antes de su distribución, los pesó<sup>2869</sup>.

En la totalidad de los informes analizados, en general se siguieron los procedimientos de voto durante la jornada electoral. Las mesas electorales no siempre siguieron los pasos prescritos por la ley para el conteo, y la tabulación en la junta electoral de distrito no fue consistente ni transparente. Los representantes de los partidos y de los candidatos (apoderados), presentes en todo momento durante el escrutinio, así como los observadores de la sociedad civil contribuyeron a dar transparencia al proceso. Los observadores tuvieron que hacer frente a limitaciones y obstáculos durante la observación, y criticaron la presencia de personas no autorizadas en los colegios electorales, a menudo policías, que en varias ocasiones interfirieron en el proceso comportándose de manera intimidatoria con el electorado y los observadores<sup>2870</sup>.

La validación de las papeletas sin el sello de la mesa electoral, aspecto éste contenido en la nueva legislación, fue ya un tema controvertido durante el referéndum constitucional de 2017. Si bien en aquel entonces la legislación consideraba como inválidas aquellas papeletas electorales que, en el momento del conteo, no tuviesen el sello de la mesa electoral, la JSE decidió unilateralmente darlas por válidas en el referéndum de 2017 en contra de la legislación. A nuestro modo de ver, esta circunstancia puso en peligro la integridad de la elección, ya que, por un lado, la aceptación de las papeletas sin sello no sólo aumentaba considerablemente el riesgo de fraude permitiendo que se produjera un relleno masivo de urnas, sino que, por otro lado, no garantizaba la validez de la elección. En este sentido, las disposiciones legales relativas al material de voto (las papeletas y los sobres), fueron criticadas en el dictamen de la CdV, que determinó que dichas disposiciones adolecían de homogeneidad, y que la práctica del sellado de las papeletas no sólo era una práctica común en los Estados miembros del CoE y de la OSCE, sino también una garantía adicional de que un elector no podía presentar más de una papeleta en las urnas<sup>2871</sup>. En el marco de las elecciones presidenciales de 2014, los observadores identificaron una recomendación consistente publicar los resultados electorales preliminares de forma detallada en la página web de la JSE<sup>2872</sup>, recomendación repetida en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018<sup>2873</sup>.

---

<sup>2868</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 23.

<sup>2869</sup> Según la instrucción núm. 371 de la Junta Suprema Electoral, cada colegio electoral urbano o rural debía recibir entre 390 y 410 papeletas respectivamente.

<sup>2870</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., p. 24.

<sup>2871</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, op. cit., § 49.

<sup>2872</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., § 25.

<sup>2873</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 34.

Los observadores identificaron cuatro recomendaciones en las elecciones parlamentarias de junio de 2015<sup>2874</sup>. En primer lugar, recomendaron que las autoridades simplificasen el procedimiento de escrutinio durante la jornada electoral, principalmente el conteo y la tabulación, y que se le permitiese al elector cambiar la papeleta nula. En segundo lugar, los observadores recomendaron que se publicasen inmediatamente los resultados preliminares, recomendación repetida posteriormente en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018<sup>2875</sup>. Las autoridades turcas hicieron caso omiso a estas dos recomendaciones. Además, los observadores recomendaron que las autoridades investigasen los presuntos delitos electorales relacionados con el proceso de voto y escrutinio. Finalmente, se recomendó que se modificase la legislación para garantizar que todos los candidatos aparecieran representados de manera uniforme en la papeleta electoral y en un formato fácilmente comprensible por el electorado. Carecemos de la información suficiente para determinar el grado de cumplimiento de estas dos últimas recomendaciones.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2015, los observadores identificaron tres recomendaciones<sup>2876</sup>, de las que se repitió la recomendación relativa a la publicación de los resultados en la página web identificada en los comicios precedentes de 2014 y 2015<sup>2877</sup>. En primer lugar, se recomendó que la legislación incluyera una disposición que permitiera reemplazar las papeletas y los sobres estropeados sujetos a una posible anulación y permitir que los electores ejercieran su derecho de voto. En segundo lugar, los observadores recomendaron, por un lado, que la formación dispensada al personal electoral hiciera hincapié en los observadores acreditados y, por otro lado, que se diera una credencial a todos los miembros de la mesa electoral y a los observadores acreditados para garantizar que sólo las personas autorizadas pudiesen estar presentes en los colegios electorales durante la jornada electoral. Desconocemos la información suficiente que permita establecer el cumplimiento de estas recomendaciones de la jornada electoral. Finalmente, se recomendó que la página web de la JSE mostrase los resultados preliminares para mejorar de esta manera la confianza del público en el proceso de escrutinio. Esta última recomendación se cumplió de manera parcial debido a dos motivos: en primer lugar, la JSE no ofreció los resultados electorales en su página web sino que, en su lugar, introdujo un portal que derivaba a los usuarios a los resultados; en segundo lugar, la JSE publicó los resultados de las elecciones desglosados por cada una de las administraciones electorales una vez que el proceso de recurso había concluido y el resultado había finalizado<sup>2878</sup>.

---

<sup>2874</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, op. cit., §§ 32, 33, 34, 35.

<sup>2875</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 34.

<sup>2876</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (1 November 2015)*, Doc. 13922, 20 November 2015, §§ 21, 22, 23.

<sup>2877</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, op. cit., § 25; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, op. cit., § 33.

<sup>2878</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 26.

Tres recomendaciones fueron señaladas por los observadores en el marco del referéndum constitucional de 2017<sup>2879</sup>. En primer lugar, los observadores recomendaron que la presencia policial se limitara a garantizar el orden público y la seguridad. En segundo lugar, se recomendó que se publicaran los datos preliminares durante la tabulación. Finalmente, los observadores recomendaron que, en primer lugar, la JSE limitase y regulase el excedente de papeletas electorales impresas, ajustando su número a las necesidades de cada mesa electoral; y, en segundo lugar, que los colegios electorales inscribiesen el número de papeletas en el libro de registro. Esta recomendación se repitió literalmente en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018. Podemos confirmar que la primera recomendación se cumplió parcialmente, ya que los informes electorales describieron que en más de un tercio de los casos la policía interfirió en el proceso impidiendo el acceso a los colegios electorales<sup>2880</sup>, a pesar del anuncio de la JSE asegurando el acceso sin ningún tipo de obstáculos a dichos colegios electorales y a pesar de la prohibición legal a limitar el acceso de los electores a los colegios electorales<sup>2881</sup>. La publicación de los datos preliminares durante la tabulación no fue tomada en cuenta por las autoridades electorales. Tras el análisis de las elecciones locales, podemos afirmar que la última recomendación no fue tomada en cuenta en su totalidad, y que el personal electoral pesó las papeletas en lugar de distribuirlas tras su conteo. Sin embargo, el informe de 2019 establece que los colegios inscribieron el número de papeletas tal y como fijaba la ley<sup>2882</sup>.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018, los observadores identificaron seis recomendaciones<sup>2883</sup>. En primer lugar, y para mejorar la transparencia, los observadores recomendaron que, en primer lugar, la JSE limitase y regulase el excedente de papeletas impresas electorales que sobraban ajustando su número a las necesidades de cada mesa electoral y, en segundo lugar, que los colegios electorales inscribiesen el número de papeletas en el libro de registro. Carecemos de información suficiente para poder afirmar si la JSE limitó el excedente de papeletas debido a que las elecciones inmediatamente posteriores (elecciones locales de 2019) nada dicen al respecto. Sin embargo, el informe de 2019 establece que los colegios electorales inscribieron el número de papeletas tal y como establece la ley<sup>2884</sup>. Esto nos permite clasificar esta recomendación como cumplida parcialmente. En segundo lugar, los observadores recomendaron que la JSE diese prioridad a la formación de los miembros de la mesa electoral, incluidos los apoderados de los partidos políticos, para que identificaran y eliminaran cualquier

---

<sup>2879</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*, op. cit., §§ 22, 23, 24.

<sup>2880</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., p. 28.

<sup>2881</sup> *LBP-EVR*, art. 85.

<sup>2882</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §61.

<sup>2883</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., §§29, 30, 31, 32, 33, 34.

<sup>2884</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §61.

error u omisión durante el escrutinio, recomendación repetida no sólo en el marco de las elecciones locales de 2019<sup>2885</sup>. En este sentido, constatamos que el código electoral recoge claramente la necesidad de formar al personal de la mesa electoral<sup>2886</sup> sino que, además, la recomendación emitida por el Congreso en el marco de las elecciones locales de 2019<sup>2887</sup> destacó la sólida formación recibida por el personal electoral para estas elecciones. En este sentido, esta formación puede considerarse cumplida íntegramente. Además, los observadores recomendaron que la administración electoral tomase las medidas necesarias para garantizar que los electores con discapacidad visual pudiesen ejercer su derecho de sufragio de manera independiente. Esta recomendación, conforme la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>2888</sup>, se cumplió en la práctica, ya que las ONGs habían solicitado a la JSE este derecho, por lo que podemos considerarla como cumplida. A mayor abundamiento, los observadores recomendaron igualmente que se identificara adecuadamente el personal autorizado dentro de los colegios electorales. Para aumentar la transparencia del proceso y asentar la correcta práctica desarrollada durante las elecciones, se recomendó que se modificara la legislación para que, finalizado el escrutinio, el presidente del colegio electoral, junto con dos miembros de partidos opuestos, trasladase los protocolos de resultados y el material de voto desde la mesa electoral a la junta de distrito, (en la actualidad esto ya sucede, pero sólo es un miembro el que acompaña al presidente). Finalmente, para mejorar la transparencia y generar confianza en la administración electoral, los observadores recomendaron que la JSE publicase en su página web y en tiempo real los resultados preliminares desglosados por distrito y mesa electoral, recomendación repetida con anterioridad, así como el número de votos recibido por cada partido político y candidato. Esto evitaría situaciones como la ocurrida en el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018<sup>2889</sup>.

Debido a que las elecciones de 2018 son las penúltimas celebradas en Turquía, carecemos de evidencia práctica y de la retrospectiva necesaria para poder determinar el grado de cumplimiento de algunas de estas recomendaciones citadas anteriormente con lo que sólo podemos clasificarlas como no evaluadas.

---

<sup>2885</sup> The Congress, *Recommendation 439 (2019) Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019)*, 30 October 2019, § 16 g).

<sup>2886</sup> *LBP-EVR*, Cláusula adicional 1ª.

<sup>2887</sup> The Congress, *Recommendation 439 (2019) Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019)*, 30 October 2019, §4.

<sup>2888</sup> NNUU, *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, op. cit., art. 29.

<sup>2889</sup> Durante la noche electoral, la JSE anunció la reelección del presidente en ejercicio y aquellos partidos políticos que habían pasado el límite necesario, pero no dio a conocer los resultados preliminares. Estos fueron anunciados por los medios de comunicación a partir de los datos facilitados por la agencia oficial de noticias, cuyas fuentes y veracidad no fueron facilitadas. Si bien la JSE no publicó públicamente los resultados preliminares en su página web, los partidos políticos podían acceder por medio de una página web a los resultados de las mesas de votación y a los protocolos escaneados. Tras la insistencia de la MOE/OSCE, la MOE certificó que los protocolos de resultados de los colegios correspondían con los resultados oficiales incluidos en la página web. Ésta publicó los resultados oficiales una vez finalizado el procedimiento y vencido el plazo para interponer recursos.

### i) Minorías e igualdad de género

A diferencia del resto de países analizados en este estudio, no deja de sorprendernos que la única MOE de carácter técnico que desarrolló su actividad en Turquía desde el año 2002 dejara de tratar el análisis de esta temática electoral a partir de los comicios de 2014. Desconocemos las razones que llevaron a la OSCE/ODIRH a tomar esta decisión, pero no podemos sino reprobarla, ya que tanto las mujeres como las minorías étnicas son dos grupos que adolecen de una protección necesaria en el país otomano. Esto significa que en el marco temporal objeto de estudio (2005-2020) sólo disponemos de recomendaciones dirigidas a las autoridades turcas en este ámbito para los comicios parlamentarios de 2007 de 2011.

Por cuanto hace a las minorías étnicas, aunque la constitución turca no hace referencia a las minorías, Turquía reconoce las minorías religiosas de acuerdo con su interpretación del Tratado de Lausana de 1923<sup>2890</sup> y otorga este estatus sólo a sus ciudadanos no musulmanes incluidos griegos, armenios y judíos<sup>2891</sup>. Sin embargo, los ciudadanos turcos de origen kurdo u otras minorías étnicas, lingüísticas o culturales no están reconocidos como tales en la legislación turca. En otros instrumentos jurídicos, Turquía se refiere únicamente a las minorías reconocidas en el Tratado de Lausana. No en vano el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por la discriminación y las restricciones que sufrían los miembros de las minorías, como los kurdos y los romaníes, los presuntos actos de violencia cometidos contra personas por su identidad de género y orientación sexual y solicitó que Turquía eliminase su reserva al art. 27 del PIDCP y que procediera a la investigación, enjuiciamiento y sanción de todo acto de discriminación o violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima<sup>2892</sup>.

Turquía no ha firmado el Convenio marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales<sup>2893</sup>.

Por cuanto hace a la igualdad de género, y desde la ratificación en 1985 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en 2011 el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia

---

<sup>2890</sup>*Treaty of Peace with Turkey*, Lausanne, 24 July 1923 in *The Treaties of Peace 1919-1923*, Vol. II (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924). Turquía hizo una reserva al término “minorías nacionales” utilizado en algunos instrumentos de la OSCE refiriéndose únicamente a las minorías reconocidas en el Tratado de Lausana.

<sup>2891</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, op. cit., p. 24.

<sup>2892</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Turquía, aprobadas por el Comité en su 106º periodo de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)*, CCPR/C/TUR/CO/1, 13 de noviembre de 2012, §9, 10.

<sup>2893</sup> Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS no. 157, Strasbourg, 01/02/1995.

doméstica, llamado Convenio de Estambul<sup>2894</sup>, Turquía ha llevado a cabo reformas legales con la finalidad de proteger a las mujeres.

Destaca la recomendación de 2005 del Comité de la CEDAW por la que se le pidió a Turquía que estableciera medidas especiales de carácter temporal para aumentar el número de mujeres en el Parlamento, en los órganos municipales, que realizara campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la vida pública y política, así como su acceso a cargos de adopción de decisiones<sup>2895</sup>.

Las mujeres son un grupo poblacional que sigue estando infrarrepresentado en la vida política turca. Si bien la constitución garantiza la igualdad de género, los partidos no tienen una obligación legal de nombrar candidatas. Sorprende en gran medida, sin embargo, la aplicación de cuotas de género instauradas voluntariamente por parte de algunos partidos. Así, en el parlamento elegido tras las elecciones de 2018, sólo el 17,3% fueron diputadas, frente al 14,7% del parlamento saliente. En la administración electoral la presencia femenina es todavía más sorprendente: si bien las mujeres constituyeron el 12% de los miembros de las juntas electorales provinciales y de distrito, respectivamente, y el 24% de los miembros de mesa en los colegios electorales, el género femenino era casi inexistente en la JSE con sólo una mujer.

No existen disposiciones constitucionales o legales en Turquía que estimulen la presencia de la mujer entre los candidatos políticos. En 2014 únicamente cuatro mujeres fueron elegidas alcaldes de entre todas las alcaldías<sup>2896</sup>. Esta decepción fue compartida por los observadores del Congreso cinco años más tarde al no encontrarse con más mujeres en las comisiones electorales de los colegios electorales y, de manera más general, en puestos políticos destacados<sup>2897</sup>. Sin embargo, durante la jornada electoral de 23 de junio de 2019 en Estambul, hubo más mujeres entre los presidentes y vicepresidentes de las mesas electorales.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2007 y de 2011, los observadores recomendaron el establecimiento de una cuota de género para promover la participación de las mujeres en las listas de los partidos políticos<sup>2898</sup>. Las autoridades turcas, a diferencia de la iniciativa adoptada por algunos partidos políticos, hicieron caso omiso a esta recomendación.

---

<sup>2894</sup> United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 18 December 1979; Council of Europe, *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, CETS No.210, Estambul, 11 May 2011.

<sup>2895</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Turquía, CEDAW: Turquía*. 28/01/2005, A/60/38 (SUPP), § 370.

<sup>2896</sup> IFES, *Elections in Turkey, 2019 Local Elections*, 25 March 2019, p. 4.

<sup>2897</sup> Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019, §67.

<sup>2898</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007)*, op. cit., §13; OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, Warsaw, 31 October 2011, § 27; PACE, *Observation of the Parliamentary elections in Turkey (12 June 2011)*, Doc.12701, 61.

## j) Observadores electorales

La legislación turca permite que los observadores que representen a los partidos políticos y a los candidatos (apoderados) puedan estar presentes en los colegios electorales y observar cualquier procedimiento relacionado con el voto, así como el escrutinio durante la jornada electoral<sup>2899</sup>. A pesar de las repetidas recomendaciones<sup>2900</sup>, la legislación electoral turca no permite la presencia de observadores de la sociedad civil ni tampoco observadores internacionales, lo que va en contra de ciertos compromisos internacionales asumidos por Turquía y de la práctica internacional<sup>2901</sup>. Como en anteriores ocasiones las acreditaciones solicitadas por las ONGs para observar el proceso fueron rechazadas por la JSE. Para esquivar esta situación, los representantes de la sociedad civil solicitaban a los partidos políticos o a los candidatos independientes que les nombraran observadores para poder observar el proceso.

Durante la jornada electoral, algunos observadores intercambiaron fotos del censo por medio de una aplicación en línea pensada para efectuar un recuento paralelo de los resultados. Además de los observadores, algunos partidos políticos pusieron a disposición en todos los colegios electorales de Estambul a juristas para que estos ofreciesen asesoramiento legal a los electores. Sin embargo, estos juristas/observadores ayudaron al personal electoral a solventar diferentes dudas relacionadas con el conteo, lo que muestra la innegable necesidad de la JSE de promover la formación entre el personal electoral.

A pesar de no existir ninguna disposición legal, las autoridades turcas invitaron a determinadas OIGs a observar sus comicios<sup>2902</sup>. Sin embargo, en más de una ocasión, las autoridades turcas negaron tanto la acreditación en calidad de observadores como el acceso al territorio turco a varios diputados de la OSCE-PA<sup>2903</sup>, lo que no hace sino poner en entredicho a las autoridades del Estado anfitrión, que deberían abstenerse de influenciar la composición de las MOEs.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, los observadores identificaron dos recomendaciones<sup>2904</sup>. En primer lugar, recomendaron que Turquía introdujese disposiciones

---

<sup>2899</sup>LBP-EVR, arts. 25 y 72.

<sup>2900</sup>PACE, *Observation of the Parliamentary elections in Turkey* (22 July 2007), § 64; PACE, *Observation of the Parliamentary elections in Turkey* (12 June 2011), Doc.12701, 60; PACE, *Observation of the presidential election in Turkey* (10 August 2014), Doc. 13611, § 47; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey* (7 June 2015), Doc 13822, 22 June 2015, §60.

<sup>2901</sup>*Documento de Copenhague de la OSCE* de 1990, op. cit., § 8; *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § II. 3.2.a): “Tanto los observadores nacionales como los observadores internacionales deberían tener la posibilidad de participar en la observación de las elecciones de la forma más amplia posible”.

<sup>2902</sup>Entre otros destaca: la OSCE (tanto a la ODIHR como a la Asamblea parlamentaria de la OSCE-PA), el Consejo de Europa (tanto a la PACE como al Congreso), el Consejo de Cooperación de los Estados de habla turca (incluyendo también a su Asamblea parlamentaria).

<sup>2903</sup>PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey* (24 June 2018), op. cit., § 82.

<sup>2904</sup>OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections* (22 July 2007), op. cit., p. 23

legales que permitiesen a los observadores domésticos y a los internacionales observar todo el proceso. Esta recomendación se repitió en las elecciones parlamentarias de 2011<sup>2905</sup>, elecciones presidenciales de 2014<sup>2906</sup>, elecciones parlamentarias de 2015<sup>2907</sup>, referéndum de 2017<sup>2908</sup> y en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018<sup>2909</sup>. Las autoridades turcas hicieron caso omiso a esta recomendación. En segundo lugar, los observadores recomendaron que la administración electoral cooperase con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la educación de aquellos votantes que lo necesitasen, en particular los jóvenes y las mujeres. Si bien de los informes electorales se deduce que esta cooperación fue muy reducida, podemos afirmar que el código electoral se modificó para introducir programas de educación al votante como una de las obligaciones del JSE. Esto nos permite afirmar que el cumplimiento de esta recomendación fue parcial.

En el marco de las elecciones parlamentarias de junio de 2015, los observadores identificaron dos recomendaciones<sup>2910</sup> de las que una de ellas ya ha sido indicada con anterioridad. Así pues, los observadores recomendaron que la JSE desarrollara un procedimiento para la acreditación oficial de todos aquellos autorizados a estar presentes en los colegios electorales (funcionarios electorales y observadores), incluyendo la emisión de sus tarjetas de acreditación, y que solicitara a todos los acreditados a que llevasen su credencial para evitar la presencia en los colegios electorales de personas no autorizadas y fomentar la transparencia. Como los informes electorales no ofrecen ningún tipo de información al respecto, desconocemos si esta recomendación práctica se llevó a cabo.

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2018, los observadores identificaron una recomendación consistente en modificar la ley electoral para permitir la observación internacional y la ciudadana, permitiendo que los observadores tuviesen acceso todas

---

<sup>2905</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011)*, Warsaw, 31 October 2011, §§ 26.

<sup>2906</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014)*, Warsaw, 18 November 2014, § 9; APCE, *Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014)*, Doc. 13611, 29 septembre 2014, § 47.

<sup>2907</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, § 30; OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015)*, Warsaw, 28 January 2016, § 20; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, Doc 13822, 22 June 2015, §61; APCE, *Observation des élections législatives anticipées en Turquie (1er novembre 2015)*, Doc. 13922, 20 novembre 2015., § 42.

<sup>2908</sup> OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report, Warsaw, 22 June 2017, § 20.

<sup>2909</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 28; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 93.

<sup>2910</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015)*, Warsaw, 18 August 2015, §§ 30, 31.



las fases del proceso electoral<sup>2911</sup>. Las autoridades turcas hicieron caso omiso a esta recomendación.

### 6.2.5.3 Conclusión

El papel de toda MOE es ayudar a las autoridades anfitrionas a construir una democracia más fuerte en interés de los ciudadanos y del Estado gracias a una evaluación externa e imparcial del proceso electoral.

1. La negativa de las autoridades turcas de no permitir observadores internacionales u observadores nacionales no partidarios, no sólo quebranta los esfuerzos de transparencia de la OE, sino que, además origina problemas procedimentales durante la jornada electoral, reduce la confianza del proceso electoral.
2. Las enmiendas constitucionales aprobadas como resultado del referéndum de 2017 entraron en vigor tras las elecciones de 2018. Dichas enmiendas implicaron el cambio de un sistema parlamentario a otro presidencial, lo que a efectos prácticos se tradujo en la atribución al presidente de amplios poderes a expensas de reducir el control parlamentario y la independencia del poder judicial. La oposición se opuso en todo momento a este cambio y cuestionó el resultado del referéndum.
3. Aunque el principio de libertad de expresión está consagrado en la Constitución de Turquía, los informes electorales pusieron de relieve las deficiencias de las disposiciones generales destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los candidatos y una auténtica libertad de prensa, lo que conduce a cuestionar el pluralismo democrático de los medios de comunicación y el carácter equitativo de la elección tanto para los partidos políticos como para los candidatos.
4. Si bien la legislación turca proporciona un marco legal sólido para la celebración de elecciones democráticas, los informes electorales identifican muchas lagunas y deficiencias, así como una falta de armonización de la legislación. La constitución no ofrece una garantía suficiente de determinados derechos y libertades fundamentales y permite restricciones que, cuanto menos, pueden considerarse abusivas de las libertades de asociación, reunión y expresión, fundamentales para un contexto propicio para la celebración de elecciones democráticas. Por otro lado, existen temáticas como las campañas electorales, la igualdad de acceso a los medios de comunicación y la financiación

---

<sup>2911</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 28; PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, op. cit., § 93.

de partidos y campañas políticas, que no están suficientemente reguladas, lo que impide que se pueda garantizar la igualdad de oportunidades durante el proceso electoral.

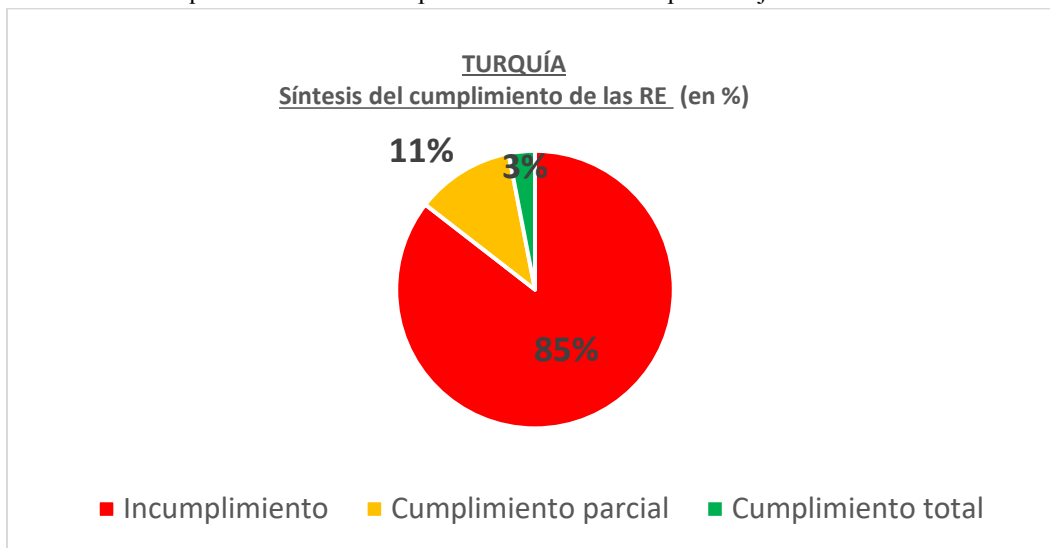
5. Destaca el bajo nivel de independencia de la JSE y la percepción de su parcialidad. Debido a que la JSE es un órgano administrativo, tanto el proceso electoral como los resultados de las elecciones no están sujetos a la autoridad de un tribunal, situación que excluye la aplicación del principio de recurso judicial efectivo en las disputas electorales y atenta contra la integridad jurídica misma del proceso, siendo esto contrario tanto a la normativa, como a los compromisos internacionales adquiridos por Turquía y, además, a las buenas prácticas internacionales<sup>2912</sup>.
6. El censo goza de gran confianza por parte del electorado. Algunas restricciones al derecho de sufragio pasivo limitaron el número y la variedad de candidatos.
7. La legislación carece de disposiciones que regulen la financiación de los partidos políticos ni de las campañas. Esto perjudica la transparencia, la integridad y la responsabilidad de la financiación política, que el GRECO ya criticó en sus informes.
8. A pesar de su gran interés, la ley turca no permite la presencia de observadores electorales nacionales o internacionales en los colegios electorales, aspecto contrario a la normativa internacional.
9. El mecanismo de recursos electorales carece de transparencia: los debates y las decisiones se toman a puerta cerrada y el fallo puede que no se haga público. Esta situación afecta a la confianza de los ciudadanos en el proceso de resolución de conflictos.
10. La legislación electoral de Turquía aún no se encuentra plenamente en concordancia con las normas internacionales, lo que impide una representación justa y la creación de un entorno político pluralista.
11. A la luz del estudio efectuado, constatamos que durante el período objeto de estudio Turquía ha recibido un total de 262 RE procedentes de diferentes OIGs, de las que sólo se

---

<sup>2912</sup> Según el código de buenas prácticas en materia electoral “*la instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En cualquier caso, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia*”. Véase: *Código de buenas prácticas en materia electoral*, § II.3.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “*Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*”. Véase: *PIDCP*, artículo 2.3.a). *Documento de Moscú de la OSCE* de 1991, § 18.4. El documento de Copenhague establece que toda persona debe disponer de un recurso efectivo de reparación contra las decisiones administrativas para garantizar que se respetan sus derechos fundamentales y que se asegura la integridad jurídica. Véase: *Documento de Copenhague de la OSCE* de 1990, § 5.10.

han cumplido 38 RE, lo que representa un 15% de cumplimiento efectivo frente a un incumplimiento del 85%. Constatamos que el nivel de cumplimiento de las RE por parte de Turquía es muy reducido. Así, del total de 38 RE cumplidas, las RE procedentes de los informes electorales de las elecciones parlamentarias son aquellas que se han cumplido con mayor frecuencia, haciendo caso omiso a las RE identificadas en el marco de las MOEs/Congreso<sup>2913</sup>. Por cuanto hace a la temática de las RE cumplidas, destacan *inter alia* las RE relativas a la administración electoral (25%), la campaña (21%), el marco legal (19%), impugnación (18%) y jornada electoral (16%)<sup>2914</sup>.

**Cuadro 12:** Turquía- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje

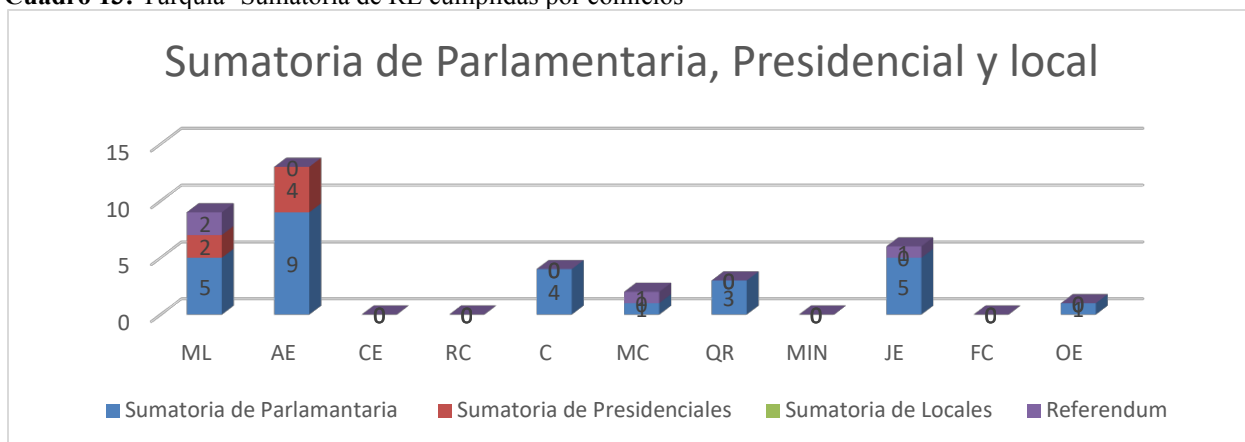


Fuente: elaboración propia

<sup>2913</sup>De las 38 RE identificadas por los observadores electorales, 28 RE fueron identificadas en el marco de las elecciones parlamentarias y 6 RE en el marco de los comicios presidenciales.

<sup>2914</sup> Por cuanto hace a la administración electoral distinguimos: 9 RE procedentes de las elecciones parlamentarias y 4 RE procedentes de las elecciones presidenciales. En materia de campaña, las 4RE proceden de los comicios parlamentarios. De las 9 RE relativas al marco legal, 5 proceden de las elecciones parlamentarias, 2 de las elecciones presidenciales y 2 de un referéndum. 3 RE proceden del sistema de impugnación. Las RE relativas a la jornada electoral se dividen como sigue: 5 RE procedentes de las elecciones parlamentarias y 1RE procedente del referéndum.

**Cuadro 13:** Turquía- Sumatoria de RE cumplidas por comicios

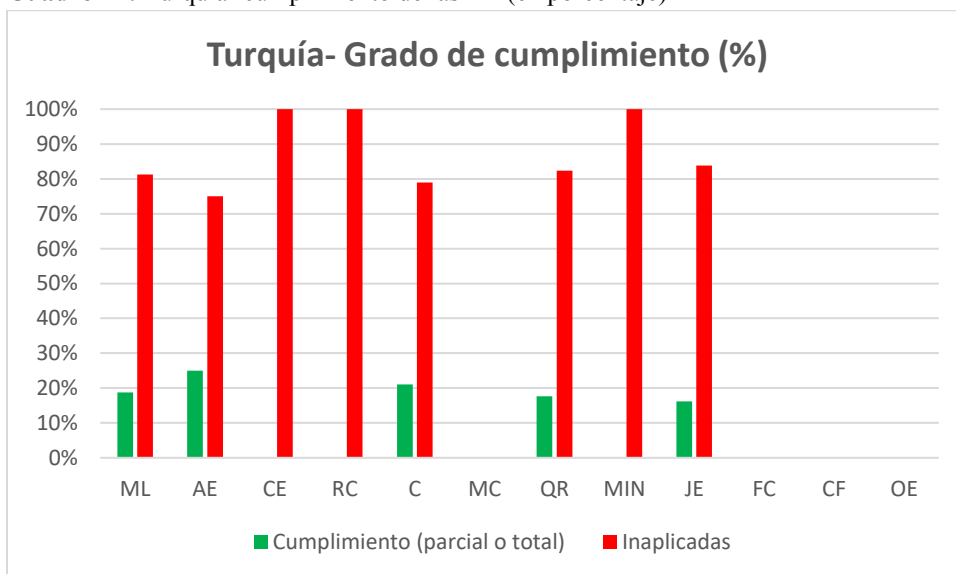


Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

**Cuadro 14:** Turquía- cumplimiento de las RE (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

## 6.2.5 UCRANIA

### 6.2.4.1 Introducción

Independizada de la Federación rusa en 1991, Ucrania se caracteriza por ser un Estado con una situación política extremadamente volátil. Esto ha provocado cambios políticos y sociales inesperados que han originado la celebración de una docena de procesos electorales en los últimos quince años<sup>2915</sup>, prueba de la inestabilidad política de este país de Europa del este. Existen diferentes características geopolíticas inherentes que destacan como peculiaridades esenciales de Ucrania: en primer lugar, las relaciones ruso-ucranianas y en segundo lugar, una estructura regional compleja caracterizada por la distinción entre el este y el oeste del país. Si bien el 22% de la población de Ucrania es de origen étnico ruso, existen además dos modelos claramente diferenciados en Ucrania: el modelo occidental basado en el respeto de las libertades y derechos humanos, y el modelo oriental, basado en un sistema soviético reformado. La relación de Ucrania con su vecina Rusia ha sido un factor importante tanto para la seguridad del país como para la estabilidad de la región. Así, Ucrania no sólo ha sido (y es) extremadamente dependiente de Rusia por su energía, sino que tiene una gran deuda con este país, que siempre ha estado interesado en el acceso a los puertos del Mar Negro porque permiten el paso al Mediterráneo<sup>2916</sup>.

El 16 de septiembre de 1992, la PACE concedió al Parlamento de Ucrania la condición de invitado especial y fue en el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1994 que los observadores electorales de la PACE informaron "sobre el buen funcionamiento del procedimiento electoral y la celebración de elecciones libres y justas, a pesar de una ley electoral aparentemente defectuosa"<sup>2917</sup>.

Integrada al CdE el 9 de noviembre de 1995, Ucrania se comprometió a respetar las obligaciones generales derivadas del Estatuto del CdE relativas a la democracia pluralista, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todas aquellas personas bajo su jurisdicción. De la misma manera, se comprometió a cumplir varios compromisos específicos enumerados en la Opinión de la PACE N° 190 (1995) entre los que se encontraba *inter alia* la redacción de una nueva ley electoral (un código electoral) y una ley sobre partidos políticos<sup>2918</sup>.

---

<sup>2915</sup> Durante el período de estudio (desde 2005 hasta 2020) se han celebrado de manera periódica doce procesos electorales: tres elecciones presidenciales (17 enero y 7 de febrero de 2010, 25 de mayo de 2014, 31 marzo y 21 abril de 2019), cinco elecciones parlamentarias (26 de marzo de 2006, 30 de septiembre de 2007, 28 de octubre de 2012, 26 de octubre de 2014, 31 de julio de 2019), y cuatro elecciones locales (26 de marzo de 2006, 31 de octubre de 2010, 25 de mayo de 2014, 25 de octubre y 15 de noviembre de 2015), cada una de ellas comprende un proceso a dos vueltas.

<sup>2916</sup> El 9 de junio de 1995, el presidente de Ucrania y el presidente de Rusia firmaron un acuerdo sobre el reparto de la antigua flota soviética del Mar Negro y el acceso a las instalaciones navales de Sebastopol. Este acuerdo eliminó una importante causa de tensión y desconfianza entre ambos países.

<sup>2917</sup> PACE, Opinión 190 (1995) *Application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, 26 September 1995, §4.

<sup>2918</sup> *Ibid.*, § 11.5.

De entrada, cabe apuntar que el marco legal aplicable que regula las elecciones en Ucrania incluye la constitución ucraniana<sup>2919</sup>, la Ley sobre la elección del presidente de Ucrania (llamada ley electoral)<sup>2920</sup>, la ley sobre las elecciones locales, otras leyes colaterales<sup>2921</sup> y una serie de disposiciones adicionales tanto del Código de procedimiento administrativo como del Código penal.

Es la Comisión Electoral Central (en adelante, CEC) la autoridad electoral ucraniana encargada de la organización de los diferentes comicios. Dicha comisión es un órgano permanente constituido por 15 representantes<sup>2922</sup>, de los cuales 8 miembros son nombrados por los grupos mayoritarios y 7 miembros por la oposición. El presidente de la CEC es elegido de entre la oposición mientras que el secretario de la CEC se elige entre los grupos en el poder, lo que demuestra el control al que los partidos políticos someten a este órgano.

Conviene no olvidar que el presidente de Ucrania es elegido por los ciudadanos ucranianos por un mandato de cinco años mediante sufragio universal, igual, directo y secreto. En caso de que un candidato presidencial no obtuviese más del 50% de los votos en primera vuelta, la ley prevé una segunda vuelta entre aquellos dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos.

Antes de iniciar el análisis transversal pormenorizado del cumplimiento (o no) de las diferentes RE por cada una de las temáticas electorales previamente identificadas, es necesario describir brevemente la situación política ucraniana con la finalidad de que el lector pueda entender el contexto electoral existente en este país europeo. Este atañe, por un lado, a los motivos que originaron la celebración continua de elecciones en este país; y, por otro lado, explica los numerosos cambios legislativos que incidieron en las RE. Conviene no olvidar que la escena política ucraniana es extremadamente volátil y marca la agenda legislativa. Este análisis tendrá en cuenta únicamente las elecciones presidenciales y las elecciones locales debido a que, en un sistema semipresidencial, la mayoría de las cuestiones de relevancia nacional se discuten en el marco de las elecciones presidenciales, mientras que la temática local se desarrolla en las elecciones locales. De igual manera esta breve descripción incluirá una evaluación global de las elecciones por parte de las diferentes OIGs que efectuaron observación electoral.

---

<sup>2919</sup> Adoptada en 1996 y enmendada en 2004.

<sup>2920</sup> Aprobada en 2004 y enmendada en 2009, cinco meses antes de la elección presidencial.

<sup>2921</sup> A modo de ejemplo destacamos: la Ley de la Comisión Electoral Central, la Ley del registro estatal de votantes, la Ley de partidos políticos.

<sup>2922</sup> Elegidos por un mandato de 7 años de entre los partidos políticos presentes durante la formación del parlamento saliente.

### 6.2.4.2 Situation político-electoral

En el marco de las elecciones presidenciales de 2004<sup>2923</sup>, Ucrania atravesó un período crítico debido a las múltiples irregularidades<sup>2924</sup> y al fraude manifiesto<sup>2925</sup> durante las dos vueltas electorales (31 de octubre y 21 de noviembre de 2004), lo que provocó una ola de protestas populares masivas no violentas (la llamada Revolución Naranja)<sup>2926</sup> que dio lugar a la repetición de la segunda vuelta electoral el 26 de diciembre<sup>2927</sup>, en la que Viktor Yushchenko salió ganador. Los ucranianos demostraron así su compromiso con los valores democráticos y su deseo por un mejor gobierno, capaz de fortalecer el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y su lucha contra la corrupción. Como respuesta a las grandes esperanzas originadas por la Revolución Naranja, los nuevos líderes se comprometieron a realizar reformas políticas, legales, sociales y económicas. Sin embargo, en los meses siguientes a la revolución, el nuevo presidente tuvo que enfrentarse al legado del régimen anterior y a los diferentes conflictos dentro de la nueva administración<sup>2928</sup> así como a su repentina enfermedad consecuencia de un envenenamiento por dioxina.

Tradicionalmente las elecciones locales y regionales en Ucrania se han celebrado el mismo día que las elecciones parlamentarias. El Congreso, única institución encargada específicamente de observar las elecciones locales y regionales, concluyó que los comicios de 26 de marzo de 2006 “se ajustaron en general a las normas electorales internacionales”<sup>2929</sup>, felicitando incluso por ello a las autoridades ucranianas. Sin embargo, también lamentó que las elecciones parlamentarias

---

<sup>2923</sup> Las elecciones de 2004 fueron las cuartas elecciones presidenciales desde la independencia de Ucrania de la Federación de Rusia en 1991.

<sup>2924</sup> APCE, *Respect des engagements et obligations de l'Ukraine*, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Doc. 10676, 19 septembre 2005, §56. Los observadores notaron una gran cantidad de anomalías en las listas electorales: cientos de votantes fueron privados de su derecho al voto y se toleró el abuso de los comisarios electorales.

<sup>2925</sup> Ibid., § 58; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (31 October, 21 November and 26 December 2004)*, Warsaw, 11 May 2005, p. 2; APCE, *Observation des élections présidentielles en Ukraine – Répétition du second tour de scrutin (26 décembre 2004)*, Doc. 10394, 3 janvier 2005, §§9, 15, 18, 25, 40.

<sup>2926</sup> Inmediatamente después del escrutinio, cuando los resultados preliminares anunciados por la Comisión Electoral Central (en adelante, CEC) mostraron los primeros signos de manipulación, el Sr. Yushchenko pidió a sus partidarios que se reunieran en la Plaza de la Independencia de Kiev (Maidan) y que permanecieran allí hasta que se declarara su victoria electoral. Este hecho marcó el comienzo de un bloqueo de dos semanas de las instituciones gubernamentales y de una serie de manifestaciones populares que reunirían hasta un millón de personas en Kiev, la llamada revolución Naranja.

<sup>2927</sup> El 3 de diciembre de 2004, en un fallo histórico basado en la Constitución de Ucrania y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Supremo invalidó los resultados de la segunda vuelta de las elecciones y ordenó la repetición de la segunda vuelta. El mismo Tribunal confirmó que se habían cometido varias violaciones graves de la ley y de la Constitución antes, durante y después de la jornada electoral del 21 de noviembre, en particular en los ámbitos siguientes: la inscripción de votantes, la emisión y utilización de votos por poderes, la reglamentación de los medios de comunicación y la campaña electoral, la composición y el funcionamiento de las comisiones electorales, el voto móvil o los protocolos de las comisiones electorales. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (31 October, 21 November and 26 December 2004)*, p. 1.

<sup>2928</sup> APCE, Résolution 1466 (2005) *Respect des obligations et engagements de l'Ukraine*, de 5 octobre 2005.

<sup>2929</sup> Le Congrès, *Elections locales et régionales en Ukraine (26 mars 2006)*, CG(13)10, 1 juin 2006, p. 1.

hubiesen eclipsado los comicios locales, impidiendo a los partidos políticos prestar la debida atención a dichos comicios. El informe electoral señaló que la celebración simultánea de las elecciones locales y parlamentarias ocasionó varios problemas operacionales como, por ejemplo, retrasos a la hora de crear las comisiones electorales de distrito y de circunscripción; la aglomeración de electores en las mesas electorales debido al gran número de personas inscritas en las listas electorales; dificultades para distribuir la tarjeta de elector; y el hecho de que la información sobre los votantes se encontrase en dos listas diferentes <sup>2930</sup>. Además, los procedimientos fueron largos y complejos, incluido el recuento de votos. Por si esto no fuera poco, los votantes se vieron obligados a depositar en una única urna las papeletas de las distintas elecciones celebradas simultáneamente, de tal manera que llegado el recuento y el escrutinio de los votos los miembros de la comisión electoral tenían que clasificar las papeletas de las distintas elecciones (locales, parlamentarias) antes de comenzar el recuento de los votos. Esta situación se debió a que el Código electoral no permitía la utilización de urnas separadas para las distintas papeletas disponibles. Otras deficiencias también señaladas en estos comicios fueron: la confusión generada por la diversidad de las leyes electorales, la ausencia de una disposición legal que permitiera la presencia de observadores nacionales no partidistas durante los comicios, la falta de capacitación adecuada de los miembros de la comisión electoral, los problemas de acceso a los colegios electorales y las inexactitudes persistentes en las listas de votantes.

A pesar de los progresos realizados en el fortalecimiento de la democracia local y regional desde que Ucrania ratificó la Carta Europea de Autonomía Local<sup>2931</sup>, el Congreso lamentó la enmienda de la Ley sobre el estatuto de los miembros de los consejos municipales, que concedía a los concejales municipales una amplia inmunidad en el marco de un enjuiciamiento penal y administrativo y constituyó “una clara amenaza para la democracia local”<sup>2932</sup>.

Enmarcadas por la crisis económica y financiera mundial, las elecciones presidenciales de 2010<sup>2933</sup> se caracterizaron por una inestabilidad política debida a las continuas disputas entre el poder legislativo y el ejecutivo, así como por las tensiones entre el presidente y el primer ministro. La fecha de las elecciones se fijó después de que el TC fallara sobre el conflicto entre el presidente y el parlamento<sup>2934</sup>. A cambio de un importante descuento en el precio de las importaciones del gas ruso, Ucrania llegó a un acuerdo sobre la flota del Mar Negro consistente en extender durante 25

---

<sup>2930</sup> Ibid., p. 1 ; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, *Parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, Warsaw, 23 June 2006, p. 22 ; APCE, *Observation des élections législatives en Ukraine (26 mars 2006)*, Doc. 10878, 8 avril 2006, §14.

<sup>2931</sup> El 11 de septiembre de 1997 Ucrania ratificó la Carta de la Autonomía Local, tratado que entró en vigor en Ucrania el 1 de enero de 1998. Cfr. Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications of Treaty European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122)*, Strasbourg, 15 October 1985.

<sup>2932</sup> Le Congrès, *Elections locales et régionales en Ukraine (26 mars 2006)*, CG(13)10, 1 juin 2006, § 4.

<sup>2933</sup> Celebradas el 17 de enero y el 7 de febrero de 2010. Fueron las quintas elecciones presidenciales de Ucrania desde su independencia en 1991. Las elecciones presidenciales anteriores se celebraron en 2004.

<sup>2934</sup> Tal era el enfrentamiento político entre ambas instituciones que, al final del período electoral, el presupuesto estatal para el año 2010 no había sido aprobado, lo que afectó a la administración electoral que recibió sólo el 7% de su presupuesto electoral repercutiendo en sus acciones para las elecciones.



años más la presencia de la flota rusa en Crimea. El presidente Viktor Yanukovich, justificó este acuerdo alegando que dicho descuento en el gas aliviaría el presupuesto estatal y promocionaría el desarrollo industrial ucraniano. Este rápido acercamiento entre Ucrania y Rusia fue criticado fuertemente por la oposición a tal punto que la ex primera ministra (Yulia Tymochenko) acusó a Yanukovich de vender el país a Rusia.

El 19 de octubre de 2009, a pesar de la adopción por el Parlamento (Verkhovna Rada) de diferentes enmiendas a la ley electoral, el presidente Yushenko utilizó su veto para dejarlas sin efecto. Sin embargo, con una mayoría de 2/3, el parlamento consiguió superar este veto. Ante tal situación, el presidente recurrió ante el TC, que invalidó estas enmiendas relacionadas con las limitaciones del derecho a impugnar los protocolos y los resultados electorales en los tribunales declarándolas inconstitucionales<sup>2935</sup>. Un dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR determinó que, aunque las enmiendas a la Ley electoral incorporaban algunas recomendaciones previas, muchas otras recomendaciones no sólo no habían sido tenidas en cuenta, sino que introducían incluso preocupaciones adicionales que no tenían en cuenta ni los estándares internacionales, ni los compromisos de la OSCE, ni tan siquiera las buenas prácticas en materia electoral<sup>2936</sup>. La elección presidencial de 2010 se organizó sobre la base de la ley adoptada en julio de 2009, con la excepción de las disposiciones declaradas inconstitucionales por el TC.

A pesar de las múltiples recomendaciones para no modificar la ley electoral entre ambas vueltas, el 3 de febrero 2010 el Parlamento aprobó unas enmiendas para que las comisiones electorales permitiesen a los consejos locales sustituir a aquellos miembros que no se presentasen durante la jornada electoral. Estas enmiendas pusieron de relieve la necesidad de revisar todo el marco jurídico electoral ucraniano caracterizado por ser ambiguo, inconsistente e incompleto que inducía

---

<sup>2935</sup> Con fecha de 19 de octubre de 2010, el TC ucraniano declaró inconstitucionales las disposiciones siguientes: el hecho de que los nacionales ucranianos que residen en el extranjero estuvieran obligados a registrarse en el consulado ucraniano correspondiente para poder ejercer su derecho de voto; la obligación de que los miembros de las comisiones electorales regionales y de distrito sean residentes en el territorio en cuestión (bien la región o el distrito); las disposiciones que prohíben apelar a la Comisión Electoral Central el día de la elección y en los días siguientes a la votación; las disposiciones que permiten a los tribunales poner fin, dos días después de la elección, al examen de cualquier apelación relacionada con el proceso electoral; las disposiciones que prohíben toda impugnación en los tribunales de los resultados de la votación establecidos por las comisiones electorales de los distritos y circunscripciones electorales. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine (17 January 2010)*, Election observation report, Doc. 12132, 25 January 2010, §13.

<sup>2936</sup> La CdV identificó los problemas siguientes: la obligación para las comisiones electorales de distrito de proclamar los resultados electorales independientemente de la anulación de la votación; la reducción del plazo para presentar un recurso (de 5 a 2 días); la posibilidad de que las comisiones electorales añadan el día de las elecciones los nombres de los votantes a las listas existentes; la limitación de las cuestiones que pueden ser objeto de recurso ante las comisiones electorales superiores (incluida la Comisión Electoral Central); la prohibición de que hayan observadores independientes ucranianos; la exigencia de un depósito excesivo para los candidatos presidenciales (el equivalente a €208 000); la falta de claridad en las normas sobre la sustitución de los miembros de las comisiones electorales; la falta de transparencia en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Véase: Conseil de l'Europe/Commission de Venise et OSCE/ BIDDH, *Avis conjoint sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de l'Ukraine*, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009, CDL-AD(2009) 040, Venise, 9-10 octobre 2009.

a los profesionales electorales a una confusión sobre el procedimiento aplicable<sup>2937</sup>. La confusión generada por la ley electoral también dio lugar a impugnaciones judiciales por parte de algunos candidatos, que en ocasiones ocasionaron fallos judiciales confusos en vísperas de la elección<sup>2938</sup>.

Los intentos de la CEC de aclarar algunas de las disposiciones vagas e incongruentes de la ley electoral fueron impugnados también por los candidatos electorales. Ante tal situación insólita, la CEC terminó por cancelar su propia aclaración, incumpliendo de esta manera con su obligación de orientar tanto a las comisiones electorales como a los electores. La incongruencia del marco jurídico quedó también de manifiesto durante la segunda vuelta debido a la falta de claridad de determinados artículos de la ley electoral abiertos a múltiples interpretaciones e incongruencias. Baste señalar que la CEC utilizó la ambigüedad legislativa para decidir qué disposiciones de la ley electoral eran aplicables a la segunda vuelta y cuáles no<sup>2939</sup>, lo que condujo a una mayor confusión sobre qué procedimientos debían aplicar las comisiones electorales durante la jornada electoral de la segunda vuelta. Estas elecciones presidenciales de 2010 se caracterizaron por los aspectos siguientes: especulación técnica<sup>2940</sup>; interconexión entre la política y los flujos financieros<sup>2941</sup>; la exigencia de un depósito de dinero elevado para los candidatos electorales<sup>2942</sup>; un censo electoral

---

<sup>2937</sup> Este aspecto afectó a los derechos de los ciudadanos a la hora de votar, principalmente al voto a domicilio<sup>2937</sup>; a la introducción durante la jornada electoral de nuevos electores en el censo electoral; e incluso al trato diferente de votantes dependiendo del colegio electoral en el que efectuaban el voto <sup>2937</sup>. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (17 January and 7 February 2010)*, Warsaw, 29 April 2010, p. 5. La terminología inglesa para el voto a domicilio es “homebound voting”. Esta modalidad de voto permite ejercer el derecho de sufragio a aquellas personas impedidas o incapaces de desplazarse al colegio electoral por razones de salud, enfermedad, dolencia, inmovilidad u otras condiciones especiales.

<sup>2938</sup> Una decisión judicial permitió que determinados procedimientos se aplicasen a algunos electores que no habían sido incluidos en el censo electoral. El art. 177.4 de la ley de procedimiento administrativo permitía esta posibilidad.

<sup>2939</sup> La CEC adoptó la postura siguiente: dado que la ley electoral se refiere a la segunda vuelta como “repetición de la votación” cualquier artículo de la ley electoral que no se refiriera específicamente a la “repetición de la votación” no será aplicable a la segunda vuelta.

<sup>2940</sup> Tanto el presidente, el primer ministro, como el presidente del parlamento se presentaron como candidatos al puesto de presidente del país. Sin embargo, algunos candidatos llamados “técnicos” se presentaron al puesto presidencial. A sabiendas de que no saldrían escogidos al puesto de presidente utilizaban el sistema en favor de determinados candidatos afines utilizando, por ejemplo, el tiempo de antena en las cadenas públicas o incluso nombrando a sus candidatos para los puestos en las comisiones electorales territoriales o distritales. A pesar de ser una práctica permitida por la ley, este hecho disminuyó considerablemente la confianza de los electores en el proceso electoral.

<sup>2941</sup> Uno de los problemas a los que ha debido enfrentarse Ucrania ha sido la importancia que se le da al dinero en la política en general y en el proceso electoral en particular, así como a la existencia de oligarquías. Lamentablemente, los ciudadanos ucranianos no consideran las elecciones como una plataforma de ideas políticas sino como una competición entre clanes e intereses financieros. A nuestro parecer este cinismo político pone en peligro cualquier democracia.

<sup>2942</sup> Todo candidato presidencial tenía la obligación de presentar un depósito de 2,5 millones de UAH, que se rembolsaría sólo a aquellos candidatos que pasaran a la segunda vuelta. El informe electoral de la PACE establece un montante de 208 000€ (aproximadamente) mientras que el informe de la OSCE establece 230 000€ (aproximadamente) Esta diferencia de cálculo se debe a la fecha en la que cada organización internacional efectuó la conversión. Para mayor información véase : APCE, *Observation de l’élection présidentielle en Ukraine (17 janvier 2010)*, Doc. 12132, 25 janvier 2010, § 23; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (17 January and 7 February 2010)*, p. 12.

nacional<sup>2943</sup>; una eficaz CEC, a pesar de algunos fallos en su *modus operandi*<sup>2944</sup>, la utilización abusiva de recursos administrativos<sup>2945</sup>; una legislación electoral confusa y compleja<sup>2946</sup>; y una politización del funcionamiento de los tribunales<sup>2947</sup>.

Es interesante apreciar cuál ha sido la evaluación global de estas elecciones presidenciales por parte de cada una de las OIGs objeto de estudio<sup>2948</sup>: si bien a la luz de la OSCE/ODIHR la observación técnica durante la primera vuelta electoral se centró en los electores y en la protección de sus derechos al afirmar que las elecciones se organizaron “respetando las libertades fundamentales a pesar del marco legal incompleto e inconsistente”<sup>2949</sup>, las evaluaciones de los observadores de las MOEs de carácter político se centraron más bien en resaltar determinados aspectos del proceso electoral, como el carácter “competitivo”<sup>2950</sup> de los comicios; la participación de un “gran número de candidatos electorales”<sup>2951</sup>; “el proceso ordenado que se llevó a cabo en los colegios electorales”<sup>2952</sup>; y “la posibilidad de celebrar elecciones limpias, incluso bajo una ley electoral incompleta y poco clara”<sup>2953</sup>. Es precisamente tras la segunda vuelta electoral cuando las MOEs aumentaron el tono de su discurso, insistiendo en la necesidad de “establecer reglas inequívocas”<sup>2954</sup> que modifiquen el marco legal existente para que se “garantice la transparencia del proceso político, incluyendo la financiación de los partidos políticos y los candidatos”<sup>2955</sup>.

---

<sup>2943</sup> Por primera vez las listas electorales se realizaron sobre la base de datos electrónicos.

<sup>2944</sup> Aunque la CEC actuó de manera eficaz y transparente en estos comicios, algunas reuniones de la CEC se hicieron a puerta cerrada lo que impidió organizar discusiones de fondo, siendo esto contrario a la legislación electoral.

<sup>2945</sup> A modo de ejemplo: los jubilados recibieron cartas en las que se les explicaba que el gobierno saliente había aumentado las pensiones y que otro gobierno no lo haría. A mayor abundamiento, la candidata Timochenko utilizó el centro de prensa del Gobierno para llevar a cabo su campaña electoral.

<sup>2946</sup> La MOE/PACE destacó la tendencia peligrosa de los responsables políticos ucranianos consistente “en jugar con las reglas electorales en lugar de jugar según las reglas electorales”. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine, second round (07.02.2010)*, doc. 12178, 16 March 2010, §12.

<sup>2947</sup> Esta politización puso en entredicho la independencia judicial. Un ejemplo de esta politización fue la finalización del mandato del máximo responsable de resolver los conflictos electorales, esto es, el presidente de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo de Ucrania. A pesar de que dicho mandato fue prorrogado por el Consejo de la magistratura ucraniano, el adjunto del presidente se declaró responsable interino creando cierta confusión sobre el funcionamiento del Tribunal Supremo y poniendo en peligro la credibilidad del sistema judicial.

<sup>2948</sup> PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine (17 January 2010)*, Appendix 3 – Ukraine’s presidential election meets most international commitments.

<sup>2949</sup> Declaración de Heidi Tagliavini, jefa de la misión de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE.

<sup>2950</sup> Declaración de Joao Soares, presidente de la delegación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (en adelante, OSCE-PA).

<sup>2951</sup> Declaración de Pawel Kowal, jefe de la delegación del Parlamento Europeo.

<sup>2952</sup> Declaración de Assen Agov, jefe de la delegación de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (en adelante, OTAN-PA).

<sup>2953</sup> Declaración de Matyas Eörsi, jefe de la delegación de la PACE.

<sup>2954</sup> Declaración del presidente de la delegación de la OSCE-PA. Véase: PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine, second round (7 February 2010)*, Appendix 2 – Run-off confirms that Ukraine’s presidential election meets most international commitments, Doc. 12178, 16 March 2010, p. 10.

<sup>2955</sup> *Ibid.*, Declaración del jefe de la delegación del PE.

Lo importante en los comicios locales de 31 de octubre de 2010 fue que, por un lado, las elecciones locales se celebraron por separado de las elecciones parlamentarias, tal y como había pedido el Congreso en sus recomendaciones anteriores<sup>2956</sup> y, por otro lado, dichas elecciones se celebraron en el marco de la nueva ley sobre las elecciones locales que entró en vigor el 31 de julio de 2010, y que fue modificada apenas dos meses antes de las elecciones<sup>2957</sup>.

Según el Congreso estas elecciones locales no cumplieron la normativa internacional<sup>2958</sup>, por lo que la delegación del Congreso pidió a las autoridades ucranianas que continuasen el diálogo con el CdE y la reforma legislativa para adoptar un código electoral unificado y una reforma del gobierno autónomo local.

Por cuanto afecta a la campaña electoral y a la cobertura mediática, estos comicios se caracterizaron por la desaparición del redactor jefe de un periódico semanal, así como por numerosos ataques a periodistas y fotógrafos sin que la policía abriese ningún tipo de diligencia. Según la ONG “Periodistas sin fronteras”, en 2010 Ucrania descendió 41 puestos en la clasificación mundial sobre la libertad de prensa<sup>2959</sup>, aspecto éste que demostró que el clima mediático fuese el más favorable para desarrollar una campaña electoral equilibrada. El 1 de octubre de 2010 el TC anuló la reforma constitucional de 2004, lo que tuvo como consecuencia la aplicación de la constitución de 1996 y la introducción del sistema de democracia presidencialista. Por cuanto afecta a la autoridad local, un informe de expertos sobre el progreso en la aplicación de la Carta de la autonomía local en Ucrania determinó que en julio de 2010 la mayoría de las disposiciones de la Carta no se aplicaban<sup>2960</sup>.

Por cuanto hace a las elecciones presidenciales de 2014, y tras destituir al expresidente Viktor Yanukovich (el 22 de febrero) por abandono de sus funciones constitucionales, el parlamento ucraniano decidió convocar elecciones de manera anticipada para el 25 de mayo de 2014<sup>2961</sup>. Estos comicios se celebraron bajo un clima marcado por una serie de acontecimientos ocurridos desde noviembre de 2013, principalmente a) las manifestaciones masivas contra el presidente Viktor Yanukovich<sup>2962</sup> - que había huído del país en febrero de 2014; b) los disturbios en la ciudad de

---

<sup>2956</sup> Le Congrès, Recommandation 192 (2006) *sur les élections locales et régionales en Ukraine (observées le 26 mars 2006)*, 1er juin 2006.

<sup>2957</sup> Con fecha de 30 de agosto de 2010. Esta nueva ley creó una serie de comisiones electorales territoriales, regionales y distritales.

<sup>2958</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Le Congrès), *Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, CG(20)7, 2 mars 2011, § 69.

<sup>2959</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Le Congrès), *Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, CG(20)7, 2 mars 2011, p. 10.

<sup>2960</sup> Informe sobre la conformidad de la legislación ucraniana a los principios de la Carta europea de la autonomía local. Véase: Council of Europe, *Report on compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local self-Government*, Strasbourg, 30 July 2010, DPA/PAD 1/2010.

<sup>2961</sup> Simultáneamente se celebraron elecciones presidenciales y algunas locales.

<sup>2962</sup> Yanukóvich había prometido a los ciudadanos ucranianos llevar a cabo las reformas necesarias para el ingreso de Ucrania en la UE. El 30 de marzo de 2012, Yanukóvich y los líderes de la UE firmaron un tratado de adhesión de Ucrania a la UE que nunca se llevó a cabo porque una de las exigencias de la UE era la liberación de Yulia Timoshenko

Kiev<sup>2963</sup>; c) la celebración de varios referéndums locales<sup>2964</sup>; d) una anexión de Crimea a la Federación Rusa<sup>2965</sup>; e) y manifestaciones masivas y cruentas debido a la ocupación armada de edificios públicos en el sudeste del país (en la región de Lugask y Donetsk).

Ya en el marco de un debate de urgencia, la PACE adoptó el 30 de enero de 2014 una resolución en la que expresaba “su profunda preocupación por la crisis política de Ucrania tras la inesperada decisión de las autoridades ucranianas de suspender el procedimiento de firma de un acuerdo de libre comercio con la UE”, y “condena[ba] enérgicamente la escalada de violencia en el contexto de las manifestaciones de Euromaidan, que ya ha[bía] causado al menos cinco muertes<sup>2966</sup>. También recordó que “Ucrania, en su calidad de Estado miembro del CdE, estaba obligada a

---

y de Yurii Lutsenko (Fiscal General del Estado). El 21 de noviembre de 2013, el gobierno ucraniano informó de que el proceso de preparación de la firma del Acuerdo de Asociación con la UE quedaba suspendido. Fue entonces cuando se produjeron varias concentraciones con altercados en Maidan (la plaza de la independencia). A pesar de asistir a la cumbre de la UE celebrada en Vilnius (28 y 29 de noviembre de 2013), Yanukóvich no firmó el Acuerdo de asociación con la UE. En contrapartida, Rusia ofreció a Ucrania una ayuda económica.

<sup>2963</sup>A comienzos de enero de 2014, las protestas se fueron radicalizando y expandiendo a lo largo del centro y del oeste del país. El 21 de febrero, se aprobó un acuerdo entre Yanukóvich y la oposición con la finalidad de: a) adelantar las elecciones, b) formar un gobierno de transición, c) volver a la Constitución de 2004 y d) frenar la violencia. En la madrugada del 21 al 22 de febrero el presidente Víktor Yanukóvich abandonó Kiev y desapareció del país. Por este motivo, el 22 de febrero, el Parlamento destituyó a Yanukóvich de su cargo por abandono de sus funciones constitucionales y tomó el control del país votando la vuelta a la Constitución de 2004, acordada el día anterior.

<sup>2964</sup> El mal llamado “referéndum” sobre el estatus político de Crimea se celebró el 16 de marzo de 2014 y consistió en una consulta sobre el ingreso de dicho territorio en la Federación de Rusia o el retorno a la Constitución de Crimea de 1992. El gobierno de Ucrania argumentó que cualquier referéndum celebrado por las autoridades de Crimea sería «inconstitucional». La Comisión de Venecia del Consejo de Europa emitió un dictamen afirmando que el “referéndum” era contrario a la constitución ucraniana y a los estándares internacionales. Cfr. Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on “whether the decision taken by the Supreme Council of the autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles”*, Opinion no. 762/2014, 21 March 2014, CDL-AD(2014)002. La ciudad de Sebastopol, con un estatus diferente al de la península de Crimea, también celebró su propio “referéndum” en la misma fecha. El 12 de mayo de 2014, Donetsk celebró un “referéndum” de secesión y de petición de anexión a la Federación de Rusia. Lugansk también celebró un “referéndum” sobre su estatus político, pero no para unirse a la Federación de Rusia sino para crear un nuevo Estado. Estos “referéndums” no fueron objeto de observación internacional. El gobierno ucraniano los consideró como una farsa y tanto la Unión Europea como Estados Unidos se mostraron contrarios a todos estos referéndums. El 27 de marzo de 2014, la AGNU adoptó una resolución sobre la integridad territorial de Ucrania subrayando que ninguno de los referéndums (ni el organizado en la República autónoma de Crimea ni en la ciudad de Sebastopol) de 16 de marzo de 2014 tenían validez alguna. Para más información véase: AGNU, A/Res/68/262 *Integridad territorial de Ucrania*, de 27 de marzo de 2014.

<sup>2965</sup> Al “referéndum” ilegal sobre la península de Crimea le sucedieron las decisiones de las dos cámaras del parlamento ruso de incluir a Crimea y a la ciudad de Sebastopol como sujetos federales de la Federación de Rusia. El Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una decisión el 16 de abril subrayando que el referéndum ilegal y la posterior anexión ilegal por parte de la Federación de Rusia no podían servir de base para ningún cambio en el estatuto de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol. Para más información véase: Committee of Ministers, *Decision on the Situation in Ukraine*, CM/Del/Dec(2014)1197/1.6, 3 April 2014. El 9 abril de 2014, la PACE emitió una resolución 1988(2014) sobre “*los acontecimientos recientes en Ucrania: amenazas al funcionamiento de las instituciones democráticas*”. El Congreso emitió igualmente una Declaración sobre la situación en Ucrania por la que no aceptó la validez del “referéndum” celebrado el 16 de marzo y reiterando su pleno apoyo a Crimea y Sebastopol como parte indiscutible de Ucrania como a la restauración de la integridad del territorio ucraniano. Para mayor información véase: Le Congrès, *Declaration 2 (2014)* de 25 de marzo de 2014.

<sup>2966</sup> PACE, Resolution1974(2014) *sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en Ucrania*, 30 enero 2014, § 1.

respetar los más altos estándares en materia de democracia, protección de los derechos humanos y del estado de derecho”<sup>2967</sup>, y se preocupó por “el uso excesivo y desproporcionado de la violencia por parte de la policía en contra los manifestantes”<sup>2968</sup>. A pesar de los desafíos planteados, las autoridades electorales hicieron un gran esfuerzo para garantizar el derecho de sufragio en todo el país. Sin embargo, las fuerzas policiales fueron incapaces de asegurar la seguridad de los funcionarios electorales, del material electoral y de los votantes en aquellos territorios del país afectados por los disturbios y la violencia. El clima de la campaña electoral se vio alterado por las tensiones e interferencias de grupos armados, particularmente en las regiones orientales del país donde se dieron numerosos casos de intimidación y violencia hacia ciudadanos y algunos candidatos presidenciales.

Para mejorar la legislación electoral se introdujeron enmiendas sustanciales<sup>2969</sup>, que fueron aprobadas por el Parlamento ucraniano varios meses antes de los comicios (13 de marzo de 2014)<sup>2970</sup>. Debido a la inconsistencia de la constitución ucraniana en relación con el mandato presidencial<sup>2971</sup>, un centenar de parlamentarios presentaron una petición ante el TC ucraniano, solicitando que éste clarificara la duración del mismo, esto es, si el mandato debía durar 5 años o si en 2015 debían celebrarse de nuevo elecciones. El TC falló que el mandato del presidente sería de 5 años.

El presidente Petró Poroshenko salió vencedor de estos comicios y tuvo la legitimidad suficiente para dirigir el país y aplicar un ambicioso programa de reformas para hacer frente a las reivindicaciones de la sociedad ucraniana durante las manifestaciones del Euromaidan.

Para reforzar la legitimidad del parlamento, se convocaron elecciones parlamentarias anticipadas el 26 octubre de 2014. Según la MOEI las elecciones presidenciales “fueron un paso importante

---

<sup>2967</sup> Ibid., § 5.

<sup>2968</sup> Ibid., § 6.

<sup>2969</sup> Destacan principalmente: el nombramiento por cada candidato electoral de un representante en cada comisión electoral en lugar de dos; la utilización de los mismos distritos electorales y los mismos colegios electorales que aquellos establecidos en las últimas elecciones parlamentarias; el cambio de los representantes en las comisiones electorales por parte de los candidatos presidenciales sin dar explicación alguna; la mejora de la exactitud del censo electoral, prohibiendo los cambios durante la jornada electoral y permitiendo a los candidatos recibir una copia del censo; la exigencia de quórum por los miembros de la comisión electoral para tomar decisiones; la mejora del procedimiento para imprimir las papeletas de voto; la publicación de las decisiones de la CEC en su página web; mayor cobertura electoral de los medios de comunicación; la permisión a las ONG nacionales de observar las elecciones y la tabulación de los resultados contribuyendo a aumentar la credibilidad de los resultados.

<sup>2970</sup> Durante el año 2014, la ley electoral fue enmendada el 28 de febrero, el 13 de marzo, el 8 de abril, el 6 de mayo, el 15 de mayo y el 20 de mayo. Conviene destacar que el Código de buenas prácticas de la CdV recomienda no efectuar modificación de los aspectos esenciales de la legislación electoral un año antes de la elección. En este sentido véase el II.2.65 del Código de buenas prácticas. La ley que rige las elecciones presidenciales fue modificada seis veces desde el 28 de febrero de 2014. Para mayor información véase la declaración de la IEOM sobre los hallazgos y conclusiones iniciales: International Election Observation Mission, Ukraine- Early Presidential Election (25 May 2014), *Statement of Preliminary findings and conclusions*, Kyiv, 26 May 2014, p. 5.

<sup>2971</sup> El art. 103 establecía que el mandato presidencial era de cinco años, mientras que las medias transitorias establecían que la próxima elección presidencial tendría lugar en 2015.

hacia la realización de las aspiraciones de Ucrania por consolidar el carácter democrático de las elecciones de conformidad con sus compromisos internacionales”<sup>2972</sup>. Los resultados de estas elecciones mostraron el apoyo de la población al programa de reformas emprendido por el presidente y a los partidos pro-Maidan, formándose un gobierno de coalición muy heterogéneo que empezó a desmembrarse apenas un año más tarde (1 de septiembre 2015) cuando uno de los partidos dejó la coalición por ser contrario a la descentralización. La escena política estuvo también marcada por una cadena de dimisiones<sup>2973</sup>.

Con la salvedad de la OSCE/ODIHR, todas las MOEs, destacaron la dificultad de ejercer el derecho de sufragio en estos comicios debido a las “continuas amenazas a la integridad territorial de Ucrania”<sup>2974</sup>. Como las elecciones presidenciales y las locales coincidieron el mismo día, y teniendo en cuenta que el CdE fue la única OIG que envió dos delegaciones separadas para observar cada uno de los comicios, la PACE aprovechó la oportunidad para deslizar, en su evaluación global sobre los comicios presidenciales, un mensaje coordinado en apoyo de los observadores del Congreso subrayando la necesidad de “descentralizar el poder del Estado para preservar la unidad del país respetando la diversidad de la sociedad ucraniana”<sup>2975</sup>.

Por cuanto hace a las elecciones locales anticipadas de 2014<sup>2976</sup>, éstas tenían por objeto elegir a unos 300 alcaldes, incluido el alcalde de Kiev<sup>2977</sup> y los 120 concejales municipales de la capital, cuyos puestos habían quedado vacantes desde hacía tiempo<sup>2978</sup> y que el propio Congreso había solicitado cubrir en una recomendación<sup>2979</sup>.

---

<sup>2972</sup> International Election Observation Mission, Presidential elections Ukraine, Statement of Preliminary Findings and conclusions, 2014.

<sup>2973</sup> Si bien el presidente Poroshenko nombró a Mikhaïl Saakachvili<sup>2973</sup> (antiguo presidente de Georgia) gobernador de Odesa el 30 de mayo de 2015, éste terminó dimitiendo un año y medio después (7 noviembre de 2016) debido a la degradación de las relaciones entre ambos mandatarios y a la lentitud de las reformas. El 16 de febrero 2016, el presidente Poroshenko pidió al primer ministro (Arseni Iatseniouk) que dimitiera; sin embargo, éste no lo hizo y sobrevivió a una moción de censura en el parlamento. Más tarde, y debido al abandono del gobierno de coalición por parte de otros dos partidos políticos, el primer ministro terminó dimitiendo (12 abril 2016), tomando finalmente su lugar el presidente del parlamento.

<sup>2974</sup> Declaración de Ilkka Kanerva, jefe de la delegación de la OSCE-PA. Véase: PACE, *Observation of the early presidential election in Ukraine (25 May 2014)*, Appendix 4 – Statement of the International election observation mission, Doc. 13543, 23 June 2014, p. 16.

<sup>2975</sup> Ibid., Declaración de Andreas Gross, jefe de la delegación de la PACE.

<sup>2976</sup> Celebradas en todas las regiones de Ucrania con la excepción de Crimea (anexionada por Rusia en 2014) y de los consejos municipales de Skay y Feodosia debido a la ocupación temporal de esta parte de Ucrania<sup>2976</sup>. Véase: The Congress, Declaration 2 (2014): *the situation in Ukraine*. 26th Session, Strasbourg, 25-27 March 2014.

<sup>2977</sup> En 2012 el alcalde de Kiev dimitió y su puesto quedó vacante hasta 2014.

<sup>2978</sup> En 2012, el puesto de alcalde de Kiev quedó vacante y fue ocupado por la alcaldesa adjunta que dimitió en 2014. Finalmente, el 5 de junio 2014 Vitali Klitschko (exboxeador profesional) se convirtió en alcalde de Kiev, pero su mandato expiró el 25 de octubre de 2015. El mandato de estos representantes locales fue muy reducido en el tiempo debido a una interpretación del TC que determinó que todas las elecciones locales en Ucrania debían celebrarse en un mismo día, fijando las próximas elecciones locales para el 25 de octubre de 2015.

<sup>2979</sup> Le Congrès, Recommendation 348 (2013) *La démocratie locale et régionale en Ukraine*, 31 octobre 2013, §7 b). Este precepto recomienda: « organizar elecciones en el plazo más breve posible para elegir a los alcaldes en aquellas ciudades donde este puesto ha estado vacante durante mucho tiempo, en particular en la capital de Kiev; »

Debido a la tensa situación política, desde febrero de 2014 se introdujeron numerosos cambios en el marco legal, entre ellos en la Constitución, en la Ley de la CEC, en la Ley del Registro Nacional de Electores y la Ley de 2010 sobre las "Elecciones parlamentarias de la República Autónoma de Crimea, las elecciones de los consejos locales y los alcaldes de aldeas, pueblos y ciudades" (llamada Ley de elecciones locales). Estas enmiendas sirvieron para armonizar ciertas disposiciones aplicables a las elecciones locales con aquellas disposiciones aplicables que rigen en las elecciones presidenciales, en particular en lo que respecta a la campaña y a la elaboración del censo electoral que dejó de modificarse el día de la votación, limitando así las posibilidades de fraude<sup>2980</sup>. Las enmiendas a la Ley Electoral del 6 de mayo redujeron el número mínimo de miembros necesarios para la comisión electoral del colegio electoral, que pasó de 18 miembros a 9, dependiendo del número de votantes existentes en la circunscripción local<sup>2981</sup>. Esta enmienda puede considerarse un aspecto positivo, porque en comicios anteriores las comisiones electorales de los colegios electorales tuvieron dificultades para cumplir con el requisito mínimo de 18 miembros.

La dificultad para la administración electoral ucraniana consistió no sólo en respetar las cuestiones de seguridad, sino también en gestionar simultáneamente la celebración de las elecciones presidenciales y locales, en particular en Kiev, donde se celebraron cuatro comicios simultáneamente. A pesar de estas dificultades, la jornada electoral se caracterizó por una alta participación y una atmósfera general positiva libre de toda presión sobre los votantes.

Las elecciones locales de 25 de octubre de 2015 se celebraron en un contexto político, económico, humanitario y de seguridad difícil, caracterizado por la anexión ilegal de la península de Crimea por la Federación de Rusia y el control temporal de partes del territorio de las regiones de Donetsk y Lugansk por grupos armados ilegales. La transferencia de varias funciones ejecutivas de los órganos del gobierno central a los consejos locales electos aumentó la importancia de estos comicios tanto para los partidos políticos como para los candidatos. Si bien en agosto de 2015, el Parlamento ucraniano aprobó en primera lectura dicha transferencia tras un dictamen favorable del TC, el Parlamento no tuvo finalmente en cuenta las enmiendas relativas a la descentralización.

Siguiendo las resoluciones de la CEC no se celebraron elecciones ni en la República Autónoma de Crimea, ni en la ciudad de Sebastopol, ni en aquellas partes de las regiones de Donetsk y Lugansk declaradas territorios temporalmente ocupados por el Parlamento ucraniano. Además, por motivos de seguridad, la CEC también declaró como imposible la celebración de elecciones en algunas partes de las dos regiones bajo la administración civil-militar de las autoridades ucranianas<sup>2982</sup>

---

<sup>2980</sup> Le Congrès, *Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL (27)4, op. cit., § 19, §32;

OSCE/ODIHR,

<sup>2981</sup> Ibid., § 26.

<sup>2982</sup> La Resolución No. 207 y 208 la Comisión Electoral Central declaró que era imposible organizar elecciones para los 91 consejos locales de la región de Donetsk y los 31 de la región de Lugansk.



denegando el derecho de sufragio a más de cinco millones de personas de dichas regiones. No deja de llamar la atención que el Partido Comunista de Ucrania (CPU) fue prohibido por decisión judicial<sup>2983</sup>.

Consideradas como las primeras elecciones desde la aprobación de la nueva Ley de elecciones locales<sup>2984</sup>, estas elecciones municipales fueron las primeras en celebrarse en las 159 unidades territoriales que se fusionaron de forma voluntaria tras la reforma de la autonomía local<sup>2985</sup>. La Ley: a) introdujo una combinación de tres sistemas electorales para las elecciones locales de 2015 dependiendo el tipo de autoridad territorial; b) permitió la destitución de un alcalde o concejal municipal mediante una petición a iniciativa de los votantes; c) exigió, por primera vez, una representación mínima del 30% de cada sexo en las listas electorales de los partidos, sin establecer ninguna sanción para los partidos políticos que incumpliesen este requisito<sup>2986</sup>; y d) no preveía el voto de los desplazados internos. Lo cierto es que la ley electoral se adoptó apenas cuatro meses antes de los comicios y sin consulta pública, aspecto éste contrario a los estándares internacionales y a las buenas prácticas<sup>2987</sup>. Pese a los progresos realizados por las autoridades ucranianas en la consolidación democrática del país, se dieron una serie de factores contrarios a los compromisos suscritos por Ucrania ante el CdE y ante otras normas internacionales para poder afirmar la integridad de estos comicios.

La buena organización de los comicios por parte de la CEC fue el telón de fondo destacado por cada uno de los jefes de misión de las tres OIGs que observaron estos comicios (el Congreso, la OSCE-ODIHR y el PE). Los observadores políticos destacaron que las elecciones “cumplieron en general con las normas aceptadas internacionalmente” y “marcaron un nuevo paso hacia la consolidación democrática”<sup>2988</sup>. De igual manera, los observadores subrayaron que las elecciones locales fueron “el punto de partida de la descentralización y de la reforma territorial en Ucrania” incitando a las autoridades a “revisar la legislación electoral para reflejar mejor la voluntad de la

---

<sup>2983</sup> El 9 de abril de 2015, el parlamento ucraniano aprobó una ley "Sobre la condena de los regímenes totalitarios comunista y nazi de Ucrania y la prohibición de la propaganda de sus símbolos". Véase: Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint interim opinion on the law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols*, CDL-AD(2015) 041, Strasbourg, 21 December 2015.

<sup>2984</sup> Aprobada el 14 de julio de 2015.

<sup>2985</sup> Según la decisión de la Comisión Electoral Central (CEC) de 9 de septiembre de 2015.

<sup>2986</sup> El 23 de septiembre de 2015, la CEC adoptó un reglamento por el que determinó que el incumplimiento de la cuota del 30% de candidatos de cada sexo no podía ser motivo para rechazar una lista electoral. El Tribunal Administrativo de Apelación de Kiev falló que esta aclaración era ilegal, por lo que esta sentencia fue posteriormente anulada por la sala administrativa del Tribunal Supremo. El 4.7% de los concejales municipales electos fueron mujeres.

<sup>2987</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, *Ukraine Local Elections (25 October and 15 November 2015)*, op. cit., p. 6; Véase: OSCE, *Documento de Copenhague de 1990*, op. cit., § 5.8; Council of Europe, *Código de Buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § II.2.b).

<sup>2988</sup> Declaración de Andrej Plenković, jefe de la delegación del PE. Cfr. Congrès, *Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)*, CG30(2016)07-final, 23 mars 2016, Communiqués de presse, p. 30-32.

población y permitir candidaturas independientes”<sup>2989</sup>. Por su parte, los observadores técnicos se centraron en aspectos más jurídicos destacando “la necesidad urgente de una legislación electoral uniforme y coherente, así como de disposiciones que limiten la influencia del dinero y los intereses creados tanto en el proceso electoral como en los medios de comunicación”<sup>2990</sup>.

Consideradas como una prueba importante para la democracia del país y para sus iniciativas de reforma y modernización, las elecciones presidenciales de 2019 se celebraron bajo un clima político, económico y de seguridad difícil, y con la integridad territorial de Ucrania constantemente amenazada. El contexto general se caracterizó por la continuación del conflicto armado y otras hostilidades en el este del país, que permitieron a los grupos armados ilegales mantener el control de partes de las regiones de Donetsk y Lugansk<sup>2991</sup>. A pesar de estar vigente un acuerdo de alto el fuego, la situación en las zonas afectadas por el conflicto de Ucrania oriental fue inestable y se caracterizó por las continuas violaciones de las libertades fundamentales y el deterioro de las condiciones humanitarias<sup>2992</sup>.

La campaña electoral estuvo marcada por una falta de confianza en las instituciones del Estado y en el sistema judicial, debido a una situación económica difícil y a la percepción de que la corrupción se había generalizado. Sin lugar a dudas, estos comicios se caracterizaba por los aspectos siguientes: a) la aparición de “candidatos clon” -con características similares a las de otros candidatos- con la única finalidad de robar los votos de ciertos candidatos<sup>2993</sup>; b) la reciente creación de la Iglesia Ortodoxa Independiente de Ucrania, promocionada por el presidente saliente en su campaña electoral como uno de los principales logros de su mandato; c) la anexión a Rusia de la península de Crimea continuó siendo una herida abierta para los ucranianos de occidente<sup>2994</sup>; d) el incidente que enfrentó a las armadas de Rusia y Ucrania en el mar de Azov, llevando al entonces presidente Poroshenko a la imposición de la ley marcial; e) el uso indebido de los recursos públicos<sup>2995</sup> y algunos signos de compra de votos<sup>2996</sup>.

---

<sup>2989</sup> Declaración de Gudrun Mosler-Törnström, jefa de la delegación del Congreso.

<sup>2990</sup> Declaración de Tana de Zulueta, Jefa de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/ODIHR.

<sup>2991</sup> Al igual que en 2014, esta elección no pudo realizarse en esos territorios.

<sup>2992</sup> APCE, *Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (31 mars et 21 avril 2019)*, Doc. 14896, 23 mai 2019, §11.

<sup>2993</sup> Un candidato presidencial (Iuri Timochenko) fue calificado como candidato clon. La candidata Yulia Timochenko emprendió acciones legales contra él para evitar cualquier confusión en su electorado.

<sup>2994</sup> El conflicto posterior que se cobró la vida de más de 13.000 personas (entre ellos 3.321 civiles)<sup>2994</sup> está aún por resolver. Para más información véase: *UN news*, “Ukraine death toll of more than 3,000 ‘alarming’: UN”, 8 September 2014; *UN news*, “Conflict in Ukraine continues to take civilian toll – UN human rights report”, 8 December 2016.

<sup>2995</sup> Un ejemplo de ello es la participación directa del Fiscal General en el evento de lanzamiento de la campaña del presidente saliente quien hizo incluso declaraciones a su favor en su página personal de Facebook, poniendo en duda la independencia de la fiscalía.

<sup>2996</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, op. cit., p. 17.

Se enmendó la ley electoral para prohibir la presentación de candidaturas de aquellos partidos políticos que ensalzaran los regímenes totalitarios comunistas y nacionalsocialistas (nazis) y para determinar el ucraniano como la lengua a utilizar en los diferentes procesos electorales<sup>2997</sup>.

Por cuanto hace a la evaluación global de estas elecciones, se aprecian los intereses intrínsecos de cada MOE. En primer vuelta, frente a un mensaje de la OTAN-PA lamentando que Rusia se hubiese “anexionado ilegalmente Crimea continuando con su agresión militar en el este de Ucrania”<sup>2998</sup>, destaca el mensaje político-jurídico de la PACE, alentando a que “las cuestiones jurídicas fundamentales se aborden con carácter prioritario”, y ofreciendo estrecha cooperación “junto con la CdV del Consejo de Europa”<sup>2999</sup>, y el mensaje político de la OSCE esperando que este resultado “anime a Ucrania a avanzar por el camino del desarrollo democrático, en paz y seguridad dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, respetando los valores europeos comunes”. Ésta es una de las raras ocasiones en las que la OSCE/ODIRH, facilitó un mensaje político (y nada técnico) que luego, a la hora de redactar las conclusiones preliminares de la segunda vuelta de la MOEI, redirigió en un mensaje más técnico, destacando que muchos actores “no aplicaron la ley de buena fe, lo que repercutió negativamente en el nivel de confianza en la administración electoral, en la aplicación de las normas de financiación de las campañas, y en la eficacia de los mecanismos de solución de las controversias electorales”<sup>3000</sup>. Durante la segunda vuelta presidencial las diferentes OIGs destacaron la promoción y el desarrollo de las condiciones económicas<sup>3001</sup>, el apoyo para continuar “los esfuerzos en la lucha contra la corrupción y la

---

<sup>2997</sup>En 2015 se aprobó la Ley de condena de los regímenes totalitarios comunistas y nacionalsocialistas (nazis) y de prohibición de la propaganda de sus símbolos. En un dictamen conjunto tanto la OSCE/ODIHR como la CdV declararon que dicha ley no era conforme a la normativa y compromisos internacionales porque, aunque la ley perseguía fines legítimos, no era lo suficientemente precisa para permitir a los ciudadanos regular su conducta de acuerdo con la ley y evitar la interferencia arbitraria de las autoridades públicas. En cuanto a la posibilidad de prohibir una asociación de acuerdo a esta ley, el dictamen conjunto concluyó que debía especificarse en la ley que la prohibición de una asociación era una “medida de último recurso”, que sólo podía adoptarse en casos excepcionales y debía “ser proporcional a la gravedad del delito cometido”. En este sentido, el partido comunista de Ucrania perdió toda su credibilidad política tras apoyar públicamente la anexión ilegal de Crimea por la Federación de Rusia. Fue un tribunal de Kiev el que disolvió este partido político aplicando esta ley. A mayor abundamiento, el 25 de abril se aprobó la “Ley sobre el funcionamiento del idioma ucranio como idioma del Estado” en la que se establecía que el idioma del Estado era el único idioma que se utilizará en las elecciones, en las campañas y en la educación de los votantes. El presidente firmó la ley sobre el funcionamiento del idioma ucranio el 15 de mayo de 2019 y entró en vigor el 16 de julio de 2019. Véase: Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint Interim Opinion on the Law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols*, CDL-AD(2015)041, Opinion no. 823/2015, 21 December 2015, §§116-120.

<sup>2998</sup>Declaraciones de Michal Szczerba, jefe de la delegación de la OTAN-PA. Véase: PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019)*, Election observation report, Doc. 14896, 23 May 2019, Appendix 6.

<sup>2999</sup>Ibid., Declaración de Angela Smith, jefa de la delegación ad-hoc de la PACE.

<sup>3000</sup>International Election Observation Mission, *Ukraine – Presidential Election, 2<sup>nd</sup> round (21 April 2019)*, Preliminary conclusions, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, p. 1.

<sup>3001</sup>Destacados tanto por la OSCE/ODIHR como la OSCE-PA.

pobreza<sup>3002</sup>, y el llamamiento para facilitar el derecho de voto de aquellos ciudadanos que residían en el extranjero<sup>3003</sup>.

Por cuanto hace a las elecciones locales de 25 de octubre de 2020, estas elecciones fueron particularmente importantes debido a las recientes reformas de descentralización que delegaron importantes poderes y recursos a los gobiernos locales. Las elecciones se llevaron a cabo bajo un marco legal sustancialmente revisado, que requeriría de algunas enmiendas para terminar de abordar algunas deficiencias restantes. La CED administró las elecciones de manera profesional y eficaz, a pesar de los desafíos planteados por la pandemia de COVID-19 y los frecuentes reemplazos de sus miembros. Los candidatos pudieron hacer campaña libremente, pero los casos de abuso de los recursos estatales y las acusaciones generalizadas de compra de votos fueron motivo de preocupación. Los medios privados no proporcionaron una cobertura sistemática, imparcial y equilibrada de los contendientes electorales, lo que restó valor a la capacidad de los electores para tomar una decisión plenamente informada.

### 6.2.4.3 Análisis transversal de las recomendaciones electorales

#### a) Marco legal

Si bien Ucrania es parte de los principales instrumentos internacionales y regionales relacionados con la celebración de elecciones democráticas<sup>3004</sup>, las elecciones en Ucrania están reguladas por la Constitución del país, el nuevo código electoral, así como por la Ley de la CEC y la Ley del censo Electoral del Estado, marco éste complementado con una serie de regulaciones de la CEC y otras leyes<sup>3005</sup>.

Aprobado el 19 de diciembre de 2019 siguiendo un proceso inclusivo, pero excesivamente politizado, el nuevo código electoral ucraniano es un instrumento jurídico extremadamente complejo y farragoso que recoge en un solo texto todas las normas electorales anteriores existentes relativas a los comicios presidenciales, parlamentarios y locales. Se divide en cuatro libros: un primer libro que contiene disposiciones de carácter general, un segundo libro que recoge la

---

<sup>3002</sup> Declaración de Rebecca Harms, jefa de la delegación del PE. Véase: PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019)*, op. cit., Appendix 6.

<sup>3003</sup> Ibid., Declaración de Angela Smith, jefa de la delegación ad-hoc de la PACE.

<sup>3004</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) de 1966, la Convención de 1979 para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de 1965 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención de 2003 contra la Corrupción (CAC) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (CRPD). Ucrania también es miembro de la Comisión de Venecia, del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), y es parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y del Convenio de 2001 sobre la Ciberdelincuencia.

<sup>3005</sup> Destacan la Ley de Partidos Políticos, el Código de procedimiento administrativo, el Código de infracciones administrativas y el Código penal.

normativa relativa a la elección del presidente (arts. 74 - 132), un tercer libro que contiene la regulación relativa a las elecciones para los miembros del parlamento (arts. 133 - 191) y un último libro dedicado a las elecciones locales (arts. 192 - 289). Sorprende su gran extensión, ya que con sus 326 páginas<sup>3006</sup> este nuevo código regula de manera más que detallada todos y cada uno de los aspectos electorales para cada uno de los distintos comicios, dificultando a menudo su comprensión y eficaz aplicación por los funcionarios electorales<sup>3007</sup>.

Múltiples son los aspectos que introdujo el código electoral, tales como: a) la eliminación para las elecciones parlamentarias de los controvertidos distritos uninominales; b) el establecimiento de listas abiertas de partido, permitiendo que el candidato electoral pudiese ascender en el listado del partido siempre que obtuviese un mayor apoyo de los electores (sólo para las elecciones parlamentarias y locales); c) la introducción de una cuota de género inclusiva en las listas de candidatos; d) la revisión de las sanciones por delitos electorales; e) la eliminación de la obligación de votar en el lugar de inscripción en el censo, facilitando el cambio de domicilio electoral y favoreciendo la participación de determinados ciudadanos (migrantes económicos y los desplazados internos); f) la protección de las personas con discapacidad; y g) la eliminación de la residencia como requisito para el sufragio pasivo en las elecciones locales.

A pesar de su adopción en diciembre de 2019, el nuevo código electoral fue enmendado en julio de 2020 para tratar las deficiencias derivadas de su rápida adopción, pero estos cambios también alteraron otros elementos fundamentales del sistema electoral influenciados por intereses políticos. Estos cambios reforzaron el uso de las nuevas tecnologías de la información en materia electoral, permitieron la presentación electrónica de documentos a la hora de inscribir a candidatos y a observadores, incluyeron nuevas disposiciones para garantizar la contratación pública, descentralizaron las operaciones de la CEC para fortalecer sus delegaciones regionales y locales, reforzaron el acceso de los votantes con discapacidad y la independencia de la CEC eliminando el

---

<sup>3006</sup> Es importante destacar que el formato de cada hoja es DIN-A4. La traducción oficiosa ha sido facilitada por cortesía de ODIHR e IFES Ucrania.

<sup>3007</sup> La dificultad radica no sólo en la técnica legislativa sino también en el nivel de detalle utilizado por el legislador a la hora de redactar el código electoral. A modo de ejemplo destacamos que un procedimiento concreto característico de cualquier comicio se encuentra regulado en diferentes artículos del código electoral en función del proceso electoral del que se trate, a pesar de contar con elementos comunes. Por ejemplo, el procedimiento de impresión de las papeletas electorales está regulado en el art. 114 del código electoral en caso de que se trate de elecciones presidenciales; en el art. 169 en caso de tratarse de elecciones parlamentarias; y en el art. 242 en el caso de las elecciones locales. De la misma manera, el nombramiento e inscripción de los candidatos electorales se encuentra regulado en el código electoral en tres artículos distintos: para la elección presidencial (arts. 98-105), en la elección parlamentaria (arts. 154-160) y en las elecciones locales (arts. 216-232). De la misma manera, el art. 96 recoge de manera extremadamente detallada, y sin interés aparente para el funcionario de mesa de un colegio electoral, el procedimiento a seguir para la creación y uso de un fondo electoral, fijando el plazo para que los partidos políticos presenten sus cuentas (rendimientos financieros de sus ingresos y gastos). El código también fija la horquilla de electores con la que debía contar un colegio electoral (entre 20 y 2500), clasificando los colegios electorales como: colegios pequeños (con un número de votantes inferior a 500 personas), de tamaño mediano (con un número de votantes entre 500 y 1500 personas) o grandes (entre 1500 y 2500 personas). El código electoral determinó igualmente la superficie mínima del local destinado a la votación en un colegio electoral pequeño (superior a 50m<sup>2</sup>), de un colegio electoral clasificado como de tamaño medio (superior a 75m<sup>2</sup>), y de un colegio electoral de tamaño grande (superior a 90m<sup>2</sup>). Para mayor información véase: OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., art. 62.3.

voto de desconfianza del parlamento para destituir a la CEC en caso de que ésta contara con el apoyo de una mayoría de dos tercios de los diputados, tal y como sucediera en septiembre 2019<sup>3008</sup>.

El nuevo Código Electoral no abordó una serie de RE identificadas por las MOEs, como el nombramiento y reemplazo de miembros de la comisión electoral; la transparencia y claridad de los mecanismos de resolución de disputas; la supervisión de la financiación de las campañas; y la normativa de los medios. La ley tampoco garantizó la integridad de los elementos clave del proceso electoral, incluida una delimitación de los distritos electorales; el nombramiento de los candidatos; el conteo y la tabulación, lo que no garantizó la integridad de algunos de los componentes esenciales del proceso electoral<sup>3009</sup> y requirió aclaraciones de la CEC que en ocasiones fueron contradictorias.

A pesar de un alto el fuego en vigor durante cinco años, la situación en el este de Ucrania siguió siendo tensa y volátil, caracterizada por ataques continuos a las libertades fundamentales<sup>3010</sup>. En agosto de 2020, y contra todo pronóstico, la CEC anunció que no se celebrarían elecciones locales en 18 comunidades territoriales de las provincias de Donetsk y Lugansk privando del derecho de voto a un gran número de electores. Sorprende dicha decisión tomada sin unos criterios transparentes socavando la confianza de la población en el proceso electoral pues esas mismas comunidades sí que pudieron ejercer su derecho de voto en las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas apenas un año antes, en 2019. En este sentido, puede afirmarse que el marco legal ucraniano no brinda las garantías suficientes para ejercer el derecho de sufragio activo y tampoco respeta las limitaciones constitucionales relativas a la derogación, lo que generó preocupación pública sobre la legitimidad de las decisiones<sup>3011</sup>.

Es importante tener en cuenta que, a pesar de que, desde un punto de vista legislativo, se hayan introducido las diferentes RE identificadas por los observadores electorales en la legislación nacional, dicha inclusión no implicaría una aplicación directa de la legislación en los diferentes comicios debido a los diferentes intereses políticos en juego. Estos no hacen sino manchar la reputación de las instituciones encargadas de la organización de las elecciones.

En el informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, los observadores electorales recomendaron, en primer lugar, consolidar en un único texto todas las leyes electorales

---

<sup>3008</sup> Tras las elecciones parlamentarias de septiembre de 2019, la anterior CEC fue destituida antes de la finalización de su mandato.

<sup>3009</sup> ODIHR, *Statement of preliminary findings and conclusions, Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*, Limited Election Observation Mission, Preliminary Conclusions, p. 1.

<sup>3010</sup> Véase: UN Office of the High Commissioner for Human rights reports on Ukraine. Disponible en: [www.ohchr.org/EN/Countries](http://www.ohchr.org/EN/Countries)

<sup>3011</sup> El artículo 4.1 PIDCP permite la derogación de los derechos humanos “En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”; el párrafo 25.1 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 exige que las medidas de derogación de tales obligaciones [internacionales de derechos humanos] deben adoptarse en estricta conformidad con los requisitos de procedimiento estipulados en esos instrumentos; véase también el artículo 15 del CEDH de 1950.

que en aquel entonces se encontraban separadas; en segundo lugar, permitir que se presentaran a las elecciones los candidatos independientes hasta entonces imposibilitados<sup>3012</sup> y finalmente eliminar el requisito del 50% para considerar como válidas unas elecciones así como la posibilidad de votar “contra todos”<sup>3013</sup>. Todas estas RE fueron tenidas en cuenta por el legislador, de tal manera que puede considerarse que dichas recomendaciones fueron cumplidas en su totalidad.

En los informes electorales de las elecciones presidenciales de 2010<sup>3014</sup>, las elecciones presidenciales de 2019<sup>3015</sup> y las elecciones parlamentarias anticipadas de 2019<sup>3016</sup>, se repitió una RE consistente en modificar el marco legislativo, recomendación que se vio cumplida en su totalidad con la adopción del nuevo código electoral.

## b) Administración electoral

La estructura de la administración electoral en Ucrania es compleja, jerárquica y descentralizada. Son cuatro los niveles de la administración electoral ucraniana: la CEC, las CED, las comisiones electorales territoriales (en adelante, CET) y las Comisiones Electorales de Precinto (CEP)<sup>3017</sup>. Estas comisiones electorales son los órganos responsables de la preparación y organización de las elecciones, de garantizar el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos ucranianos y de la aplicación de la legislación electoral<sup>3018</sup>. Así pues, la CEC funciona como una comisión electoral de nivel superior, pero a diferencia de lo que sucede en las elecciones presidenciales o parlamentarias, su participación en los preparativos de las elecciones locales es limitada<sup>3019</sup>. La CED se ocupa de preparar y desarrollar las elecciones nacionales dentro de los respectivos distritos territoriales. Se crea a más tardar 18 días antes de la jornada electoral y estará compuesta por no menos de nueve personas<sup>3020</sup>. Las CET son directamente responsables de las elecciones locales. Las CEP son responsables de preparar y llevar a cabo las elecciones nacionales y locales dentro de los respectivos distritos electorales. Así pues, las PEC administran los 29.084 colegios

---

<sup>3012</sup> Esto es contrario al párrafo 7.5 del Documento de Copenhague de 1990 que determina que 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.

<sup>3013</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, §§ 1, 2, 3, 4.

<sup>3014</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, Warsaw, 28 April 2010, Recommendations, § 1; PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine (17 January 2010)*, Doc. 12132, 25 January 2010, p. 8.

<sup>3015</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 1; PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019)*, Doc. 14896, 23 May 2019, p. 10.

<sup>3016</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §2.

<sup>3017</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 32.2.

<sup>3018</sup> Ibid., Article 33.

<sup>3019</sup> Compuesta por 17 miembros nombrados por el parlamento por un mandato de siete años, la composición actual de la CEC se estableció en octubre de 2019.

<sup>3020</sup> Ibid., Article 85.

electorales, llevan a cabo el escrutinio en los colegios electorales y envían los protocolos de resultados a las CET. El número de miembros de la PEC depende del número de votantes asignados al recinto electoral.

No deja de llamar la atención el nivel de regulación máximo y detallado de la impresión y entrega de las papeletas electorales en el código electoral y su procedimiento de impresión para cada uno de los diferentes comicios<sup>3021</sup>.

Los observadores electorales identificaron una batería de diecinueve RE en el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2006. La primera RE, consistente en la armonización de las diferentes leyes relacionadas con las elecciones<sup>3022</sup>, se cumplió en su totalidad con la adopción del nuevo código electoral. La participación de los candidatos independientes en las elecciones fue otra RE<sup>3023</sup>, que se vio cumplida en su totalidad con el nuevo código electoral<sup>3024</sup>. Los observadores electorales también solicitaron que, para determinar el resultado de cualquier elección, se tuvieran en cuenta sólo los votos válidos, ya que los votos nulos y los votos “contra todos” no expresaban ninguna opción<sup>3025</sup>. Si bien esta recomendación no fue introducida *ad litteram* por el legislador en el código electoral, constatamos que, a efectos prácticos, dicha recomendación fue tenida en cuenta de manera indirecta en la legislación, pues el código electoral describió minuciosamente el procedimiento de organización del voto y su recuento en el colegio electoral, especificando los votos que debían considerarse como válidos y cuáles como inválidos<sup>3026</sup>. Puede entonces considerarse como cumplida parcialmente. La publicación de los datos de los protocolos de la PEC en la página web de la CEC<sup>3027</sup> fue otra RE, ahora sí cumplida en su totalidad<sup>3028</sup>. Mejorar el procedimiento a la hora de recibir los protocolos del CEP a nivel del CED fue otra RE<sup>3029</sup> que se cumplió en su totalidad, ya que el nuevo código electoral incluyó diversos artículos que explican

<sup>3021</sup>El procedimiento de impresión de las papeletas electorales se encuentra regulado en: el art. 114 para las elecciones presidenciales, en el art. 169 para las elecciones parlamentarias, y en el art. 242 para las elecciones locales. Si bien la CEC determina la forma, el color y el texto de las papeletas para las elecciones presidenciales y parlamentarias (arts. 86.2.10, 143.2.12), las CET aprueban el texto y las características de seguridad de las papeletas utilizadas en las elecciones locales. El envío de las papeletas desde la imprenta y su entrega a la comisión electoral respectiva también está regulado minuciosamente y están sujetos a unas reglas muy estrictas (arts. 115, 242). Si bien las papeletas llegan al colegio electoral en forma de folleto, cada papeleta tiene una matriz de control que debe retirar el comisario del colegio electoral cuando le hace entrega de la papeleta al elector.

<sup>3022</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, Warsaw, 23 June 2006, Recommendations, § 1.

<sup>3023</sup> Ibid., Recommendations, § 4.

<sup>3024</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 103.

<sup>3025</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 5; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, Doc. 10878, 8 April 2006, § 20.

<sup>3026</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 120.

<sup>3027</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 6; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., § 25.

<sup>3028</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 124.4, 126.5, 127.2, 47.

<sup>3029</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 9; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., § 20-25.



minuciosamente y con todo lujo de detalles tanto las facultades de la CED con respecto a la preparación y realización de las elecciones como el procedimiento de transporte y entrega de los documentos electorales a la CED<sup>3030</sup>. A petición de los observadores electorales<sup>3031</sup>, la designación de los partidos en la formación de las CED y las CEP se mejoró parcialmente con el nuevo código electoral, ya que para cada elección (presidencial, parlamentaria y local) el código estableció el método de designación. A modo de ejemplo, en las elecciones a la presidencia de Ucrania, son los candidatos los que tienen derecho a nombrar los miembros de la CED (no más de un candidato para cada comisión electoral)<sup>3032</sup>. El aforo de los colegios electorales para garantizar un ejercicio fluido del derecho de voto y evitar el hacinamiento fue otro aspecto destacado en los informes electorales y regulado en la legislación de forma completa<sup>3033</sup>.

Para hacer frente a los problemas de la CEP a la hora de cumplimentar los resultados en los protocolos, los observadores identificaron la imperiosa necesidad de formar al personal de las comisiones electorales en todos aquellos aspectos relacionados con la organización del proceso electoral<sup>3034</sup>, aspecto éste tomado en consideración en el nuevo código electoral como una de las facultades de la CED así como una de las facultades de la CET a la hora de preparar las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales<sup>3035</sup>. Podemos constatar que dicha necesidad fue recogida en su totalidad en el código electoral. Otras dos RE del informe electoral de 2006 alentaron a las autoridades a adoptar un censo electoral unificado y centralizado basado en los datos del registro civil y mantenido por una oficina separada<sup>3036</sup>, aspecto éste que se cumplió en su totalidad con el establecimiento del Registro Estatal de Votantes (SVR, por sus siglas en inglés), actualizado una vez al mes y bajo la administración de la CEC<sup>3037</sup>. Apreciamos que el informe electoral de la OSCE/ODIHR incluyó estas recomendaciones bajo una temática electoral equivocada (Administración electoral) aunque debido a su naturaleza debería haberlas introducido bajo la temática dedicada al censo electoral. Un análisis más detallado se dará más adelante a estas RE, ya que ambas se repitieron en las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007.

---

<sup>3030</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 87, 123.

<sup>3031</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 10; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., § 19.

<sup>3032</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 85.2.

<sup>3033</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 11.

<sup>3034</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 12, 17; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine (30 September 2007)*, Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, § 8; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, Doc. 10878, 8 April 2006, Appendix 4.

<sup>3035</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 87.1.6, 144.1.12, 206.2.3.

<sup>3036</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 13, 14.

<sup>3037</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 39.

La fecha límite de impresión de las papeletas electorales fue otra RE que hicieron los observadores<sup>3038</sup>. Aunque el código electoral no recoge explícitamente una fecha concreta de impresión, la extensa y detallada regulación de la impresión y entrega de las papeletas a las distintas comisiones electorales sí permite tomar conocimiento de los plazos mínimos de impresión. Se aprecia, pues, un cumplimiento parcial de esta RE. Por otro lado, el código electoral introdujo en su articulado la producción y difusión, en los canales nacionales de radio y televisión, de programas de información para los electores sobre los principios y el procedimiento de votación<sup>3039</sup>, cumpliendo así totalmente con la RE manifestada por los observadores electorales<sup>3040</sup>. Además, la información a los votantes sobre los diferentes candidatos electorales fue otro aspecto en el que los observadores insistieron, concretamente que en cada CEP hubiese un único poster informativo sobre los diferentes partidos presentes en la papeleta electoral y que no se imprimiesen carteles de manera separada por cada uno de los candidatos de los diferentes partidos<sup>3041</sup>. De esta manera, se facilitaría la información al votante y evitaría posibles confusiones. Sobre este aspecto, y dando un cumplimiento parcial, el nuevo código electoral introdujo una disposición relativa al equipamiento de los locales de votación según la cual la CED debía colocar unos carteles que explicasen el procedimiento de voto y la responsabilidad incurrida en caso de violación de la legislación electoral, así como otros carteles informativos de los candidatos por orden alfabético, siguiendo el mismo orden en el que aparecían en las papeletas electorales<sup>3042</sup>. Los observadores también desaconsejaron el uso de recursos administrativos en las elecciones mediante la formación de los funcionarios públicos al respecto<sup>3043</sup>, RE conseguida parcialmente tal y como evaluara la ODIHR<sup>3044</sup>.

Otra de las recomendaciones señaladas en las elecciones municipales de 2006, y cumplida totalmente<sup>3045</sup>, consistió en ofrecer formación a los miembros de la comisión electoral. Así pues, según confirmó el informe electoral del Congreso, se organizaron programas de capacitación para todas las comisiones electorales, bajo la coordinación de la CEC<sup>3046</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, el número de recomendaciones de esta temática electoral se redujo a ocho. La primera RE, consistente en la simplificación del

---

<sup>3038</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 15.

<sup>3039</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 82.2.6.

<sup>3040</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 18; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine (30 September 2007)*, op. cit., Recommendations, § 10.

<sup>3041</sup> *Ibid.*, § 19.

<sup>3042</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 116.

<sup>3043</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 21.

<sup>3044</sup> ODIHR, *Electoral Recommendations Database*. Disponible en : <https://paragraph25.odihr.pl/>

<sup>3045</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., art. 87.1.6, 144.1.12 (CED), art. 206.2.3 (CET).

<sup>3046</sup> Le Congrès, *Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, 15 octobre 2014, §55.

proceso de nombramiento de los miembros de las CEP<sup>3047</sup>, se cumplió parcialmente, ya que, si bien el nuevo código electoral estableció de forma excesivamente detallada el proceso de nombramiento de dichos miembros (tanto en CEPs ordinarias y especiales como en las ubicadas en el extranjero)<sup>3048</sup>, esta regulación no simplificó el proceso, aunque proporcionó una seguridad jurídica que según los observadores electorales no existía con anterioridad. Los observadores también recomendaron, por un lado, aumentar la indemnización a los miembros de la CEP para disminuir el pago que hacen los partidos a sus afiliados con cargo al presupuesto del partido<sup>3049</sup>. Esta RE se cumplió de manera parcial ya que, si bien el código no estipula la cantidad que deben recibir los miembros del CEP por su trabajo, sí que recoge que el trabajo de los miembros de las comisiones electorales deba remunerarse<sup>3050</sup>. Por otro lado, recomendaron la creación de una normativa sobre los miembros de la CEP<sup>3051</sup>. Esta RE fue cumplida en su totalidad, ya que el código reguló el mandato de los miembros de la CEP tanto para las elecciones a presidente, a diputado y elecciones locales<sup>3052</sup>.

El voto a distancia fue otra RE señalada por los observadores electorales, que apoyaban esta modalidad siempre que existieran las garantías suficientes para evitar cualquier abuso y la privación del derecho a voto a determinadas categorías de electores<sup>3053</sup>. Lo cierto es que el legislador incluyó esta posibilidad de voto para cada uno de los diferentes comicios (presidenciales, parlamentario y locales)<sup>3054</sup> pudiéndose considerar esta RE como cumplida en su totalidad. Los plazos para la entrega de resultados electorales de la CEP a la CED, y de ésta a la CEC, fue otra recomendación indicada por los observadores<sup>3055</sup> que se cumplió de manera parcial, ya que el código recoge el procedimiento de transporte y entrega de documentos electorales a la CED, así como el procedimiento para la recepción y consideración de documentos de las CEP por la CED<sup>3056</sup>. En estos comicios también se reiteraron las RE relativas a la capacitación de los miembros de las comisiones electorales y a los programas de educación e información a los votantes, cuya explicación ya ha sido facilitada con anterioridad<sup>3057</sup>.

---

<sup>3047</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, § 5.

<sup>3048</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 85, 141, 142.

<sup>3049</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), op. cit., Recommendations, § 6.

<sup>3050</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 91.5.

<sup>3051</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), op. cit., Recommendations, § 7.

<sup>3052</sup> Ibid., Article 88, 145, 207.

<sup>3053</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), op. cit., Recommendations, § 9.

<sup>3054</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 119.5, 119.17 (elecciones a presidente); 174.3.2, 174.18 (elecciones a diputado); 249.3.2, 249.5 (elecciones locales).

<sup>3055</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), op. cit., Recommendations, § 11; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 13.

<sup>3056</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 123, 124.

<sup>3057</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), op. cit., Recommendations, § 10.

Por cuanto hace a las elecciones presidenciales de 2010, los observadores electorales destacaron siete RE. En primer lugar, solicitaron profesionalismo, transparencia e independencia de los miembros de las comisiones electorales<sup>3058</sup>, RE que se cumplió íntegramente, ya que el nuevo código introdujo la transparencia como un principio básico del proceso electoral y la independencia e imparcialidad como parte del estatuto de un miembro de una comisión electoral<sup>3059</sup>. A continuación, solicitaron mayor formación para los miembros de las comisiones electorales; la creación de programas de información y educación para los votantes; y el establecimiento de pautas claras y definidas para aquellas entidades que ayudasen a las comisiones electorales<sup>3060</sup>. Con un cumplimiento parcial, destacamos el rol de los órganos ejecutivos estatales que prestan su apoyo durante el proceso electoral. El nuevo código electoral fijó la tarea que debían desempeñar cada uno de los diferentes órganos, no sin antes establecer el marco de funcionamiento de los mismos. Así pues, estos deberán organizar su trabajo durante el proceso electoral, incluso durante los fines de semana y durante la jornada electoral, para proteger no sólo los locales de la comisión electoral, sino también las papeletas de votación y otros documentos electorales, así como recibirlos documentos relacionados con la preparación y realización de las elecciones, las quejas y recursos, o las transferencias de pagos<sup>3061</sup>. Algunos ejemplos de estos órganos que aparecen regulados en el nuevo código electoral son: los organismos de mantenimiento; el Servicio de seguridad y el Servicio estatal de comunicaciones especiales y protección de la información, o el ministerio fiscal<sup>3062</sup>. Finalmente, los observadores electorales también insistieron en la necesidad de que la CEC hiciera públicos sus datos, RE ésta que se cumplió íntegramente mediante la inclusión en el nuevo código de varias disposiciones, según las cuales todas las decisiones de la CEC debían publicarse de manera inmediata en su página web oficial con la finalidad de visualizar, copiar imprimir y efectuar un procesamiento automatizado de la información, así como otra disposición que estableció que, a más tardar el quinto día del proceso electoral, la CEC debía publicar en su página web oficial una lista de los colegios electorales indicando los distritos electorales territoriales a los que pertenecían<sup>3063</sup>. Dos RE quedaron sin seguimiento<sup>3064</sup>.

---

<sup>3058</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, § 11.

<sup>3059</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 21.1.5, 38.

<sup>3060</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, § 13, 14, 15; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 10.*

<sup>3061</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 14.

<sup>3062</sup> *Ibid.*, 58.3, 110, 123.

<sup>3063</sup> *Ibid.*, Article 23.4, 82.1.

<sup>3064</sup> Principalmente RE anunciadas por los observadores y consistentes en evitar bloqueos en la toma de decisiones en las diferentes comisiones electorales. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations §§9, 12.

Si bien la MOE/Congreso fue permisiva y concluyó que las elecciones locales de 2006 se habían ajustado a las normas electorales internacionales<sup>3065</sup>, en las elecciones locales de 2010 hubo un cambio drástico de postura, ya que el informe electoral determinó que los comicios no cumplieron las normas internacionales, más concretamente “*no cumplieron plenamente los criterios europeos de equidad, transparencia y organización profesional de las elecciones*”<sup>3066</sup>. Aunque sorprenda ver esta actitud tan negativa, debe recordarse que los comicios de 2006 fueron los terceros celebrados en el país desde su independencia y que el Congreso intentó motivar a las autoridades para que efectuaran los cambios necesarios. Destaca la opinión facilitada por la jefe de misión del Comité de las Regiones que subrayó la larga cola que tuvieron que hacer los votantes para ejercer su derecho de sufragio debida “al largo y extremado proceso por el que los electores debían rellenar entre 5 y 8 papeletas electorales”. Así pues, el Congreso aceptó de buen grado que por primera vez las elecciones locales se celebraran por separado a las elecciones parlamentarias, tal y como ya recomendara en su Recomendación 192(2006)<sup>3067</sup>. El cumplimiento de esta recomendación fue recogido tanto en la Recomendación 303(2011)<sup>3068</sup> como en el informe electoral de los comicios de 2010<sup>3069</sup>. La necesidad de que se examinara el calendario electoral a la hora de debatir cuestiones de fondo en materia de democracia local fue otra de las recomendaciones parcialmente tenidas en cuenta por Ucrania, ya que “la amplia consulta en la previsión de reformas descentralizadas fue más prometedor”<sup>3070</sup>. Una vez más, se recomendó a la administración electoral que llevara a cabo formación para todos los miembros de las comisiones electorales<sup>3071</sup>, aspecto que se implementó íntegramente a través de “los programas de capacitación para todas las comisiones electorales, bajo la coordinación de la CEC”<sup>3072</sup>. Los observadores también solicitaron que, a la hora de imprimir y editar las papeletas electorales, el orden de los candidatos en la papeleta se hiciera por sorteo, aspecto totalmente tenido en cuenta por las autoridades locales, ya que las listas de partidos políticos y candidatos que aparecieron en las papeletas de los siguientes comicios se elaboraron mediante sorteo con la única finalidad de evitar cualquier influencia política indebida en el orden de comparecencia de partidos y candidatos<sup>3073</sup>. Otra recomendación que merece la pena destacar por su cumplimiento parcial es el sometimiento de cualquier reforma legislativa en materia local a la CdV como sucedió en 2015 cuando el grupo de trabajo de la Comisión Constitucional solicitó a la CdV en junio de 2015 un dictamen jurídico sobre las enmiendas a la constitución de Ucrania relativas a la estructura territorial y a la administración

<sup>3065</sup>“The 26 March parliamentary elections were conducted basically in line with OSCE Commitments, Council of Europe commitments and other international standards for democratic elections”. Para mayor información véase: The Congress, *Local and regional elections in Ukraine observed on 26th March 2006*, Preliminary statement.

<sup>3066</sup> The Congress, *Local elections in Ukraine (31 October 2010)*, CG(20)7, 2 March 2011, Appendix V, Press Release “Congress calls on Ukraine for urgent improvement of electoral legislation”.

<sup>3067</sup> Congrès es pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 192 sur les élections locales et régionales en Ukraine (observées le 26 mars 2006)*, 1er juin 2006, § 6.b).

<sup>3068</sup> Le Congrès, *Recommandation 303 (2011)1, Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, § 6.

<sup>3069</sup> Le Congrès, *Élections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, Rapport CG(20)7, op. cit., § 64.

<sup>3070</sup> Le Congrès, *Le Congrès, Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, op.cit., §55.

<sup>3071</sup> The Congress, *Local elections in Ukraine (31 October 2010)*, CG(20)7, op. cit., Appendix V.

<sup>3072</sup> *Ibid.*, § 55.

<sup>3073</sup> Le Congrès, *Le Congrès, Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, op.cit., § 55.

local con vistas a la descentralización<sup>3074</sup>. Otras recomendaciones quedaron sin cumplimiento aparente, principalmente: el no adoptar nueva legislación, ni modificar la existente, durante el año que precede a una elección; la representación equilibrada de las fuerzas políticas en las comisiones electorales; permitir a los candidatos independientes participar en elecciones locales; limitar el voto a domicilio sólo para casos justificados; efectuar cambios legislativos para un procedimiento de escrutinio más rápido; y la publicación de los resultados electorales en un plazo razonable.

Son dos las únicas OIGs que han unido sus esfuerzos para observar los comicios locales y regionales de manera conjunta y bajo un mismo enfoque por medio de la configuración de una MOEI: el CdE por medio del Congreso y la UE gracias a su CdR. Si bien en el marco de esta MOEI, es el Congreso el que se ocupa de efectuar toda la logística necesaria para poder desarrollar esta tarea, sus informes electorales no reflejan en absoluto todo su potencial como único órgano internacional encargado de la promoción y seguimiento técnico y político de la autonomía local. El CdR, sin embargo, sí que saca partido a su participación en las MOEI destacando, por ejemplo, en este caso, que “la jornada electoral puso de manifiesto los puntos débiles de la nueva legislación electoral, aprobada apenas tres meses antes de las elecciones locales”. Ambas declaraciones permiten afirmar que la observación de la participación política a nivel regional es un elemento esencial para evaluar la democracia a nivel local y regional, y contribuye al mantenimiento de un gobierno democrático.

Fue en el marco de las elecciones parlamentarias de 2012 que los observadores recomendaron que se armonizara la ley electoral debido a la multiplicidad de normas existentes en Ucrania en relación con las elecciones (entre otras, la ley sobre la CEC, el código penal y el código de procedimiento administrativo)<sup>3075</sup>. La entrada en vigor del nuevo código electoral de 2019 cumplió con creces las expectativas de esta RE. Los observadores también recomendaron que la labor de las comisiones electorales se rigiera por los principios de transparencia, imparcialidad e independencia y que las sesiones de las comisiones electorales fuesen públicas<sup>3076</sup>. Es grato constatar que esta RE se cumplió en su totalidad porque el código electoral reguló la transparencia como un principio básico del proceso electoral, la imparcialidad como parte del estatuto de un miembro de una comisión electoral<sup>3077</sup> y también precisó cómo debía asegurarse la independencia de la CEC<sup>3078</sup>. Este

---

<sup>3074</sup> Conseil de l'Europe/Commission de Venise, CDL-AD(2015)028-f, *Avis sur les amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant la structure territoriale et l'administration locale proposés par le Groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juin 2015*, Avis n° 803/2015, 26 octobre 2015 ; Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the Law on Amendments to the Legislation concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils in Ukraine*, CDL-AD(2007)018, 05/06/2007.

<sup>3075</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 1; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, § 2.

<sup>3076</sup> Ibid., § 2; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (28 October 2012)*, Doc. 13070, 29 November 2012, §47.

<sup>3077</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 21, 38.

<sup>3078</sup> Ibid., Capítulo XXXXII, Disposiciones finales y transitorias, 3.

cumplimiento es acorde a las peticiones de transparencia incluidas en un dictamen de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>3079</sup>. Además, el código electoral estableció la publicidad y la transparencia del proceso electoral como los principios rectores del proceso, asegurándose de que durante las elecciones se mantuviese informado a los votantes de la composición y la localización y calendario de las comisiones electorales<sup>3080</sup>. Esta RE va en consonancia con otra que encomendó la emisión de resoluciones de la CEC de manera oportuna para que se aplicaran correctamente. Otro aspecto importante que pone fin a la práctica anterior hace referencia a la invalidación de los resultados electorales y al recuento<sup>3081</sup>. En este sentido, los observadores ya señalaron que se revisara la invalidación de los resultados de la CEP en caso de que no se admitieran observadores y que se eliminara el umbral de violación del 10%. Según la legislación anterior, la CEP podía declarar inválidos los resultados en un colegio electoral siempre que se hubiese infringido la ley y no se pudiera determinar la voluntad de los electores. Si bien el anterior art. 92 establecía tres motivos susceptibles de invalidez<sup>3082</sup>, estos motivos quedaron completamente al margen con el nuevo código electoral, ya que eran arbitrarios y difícilmente justificables. En este sentido, el nuevo código siguió un criterio consistente en invalidar los resultados si el nivel de fraude o abuso era tal que fuese imposible conocer la voluntad de los electores<sup>3083</sup> dando cumplimiento íntegro a esta recomendación.

En las elecciones parlamentarias anticipadas celebradas en 2014, los observadores identificaron sendas RE relacionadas con la formación del personal de las comisiones electorales<sup>3084</sup>. Como su cumplimiento ha sido ya analizado, no me detendré en su análisis. Sin embargo, hay un elemento adicional que destaca en una de estas recomendaciones y consiste en la posibilidad de introducir unos plazos para remplazar a los comisarios antes de la jornada electoral y poder asegurar así la estabilidad de la administración electoral y evitar una carga de trabajo suplementaria para la CEC y la CED. Esta recomendación obedece a que, durante estas elecciones, y tras el nombramiento inicial de los miembros de la CED, se produjo un gran número de remplazos de los comisarios que

---

<sup>3079</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 34-36.

<sup>3080</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 23.

<sup>3081</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 11; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (28 October 2012)*, Doc. 13070, 29 November 2012, §47.

<sup>3082</sup> Los motivos eran los siguientes: 1) que hubiese más de un 10% de votos ilegales que de votos totales (es decir, el voto de quienes no tienen derecho a votar o voto múltiple); 2) que los votos procedentes de urnas dañadas o destruidas fuese superior al 20% de los votos emitidos por los electores; 3. que el número de papeletas de las urnas superase en más del 10% el número de electores que votaron. Para mayor información véase: Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 90.

<sup>3083</sup> El Código de buenas prácticas en materia electoral (CDL-AD(2002)023-rev) establece que a instancia de recurso se pueda anular el escrutinio siempre que una irregularidad haya podido influenciar el resultado (II.3.3.e).

<sup>3084</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., Recommendations, § 9, 10.

aumentó la carga de trabajo y afectó negativamente la estabilidad, la eficiencia y el trabajo general de las CED. A pesar de repetirse en el informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas<sup>3085</sup> y presidenciales<sup>3086</sup> de 2019, esta RE no encontró acomodo en el nuevo código electoral, pero éste sí que introdujo una disposición por la que los miembros de las comisiones electorales debían permanecer en el cargo hasta que se constituyera una nueva comisión electoral<sup>3087</sup>. Si bien pudiera considerarse que el legislador intentó asegurar, aunque de manera muy liviana, el buen funcionamiento de la comisión electoral hasta su constitución efectiva, merece poner de relieve que la no inclusión de mayores salvaguardas en el código electoral ucraniano a este respecto es una señal para que los partidos políticos puedan seguir introduciendo a su antojo a sus miembros remplazantes, aspecto éste que afecta negativamente la independencia e imparcialidad del proceso y pone en tela de juicio el procedimiento en sí. En un país como Ucrania donde el más mínimo simple acto -como la entrega de material electoral- necesita más de cinco páginas de un código para evitar cualquier recelo y conducta no apropiada, el no introducir mayores garantías en una disposición legal induce al lector a imaginar que obedece a la posibilidad de ofrecer una salida de escape a los partidos políticos para eludir la ley.

Conviene no olvidar que se ofreció a los candidatos electorales la posibilidad de corregir los errores técnicos e inexactitudes de los documentos que sometieron para poder registrarse como candidatos. Ésta fue una de las RE recogida en el informe del CdE relativo a las elecciones locales de 2006, y cuyo resultado parcial se puede apreciar en la Recomendación 303 (2011) del Congreso<sup>3088</sup> y un resultado total en el informe electoral de la OSCE/ODIHR de 2014<sup>3089</sup>. La publicación oficial de los resultados de las elecciones en un plazo razonable fue otro de los motivos constantes de preocupación de los ciudadanos ucranianos durante los comicios. De conformidad con RE anteriores del Congreso, la CEC empezó a publicar desde las elecciones locales y presidenciales de 2014 todas las cifras de los protocolos de la CEP, incluido el número de votantes registrados y de papeletas no utilizadas, dando así tanto a los candidatos como a los observadores la posibilidad de cotejar todas las cifras con las copias de los protocolos obtenidos en los colegios electorales durante la jornada electoral. Esto no hizo sino aumentar la transparencia en el proceso de tabulación de los resultados y crear una mayor confianza del proceso en la ciudadanía. Esta situación va de suyo con el párrafo 19 del Observación General 34 al art. 19 PIDCP que hace referencia a dar efecto al derecho de acceso a la información afirmando que los “los Estados parte deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del

---

<sup>3085</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, § 4.

<sup>3086</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 9; PACE, Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019), Doc. 14896, 23 May 2019, p. 8.*

<sup>3087</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 33.8.

<sup>3088</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 303 (2011) Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, §8.

<sup>3089</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Early Presidential Elections in Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., p. 16.



gobierno que sea de interés público”<sup>3090</sup>. De esta manera, los Estados muestran sus esfuerzos a la hora de asegurar el acceso efectivo y práctico a la información. Ésta puede considerarse como una recomendación cumplida en su totalidad, ya que se produjo tanto en las elecciones presidenciales como en las elecciones locales.

Merece destacarse que los comicios locales anticipados de 2014 sirvieron para poner en práctica el cumplimiento de muchas de las RE anteriores<sup>3091</sup>. De las múltiples recomendaciones recogidas, sólo una de las ocho fue considerada cumplida de manera parcial, en particular la relativa a la publicación oficial de los resultados de las elecciones en un plazo razonable. Esta RE es conforme a la normativa internacional<sup>3092</sup> según la cual los Estados deben informar públicamente de aspectos de interés público.

Fueron tres las OIGs que observaron las elecciones locales de 2015: el Congreso, la OSCE/ODIHR y el PE. La buena organización de los comicios por parte de la CEC fue el telón de fondo destacado por cada uno de los jefes de misión de cada OIG. Los observadores políticos destacaron que las elecciones “cumplieron en general con las normas aceptadas internacionalmente” y “marcaron un nuevo paso hacia la consolidación democrática”<sup>3093</sup>. De igual manera, los observadores subrayaron que las elecciones locales eran “el punto de partida de la descentralización y de la reforma territorial en Ucrania”, incitando a las autoridades a “revisar la legislación electoral para reflejar mejor la voluntad de la población y permitir candidaturas independientes”<sup>3094</sup>. Por su parte, los observadores técnicos se centraron en aspectos más jurídicos, destacando “la necesidad urgente de una legislación electoral uniforme y coherente, así como de disposiciones que limiten la influencia del dinero y los intereses creados tanto en el proceso electoral como en los medios de comunicación”<sup>3095</sup>. Los observadores recomendaron por un lado, que se mejorara la papeleta electoral, concretamente su diseño, y por otro lado, que se revisara el procedimiento en vigor para el nombramiento y la destitución de los miembros de los órganos electorales para evitar la corrupción y finalmente la revisión del marco jurídico de las elecciones<sup>3096</sup>. El cumplimiento íntegro de estas RE ya ha sido analizado con anterioridad y por ello no me detendré en su análisis. En relación con esta temática electoral, los informes electorales de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2019 reiteraron las RE señaladas con anterioridad, en particular la formación de los miembros de las CED y CEP, la necesidad de informar a los electores del proceso por medio de

---

<sup>3090</sup> Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *Observación general N° 34*, “art. 19: Libertad de opinión y libertad de expresión”, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011,

<sup>3091</sup> Para mayor información, véase el análisis de las RE de elecciones locales de 2010.

<sup>3092</sup> Cfr., § 19 del Comentario Gral. 34 al art. 19 PIDCP.

<sup>3093</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*, op. cit., Press release (Declaración de Andrej Plenковиć, jefe de la delegación del PE).

<sup>3094</sup> Ibid., Declaración de Gudrun Mosler-Törnström, jefa de la delegación del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (en adelante, el Congreso).

<sup>3095</sup> Ibid., Declaración de Tana de Zulueta, Jefa de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/OIDDH.

<sup>3096</sup> The Congress, *Observation of local elections in Ukraine (25 October 2015)*, CG30(2016)07-final, 23 March 2016, § 82 to 86.

campañas y la armonización de la legislación para evitar los plazos conflictivos<sup>3097</sup>. Debido a su anterior análisis, evito redundar en el tema.

### c) Censo electoral, derecho de voto y derecho de ser eligible

Según la constitución ucraniana tienen derecho de sufragio activo los ciudadanos ucranianos mayores de 18 años, salvo aquellos incapacitados por decisión judicial debido a una discapacidad intelectual o psicosocial<sup>3098</sup>. Esta privación del derecho de voto es contraria a las obligaciones y normas internacionales<sup>3099</sup>, y así ha sido identificado en alguna RE<sup>3100</sup>. En el marco de las elecciones locales carecen del derecho de sufragio activo aquellos ciudadanos que se encuentren en activo en el servicio militar, aquellos ciudadanos que vivan en el extranjero, las personas declaradas legalmente incapacitadas por un tribunal o incluso aquellos otros ciudadanos que cumplan una pena privativa de libertad<sup>3101</sup> (requisitos *de jure*). Sorprende, sin embargo, constatar que se prive a los militares en activo de este derecho, ya que a pesar de ser militares pertenecen a una comunidad territorial.

Para que puedan ejercer su derecho de sufragio activo sin ningún tipo de obstáculo, el código electoral establece que las personas con algún tipo de discapacidad, problemas de salud o incluso las personas mayores tienen derecho a que se les proporcionen “ajustes razonables” de acuerdo con sus necesidades individuales<sup>3102</sup>. Una atención particular merecen los militares, ya que estos, con excepción de los militares de unidades militares ubicados fuera de Ucrania (y en otros casos previstos por el código electoral), ejercerán su derecho de sufragio activo en los recintos electorales regulares ubicados fuera de las unidades militares y se les otorgará una licencia mínima de 4 horas para poder votar<sup>3103</sup>. En el marco de la crisis pandémica del covid-19, y con el horizonte de las elecciones locales de octubre de 2020, una resolución adoptada por el Gabinete de Ministros estableció que las personas sujetas a cuarentena por la covid-19 o a autoconfinamiento podían solicitar el voto a domicilio presentando un certificado médico. A mayor abundamiento, el 25 de agosto de 2020, una resolución de la CEC (núm. 201) fijó los procedimientos para que las personas con movilidad reducida pudiesen inscribirse online en el censo electoral.

<sup>3097</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §4, 16, 17.

<sup>3098</sup> Verkhovna Rada of Ukraine, *Constitution of Ukraine*, 28 June 1996, art. 70.

<sup>3099</sup> Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 13 de diciembre de 2006, arts. 12 y 29; este convenio fue ratificado por Ucrania el 4 de febrero de 2010; Naciones Unidas, *Observación general Número 1 del 2014- Artículo 12: “Igual reconocimiento como persona ante la ley”*, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/11/4, pár. 48. Este comité establece que “la capacidad de adoptar decisiones no puede justificar que se excluya a las personas con discapacidad del ejercicio [...] del derecho de voto [y] del derecho a presentarse como candidatas en las elecciones”.

<sup>3100</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §5.

<sup>3101</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 7.7

<sup>3102</sup> *Ibid.*, Article 7.9.

<sup>3103</sup> *Ibid.*, Articles 14.4, 14.5.

Es importante destacar que, por primera vez, y gracias al nuevo código electoral, los ciudadanos que hayan sido desplazados internamente y los migrantes internos (*de facto*) podrán votar en las elecciones locales donde realmente residan, lo que potencialmente puede otorgar el derecho de voto a millones de nuevos votantes a nivel local<sup>3104</sup>.

La inscripción en el censo electoral es un acto pasivo. Llamado SVR y actualizado una vez al mes, es la CEC la encargada de administrar este censo. Una resolución de la CEC adoptada en junio de 2020 simplificó el procedimiento para que los electores pudiesen cambiar su dirección electoral, ya que se eliminó el requisito de presentar un justificante para solicitar el cambio de dirección electoral. Esta resolución fue bien acogida porque facilitó el derecho de voto de unos 6 millones de desplazados internos, migrantes económicos y otros ciudadanos sin domicilio registrado. La adopción del nuevo código electoral ha traído consecuencias positivas en la inscripción en el censo electoral. Así pues, los electores pueden solicitar un cambio de dirección electoral de forma presencial o en línea utilizando una firma electrónica sin tener que proporcionar ninguna documentación como prueba de que residen en la dirección electoral elegida<sup>3105</sup>. El cambio de domicilio electoral es permanente y válido para todas las elecciones futuras. Como garantía y para evitar cambios de dirección electoral fraudulentos, los electores deben solicitar el cambio de dirección electoral antes del inicio de la inscripción de candidatos y no pueden introducir una dirección electoral diferente hasta pasado un año después del cambio. Este nuevo procedimiento se aplica también a aquellas personas sin un lugar de residencia registrado, que pueden introducir su residencia de facto como su dirección electoral permitiéndoles votar en las elecciones locales.

En las elecciones locales de 2006 los observadores electorales recomendaron mejorar la inscripción de los votantes de manera precisa y corregir los errores relativos a su inscripción, RE cumplida de manera parcial, ya que se mejoró el proceso de inscripción en el censo, tal y como informa el informe electoral del Congreso de 2010<sup>3106</sup> y la Recomendación 303(2011)<sup>3107</sup> del Congreso.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, los observadores electorales lanzaron una batería de recomendaciones relacionadas con el censo electoral, concretamente que éste estuviese unificado y centralizado; que tuviese un único programa informático capaz de evitar cualquier incompatibilidad a nivel nacional; que estuviera sujeto a una actualización regular por los organismos estatales; y que fuera conforme a la normativa internacional sobre protección de

---

<sup>3104</sup> Esto podrá constatarse en las elecciones locales de octubre de 2020.

<sup>3105</sup> *Ibid.*, Article 42.4.

<sup>3106</sup> Le Congrès, *Élections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, Rapport CG(20)7, 24 mars 2011, p. 1 ; Le Congrès, *Recommandation 303 (2011)1, Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, § 8.

<sup>3107</sup> Le Congrès, *Recommandation 303 (2011)1, Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, § 6.

datos<sup>3108</sup>. Todas estas RE se cumplieron en su totalidad con la introducción en Ucrania del SVR<sup>3109</sup>. Conviene señalar que, incluso en materia de protección de datos, Ucrania cumplió con la ratificación del Convenio 108 del CdE para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal<sup>3110</sup>. Los observadores también recomendaron que no se privase a los electores de su derecho de voto por residir en el extranjero<sup>3111</sup>, RE que se suplió de manera completa con el establecimiento de disposiciones para desarrollar el derecho de voto desde el exterior<sup>3112</sup>. Es evidente que el Estado ucraniano ha demostrado un compromiso y una voluntad política determinada para establecer un sistema eficaz de registro de la población, acometiendo de manera completa otra RE.<sup>3113</sup>

Un éxito inestimable, consecuencia de las RE de las diferentes MOEs, ha sido el establecimiento en Ucrania de un censo electoral unificado, centralizado e informatizado establecido en el marco de las elecciones presidenciales de 2010. Considerada como una de las RE repetidamente solicitada por las MOEs tanto de la OSCE como del CdE en sus informes electorales<sup>3114</sup>, vio su cumplimiento efectivo con la entrada en vigor el 1 de octubre de 2007 de la Ley sobre el registro estatal de votantes. Considerada como una recomendación cumplida de manera completa, este censo recopiló ciertos datos del elector (nombre, dirección, fecha de nacimiento, el colegio electoral asignado y el voto desde casa del elector). Anteriormente no existía un censo de carácter permanente, sino que se creaba un censo para cada elección. Por la información facilitada anteriormente sobre la SVR, la RE incluida en el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2010, solicitando que se mejorara la lista del censo<sup>3115</sup>, se vio cumplida de manera total.

Aunque en las elecciones presidenciales de 2014 los observadores recomendaron que se acortara el plazo de la impresión preliminar del censo para que los electores pudieran revisarlo y llevar a

---

<sup>3108</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine (30 September 2007)*, op. cit., Recommendations, § 13, 15, 16, 17.

<sup>3109</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 39 and on.

<sup>3110</sup> Council of Europe, *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, ETS No. 108, Strasbourg, 28/01/1981. Ucrania ratificó este convenio el 30 de septiembre de 2010.

<sup>3111</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine (30 September 2007)*, op. cit., Recommendations, § 18.

<sup>3112</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 28.3, 28.6, 31.

<sup>3113</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine (30 September 2007)*, op. cit., Recommendations, § 14.

<sup>3114</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Pre-term parliamentary elections in Ukraine (30 September 2007)*, Warsaw, 20 December 2007, p. 11-14; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, 8 April 2006, Doc. 10878, § 46; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, Warsaw, 23 June 2006, p. 10-11; PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine – Re-run second round of the election (26 December 2004)*, 13 January 2005, Doc. 10394, §§ 25-28; PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 October 2004)*, Doc. 10369, 7 December 2004, § 26; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential election in Ukraine (31 October, 21 November and 26 December 2004)*, Warsaw, 11 May 2005, p. 10, 11, 33;

<sup>3115</sup> PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine, second round (7 February 2010)*, Doc. 12178, 16 March 2010, § 46; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, § 8.

cabo los cambios oportunos, ésta RE no se incluyó de manera directa en el código electoral sino de manera indirecta. Así pues, el nuevo código introdujo una serie de artículos que permitieron al elector actualizar y modificar el censo preliminar tanto en un colegio electoral ordinario, como en uno especial, como en aquellos otros colegios ubicados en el extranjero<sup>3116</sup>.

Como consecuencia del informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2014, se adoptaron las medidas necesarias para paliar los obstáculos relacionados con la inscripción de los votantes de la península de Crimea y facilitar así su participación política<sup>3117</sup>. En este sentido, el código electoral no sólo dejó claro que los votantes de Crimea podían ejercer su derecho de sufragio<sup>3118</sup> sino que también fijó además unos colegios electorales especiales e incluyó disposiciones concretas para crear las condiciones necesarias para que se pueda votar en Crimea<sup>3119</sup>.

#### **d) Registro e inscripción de candidatos**

El nuevo código electoral incluye varios capítulos enteros dedicados al nombramiento e inscripción de candidatos para el puesto de presidente de Ucrania (Capítulo XVIII)<sup>3120</sup>, para los candidatos a diputados (Capítulo XXVIII)<sup>3121</sup> y para los candidatos a consejeros municipales (Capítulo XXXVII)<sup>3122</sup>. No deja de llamar la atención que el legislador haya redactado tres capítulos similares con leves diferencias, en lugar de establecer un único procedimiento general de nombramiento e inscripción con características particulares en función de los comicios. Esto no hace sino sobrecargar en exceso el texto legislativo.

De entrada, cabe apuntalar que no hay ningún requisito de residencia para ser candidato a un cargo local. El autonombramiento de candidatos sólo es posible para las elecciones a la alcaldía y para las elecciones al consejo en aquellas comunidades de menos de 10 000 votantes. Además, cada género debe estar representado por al menos el 40 % de los candidatos en las listas de los diferentes partidos y el 30 % en comunidades más pequeñas. El incumplimiento de la cuota de género conlleva el rechazo de toda la lista de candidatos.

El derecho de sufragio pasivo (presentarse como candidato) para el puesto de presidente de Ucrania se concede a los nacionales ucranianos que hayan cumplido 35 años el día de jornada electoral,

---

<sup>3116</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 43 to 46.

<sup>3117</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., Recommendations, § 11; PACE, *Observation of the early presidential election in Ukraine (25 May 2014)*, Doc. 13543, 23 June 2014, § 27.

<sup>3118</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 7.5

<sup>3119</sup> *Ibid.*, Articles 30.4, 33.11.

<sup>3120</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 98-105.

<sup>3121</sup> *Ibid.*, Articles 154-160.

<sup>3122</sup> *Ibid.*, Articles 216-232.

que tengan derecho a votar, que dominen el idioma del Estado, que hayan residido en Ucrania durante los últimos diez años<sup>3123</sup>, además de no ser titulares de otra nacionalidad<sup>3124</sup>. Estos requisitos van en contra de los estándares, obligaciones internacionales y las buenas prácticas<sup>3125</sup>. Por otro lado, la ley no explica en detalle cómo se evalúa el dominio del idioma del Estado por parte de un candidato, y la CEC no definió ningún criterio objetivo para hacerlo. Los candidatos que se presenten al cargo de diputado deben tener 21 años y residir en Ucrania durante los cinco años anteriores a los comicios en los que se presenta<sup>3126</sup>. A la hora de hacer referencia a los candidatos a las elecciones locales, el código electoral renvía a los requisitos establecidos en la Constitución (que se sea mayor de edad -18 años- y no ser incapaz mediante decisión judicial)<sup>3127</sup> y no tener antecedentes penales por haber cometido un delito grave, un delito contra los derechos electorales o incluso de corrupción. Sorprende este exceso de celo del legislador ucraniano con los candidatos que se presentan a las elecciones locales, requisito no aplicable al resto de comicios<sup>3128</sup>.

A pesar de las disposiciones legislativas introducidas en el código electoral, será la práctica la que determinará si los candidatos pueden, o no, inscribirse para ejercer su derecho de sufragio pasivo<sup>3129</sup>.

Una de las RE introducidas en el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2010 consistente en reducir el depósito solicitado a los candidatos<sup>3130</sup> se cumplió de manera total a la

---

<sup>3123</sup> Ibid., Article 75.

<sup>3124</sup> Ucrania no reconoce la doble nacionalidad. El artículo 4 de la Constitución ucraniana establece que "habrá una sola forma de ciudadanía". Sin embargo, con arreglo a la Ley de ciudadanía, los ciudadanos que obtengan voluntariamente otra ciudadanía no pierden automáticamente su ciudadanía ucraniana. Además, el párrafo 1 del artículo 17 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad establece que "los nacionales de un Estado Parte que posean otra nacionalidad tendrán, en el territorio del Estado Parte en que residan, los mismos derechos y deberes que los demás nacionales de ese Estado Parte". Ucrania ratificó este convenio el 21 de diciembre de 2006. Véase: Council of Europe, *European Convention on Nationality* (ETS No. 166), 6 November 1997, art. 17.1.

<sup>3125</sup> Naciones Unidas, *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos*, Observación general n. 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)), §15, HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I); Council of Europe/Venice Commission, *Código de buenas prácticas*, op.cit., §I. 1.1.c. iii-iv-v; 1990 OSCE Copenhagen Document, op. cit., § 7.3.

<sup>3126</sup> Ibid., Article 134.1.

<sup>3127</sup> Ibid., Article 193.

<sup>3128</sup> En el caso de los diputados al parlamento, el art. 134.5 código electoral establece como causa de exclusión únicamente aquellos candidatos que tengan antecedentes penales por la comisión de un delito doloso (*deliberate crime* según la versión inglesa) o de otro delito que no haya sido borrado de los antecedentes penales según estipula la ley. Nada se dice para candidato a presidente de Ucrania.

<sup>3129</sup> El informe electoral preliminar de la OSCE/ODIHR de las elecciones locales de 25 de octubre de 2020 señaló numerosos casos de denegación de la inscripción de los candidatos debido a deficiencias técnicas en los documentos, esto es, certificados sin firmar o redactados indebidamente o sin sellar, una presentación tardía de documentos, o el incumplimiento del depósito financiero. Incluso algunos candidatos alegaron que no se les notificaron oportunamente las deficiencias que podían haber sido subsanadas. Para más información véase: ODIHR, *Statement of preliminary findings and conclusions, Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*, Limited Election Observation Mission, Preliminary Conclusions, p. 13.

<sup>3130</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, §20.

luz del nuevo código electoral. Éste introdujo nuevas cantidades de depósitos financieros para los diferentes cargos políticos a puestos locales, de diputados o incluso al puesto de candidato presidencial<sup>3131</sup>. Si bien en 2010 el depósito exigido para postular al cargo de presidente era de 2.5 millones de grivnas (aproximadamente 227.300 Euros), el nuevo código electoral establece la cantidad de 650 veces el salario mensual (195.000 Euros, con fecha de octubre de 2020).

El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2012 recomendó introducir mecanismos de notificación para que la administración electoral informara a los candidatos en casos de error u omisión en los documentos de candidatura, permitiéndoles incluso su corrección<sup>3132</sup>. Esta RE puede entenderse cumplida parcialmente, ya que si bien el código estableció que los errores e inexactitudes detectados en los documentos presentados por los candidatos para el registro estarán sujetos a corrección y no serán motivo para negar la inscripción de un candidato, no se advertía al candidato o al representado de la existencia de dicho error u omisión<sup>3133</sup>. Esta nueva versión del código electoral difiere de la incluida en el proyecto de ley electoral de 2012 analizado por la CdV y la OSCE/ODIHR que preveía el aviso al candidato en caso de todo error o imprecisión<sup>3134</sup>.

En cuanto hace a las elecciones presidenciales de 2014, los observadores recomendaron que se eliminara el requisito de residencia para los candidatos electorales<sup>3135</sup> y que se introdujera un límite de votos para devolver el depósito financiero<sup>3136</sup>. Por cuanto afecta a la primera RE, el código electoral no eliminó el requisito de residencia ni para los candidatos al cargo de presidente (10 años)<sup>3137</sup> ni para los representantes a diputados (5 años)<sup>3138</sup> aunque sorprende comprobar que no fijara tampoco ningún requisito de residencia en las elecciones locales salvo la referencia al art. 70 de la Constitución (que autoriza el derecho de voto a los mayores de 18 años e impide el mismo a

---

<sup>3131</sup> Un candidato a la presidencia de Ucrania deberá transferir a la cuenta especial de la Comisión Central Electoral mediante un solo pago un depósito económico de 650 salarios mínimos mensuales. Cada partido que proponga una lista de candidatos a diputados deberá transferir un depósito de mil salarios mínimos mensuales. Un candidato a miembro del consejo municipal de una población *de hasta 10.000* electores debía transferir a la cuenta especial de la comisión electoral un depósito financiero del 20% del salario mínimo mensual. Un candidato para el cargo de alcalde de una población *de hasta 75.000* votantes debía transferir en un solo pago a la cuenta especial de la comisión electoral un depósito financiero (no en efectivo) del salario mínimo mensual. Un candidato para el cargo de alcalde de una población *con 75.000 o más* votantes debía transferir a la cuenta especial de la comisión electoral un depósito financiero de cuatro salarios mínimos por cada noventa mil electores para cada tipo de elección. Para más información véase: OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 101, 156, 225.

<sup>3132</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 16.

<sup>3133</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 104.2.

<sup>3134</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 60.

<sup>3135</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., Recommendations, § 15

<sup>3136</sup> *Ibid.*, § 16.

<sup>3137</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 75.

<sup>3138</sup> *Ibid.*, Article 134.

los ciudadanos declarados incapaces por un tribunal)<sup>3139</sup>. Siendo esto así, puede afirmarse que, siguiendo los estándares internacionales, la residencia no es un requisito necesario para el derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales y sí para el resto de comicios, por lo que comprobamos un cumplimiento parcial de esta recomendación. En relación con la segunda RE, el código electoral estableció de manera minuciosa en qué condiciones debía devolverse el depósito: en el supuesto de elecciones presidenciales, el depósito se devolvería al candidato elegido presidente o en aquellos casos en los que tuvieran que repetirse las elecciones; en el supuesto de elecciones a diputados, se devolvería el montante al partido que transfirió ese dinero siempre que dicho partido hubiese obtenido el derecho de participar en la distribución de escaños en el parlamento; en el caso de las elecciones locales, se devolverá el depósito financiero si el candidato hubiese sido declarado electo como alcalde o concejal de una ciudad<sup>3140</sup>. Así pues, esta RE se cumplió de manera total, ya que el código electoral establece los límites.

Si bien en las elecciones locales de 2015, así como en las elecciones locales de 2014, los observadores electorales recomendaron que los candidatos independientes pudieran ejercer el derecho de sufragio pasivo<sup>3141</sup>, el nuevo código electoral permite a los candidatos independientes presentarse sólo a las elecciones a la alcaldía y a los concejos municipales de poblaciones inferiores a 10.000 votantes<sup>3142</sup>. El código electoral también permite la inscripción de candidatas independientes al puesto de presidente<sup>3143</sup>, pudiéndose afirmar que esta doble recomendación se cumplió de manera completa<sup>3144</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2019, los observadores electorales recomendaron que se eliminaran las restricciones al derecho de sufragio pasivo (postularse como candidato) porque estaban en conflicto con los compromisos internacionales<sup>3145</sup>. Como ya se mencionó con anterioridad, se le niega el derecho a presentarse como diputado a aquel ciudadano mayor de 21 años que tenga antecedentes penales por la comisión de un delito doloso no suprimido de sus antecedentes penales, independientemente de su gravedad, o si carece de la residencia mínima de cinco años en Ucrania. Estas restricciones están en contradicción con los compromisos de la OSCE y las obligaciones internacionales<sup>3146</sup>. Esta RE continúa lamentablemente sin cumplirse debido a

<sup>3139</sup> Ibid., Article 193.

<sup>3140</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 101.2, 156.3, 225.2.

<sup>3141</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, op. cit., Recommendations, §6.

<sup>3142</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 241.

<sup>3143</sup> Ibid., Article 103.

<sup>3144</sup> El párrafo 15 de la Observación general N° 25 al artículo 25 PIDCP establece que cualquier restricción al derecho a presentarse a las elecciones debe justificarse sobre la base de criterios objetivos y razonables. Véase también el párrafo 24 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990, que establece que cualquier restricción a los derechos debe ser estrictamente proporcional al objetivo de la ley. Véase también el Protocolo de la Carta europea de autogobierno local sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local.

<sup>3145</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §6.

<sup>3146</sup> El párrafo 15 de la Observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1996 establece que toda restricción del derecho a presentarse a las elecciones deberá basarse en criterios objetivos y



que para que ello suceda sería necesario la reforma del art. 76 de la constitución ucraniana, tal y como manifestó el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR<sup>3147</sup>. Sin embargo, a este respecto, conviene no olvidar la observación general núm. 31 del PIDCP por el que los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho constitucional u otros aspectos de derecho interno para justificar el cumplimiento de una obligación internacional<sup>3148</sup>. Y en este sentido, estamos de acuerdo con la CdV y la OSCE/ODIHR cuando recomiendan que Ucrania realice los cambios legales necesarios en su legislación nacional para cumplir las obligaciones asumidas por Ucrania en virtud del art. 25 PIDCP y del art. 3PA1.

Por otro lado, los observadores también recomendaron que las decisiones relacionadas con la inscripción de los candidatos se tomaran con la suficiente antelación para facilitar la igualdad de oportunidades durante la campaña y evitar así la superposición de plazos tanto en el sorteo relativo a la numeración y posicionamiento del candidato en la papeleta electoral como en la impresión de las papeletas<sup>3149</sup>. Como el nuevo código estableció que la inscripción de candidatos a presidente terminaba 55 días antes de la jornada electoral<sup>3150</sup> podemos considerar que esta RE se cumplió de manera parcial. Además, una serie de información contenida en los documentos presentados a la CEC y relativa a la inscripción de candidatos a presidente de Ucrania se publicó en la página web de la CEC (nombre, apellido, fecha y lugar de nacimiento, información académica, ocupación, lugar de residencia, antecedentes penales o su programa de elección)<sup>3151</sup>. La exposición pública de esta información permite afirmar que todos los candidatos están en pie de igualdad de condiciones.

---

razonables y que las personas que reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de formación, el lugar de residencia, la descendencia, o su afiliación política. A mayor abundamiento, el Código de Buenas Prácticas (punto I. 1.1 c iii-iv) establece que “se puede imponer un requisito de residencia a los nacionales únicamente para las elecciones locales o regionales; iv. el período de residencia requerido no debe exceder los seis meses”. La sección I.1.d del Código de Buenas Prácticas recomienda que “la privación del derecho a presentarse a las elecciones debe basarse en una condena penal por un delito grave”. Por otro lado, el párrafo 24 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990 establece que “los Estados participantes se asegurarán de que el ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales no esté sujeto a ninguna restricción, excepto las previstas por la ley y que sean coherentes con sus obligaciones en virtud de la legislación internacional”. Véase igualmente la STEDH, *Hirst c. Reino Unido*, (Demanda núm. 74025/01) de 6 de octubre de 2005 y la STEDH, *Scoppola vs Italia* (Demanda No. 126/05) de 22 de mayo de 2012.

<sup>3147</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 20 y ss.

<sup>3148</sup> “Aunque el párrafo 2 del artículo 2 permite a los Estados Parte que hagan efectivos los derechos del Pacto de conformidad con los procedimientos constitucionales internos, el mismo principio se aplica con el fin de evitar que los Estados Partes invoquen disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento o de aplicación de las obligaciones dimanantes del tratado”. Observación general núm. 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto adoptado por el Comité de derechos humanos el 29 de marzo de 2004.

<sup>3149</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, § 7.

<sup>3150</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 103.9.

<sup>3151</sup> *Ibid.*, Article 106.2.

Los observadores también recomendaron que, para facilitar que los electores privados del derecho de voto pudiesen participar en los comicios y para asegurar la igualdad de sufragio, las autoridades debían adoptar medidas para eliminar los obstáculos relacionados con la residencia<sup>3152</sup>. En este sentido, a pesar de que un gran número de electores carece de una dirección registrada y las dificultades para obtenerla, los informes electorales expresaron la confianza de las autoridades en la precisión de las listas electorales. Si bien esta RE no se cumple *sticto sensu*, tiene un resultado práctico positivo con lo que puede clasificarse como parcial.

#### e) Campaña electoral y su financiación

En Ucrania, la campaña puede tomar múltiples formas (mítines, reuniones de votantes, debates o discusiones públicas, distribución de folletos electorales o carteles). Si bien, a la luz del nuevo código electoral, los partidos y candidatos pueden comenzar sus actividades de campaña al día siguiente de haberse inscrito ante la comisión electoral respectiva, la campaña terminará un día antes de la jornada electoral. En comparación con la legislación anterior, el código electoral refuerza los requisitos para la publicación de encuestas de opinión en Internet y durante los programas de entrevistas televisivas y ofrece también una mejor definición de lo que constituye una campaña y las restricciones a la misma. También cubre algunos aspectos problemáticos destacados por los informes electorales de las MOEs como son las “*jeansa*” (publicidad política oculta en los medios impresos y televisivos).

Si bien tradicionalmente el principal instrumento en Ucrania para promocionar a los candidatos electorales y sus partidos políticos ha sido y es la publicidad por medio de vallas publicitarias y carteles, el incremento del uso de las redes sociales (Facebook, YouTube e Instagram) y de la publicidad en línea para llegar al electorado ha adquirido en estos últimos años un crecimiento y una importancia exponencial. Además, este nuevo tipo de publicidad online no padece los problemas de la publicidad tradicional que está sujeta a robo, destrozo o incluso impedimentos para su instalación.

Las campañas electorales pueden financiarse con los recursos propios de un partido político, del candidato o incluso con donaciones privadas de particulares<sup>3153</sup>. Éstas, al igual que los gastos de campaña, deben pasar por cuentas bancarias dedicadas<sup>3154</sup>, que se abrirán después de la inscripción de los candidatos. A pesar de este requisito legal, la legislación no prevé sanciones en caso de incumplimiento. Sorprende que no exista un límite al uso de los fondos propios del partido o de los candidatos y tampoco a los gastos de campaña, ya que ello no ofrece ninguna protección contra

---

<sup>3152</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §18.

<sup>3153</sup> Las donaciones privadas están limitadas a 90 mil salarios públicos (para las elecciones a presidente) o diez veces el salario mínimo mensual, mientras que las donaciones de ciudadanos extranjeros, entidades legales y donantes anónimos están prohibidas.

<sup>3154</sup> Las transacciones en efectivo están prohibidas.

el gasto excesivo, genera serias desigualdades entre los diferentes partidos políticos<sup>3155</sup> y está en contradicción con las buenas prácticas internacionales<sup>3156</sup>. Los candidatos deben presentar informes financieros de campaña, tanto provisionales como finales, y la CEC y las CET (en función de si la elección es presidencial o local) deben analizarlos y publicarlos en línea, así como realizar cualquier denuncia a la Agencia Nacional de Prevención de la Corrupción o a la policía nacional en caso de detectar cualquier infracción. En este sentido, Ucrania sigue aplicando su estrategia de lucha contra la corrupción y recientemente presentó al parlamento un proyecto de ley destinado a mejorar la transparencia de la financiación política<sup>3157</sup>.

El nuevo marco legal relativo a la financiación de las campañas electorales aumentó la transparencia, pero las lagunas existentes y la falta de competencia de la CEC y el recién creado Organismo Nacional de Prevención de la Corrupción (en adelante, NAPC por sus siglas en inglés) limitaron su eficacia, principalmente por cuanto se refiere a la importancia del dinero en las campañas electorales<sup>3158</sup>. Conviene señalar que el sistema de financiación ucraniano fue evaluado por el GRECO porque no cumplía con los estándares internacionales. El GRECO determinó que la legislación ucraniana no preveía la transparencia de la financiación de los partidos, la divulgación total de las fuentes y de las cantidades de los gastos de campaña. Además, la falta de financiación de las campañas y la falta de límites de gasto hicieron que muchos contendientes confiaran en el apoyo ofrecido por personas adineradas o de intereses comerciales para sufragar las campañas. Las enmiendas a la legislación del año 2015 abordaron algunas RE y otras recomendaciones del GRECO como la armonización de la normativa relativa a la financiación de las campañas para todos los tipos de elecciones y las finanzas de los partidos, definiendo mejor las fuentes de ingresos, publicando los informes financieros e introduciendo auditorías independientes sobre las finanzas de los partidos y de sus campañas<sup>3159</sup>. Una de las principales recomendaciones dirigidas al Gobierno de Ucrania por el GRECO fue que considerara la posibilidad de establecer un límite máximo de gastos para evitar una financiación excesiva de las campañas electorales<sup>3160</sup>. A pesar de todo lo anterior, el marco legal actual no garantizó la transparencia de la financiación de

---

<sup>3155</sup> Las personas físicas pueden donar anualmente a los partidos políticos hasta 2.000.000 UAH (aproximadamente 60.000 EUR). Las personas jurídicas pueden donar a los partidos políticos hasta 4.000.000 UAH (aproximadamente 120.000 EUR). Para mayor información véase: ODIHR, *Limited Election Observation Mission: Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary conclusions.

<sup>3156</sup> Committee of Ministers Recommendation Rec (2003)4 on *Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Article 9; OSCE/ODIHR- Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation*, Strasbourg, 25 October 2010, Study no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, §§195, 196 of the 2010.

<sup>3157</sup> El 21 de septiembre 2020 se registró en el parlamento el proyecto de ley núm. 4135 sobre los principios de la política estatal anticorrupción para 2020-2024

<sup>3158</sup> GRECO, Troisième Cycle d'Évaluation, Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Ukraine, «Transparence du financement des partis politiques», GrecoRC3(2017)8, 25 July 2017.

<sup>3159</sup> Véase: Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), 3rd evaluation round, *Second Compliance Report on Ukraine, "Transparency of Party Funding"*, Adoption: 4 December - Publication: 14 December 2015, Greco RC-III (2015) 22E and its Addendum; ODIHR, Legal opinion "On draft amendments to some legislative acts of Ukraine concerning transparency of financing of political parties and election campaigns", Opinion-Nr: POLIT-UKR/258/2014, Warsaw, 11 September 2014.

<sup>3160</sup> Ibid., Recommendation vi, § 24.

las campañas lo que permitió, en primer lugar, que los grandes donantes tuviesen un gran impacto en la política, en segundo lugar, favoreció el clientelismo y, finalmente, que el gasto de las campañas tuviese una gran influencia en la voluntad de los electores.

En el marco de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, los observadores recomendaron que se redujera el uso indebido de los recursos administrativos del Estado y que se formara al respecto a los funcionarios públicos<sup>3161</sup> debido a que la aceptación por parte de algunos cargos electos o funcionarios de bienes, donaciones e incluso la participación de electos, como el presidente, podían entenderse como una compra encubierta de votos y/o un trato desigual entre los candidatos. Esta RE lejos de haber desaparecido después de catorce años, persiste todavía hoy en el país. Además, los observadores solicitaron que se hiciera pública la financiación (ingresos y gastos) de campaña de los diferentes partidos políticos<sup>3162</sup>. Para tratar este aspecto merece la pena resaltar la normativa del nuevo código electoral que recoge los diferentes aspectos de la financiación de la elección presidencial, parlamentaria y local<sup>3163</sup> caracterizada por la creación de un fondo electoral para cada uno de los comicios que se desarrolla con minuciosidad y detalle<sup>3164</sup>. Sorprende sobremanera que el art. 96 del nuevo código electoral recoja de manera extremadamente detallada y con poco -o ningún- interés para el elector y para el funcionario de mesa de un colegio electoral, el procedimiento a seguir para la creación y uso de un fondo electoral fijando el plazo para que los partidos políticos presenten sus cuentas (rendimientos financieros de sus ingresos y gastos) a la CEC<sup>3165</sup>.

Mejorar la normativa de la financiación de las campañas fue una RE que destacó en el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2010, y cuyo cumplimiento se efectuó de manera parcial por medio de la integración en el nuevo código electoral de la normativa al efecto para cada una de las elecciones (presidenciales, diputados y locales)<sup>3166</sup>. Baste señalar que en la actualidad tampoco existen límites legales para el gasto de las campañas. Esta RE se cumplió de manera parcial como sucedió con la RE de las elecciones parlamentarias de 2012 que solicitó una revisión de la legislación relativa a la financiación de los partidos y de las campañas electorales<sup>3167</sup>. En estos comicios los observadores también solicitaron que las autoridades y los partidos políticos adoptasen medidas para garantizar que no se ejerciera ninguna presión sobre los empleados del sector público u otros ciudadanos para asistir a eventos de campaña, así como introducir un límite

---

<sup>3161</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine* (30 September 2007), Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, §19.

<sup>3162</sup> Ibid., § 20.

<sup>3163</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 90, 147, 209.

<sup>3164</sup> Ibid., Articles 93 (elección presidencial), 147 (elección parlamentaria), 213 (elección local).

<sup>3165</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 96.

<sup>3166</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Capítulo XVI: Apoyo financiero, material y técnico para la preparación y realización de la elección a presidente de Ucrania; Capítulo XXVI: Apoyo financiero, material y técnico para la preparación y realización de las elecciones de diputados de Ucrania; Capítulo XXXV: Apoyo financiero, material y técnico para la preparación y realización de las elecciones locales.

<sup>3167</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 8.

razonable de gastos de campaña<sup>3168</sup>, peticiones que fueron cumplidas parcialmente a la luz de los informes electorales<sup>3169</sup>.

Tras las elecciones parlamentarias anticipadas de 2014 los observadores electorales solicitaron, en primer lugar, que la administración electoral fuese independiente de las injerencias políticas y, en segundo lugar, que la financiación de las campañas y de la rendición de cuentas fuese más transparentes<sup>3170</sup>. Ante tales peticiones, el legislador respondió desarrollando la legislación para que se analizaran y publicasen los informes financieros de partidos y candidatos durante y después del período de campaña. A diferencia de los comicios precedentes, los observadores electorales no apreciaron casos de abusos de los recursos administrativos del Estado<sup>3171</sup>. No deja de llamar la atención que la ley tampoco ofrecía disposición alguna para regular la financiación de la campaña electoral.

#### **f) Medios de comunicación**

El panorama de los medios de comunicación nacionales es heterogéneo y se caracteriza por una alta concentración de titularidad política y una falta de independencia editorial. Esto contribuye a la polarización política de la información, y a una falta general de confianza de los medios. Si bien en 2019, las redes sociales se habían convertido en la principal fuente de información de noticias para los ciudadanos ucranianos (68%), seguidas de cerca por la televisión (66%) y las páginas web de noticias (59%)<sup>3172</sup>, los años anteriores los medios regionales tuvieron una audiencia menor: solo el 30% de los ucranianos veía la televisión regional frente al 33% que leía las páginas web regionales y el 22% que escuchaba canales de radio regionales<sup>3173</sup>.

Aunque la Constitución ucraniana garantiza la libertad de expresión y prohíbe la censura, durante la campaña se asegura una cobertura mediática equitativa e imparcial de los contendientes electorales, así como la libertad de los medios. Organismo regulador de las transmisiones de los medios de comunicación, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión administra los recursos radiofónicos y televisivos estatales y supervisa el cumplimiento de la ley por parte de las emisoras pudiendo imponer sanciones en caso de incumplimiento. Lo cierto es que los medios de comunicación no pueden negarse a ofrecer un tiempo de antena o un espacio impreso a determinados candidatos para ofrecérselo a otros candidatos. La única excepción de esta regla sería

---

<sup>3168</sup> Ibid., § 19, 20.

<sup>3169</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Elections in Ukraine (25 May 2014)*, p. 10; PACE, *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Doc. 14227, 09 January 2017, p. 18.

<sup>3170</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, Recommendations, §§ 3, 4, 6.

<sup>3171</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Elections in Ukraine (25 May 2014)*, p. 2.

<sup>3172</sup> GRYTSENKO, S., “Online and Social Media Overtake TV in Popularity in Ukraine – a New USAID - Internews MediaConsumption Survey Says”, Internews, 22 October 2019.

<sup>3173</sup> Ibid.

para los medios de comunicación que son propiedad de un partido político, esto es, un periódico del partido, que sí podría negarse.

El entorno mediático se ha caracterizado en Ucrania por la falta de autonomía de los medios debida a los intereses políticos o corporativos, hecho que ha restringido siempre una información independiente. El nuevo código electoral protege la libertad de los medios y aporta mayor claridad a las reglas aplicables a los medios de comunicación, otorgándoles cierta autonomía en cuanto se refiere al tiempo de antena y a la cobertura del proceso electoral. A modo de ejemplo, y a diferencia de lo que sucedía anteriormente, ya no pueden suspenderse temporalmente las licencias de las emisoras y de los medios impresos por violar la campaña durante las elecciones. Además, los medios de comunicación están obligados a brindar información objetiva y correcta sobre los partidos y los candidatos, y ofreciéndoles la oportunidad de responder a cualquier información que consideren falsa o distorsionada de los hechos<sup>3174</sup>. El medio de comunicación en cuestión debe publicar dicha refutación de la misma manera en la que se hizo la publicación inicial. El código también proporciona orientación en cuanto al formato y a las condiciones para certificar que existe una igualdad de acceso, esto es, si un medio planea retransmitir debates e incluir como participantes a candidatos o a representantes de partidos.

En contra de las RE identificadas por las diferentes MOEs, el nuevo Código electoral no aumentó las competencias ni el poder sancionador de la entidad reguladora de los medios. Durante las últimas elecciones locales de 25 octubre de 2020 los medios privados no cumplieron con sus obligaciones legales de ofrecer una cobertura imparcial y equilibrada de los contendientes electorales, lo que impidió que los electores tomaran una decisión totalmente informada<sup>3175</sup>. El nuevo código electoral eliminó el tiempo de antena gratuito para cualquier elección<sup>3176</sup> y estableció que la publicidad política se pagara con los fondos electorales de cada candidato. Sorprende, sin embargo, constatar que el legislador no incluyera en el nuevo código electoral las redes sociales, causa principal para eludir los requisitos de financiación de la campaña debido a que no está regulada.

El su intento por regular todo aquello cuanto pueda afectar a los partidos políticos, el nuevo código electoral regula incluso el procedimiento y el cronograma para la realización de debates televisivos, sorprendiendo que los mismos no puedan interrumpirse con publicidad<sup>3177</sup>.

---

<sup>3174</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 57.5.

<sup>3175</sup> ODIHR, *Statement of preliminary findings and conclusions, Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*, Limited Election Observation Mission, Preliminary Conclusions, p. 2.

<sup>3176</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 55.3.

<sup>3177</sup> *Ibid.*, Article 108.14

Un problema desafortunado que merece una atención particular tiene que ver con los continuos ataques y las agresiones físicas a periodistas durante el período 2019-2020<sup>3178</sup>. Estas agresiones han sido investigadas por las autoridades ucranianas y en marzo de 2020 se creó un grupo de trabajo para analizar el seguimiento de la investigación policial de dichos delitos cometidos contra periodistas. Así pues, Ucrania está tomando todas las medidas posibles para identificar a los implicados en la comisión de tales delitos y considera inaceptable cualquier presión o amenaza contra periodistas y los medios de comunicación<sup>3179</sup>.

En el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2006, los observadores señalaron cinco RE de las cuales se da cumplimiento a tres de ellas. En primer lugar, indicaron que la influencia del Estado en los medios de comunicación estatales y privados debía disminuir, y que la transformación de las emisoras financiadas por el Estado en un ente público independiente debía continuar<sup>3180</sup>. Según la propia evaluación de la ODIHR, esta RE se cumplió de manera parcial<sup>3181</sup>. En segundo lugar, tras la recomendación de los observadores por la que el Consejo nacional de Ucrania para la radio y la televisión debía transformarse en un ente imparcial<sup>3182</sup>, se fundó el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión de Ucrania, órgano con un mandato claro de supervisión de los medios audiovisuales y obligado a actuar conforme al principio básico de trato imparcial de los candidatos y de los partidos políticos durante el proceso electoral<sup>3183</sup>. Podemos concluir que se dio cumplimiento, aunque de manera parcial debido al mandato del propio ente, a esta recomendación. En tercer lugar, los observadores recomendaron que se hicieran enmiendas a las diferentes leyes electorales para mejorar su claridad, el flujo de información y el sistema de sanciones<sup>3184</sup>. Así, el nuevo código electoral aglutinó algunas leyes anteriores y fijó los principios de participación de los medios y de las agencias de información, esto es, que la información fuese creíble, completa, precisa, objetiva e imparcial<sup>3185</sup>. De esta manera se dio un cumplimiento parcial a esa RE.

---

<sup>3178</sup> El 11 de junio de 2019, la Representante de la OSCE responsable de la libertad de los medios condenó el ataque al camarógrafo Vadim Makaryuk en Kharkiv; el 20 de junio de 2019 dicha representante emitió una declaración en la que condenaba el ataque mortal del periodista y bloguero Vadim Komarov en la ciudad de Cherkasy solicitando a las autoridades ucranianas que investigaran dicho incidente. Según la plataforma del Consejo de Europa para promover la protección y la seguridad de los periodistas (Media Freedom Alerts), el editor en jefe del programa de televisión de investigación “Schemes” informó de un presunto incendio provocado en la ciudad de Brovary durante el mes de agosto de 2020 en el que unos desconocidos incendiaron un coche utilizado por unos periodistas. Baste señalar que el periódico Holos Sambirshchyny informó sobre un supuesto incendio provocado en las instalaciones de su sala de redacción el 19 de diciembre de 2019.

<sup>3179</sup> Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, Attacks on physical safety and integrity of journalists, *Reply from the Government of Ukraine*, 11 May 2020. Disponible: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/ukraine> [consultado en 30 junio 2021]

<sup>3180</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, §23.

<sup>3181</sup> OSCE/ODIHR Electoral Recommendations Database. Disponible en: <https://paragraph25.odihr.pl/> [consultada en 12 octubre de 2021].

<sup>3182</sup> *Ibid.*, § 24.

<sup>3183</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 49.4, Article 21.2

<sup>3184</sup> *Ibid.*, §26.

<sup>3185</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 49.2.

El informe electoral de las elecciones anticipadas parlamentarias de 2007 repite tres RE de los comicios del 2006y añade otras dos recomendaciones adicionales<sup>3186</sup>. En comparación con la legislación anterior, el código electoral actual define mejor lo que debe entenderse por una campaña, así como las restricciones a la misma, con lo que podría considerarse parcialmente cumplida esta recomendación a pesar de su escaso seguimiento en la práctica.

Por cuanto hace a las elecciones parlamentarias de 2012, el informe electoral solicitó que la Compañía nacional de televisión, de propiedad estatal, se transformase en una emisora de servicio público independiente, que se ofreciera una cobertura imparcial y equilibrada de los contendientes electorales y que se utilizaran los resultados del seguimiento efectuado por las ONGS independientes a los medios de comunicación<sup>3187</sup>. Debido a la falta de voluntad política, el proceso de transformación de la Compañía Nacional de Televisión de Ucrania de emisora estatal a una emisora de servicio público no mejoró; tanto fue así que dos leyes sobre la reforma de la emisora estatal quedaron pendientes en el parlamento. Aunque la ley obligaba tanto a las emisoras comerciales como a las estatales a tener un estatuto editorial y un consejo editorial, la compañía estatal de radio y televisión no tenía ninguno. Por ello, podemos afirmar que de estas dos últimas RE sólo se cumplió parcialmente la segunda. A mayor abundamiento, los observadores solicitaron también enmendar el marco legal de los medios de comunicación para asentar el pluralismo político y modificar la normativa en aras de impedir que las emisoras diesen un trato privilegiado a los candidatos<sup>3188</sup>, RE cumplida de manera parcial, ya que si bien el nuevo código estableció que los medios debían acatar los principios de información plural, imparcial, equilibrada, veraz, completa y precisa evitando cualquier discriminación y el sexismo<sup>3189</sup>, la práctica era bien distinta. Además, bajo el nuevo código electoral fue el Consejo Nacional de Radio y Televisión de Ucrania el encargado de determinar que se cumplía la legislación en materia de medios de comunicación.

En el transcurso de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2014, los observadores electorales identificaron que, por un lado, la ley electoral debía regular los anuncios y noticias electorales de pago, conocidos como "jeansa"<sup>3190</sup> pues obedecían a una práctica muy extendida en Ucrania, y que, por otro lado, los órganos de autorregulación (como la Comisión ética del periodismo) debían reforzar las normas éticas y profesionales así como la alfabetización de los medios de

---

<sup>3186</sup> A saber: que los medios de radiodifusión financiados por el Estado se transformen en emisoras públicas independientes, que se refuerce la independencia del Consejo nacional de radiodifusión y televisión y que se aumente la transparencia de los medios de comunicación. Añade: enmendar la ley parlamentaria electoral incluyendo una definición de "campaña electoral" y reevaluar la pertinencia de los principios establecidos en una ley electoral. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections (30 September 2007)*, op. cit., § 21, 22, 23, 24.

<sup>3187</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 6, 7.

<sup>3188</sup> *Ibid.*, 23, 24.

<sup>3189</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 47.4.

<sup>3190</sup> Puede entenderse como publicidad política oculta en los medios impresos y televisivos.



comunicación mediante programas de capacitación<sup>3191</sup>. Si bien el nuevo código electoral reguló los *jeansa* por medio de una cobertura equilibrada del material mediático de promoción<sup>3192</sup> e hizo hincapié en la formación a los medios de comunicación, constatamos que la práctica de los *jeansa* sigue existiendo en el país<sup>3193</sup>, distorsionando una cobertura equilibrada, por lo que coincidimos con la evaluación realizada por la propia ODIHR en un proyecto regional donde califica esta RE como parcialmente cumplida<sup>3194</sup>. Por otro lado, los observadores solicitaron que se garantizara la independencia del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión de Ucrania durante su mandato, que se aumentaran sus competencias para que pudiera asegurar el cumplimiento de la legislación por los medios de comunicación y que sus decisiones fuesen públicas<sup>3195</sup>. Así, el nuevo código electoral recogió una disposición que facultaba a este órgano, por un lado, a supervisar la participación de los medios durante la campaña electoral y, por otro lado, a utilizar materiales de seguimiento proporcionados por ONGs independientes, así como, a tomar las medidas necesarias en caso de violación. Si bien puede considerarse cumplida parcialmente esta recomendación, destacan, sin embargo, no sólo la falta de medios de desarrollo de esta disposición legal, hecho que impide que, desde un punto de vista práctico, pueda aplicarse y sea efectiva, sino también la falta de garantías de un órgano independiente. Esta RE fue repetida casi íntegramente tanto en las elecciones parlamentarias<sup>3196</sup> como presidenciales<sup>3197</sup> de 2019, con lo que no podemos sino reiterarnos en la parcialidad, rozando incluso el incumplimiento, de las RE anteriores. En estos últimos comicios los observadores reiteraron una recomendación ya formulada en las elecciones presidenciales anticipadas y en las elecciones locales de 2014 consistente en tomar las medidas necesarias para proteger a los periodistas y perseguir cualquier atentado contra la libertad de los medios<sup>3198</sup>. No en vano, según la ONG llamada Comité para la protección de los periodistas, cinco periodistas fueron asesinados en 2014 y uno desapareció<sup>3199</sup>. Son varias las OIGs que trabajan a través de sus actividades intergubernamentales y diferentes proyectos de cooperación en la elaboración de normativa<sup>3200</sup> y programas para apoyar la libertad de la prensa y proteger a los periodistas. Por este motivo puede considerarse parcialmente cubierta esta RE.

<sup>3191</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, Recommendations, § 15.

<sup>3192</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 12.6, 49.2.

<sup>3193</sup> ODIHR, *Statement of preliminary findings and conclusions, Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*, Limited Election Observation Mission, Preliminary Conclusions, p. 20.

<sup>3194</sup> OSCE/ODIHR Electoral Recommendations Database, op. cit., entrada: « Ukraine ».

<sup>3195</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, Recommendations, § 16.

<sup>3196</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, § 22

<sup>3197</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 18.

<sup>3198</sup> Ibid., § 12; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., Recommendations, § 20.

<sup>3199</sup> Committee to Protect Journalists. Para mayor información véase: <https://cpj.org/europe/ukraine/>

<sup>3200</sup> Con carácter universal destacan los siguientes instrumentos legales: UN Security Council Resolution 2222(2015) on the protection of civilians in armed conflict, 27 May 2015; UN Human Rights Committee General Comment 34 on the article 19 of the ICCPR, 12 September 2011; UN Security Council Resolution 1738(2006) on protection of civilians in armed conflicts, 23 December 2006. Con carácter regional

### g) Sistema de impugnación: quejas y recursos

El derecho a un recurso legal efectivo ante la violación de un derecho electoral está garantizado por ley en Ucrania. El nuevo código electoral contiene un capítulo entero (Capítulo XI) dedicado a las quejas/recursos contra las decisiones, acciones o inacciones relacionadas con el proceso electoral<sup>3201</sup>. En este sentido, el código electoral permite interponer un recurso ante un tribunal o incluso interponer una queja/reclamación ante una comisión electoral. Dependiendo de la naturaleza de la presunta violación, los únicos que están legitimados para interponer quejas o recursos son los candidatos, los partidos políticos, los observadores acreditados y los electores<sup>3202</sup>. Estos últimos sólo podrán presentar quejas/recursos ante la comisión electoral respectiva siempre que se hayan violado sus derechos electorales o bien sus intereses de participación en el proceso electoral. Aunque pueden impugnarse las decisiones e inacciones de las comisiones electorales y de sus miembros, de los candidatos y sus representantes, de los partidos políticos, de las autoridades públicas, de los medios y de otros actores electorales, el nuevo código electoral determina los tipos de quejas/recursos y las causas de rechazo por defecto de forma<sup>3203</sup>.

El marco legal relativo al sistema de impugnación es complicado, ya que la mayoría de las disputas pueden presentarse tanto ante una comisión electoral<sup>3204</sup> como ante un tribunal administrativo<sup>3205</sup>, a discreción del demandante. Esta dicotomía jurisdiccional no es conforme con las buenas prácticas internacionales y puede poner en entredicho el sistema<sup>3206</sup>, privando a los demandantes

---

destacan: a) en el marco del Consejo de Europa: Committee of Ministers Declaration on the attacks in Paris, 14 January 2015; Committee of Ministers Declaration on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 30 April 2014; Committee of Ministers Declaration on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights, 13 January 2010; Committee of Ministers Recommendation Rec(2007)15 on measures concerning media coverage of election campaigns, 7 November 2007; Committee of Ministers Declaration on the protection and promotion of investigative journalism, 26 September 2007; PACE Resolution 2035(2015) on Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe, 29 January 2015; PACE Resolution 1636(2008) on indicators for media in democracy, 3 October 2008; PACE Resolution 1535(2007) on threats to the lives and freedom of expression of journalists, 25 January 2007; PACE Resolution 1438(2005) on freedom of the press and the working conditions of journalists in conflict zones, 28 April 2005. b) en el marco de la OSCE destaca: OSCE Representative on Freedom of the Media: Safety of Journalists Guidebook second edition, 2014.

<sup>3201</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 63- 72.

<sup>3202</sup> Las organizaciones de la sociedad civil no pueden presentar recursos relacionados con las elecciones. Si bien la ley electoral permite que los observadores y apoderados presenten recursos ante cualquier comisión electoral, el "Procedimiento para la consideración de las quejas de las comisiones electorales sobre la elección del presidente de Ucrania" de la CEC prohíbe a los observadores y apoderados presentar quejas ante la CEC.

<sup>3203</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 72.2

<sup>3204</sup> La temática dentro de la jurisdicción judicial incluye impugnaciones (recursos) contra decisiones, acciones u omisiones de la CEC o de sus miembros, los TEC, los candidatos y sus apoderados, las actividades relacionadas con las elecciones o incluso las decisiones de los partidos, las asociaciones públicas y sus funcionarios o apoderados, observadores u ONG acreditadas, órganos locales de autogobierno, instituciones, empresas y sus funcionarios, y de los medios de comunicación y sus propietarios.

<sup>3205</sup> El procedimiento de dichos recursos está regulado en el código de adjudicación Administrativa.

<sup>3206</sup> Council of Europe, Código de Buenas prácticas en materia electoral, op.cit., § II.3.3.C.c; Council of Europe and OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on draft amendments to legislation on the election of people's deputies of Ukraine*, Opinion no 734/2013, CDL-AD(2013)026, 14 October 2013, p. 15.

de un recurso efectivo contra aquellos recursos administrativos y violaciones electorales, lo que es contrario a los compromisos de la OSCE<sup>3207</sup>. Así, en caso de que se presente un recurso de forma paralela ante un tribunal y una comisión electoral, ésta dará por terminada la queja, previa notificación del tribunal.

Como el derecho a impugnar las decisiones de la CEC se encuentra regulado en el Código de procedimiento administrativo, los recursos contra las decisiones de la CEC se presentan en primera instancia ante el tribunal administrativo de apelación, cuyo fallo puede recurrirse ante el tribunal de casación administrativa del Tribunal Supremo<sup>3208</sup>. Los recursos relativos a la formación de distritos electorales y comisiones electorales, el censo y el registro de candidatos pueden presentarse ante los tribunales administrativos de distrito y apelarse ante los tribunales administrativos de apelación de la jurisdicción territorial respectiva. La ley prevé igualmente plazos rápidos, que en algunos casos no están alineados con el proceso electoral, así como estrictos requisitos formales de admisibilidad de los recursos.

Los observadores recomendaron, tras las elecciones presidenciales de 2010, que se revisara el mecanismo de resolución de disputas electorales<sup>3209</sup>, recomendación que se vio cumplida de manera parcial, ya que el nuevo código reguló la presentación de aquellas quejas contra decisiones, acciones o inacciones relacionadas con el proceso electoral<sup>3210</sup>. Ese mismo año, pero esta vez en el marco de las elecciones locales, los observadores electorales recomendaron que el sistema de quejas y recursos se conformara a las normas europeas<sup>3211</sup>, recomendación extremadamente amplia y jurídicamente indeterminada como para que el Estado anfitrión pudiera acometerla. Así pues, y aunque sólo sea desde un punto de vista formal, esta RE puede considerarse parcialmente cumplida a la luz del nuevo código electoral.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2012, una RE prioritaria de la OSCE solicitó que se simplificara el proceso de solución de controversias electorales para que los recursos se presentaran en primera instancia y para que se eliminara la doble jurisdicción de los tribunales y de las comisiones electorales en relación con algunos tipos de denuncias<sup>3212</sup>. Esta recomendación se cumplió de manera parcial, ya que el nuevo código electoral introdujo una disposición según la cual, si un tribunal iniciaba un procedimiento sobre una demanda administrativa relacionada con

---

<sup>3207</sup> 1990 OSCE Copenhagen Document, op. cit., § 5.10.

<sup>3208</sup> Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Urgent joint opinion on draft law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum*, Strasbourg, 8 October 2020, CDL-AD(2020)024, § 99; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, p. 24.

<sup>3209</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, §4.

<sup>3210</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Chapter XI.

<sup>3211</sup> Le Congrès, Recommendation 303 (2011)1, Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010), 24 March 2011, §11.b.

<sup>3212</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, Warsaw, 3 January 2013, Recommendations, §5.

el mismo asunto y por los mismos motivos e iniciada por el mismo tema que una queja presentada ante una comisión electoral, ésta podía cesar la consideración de dicha denuncia una vez que el tribunal le hubiese notificado la demanda administrativa<sup>3213</sup>. Este aspecto ya fue comentado por el dictamen conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR que solicitó que se clarificara esta competencia concurrente de las comisiones electorales y de los tribunales en materia de litigios electorales<sup>3214</sup>.

Otra recomendación solicitó la creación de un sistema transparente y responsable de denuncias y recursos, así como un registro público de denuncias con preguntas y respuestas. Esta RE puede también considerarse como cumplida parcialmente, ya que, desde un punto de vista legislativo, el código recoge con minuciosidad los diferentes procesos a la hora de establecer un recurso para dotar de transparencia todo el proceso<sup>3215</sup>. Es importante destacar, sin embargo, que las quejas/recursos contra las violaciones del código electoral se almacenarán en unos archivos durante cinco años, tras los cuales serán destruidos<sup>3216</sup>, y a los que se proporcionará acceso<sup>3217</sup>. Debido a la reciente entrada en vigor del código electoral (el 1 enero de 2020), es temprano todavía para determinar si esta disposición prevé la creación de un registro consolidado con todas las denuncias.

El informe final de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2014<sup>3218</sup> contempló tres recomendaciones. En primer lugar, animó a que no se desestimaran aquellas denuncias/quejas/recursos (o impugnaciones) que tuviesen un defecto de forma y que las comisiones electorales tuviesen en consideración toda denuncia/queja/recurso formulada ante ellas<sup>3219</sup>. Puede considerarse que esta RE, recogida en el nuevo código electoral como prioritaria, fue cumplida de manera parcial, ya que, si bien el nuevo código electoral incluyó una disposición consistente en devolver cualquier denuncia/queja/recurso que no cumpliera con los requisitos

---

<sup>3213</sup> Ibid., Article 63.5.

<sup>3214</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 98.

<sup>3215</sup> Principios básicos para la presentación de denuncias contra decisiones, acciones o inacciones relacionadas con el proceso electoral (art. 63), la presentación de una denuncia ante los tribunales (art. 64), el objeto de la denuncia ante una comisión electoral (art. 65), el cronograma para presentar las quejas/recursos (art. 66), la forma y el contenido de una queja/recurso (art. 67), la devolución de una queja/recurso (Art. 68), el cronograma para el examen de una queja/recursos (art. 69), el procedimiento para considerar una queja/recurso (art. 70), la prueba (art. 71) y la decisión basada en la consideración de una denuncia (art. 72).

<sup>3216</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., article 73.4

<sup>3217</sup> Ibid., art. 73.5. El art. 87.1.18 determina que le corresponde a la comisión electoral distrital asegurar la entrega de documentos electorales para su almacenaje, y concretamente resumir las quejas/recursos relativas a la elección presidencial.

<sup>3218</sup> La celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales durante el año 2014 hace que las recomendaciones se repitan en ambos procesos electorales.

<sup>3219</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, Recommendations, § 5; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., § 5.

mínimos establecidos en el código electoral<sup>3220</sup>, sí que determinó de manera minuciosa todos los procedimientos que debían llevar a cabo las comisiones electorales para considerar cualquier queja/recurso, respetando así de esta manera el derecho a un recurso efectivo.

En segundo lugar, los observadores recomendaron que se enmendara la ley electoral para eliminar cualquier laguna e inconsistencia y reducir así los problemas relativos a la adjudicación de las disputas electorales<sup>3221</sup>. Como el nuevo código electoral es el resultado de un proceso público y abierto que enmienda la legislación electoral, se puede considerar que esta RE está ejecutada parcialmente. Desconocemos si este nuevo código electoral reduce los problemas derivados de una aplicación no uniforme de la ley electoral, pero apreciamos que en las disposiciones finales y transitorias el código electoral acuerda que se realicen enmiendas a una larga serie de leyes en Ucrania<sup>3222</sup>.

En tercer lugar, se recomendó que se simplificara el sistema de solución de controversias electorales considerándose incluso la posibilidad de elaborar un formulario de reclamación que ayudase a los demandantes a comprender aquellos documentos necesarios para presentar una queja/recurso ante una comisión electoral o ante los tribunales<sup>3223</sup>. Si bien es cierto que el código electoral no establece un formulario de reclamación *stricto sensu* tal y como estipulado en esta RE, sí que recoge disposiciones que intentan aclarar la situación en comparación con la situación anterior, lo que obedece a un interés del legislador de facilitar el proceso. En este sentido, si bien la entrada en vigor del nuevo código electoral ha supuesto un paso adelante porque pone fin a la multitud de leyes electorales anteriores donde no siempre se recogía la posibilidad de interponer un recurso efectivo, los diferentes renvíos que siguen existiendo en el nuevo código electoral en materia de quejas/recursos no pueden considerarse, sin embargo, como una simplificación del sistema. Por este motivo, esta RE puede considerarse como parcialmente cumplida. A mayor abundamiento, la repetición de estas recomendaciones en elecciones posteriores no hace sino corroborar la parcialidad del cumplimiento de las mismas. En el marco de las elecciones presidenciales de ese mismo año, también se repitieron las mismas RE.

Con fecha de 2019, y a la luz del anterior código electoral, la propia ODIHR evaluó todas estas RE citadas anteriormente como “no cumplidas”. Sorprende constatar que, tras la entrada en vigor del nuevo código electoral, la ODIHR no haya actualizado su propia evaluación de estas RE a la luz del nuevo código electoral<sup>3224</sup> e incluso que no haya informado en la página web del proyecto sobre la necesidad de reevaluar estas RE a la luz del nuevo código electoral.

---

<sup>3220</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 67, 68.

<sup>3221</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, op.cit., Recommendations, § 19

<sup>3222</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Capítulo XL, apartado 3º.

<sup>3223</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, op.cit., Recommendations, § 18; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., § 25.

<sup>3224</sup> ODIHR, *Electoral Recommendations Database*. Disponible en : <https://paragraph25.odihr.pl/>

En el marco de las elecciones locales de 2015, los observadores electorales recomendaron que la legislación estableciese un procedimiento de recurso claro, eficaz y abordable económicamente<sup>3225</sup>, RE cumplida parcialmente, ya que el nuevo código establece no sólo el procedimiento a seguir sino también quién está legitimado a presentar la queja/recurso, así como el mandato de la comisión electoral respectiva. Los observadores también recomendaron que tanto la CEC como los tribunales considerasen el fondo de las quejas/recursos y que justificaran razonadamente y por escrito sus decisiones<sup>3226</sup>. Esta RE se cumplió en su totalidad, ya que el código electoral establece que el demandado tendrá derecho a recibir una explicación por escrito sobre el fondo de la queja/recurso, y que dicha explicación será tomada en consideración por la respectiva comisión electoral<sup>3227</sup>. Además, el código estipula que se le envíe una copia de la decisión de la comisión electoral al demandado, a las partes interesadas al día siguiente al que se tomó la decisión<sup>3228</sup>.

El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2019 recogió una recomendación que reiteró las RE de los procesos electorales anteriores, solicitando la publicación de todas las denuncias recibidas, la no desestimación de las quejas/recursos por defecto de forma, y la puesta a disposición un modelo de queja/reclamación<sup>3229</sup>. Si bien es cierto que el código de buenas prácticas estipula que el procedimiento deber ser simple y ofrecer a los electores un formulario de queja/recurso<sup>3230</sup>, los motivos señalados con anterioridad continúan siendo válidos, con lo que esta RE puede considerarse como cumplida parcialmente. Una segunda recomendación solicitó que se tomaran medidas inmediatas por parte de los cuerpos de seguridad para detener una infracción<sup>3231</sup>. Así, el código electoral determinó que los cuerpos de seguridad debían investigar tales hechos y tomar las medidas oportunas para detener la violación de la legislación en un plazo de tres días desde la recepción de la solicitud por parte de la comisión electoral<sup>3232</sup>. Para garantizar que el trabajo de los cuerpos de seguridad se lleve a cabo con prontitud, exhaustividad y eficacia, el código electoral preconiza que los cuerpos de seguridad trabajen los fines de semana e incluso durante la jornada electoral<sup>3233</sup>. Así pues, esta RE encontró un cumplimiento parcial.

---

<sup>3225</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, Warsaw, 19 February 2016, Recommendations, § 23; The Congress, *Observation of local elections in Ukraine (25 October 2015)*, 23 March 2016, CG30(2016)07-final, § 71.

<sup>3226</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, op. cit., Recommendations, § 24.

<sup>3227</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 70.5.

<sup>3228</sup> Ibid., Article 72.14.

<sup>3229</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, op. cit., Recommendations, §25.

<sup>3230</sup> Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, op. cit., § 96.

<sup>3231</sup> Ibid., § 26.

<sup>3232</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 72.12.

<sup>3233</sup> Ibid., Article 63.6.

## h) Minorías e igualdad de género

La participación de las mujeres en las elecciones ucranianas ha sido un aspecto recurrente en los informes electorales de las diferentes OIGs. Hasta la entrada en vigor del nuevo código electoral, la legislación ya contemplaba una representación de al menos el 30% de cada género en la lista de un partido, aunque no preveía, sin embargo, ninguna sanción para aquellos partidos políticos que incumplieran esta regla. A modo de ejemplo, el 23 de septiembre de 2015, la CEC adoptó una decisión por la que determinó que el incumplimiento del requisito de la cuota de género del 30% no podía ser motivo para rechazar la inscripción de las listas de candidatos. Aunque el Tribunal administrativo de apelaciones de Kiev falló que esta decisión era ilegal, el Tribunal Superior administrativo anuló dicho fallo<sup>3234</sup>. Así pues, unas reglas poco claras para la inscripción de candidatos de ambos sexos, una interpretación restrictiva y una implementación inconsistente por parte de algunas comisiones electorales, impidieron que el derecho a presentarse como candidato se encontrara en pie de igualdad para ambos géneros, en contra de la normativa internacional. A nivel práctico, sobresalen todavía las actitudes patriarcales y estereotipos discriminatorios contra las candidatas y las funcionarias electas, hecho que impide que Ucrania avance a favor de la igualdad entre ambos sexos. La posición de la mujer en la vida pública ucraniana sigue estando infrarrepresentada. Si bien sólo 5 mujeres fueron ministras en el gobierno saliente de 2014, sólo una mujer fue elegida gobernadora de una región (de entre 24 regiones). En el parlamento, la representación femenina era del 12.3% (52 diputadas). Sin embargo, una situación muy diferente fue la representación de la mujer en la administración electoral: nueve de los 15 miembros de la CEC eran mujeres; además, entre el 60% y el 70% del personal de la comisión electoral distrital eran mujeres.

En materia de minorías nacionales, si bien la Constitución ucraniana garantiza sus derechos políticos, civiles y sociales, su marco legal está fragmentado y desactualizado<sup>3235</sup>. La crisis en el este del país y la anexión ilegal de Crimea afectaron negativamente la participación de las minorías nacionales en los diferentes comicios dificultando e incluso imposibilitando la organización de elecciones en aquellos territorios donde vivía casi la mitad de los 14 millones de ciudadanos ucranianos<sup>3236</sup> de lengua rusa y la minoría tártara de Crimea. Una de las dificultades de la minoría romaní en los comicios fue su falta de documentos de identidad y el analfabetismo de algunos de sus miembros.

---

<sup>3234</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, Warsaw, 9 February 2016, p. 13.

<sup>3235</sup> Ucrania ha ratificado el Convenio marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales (ETS No.157) y la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias (ETS No.148) del Consejo de Europa, el 26 de enero de 1998 y el 19 de septiembre de 2005 respectivamente.

<sup>3236</sup> Según el censo de 2001, el 77,8% de los ciudadanos de Ucrania son de etnia ucraniana, el 17,3% son de etnia rusa y el 5% restante incluye bielorrusos, búlgaros, tártaros de Crimea, judíos, húngaros, moldavos, polacos, rumanos y rumanos, alemanes y otros pequeños grupos minoritarios. El 29% de la población, o aproximadamente 14 millones de personas, considera el ruso como su lengua materna. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, p. 21.

Otro aspecto sensible que ha tenido gran incidencia durante las campañas electorales ucranianas y que sigue siendo un tema de debate y tensiones ha sido el aspecto lingüístico<sup>3237</sup>. En 2019 entró en vigor la nueva ley “para garantizar el funcionamiento del idioma ucraniano como idioma del Estado” que convirtió al ucraniano en el único idioma para la celebración de elecciones y referéndums. Según dicha ley, sometida a dictamen a la CdV<sup>3238</sup>, todos los materiales electorales, incluidas las papeletas y el censo electoral, debían estar redactados en ucraniano. Si bien la ley sólo preveía la producción de material electoral oficial en ucraniano, las comunidades minoritarias o los ciudadanos de habla rusa pudieron utilizar idiomas minoritarios durante la campaña y no tuvieron ningún problema a la hora de comprender la papeleta electoral en ucraniano<sup>3239</sup>.

En las elecciones parlamentarias de 2007, dos fueron las RE en materia de igualdad de género señaladas. Así pues, la primera RE -consistente en realizar esfuerzos para aumentar la participación de la mujer entre los candidatos electorales así como su representación en el parlamento y el gobierno<sup>3240</sup>- quedó parcialmente cumplida tanto en el marco de las elecciones a diputados<sup>3241</sup> como en las elecciones locales<sup>3242</sup>, ya que el nuevo código electoral determinó que el partido se aseguraría de que tanto hombres como mujeres estuvieran presentes en las listas electorales cada cinco candidatos (lugares del primero al quinto, del sexto al décimo y así sucesivamente). La segunda RE<sup>3243</sup> puede darse por cumplida también parcialmente, ya que la legislación ucraniana está en consonancia con la ley de igualdad de oportunidades cuyo art. 15<sup>3244</sup> establece que los partidos políticos deberán prever la representación de mujeres y hombres en sus listas electorales para los diputados nacionales.

En materia de minorías, la única RE recogida en estas elecciones obedece más a un desiderátum de la OSCE/ODIHR que a una recomendación cuyo seguimiento pueda verificarse de manera efectiva, pues tal recomendación consistió en que el Estado ucraniano, durante el proceso de

---

<sup>3237</sup> Hasta 2012 estuvo en vigor la Ley de la época soviética relativa a los idiomas en la República Socialista Soviética de Ucrania, fecha en la que el parlamento de Ucrania adoptó la "Ley lingüística Kivalov-Kolesnichenko", que permitió el uso de idiomas regionales en lugar del estatal, permitiendo que muchas regiones reconocieran el ruso como su idioma regional oficial. En algunas provincias occidentales, el húngaro, el moldavo y el rumano también recibieron el estatus de idioma regional. En 2018, el TC declaró inconstitucional La ley Kivalov-Kolesnichenko.

<sup>3238</sup> La Comisión de Venecia efectuó un dictamen jurídico de esta ley por el que, debido a la opresión del idioma ucraniano en el pasado, comprendió la necesidad de adoptar medidas para promover el uso del ucraniano como idioma estatal. Para mayor información véase: Venice Commission, *Opinion on the law on supporting the functioning of the Ukrainian language as the state language*, 9 December 2019, CDL-AD(2019)032.

<sup>3239</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, p. 12.

<sup>3240</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine (30 September 2007)*, Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, § 34.

<sup>3241</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 154.12.

<sup>3242</sup> *Ibid.*, Article 219.9.

<sup>3243</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine (30 September 2007)*, op. cit., Recommendations, § 35.

<sup>3244</sup> Verhovna Rada Journal, *The Law of Ukraine on ensuring equal rights and opportunities for women and men*, 2005, N 52, p. 561.



redacción de la legislación, tuviese en cuenta las recomendaciones de Lund sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública para asegurar la representación efectiva de dichas minorías en los órganos electos<sup>3245</sup>.

En el marco de las elecciones parlamentarias de 2012, los observadores recomendaron que las autoridades ucranianas consideraran la introducción de listas mixtas de partidos políticos como medida temporal para aumentar la participación de las mujeres en las elecciones<sup>3246</sup>. Esta recomendación, en consonancia con las disposiciones del art. 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada por Ucrania<sup>3247</sup>), así como con los principios recogidos en una recomendación de la PACE, se cumplió parcialmente<sup>3248</sup>. El dictamen jurídico conjunto de la CdV y de la OSCE/ODIHR ahondó en esta recomendación encomendando que se impusieran cuotas de mujeres en las listas de partidos políticos que presentaban candidatos para las elecciones parlamentarias<sup>3249</sup>. Sobre estas recomendaciones, puede considerarse que el nuevo código electoral ha introducido una cuota “no menor al 30% de personas de cada género” para las poblaciones inferiores a 100.000 habitantes<sup>3250</sup>. Otra RE solicitó llevar a cabo un análisis de género de toda la legislación ucraniana incluidos los proyectos legislativos para armonizar las disposiciones jurídicas relativas a la igualdad de género<sup>3251</sup>. A pesar de ser una RE interesante y noble para la causa, es evidente que, en las circunstancias actuales, el llevar a cabo este estudio no representa una prioridad para el legislador ucraniano; ni tan siquiera ha sido una prioridad para la OSCE/ODIRH, pues de lo contrario la habría señalado como prioritaria. Consideramos, por tanto, que es una recomendación incumplida.

En materia de minorías, es interesante apreciar el aspecto lingüístico en el código electoral ucraniano. Si bien éste no hace referencia, en ningún momento, a las lenguas minoritarias del país, a diferencia de la RE identificada por los observadores<sup>3252</sup>, sí que identifica únicamente el ucraniano como la “lengua estatal”. El informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2014

---

<sup>3245</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections (30 September 2007)*, op. cit., § 36.

<sup>3246</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, Warsaw, 3 January 2013, Recommendations, §27.

<sup>3247</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Ucrania ratificó esta convención el 12 de marzo de 1981.

<sup>3248</sup> Concretamente con la Recomendación 1899 (2010) *Aumento de la representación de las mujeres en la política a través de los sistemas electorales* que insta a los países con un sistema de representación proporcional a establecer reglas para la colocación de candidatas en las listas de partidos. Véase: PACE, Recommendation 1899 (2010) *Increasing women's representation in politics through the electoral system*.

<sup>3249</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 17.

<sup>3250</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 220.7.

<sup>3251</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 26.

<sup>3252</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, Warsaw, 3 January 2013, Recommendations, § 29.

recomendó que se modificase el marco electoral para prever medidas de conformidad con las obligaciones internacionales y superar el analfabetismo o la barrera del idioma como obstáculo al voto. Esta RE<sup>3253</sup> sí que ha sido cumplida de manera parcial, ya que el código electoral introdujo en su articulado que los materiales de la campaña electoral que se encontraban en medios electrónicos debían subtitularse y/o traducirse al lenguaje de signos ucraniano para garantizar la accesibilidad para las personas con discapacidades visuales y auditivas<sup>3254</sup>.

Aunque el informe electoral de las elecciones parlamentarias de 2019 recomendó abordar la subrepresentación de la mujer en el parlamento mediante mecanismos de aplicación más estrictos e incluso con sanciones proporcionadas y disuasorias con la finalidad de crear condiciones más equitativas<sup>3255</sup>, el nuevo código electoral hizo caso omiso a esta RE. En el informe electoral de las elecciones presidenciales de 2019, los observadores electorales recomendaron que se tomaran medidas adicionales para facilitar el acceso y la participación de las personas con algún tipo de discapacidad<sup>3256</sup>. Esta RE encontró su acomodo de manera completa en el nuevo código electoral, ya que éste establece que deben adaptarse los medios<sup>3257</sup> y la página web<sup>3258</sup> a personas con dificultades visuales y auditivas así como ofrecer garantías y adaptaciones concretas (al menos una cabina de votación) para permitir el acceso de las personas en silla de ruedas. El código determina que se desarrollen y aprueben criterios de accesibilidad para personas con discapacidad y se asegure un seguimiento constante de la accesibilidad de las instalaciones<sup>3259</sup>.

### **i) Observadores**

La observación electoral es un ámbito que ha evolucionado de manera positiva en Ucrania con el paso del tiempo. Si bien tras la independencia de Ucrania del bloque soviético los observadores electorales no partidistas, esto es, las ONGs, tuvieron serias dificultades para llevar a cabo su labor de observación impidiéndoles este ejercicio<sup>3260</sup>, esta situación evolucionó a su favor gracias en parte a la insistencia de los informes electorales de las OIGs, que señalaron la necesidad de su regulación en la legislación. El dictamen conjunto del CoE y de la OSCE/ODIHR de 2013 ya vio con agrado que el proyecto de enmiendas de la ley sobre las elecciones parlamentarias incluyese

---

<sup>3253</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014, § 17.

<sup>3254</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine* (as amended July 2020), unofficial translation, Article 55.7.

<sup>3255</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, Ukraine (21 July 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 8.

<sup>3256</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, Warsaw, 20 November 2019, Recommendations, § 23.

<sup>3257</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine, op. cit.*, Articles 55.7, 107

<sup>3258</sup> *Ibid.*, Disposición final y transitoria

<sup>3259</sup> *Ibid.*, p. 324

<sup>3260</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, Warsaw, 23 June 2006, Recommendations, §20.

una disposición legal relativa a los observadores<sup>3261</sup>, ya que esto no hacía sino contribuir a la transparencia del proceso electoral.

El nuevo código electoral dedica todo un capítulo a los observadores electorales (Capítulo IX) y permite todo tipo de observación electoral, tanto la internacional, ya sea ésta bilateral o internacional<sup>3262</sup>, como la observación nacional, realizada tanto por las organizaciones nacionales no partidistas, como por las partidistas<sup>3263</sup>. Baste señalar que las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos prevean la realización de observación electoral también pueden solicitar permiso a la CEC para desplegar observadores. Así pues, el código otorga a los observadores amplios derechos, incluido el derecho a asistir a las reuniones de las comisiones electorales y recibir copias de los protocolos de resultados. El código regula de manera minuciosa qué pueden y que no deben hacer los observadores electorales, así como el plazo límite para solicitar su acreditación (hasta diez días antes de la jornada electoral en el caso de los observadores internacionales). Destaca el hecho de que el código electoral prohíba ser observador a los ciudadanos de países que han sido reconocidos por el parlamento ucraniano como agresores o como Estado ocupante, aspecto éste contrario al párrafo 8 del Documento de Copenhague de la OSCE<sup>3264</sup>.

En el año 2006 se celebraron de manera simultánea elecciones parlamentarias y elecciones locales. En las primeras, una RE solicitó que se permitiese a las organizaciones nacionales no partidistas que pudiesen observar las elecciones<sup>3265</sup>, recomendación que finalmente se ve cumplida en la legislación ucraniana de manera completa. De la misma manera, también se solicitó que los observadores electorales prestaran atención a la entrada de datos en la terminal informática del DEC sin dejar a los presidentes del colegio electoral la discreción de decidir si los observadores pueden observar dicha entrada de datos<sup>3266</sup>. Esta RE se cumplió de manera total, ya que el nuevo código electoral da acceso completo a los observadores a todo el proceso<sup>3267</sup>. En las elecciones locales, otra RE consistió en permitir a los observadores nacionales no partidistas que supervisarán las elecciones locales y regionales. Si bien los observadores nacionales (ONGs) no tuvieron acceso a observar el proceso, sí que es cierto que el propio informe electoral de 2014 advierte de que los observadores nacionales no partidistas “se involucraron mucho más en el proceso electoral”<sup>3268</sup>

---

<sup>3261</sup> Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, 25 juin 2013, CDL-AD(2013)016, op. cit., § 103.

<sup>3262</sup> Ibid., Article 59.

<sup>3263</sup> Ibid., Articles 60, 112, 58.1.

<sup>3264</sup> Una enmienda de la legislación electoral prohíbe a los ciudadanos rusos observar las elecciones en Ucrania debido a que Rusia fue designada por el Parlamento ucraniano como Estado agresor. Esto es contrario al párrafo 8 del Documento de Copenhague de la OSCE de 1990.

<sup>3265</sup> OSCE/ODIHR, *EOM Final Report, Parliamentary Elections, Ukraine (26 March 2006)*, op. cit., Recommendations, § 20.

<sup>3266</sup> Ibid., § 7.

<sup>3267</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 60.9.

<sup>3268</sup> Le Congrès, *Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, 15 octobre 2014, §55.

concediéndoseles incluso el derecho a recibir copias de los protocolos de resultados y a presentar denuncias contra las comisiones electorales en el nivel correspondiente, lo que constituyó un avance en comparación con las elecciones anteriores<sup>3269</sup>. A la luz del nuevo código electoral puede decirse que se ha cumplido esta recomendación de manera total.

La adopción del nuevo código electoral permitió que se cumpliera íntegramente la recomendación de los observadores por la que solicitaron que se permitiera a las ONGs observar las elecciones<sup>3270</sup>.

Los observadores internacionales solicitaron en 2010 que la invitación del Estado anfitrión para observar los comicios les llegara con la suficiente antelación para que las OIGs pudieran organizarse y decidir observar los comicios. Esta recomendación no cayó en saco roto, ya que, a partir de los comicios de 2012 Ucrania empezó a enviar invitaciones a los observadores internacionales poco después de haberse fijado la fecha electoral<sup>3271</sup>, con lo que puede apreciarse igualmente un cumplimiento total de esta recomendación. Apreciamos el cumplimiento íntegro de la RE que solicitaba que se enmendara la ley electoral para que todos los observadores tuviesen derecho a recibir copias de los protocolos de resultados<sup>3272</sup>.

Otro comentario destacado de los observadores tras las elecciones parlamentarias de 2014 consistió en la simplificación del procedimiento de acreditación<sup>3273</sup>, recomendación que ya se cumplió de manera total tal y como se pudo constatar en el informe electoral de las elecciones locales de 2015 al afirmar que la acreditación fue “inclusiva, contribuyendo a la transparencia del proceso electoral”<sup>3274</sup>. Este cumplimiento total quedó ratificado con la adopción del nuevo código electoral que contiene un capítulo entero a los observadores (Capítulo XI) y cuyo procedimiento de acreditación aparece regulado<sup>3275</sup>. Es importante poner de manifiesto que éstas fueron las primeras elecciones presidenciales en las que las organizaciones ciudadanas ucranianas que lo solicitaron pudieron observar las elecciones presidenciales, teniendo incluso derecho a recibir copias de los protocolos de resultados a todos los niveles de la administración electoral<sup>3276</sup>, tal y como recomendaron en repetidas ocasiones tanto la OSCE/ODIHR como el CdE, y con la única finalidad de aumentar la transparencia del proceso. En este sentido, dos de las 10 ONGs registradas

---

<sup>3269</sup> Ibid., § 34.

<sup>3270</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (17 January and 7 February 2010)*, op. cit., Recommendations, §3; OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 58.1, 60.

<sup>3271</sup> Le Congrès, *Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, op.cit., §55.

<sup>3272</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, op. cit., Recommendations, § 30; OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Article 121.8.

<sup>3273</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, Warsaw, 30 June 2014, Recommendations, § 23.

<sup>3274</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, op.cit., p. 23.

<sup>3275</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, op. cit., Articles 60.4, 60. 7, 60.8

<sup>3276</sup> OSCE/ODIHR, *Election observation Mission Final Report, Early Presidential Elections in Ukraine (25 May 2014)*, pp. 2, 23.

para acreditar a los observadores electorales (OPORA y el Comité de Votantes de Ucrania) acreditaron un número considerable de observadores y realizaron observación tanto de largo como de corto plazo.

En el marco de las elecciones presidenciales de 2019, la RE que encomendaba otorgar a los observadores electorales un derecho a observar todas las etapas del proceso electoral<sup>3277</sup> se cumplió en su totalidad, ya que el nuevo código electoral así lo acordó<sup>3278</sup>. También se cumplió de manera total la RE que solicitaba distinguir entre la observación electoral partidista y no partidista<sup>3279</sup>, en la medida en que el código electoral distinguió entre observadores de candidatos y partidos políticos (organizaciones partidarias), así como los observadores pertenecientes a organizaciones no gubernamentales<sup>3280</sup>. Esta última misma recomendación se repitió en las elecciones parlamentarias de 2019.

## j) Jornada Electoral

Algunos informes electorales incluyen una serie de recomendaciones relativas al voto, al conteo, a la tabulación y al anuncio de resultados bajo una temática electoral amplia que aglutina a todas ellas. Así pues, en el informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2007, los observadores destacaron en primer lugar que la CED debía revisar el sistema de recepción del material electoral y los resultados de los protocolos de la CEP y que el procedimiento se incluyera en la ley electoral<sup>3281</sup>. En segundo lugar, que los protocolos de resultados debían simplificarse para limitar cualquier error técnico y finalmente que las cifras de los protocolos de resultados se introdujesen en una base de datos de la CEP<sup>3282</sup>. El legislador dio un cumplimiento parcial a estas recomendaciones gracias a su inclusión en el nuevo código electoral. Para ello identificó cada uno de los aspectos que debía regular (procedimiento de entrega de las papeletas a las comisiones electorales, el transporte a la CED, la recepción por la CED de los documentos de la CEP y la tabulación de los resultados electorales en el distrito territorial) y lo reglamentó distinguiendo el tipo de procedimiento en cuestión (presidencial, diputado y elección local)<sup>3283</sup>. A modo de

<sup>3277</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, op.cit., Recommendations, § 21.

<sup>3278</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine, op. cit.*, Articles 58, 119.12.

<sup>3279</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election in Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, op. cit., Recommendations, § 20.

<sup>3280</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine, op. cit.*, Article 58.

<sup>3281</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine (30 September 2007)*, Warsaw, 20 December 2007, Recommendations, §29.

<sup>3282</sup> *Ibid.*, § 30, 33.

<sup>3283</sup> Por cuanto se refiere al procedimiento de entrega de las papeletas a las comisiones electorales y transporte a la CED: destacan el art. 115 y 123 para las elecciones presidenciales; el art. 178 para las elecciones diputados; el art. 253 para las elecciones locales). Por cuanto se refiere a la recepción por la CED de los documentos de la CEP: art. 124 (elecciones presidenciales), art. 179 (elecciones diputados), art. 254 (elecciones locales). Tabulación de los resultados electorales en el distrito territorial: art. 125 (elecciones presidenciales), art. 180 (elecciones diputados), art. 255 (elecciones locales).

ejemplo, baste destacar que el código electoral estableció que los resultados para el cargo de presidente debían introducirse en la página web de la CEC<sup>3284</sup>. El nivel de detalle de toda esta regulación es, a nuestro parecer, de un detalle inusitado, mostrando la voluntad del legislador de querer regular hasta el más mínimo detalle para evitar cualquier posibilidad de fraude.

#### 6.2.4.4 Conclusiones

1. La aprobación del nuevo código electoral ucraniano (19 de diciembre de 2019) es un hito importante para el país, ya que recoge en un solo texto todas las normas electorales anteriores existentes relativas a los comicios presidenciales, parlamentarios y locales. Este nuevo código introdujo una serie de aspectos importantes tales como: la eliminación de los controvertidos distritos uninominales (para las elecciones parlamentarias) y su conservación en las elecciones locales; un sistema proporcional con listas abiertas de partidos; una cuota de género inclusiva en las listas de candidatos; la revisión de las sanciones por delitos electorales; la eliminación de la obligación de votar en el lugar de inscripción en el censo; facilitó el cambio de domicilio electoral; permitió la participación de los migrantes económicos y los desplazados internos; protegió a las personas con discapacidad; y eliminó la residencia como requisito para el sufragio pasivo en las elecciones locales.
2. La complejidad<sup>3285</sup> y extensión<sup>3286</sup> del nuevo código electoral dificulta su comprensión y aplicación. Para reducir la extensión del código electoral, el legislador podría haber utilizado otra técnica legislativa, ya sea con un anexo al código, la introducción de una disposición administrativa en algún otro instrumento legal con la finalidad de fijar los detalles técnicos concretos, o incluso utilizar la técnica del remisión con la finalidad de simplificar el texto del cuerpo legislativo.
3. El CdE y la UE, a través del Congreso y del CdR, son las únicas OIGs que han unido sus esfuerzos para observar los comicios locales y regionales de manera conjunta y sistemática

---

<sup>3284</sup> OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, *op. cit.*, Article 127.5.

<sup>3285</sup> El nuevo código electoral repite los mismos procedimientos y requisitos para cada uno de los diferentes procesos electorales (presidencial, parlamentario y local) en cada uno de los libros dedicados a los diferentes procesos. No creemos en la necesidad de repetir tales requisitos y procedimientos, sino más bien en identificar las características propias de cada proceso en un único artículo.

<sup>3286</sup> A modo de ejemplo destacan los arts. 43 al 46 (relativos al procedimiento para actualizar, modificar, compilar y verificar las listas de votantes preliminares en los recintos electorales regulares y especiales) con más de dos páginas (din A-4) por artículo, así como los arts. 175 al 178 (relativos al procedimiento para el recuento de votos en un recinto electoral, o el protocolo a seguir por la comisión electoral en el caso del recuento, o incluso la declaración de la comisión electoral del colegio electoral en caso de nulidad del voto) con más de cinco páginas por artículo, o incluso el art. 96 (relativo al procedimiento para la conformación de un fondo electoral y uso de sus recursos) con casi tres páginas. Consideramos que en este último caso, ni el funcionario electoral ni el elector están interesados en saber cómo se conforma un fondo electoral y cómo se lleva a cabo el uso de sus recursos.

en Ucrania, gracias al establecimiento de MOEI. La observación de la participación política a nivel regional es un elemento esencial para evaluar la democracia a nivel local y regional, y contribuye al mantenimiento de un gobierno democrático.

4. Como consecuencia del informe electoral de las elecciones parlamentarias anticipadas de 2014, se adoptaron las medidas necesarias para paliar los obstáculos relacionados con la inscripción de los votantes de la península de Crimea y facilitar así su participación política<sup>3287</sup>. En este sentido, los votantes de Crimea pudieron finalmente ejercer su derecho de sufragio tras determinar unos colegios electorales especiales e incluirse disposiciones concretas en la legislación para crear las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho de sufragio en Crimea.
5. En materia de campaña electoral y en comparación con la legislación anterior, el nuevo código electoral refuerza los requisitos para la publicación de encuestas de opinión en Internet y durante los programas de entrevistas en televisión. También ofrece una mejor definición de lo que constituye una campaña, así como las restricciones a la misma, cubriendo incluso las “*jeansa*” (publicidad política oculta en los medios impresos y televisivos).
6. El panorama de los medios de comunicación nacionales es heterogéneo y se caracteriza por una falta de independencia editorial de las principales redes mediáticas. Esto contribuye a la polarización política de la información, así como a una falta general de confianza de los medios. El nuevo código electoral aporta mayor claridad a las reglas aplicables a los medios de comunicación, otorgándoles cierta autonomía en cuanto se refiere al tiempo de antena y a la cobertura del proceso electoral. Los medios de comunicación están obligados a brindar información objetiva y correcta sobre los partidos y los candidatos y deben ofrecerles a estos últimos la oportunidad de responder a cualquier información que consideren falsa o distorsionada de la realidad.
7. El nuevo Código Electoral eliminó el tiempo de antena gratuito para cualquier elección y estableció que la publicidad política se pagara con los fondos electorales de cada candidato. Sorprende, sin embargo, constatar que el legislador no incluyera en el nuevo código electoral las redes sociales, causa principal para eludir los requisitos de financiación de la campaña debido a su falta de regulación y puerta de escape de las reglas de campaña.
8. Los continuos ataques y las agresiones físicas a periodistas siguen siendo áreas de preocupación en Ucrania.

---

<sup>3287</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, op. cit., Recommendations, § 11; PACE, *Observation of the early presidential election in Ukraine (25 May 2014)*, Doc. 13543, 23 June 2014, § 27.

9. Sobresalen todavía las actitudes patriarcales y estereotipos discriminatorios contra las candidatas y las funcionarias electas, hecho que impide que Ucrania avance a favor de la igualdad entre ambos sexos. La posición de la mujer en la vida pública ucraniana sigue estando infrarrepresentada. En materia de minorías nacionales, si bien la Constitución ucraniana garantiza sus derechos políticos, civiles y sociales, su marco legal está fragmentado y desactualizado.
10. Si bien en un principio se impidió la OE no partidista, esta situación evolucionó a su favor gracias en parte a la insistencia de los informes electorales de las OIGs, que señalaron la necesidad de su regulación en la legislación. Todas las RE sobre los observadores se integraron, lo que demuestra el interés del Estado anfitrión por dotar de transparencia a los procesos electorales.
11. La corrupción endémica en Ucrania sigue siendo uno de los principales motivos de preocupación. A la PACE le preocupó que el ritmo de la lucha contra la corrupción fuese demasiado lento y que los resultados concretos fuesen escasos por lo que instó a las autoridades “a intensificar la lucha contra la corrupción y a garantizar que el nuevo marco institucional condu[jes]e a resultados notables y tangibles”<sup>3288</sup>. La ausencia de avances concretos este ámbito puede minar la confianza de la población ucraniana, por lo que Ucrania debería hacer esfuerzos a todos los niveles para luchar contra la corrupción en el país.
12. Los últimos acontecimientos políticos acaecidos en Ucrania han provocado el acercamiento de este país a las organizaciones internacionales de defensa y protección de los derechos humanos, aspecto que muestra el reconocimiento y el compromiso del país por los estándares legales europeos y sus buenas prácticas. Este acercamiento ha implicado igualmente un apoyo al cumplimiento de, entre otras medidas, la legislación electoral y la protección efectiva de los derechos humanos. A modo de ejemplo, este apoyo ha quedado reflejado en los diferentes planes de acción del CdE para Ucrania, considerados como indicadores objetivos del considerable progreso logrado por Ucrania en el camino hacia democracia y el cumplimiento de los derechos humanos<sup>3289</sup>.
13. Durante el período objeto de estudio, constatamos que Ucrania ha recibido un total de 295 RE procedentes de diferentes OIGs, de las que se han cumplido 121 RE, lo que representa un 41% de cumplimiento efectivo frente a un incumplimiento del 59%. Del total de RE cumplidas, apreciamos que las RE procedentes de los informes electorales de las elecciones parlamentarias son aquellas que se han cumplido con mayor frecuencia, lo que demuestra

---

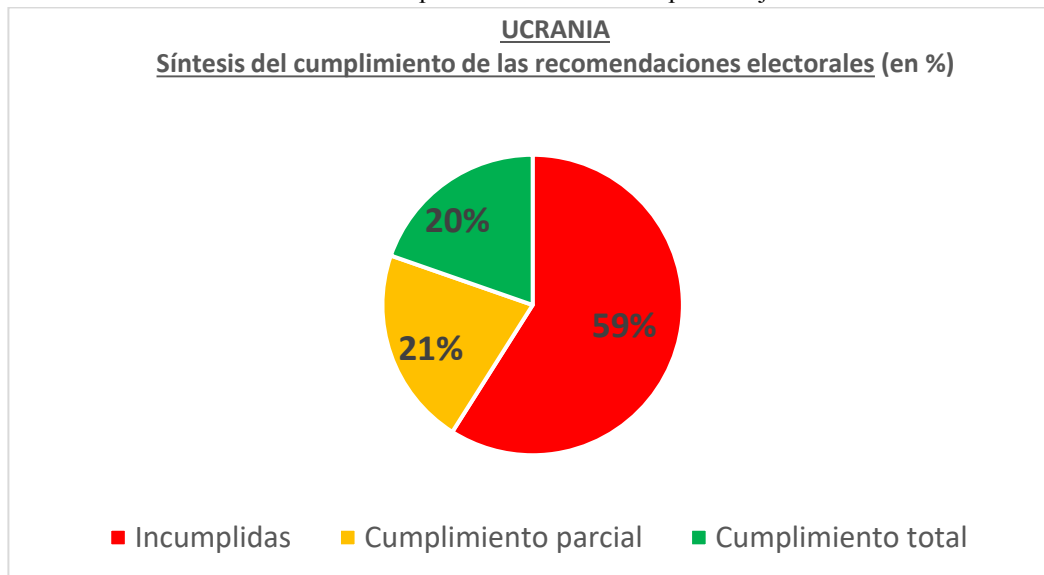
<sup>3288</sup> PACE, *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Doc. 14227, 09 January 2017, p. 18.

<sup>3289</sup> Council of Europe, *Action Plan for Ukraine 2018-2022*, GR-DEM(2017)18, 21 February 2018, p. 19, 25-28.



que las autoridades ucranianas se centran principalmente en dar cumplimiento a las RE que no tienen una importancia vital para el país y en un segundo plano las RE procedentes de las elecciones parlamentarias<sup>3290</sup>. Por cuanto hace a la temática de las RE cumplidas, destacan *inter alia* las RE relativas a la OE y al registro de candidatos con un cumplimiento es íntegro (100%)<sup>3291</sup>, las RE relativas al sistema de impugnación (92%), las RE relativas a la financiación de la campaña (63%), seguidas por las RE relativas al censo (46%), la administración electoral (40%), los medios de comunicación (38%), las minorías (25%), el marco legal (23%) y la jornada electoral (9%)<sup>3292</sup>.

**Cuadro 15:** Ucrania- Síntesis del cumplimiento de las RE en porcentaje



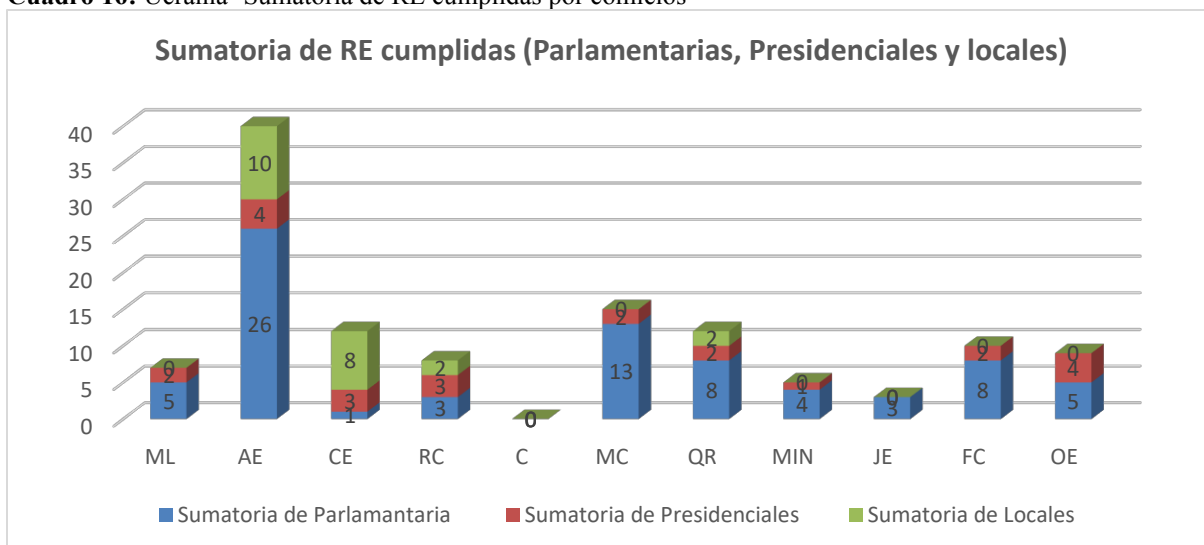
Fuente: elaboración propia

<sup>3290</sup> En Ucrania contabilizamos 76 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 23 RE de las elecciones presidenciales y 22 RE de las elecciones locales.

<sup>3291</sup> De las 9 RE en materia de observación electoral, 5 RE proceden de las elecciones parlamentarias y 4 RE de las elecciones presidenciales. De las 8 RE en materia de registro de candidatos, 3 RE proceden de las elecciones parlamentarias, 3 RE de las elecciones presidenciales y 2 RE de las elecciones locales.

<sup>3292</sup> Por cuanto al sistema de impugnación distinguimos: 8 RE procedentes de los comicios parlamentarios, 2 RE procedentes de los comicios presidenciales y 2 RE procedentes de los comicios locales. En materia de financiación de campaña destacamos: 8 RE procedentes de los comicios parlamentarios y 2 RE de los comicios presidenciales. Las RE cumplidas relativas al censo electoral destacan: 1 RE procedente de los comicios parlamentarios, 3 RE de los comicios presidenciales y 10 RE de los comicios locales. De las 41 RE en materia de administración electoral encontramos: 26 RE procedentes de las elecciones parlamentarias, 4 RE de las elecciones presidenciales y 10 RE de las elecciones locales. En materia de medios de comunicación, Ucrania ha cumplido 13 RE identificadas en los comicios parlamentarios y 2 RE en los comicios presidenciales. De las 5 RE relativas a las minorías, 4 RE proceden de los comicios parlamentarios y 1 RE de los comicios presidenciales. De las 7 RE cumplidas en materia de marco legal, 5 RE proceden de las elecciones parlamentarias y 4 RE de las elecciones presidenciales. Las 3 RE relativas a la jornada electoral proceden íntegramente de los comicios parlamentarios.

**Cuadro 16:** Ucrania- Sumatoria de RE cumplidas por comicios

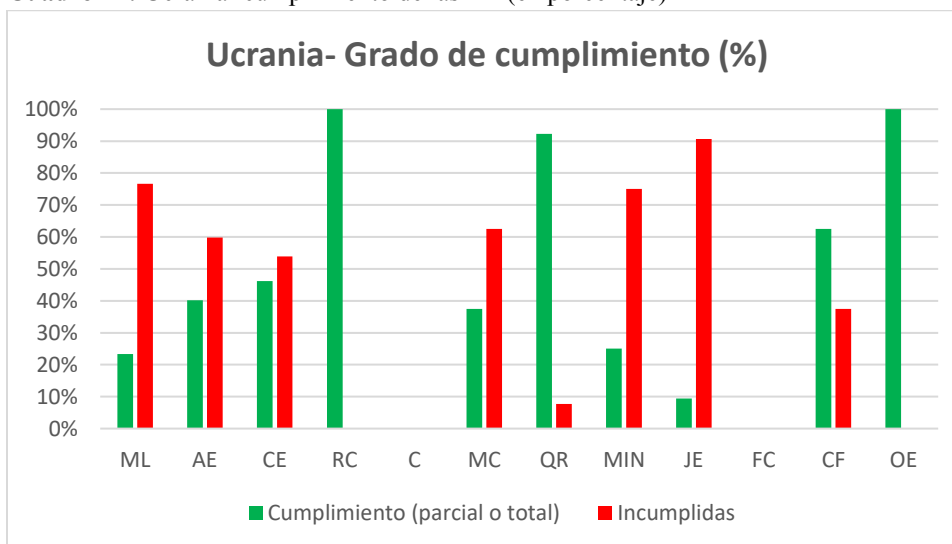


Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

**Cuadro 17:** Ucrania- cumplimiento de las RE (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

**Leyenda:**

ML: marco legal | AE: administración electoral | CE: censo electoral |  
 RC: registro de candidatos | C: Campaña | MC: medios de comunicación |  
 QR: Quejas y recursos | MIN: minorías | JE: Jornada electoral |  
 FC: financiación de campañas | OE: Observación Electoral

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se han intentado analizar las principales características de la OE desarrollada por las OIGs, con base en la información disponible en sus informes electorales. Igualmente, se identificaron las particularidades del seguimiento efectuado por las OIGs de las RE y su introducción en el derecho interno, a través de datos cualitativos y cuantitativos, así como sus puntos fuertes y sus fallas. La perspectiva analítica del presente estudio puede considerarse como un marco referencial para el desarrollo de la OE en el futuro y la relectura del fenómeno de la integración de las RE en los Estados concernidos. Es también una llamada al desarrollo de políticas públicas por parte de las OIGs para intensificar la integración sistemática de las RE como resultado crucial de la OE, que tantos esfuerzos requiere a las OIGs.

1. Las elecciones son la expresión más visible de la democracia y de la soberanía de un Estado y constituyen la base de la legitimidad del gobierno electo. Concebidas como su piedra angular, las elecciones son una *conditio sine qua non* para la existencia de la democracia, aunque no la única. El derecho de los ciudadanos a votar y a ser votados en elecciones democráticas celebradas periódicamente es un derecho humano, merecedor de protección como el respeto de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, todos ellos elementos básicos esenciales en toda elección libre. La democracia no puede concebirse sin unas elecciones que respeten una serie de principios que constituyen el patrimonio electoral, esto es, el sufragio universal, igualitario, libre, secreto y directo. Todos estos principios están recogidos en los instrumentos jurídicos internacionales tanto de carácter convencional como no convencional. Así, el derecho a unas elecciones periódicas con sufragio libre y secreto se encuentra recogido *inter alia*, por un lado, en normativa jurídicamente vinculante tanto de ámbito universal como regional, así como, por otro lado, en instrumentos jurídicamente no vinculantes ya sean de ámbito universal como regional.
2. Es precisamente gracias a la jurisprudencia de los tribunales internacionales que algunos aspectos propios del derecho a unas elecciones libres han sido completados y matizados, principalmente ampliando el ámbito de aplicación del mismo. Sin embargo, este derecho no se encuentra únicamente en los instrumentos jurídicos internacionales, sino también en la mayoría de las constituciones nacionales. En este sentido, unas elecciones democráticas no pueden celebrarse sin la protección que ofrece el Estado de Derecho. Así, toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno y en las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación o restricción indebida. Este derecho podrá ser ejercido directamente, ya sea en calidad de candidato, o bien por medio de representantes libremente elegidos.

3. La celebración de las elecciones ha pasado a ser un acontecimiento político de especial interés tanto para las OIGs como para las instituciones nacionales, los partidos políticos, los ciudadanos y las ONGs. De ahí que durante la última década la OE se haya desarrollado exponencialmente y muestre el interés de la comunidad internacional por la celebración de unas elecciones democráticas como parte del desarrollo de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el estado de Derecho.

Desarrollada *inter alia* por las OIGs, podemos considerar la OE como un mecanismo generalmente aceptado en todo el mundo, que ofrece una evaluación imparcial no sólo de la jornada electoral sino de todo el proceso electoral en su conjunto, sirviendo también para evaluar el estado de la democracia en los diferentes países donde dicha OE se lleva a cabo. Sin embargo, la ausencia de una definición normativa unánimemente aceptada de lo que debe entenderse por OE y de su regulación jurídica a nivel internacional genera inseguridad jurídica y también una gran incertidumbre en la práctica electoral, ya que la manera en la que se desarrolle esta OE implicará la utilización de una metodología concreta y generará un impacto consecuentemente diferente.

Además, las OIGs han dejado de practicar una OE parcial en la que observaban exclusivamente el “acontecimiento político” o algunos aspectos muy concretos del mismo, esto es, en la campaña electoral, la jornada electoral o el escrutinio, para centrarse en una OE integral. El reto al que se han enfrentado las OIGs a la hora de desempeñar sus actividades de OE ha sido, por un lado, desarrollar una metodología concreta a largo plazo considerando el proceso electoral como una actividad continua que cubre todas las fases del ciclo electoral y, por otro lado, adaptar paulatinamente su metodología a las nuevas necesidades electorales, tanto como observar las condiciones de voto de los desplazados, las minorías étnicas, los pueblos originarios, los grupos vulnerables, o hacer frente a las nuevas realidades técnicas.

4. La práctica de la OE dista aún de ser uniforme debido a la inexistencia de normas internacionalmente aceptadas que puedan afirmar que unas elecciones han sido la base legítima de un gobierno democráticamente elegido. Tras una casuística heterogénea seguida de manera desigual por cada OIG a lo largo de los años, la adopción en el año 2005 de la DePOIE supuso un punto de inflexión, ya que un gran número de OIGs y ONGs implicadas en la OE se dotaron de unos principios mínimos básicos y de unos estándares elementales relativos a la OE así como de un código de conducta dirigidos a los observadores internacionales de elecciones. Fue de esta manera que se pudo consensuar una definición de lo que debe entenderse por OE internacional, esto es, la recopilación de información de manera sistemática, completa y fidedigna acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de las elecciones y otros factores relativos al entorno electoral general; el análisis imparcial de dicha información; y la extracción de conclusiones

sobre el carácter de los procesos electorales<sup>3293</sup>. A pesar de la importancia que ha supuesto, tanto a nivel doctrinal como para la *praxis*, la aceptación internacional de esta definición, ésta no ha logrado resolver todas las dudas terminológicas existentes, ya que las OIGs utilizan algunos conceptos en sentidos muy diversos. Así, los beneficios de la OE son múltiples, ya que consolida la confianza de los electores en el proceso electoral, incita a su participación y al intercambio de experiencias y disuade a aquellos otros actores acostumbrados a manipular las elecciones a su favor.

Junto con la OE internacional, existe también una observación nacional de elecciones cuyo protagonismo ha ido cada vez más en aumento, también llamada observación doméstica no partidaria, y tiene su razón de ser en dos aspectos sumamente importantes como son, por un lado, la capacidad de análisis de largo plazo de los actores nacionales debido a su perfecto conocimiento de la normativa y la situación nacional; y, por otro lado, el carácter imparcial y desinteresado de los observadores nacionales, dejando a los partidos políticos al margen de esta OE doméstica.

5. A pesar de los múltiples mecanismos desarrollados por las OIGs para observar los diferentes procesos electorales (a saber, la OE, el monitoreo, el seguimiento, el acompañamiento y la supervisión electorales), ha quedado demostrado a lo largo de este estudio que la OE es el único instrumento internacional de garantía del derecho de sufragio que permite una efectiva verificación internacional del cumplimiento de la normativa de derechos humanos, siendo el más frecuente y completo para analizar el ciclo electoral en su integralidad (antes, durante y después de los comicios). Esta OE evalúa de manera imparcial los procesos electorales de conformidad, por un lado, con los principios internacionales en materia de elecciones democráticas y, por otro lado, con el derecho interno. Además del efecto disuasorio, esta OE tiene como finalidad poner de manifiesto las posibles prácticas irregulares que empañan el proceso electoral, incluso el posible fraude electoral, y ofrece recomendaciones para mejorar dicho proceso. Las OIGs desarrollan sus tareas de OE a través de las MOEs. Consideradas como herramientas técnicas al servicio de las OIGs y constituidas para observar los procesos electorales con la finalidad de que estos sean más transparentes, profesionales e íntegros, estas MOEs siguen en la actualidad un enfoque metodológico diferente y prestan atención al proceso electoral como actividad continua y no como un conjunto de actividades aisladas.
6. Aunque en la actualidad una multiplicidad de OIGs llevan a cabo actividades de OE, no puede afirmarse, sin embargo, que, a la luz de la metodología desempeñada, cada una de ellas desarrolle una OE *strictu sensu*, tal y como viene definida en la DePOIE del año 2005, que recoge los principios que deben seguir y a los que deben ajustarse las OIGs para que tales actividades puedan considerarse como OE. En ese sentido, todas aquellas actividades de acompañamiento o vigilancia electoral desempeñadas por las OIGs no sólo se alejan del

---

<sup>3293</sup> DePOIE..., op. cit., §. 4.

concepto mismo de OE y, por ende, de su esencia, esto es, de su independencia, imparcialidad y autonomía, sino que además carecen de toda garantía de transparencia, neutralidad y autonomía, poniendo en peligro la actividad misma de la OE. Dicha observación y sus resultados está sujeta a una politización de la OIG, que a pesar de poder ser técnicamente válidos y objetivos, están condicionados a la voluntad y el control del Estado anfitrión.

7. Constatamos igualmente que la OE difiere plenamente de la nueva práctica electoral instalada recientemente en algunos países de Iberoamérica, el llamado acompañamiento electoral, que tiende a remplazar a la OE tradicional, generando ciertas dudas en la sociedad y en la doctrina sobre la transparencia del proceso electoral bajo esta nueva práctica. Este acompañamiento implica una presencia más simbólica de los testigos internacionales, centrándose principalmente en los procedimientos de la jornada electoral sin juzgar la calidad de las elecciones ni expresar críticas sobre otros aspectos importantes del proceso, como la administración electoral. Del análisis empírico de los informes de las diferentes MOEs puede deducirse que la actividad desarrollada por UNASUR no puede calificarse de OE, ya que, a pesar de su posible neutralidad a la hora de analizar el proceso electoral, no es finalmente una actividad independiente, autónoma o fiable debido a la interferencia de las autoridades del Estado anfitrión a la hora de validar sus informes. Esto hace que la OE efectuada por UNASUR adolezca de la independencia característica de la OE y que, además, esté sujeta a una politización o utilización partidista. En este sentido, el esquema metodológico seguido por el CdE, la UE, la OSCE y la OEA es, a nuestro parecer, el enfoque más seguro para llegar a una declaración coherente, exhaustiva y autorizada sobre el proceso electoral observado, siguiendo así la DePOIE.
8. La invitación oficial del Estado anfitrión es la *conditio sine qua non* para que la OIG despliegue una MOE y observe el proceso electoral en su territorio, solventando así cualquier atisbo de violación de soberanía o injerencia en los asuntos internos del Estado para justificarla sobre la base del derecho de los pueblos a elegir libremente sus gobiernos por medio de unas elecciones libres y del respeto de los Derechos Humanos. Antes de desarrollar la OE, la OIG evaluará de manera pormenorizada si dicha OE es aconsejable, útil y viable, verificando si se dan las condiciones mínimas necesarias para celebrar unas elecciones democráticas, esto es, saber si el marco legal del Estado anfitrión garantiza los derechos y libertades fundamentales; si el sufragio es universal; si la OE puede ayudar a reforzar la transparencia del proceso electoral; etc. Si bien puede darse el caso de que un Estado decida, sobre la base del principio de soberanía, no invitar formalmente a una OIG a observar su proceso electoral, existen también situaciones por las que las OIGs pueden rechazar observar un proceso electoral concreto debido a la ausencia de las condiciones mínimas necesarias para que una elección pueda desarrollarse democráticamente; de unas garantías metodológicas; de la financiación necesaria para desplegar una MOE; o incluso por imponer

a la OIG unas condiciones contrarias a la OE. Sin embargo, la casuística difiere en cada OIG a la hora de aceptar o no una actividad de OE, en función de la pertenencia de dicho Estado anfitrión a la OIG en cuestión o incluso en función de razones de orden técnico, económico o político.

Considerada como una garantía del respeto por la soberanía nacional, la invitación formal del Estado anfitrión a observar sus comicios debe preceder cualquier envío por parte de las OIGs de una MOE dirigida a obtener información sobre las necesidades o la situación electoral del país. El despliegue por etapas de un equipo central, de OLP y de OCP, permite que la OIG pueda efectuar un análisis en profundidad y una evaluación exhaustiva de todo el proceso electoral, analizando *inter alia* una serie de temáticas.

Como algunos estudios han probado, la participación de observadores electorales tiene un efecto disuasorio sobre la comisión del fraude; es por ello que algunos Estados han ideado ingeniosos mecanismos como la instalación de cámaras de videovigilancia o cámaras web en los colegios electorales para prevenir situaciones de fraude. Sin embargo, su elevado coste y su moderada eficacia desalientan a los Estados al uso de estos dispositivos. En este sentido, y para continuar con este efecto disuasorio, la OE doméstica podría complementar a la OE internacional, demostrando su fuerte valor añadido, eficacia y el deseo de cooperación efectivo, aspiraciones muy anheladas por los observadores nacionales.

9. En el ámbito universal, el derecho de participación política aparece regulado en el art. 25 PIDCP, que recoge dos aspectos distintos. Por un lado, anuncia los elementos necesarios del derecho de sufragio, es decir, el derecho de votar y ser elegido 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, por otro lado, contiene la idea de un ciclo electoral en el que se aplican los diferentes elementos de las elecciones. Existen también unas salvaguardas internas como externas. Por lo que hace a las salvaguardas internas, los partidos políticos y los candidatos no podrán llevar a cabo una campaña electoral si no disponen de los fondos suficientes. Por lo que hace a las salvaguardas externas, y para que las elecciones sean competitivas, es necesario una autoridad electoral independiente, así como la seguridad de las urnas y un proceso de recuento independiente y sujeto a revisión judicial. El carácter continuo del proceso electoral hace que otros derechos humanos, regulados en el PIDCP y vinculados al derecho de participación, deban tenerse en cuenta, tales como los derechos políticos relativos a la libertad de asociación (art. 22), de reunión pacífica (art. 21) y la libertad de expresión (art. 19), necesarios para que unas elecciones se consideren auténticas. Este derecho de participación política es un derecho de vocación universal que podrá ser exigido por los observadores electorales siempre y cuando el Estado anfitrión haya ratificado el PIDCP. Teniendo en cuenta el gran número de ratificaciones del mismo, puede considerarse una norma con efectos *erga omnes*, aunque exista todavía hoy

un número reducido de Estados que no lo hayan ratificado. Además, su ámbito de aplicación no se circunscribe a unas elecciones concretas, a diferencia de la limitación recogida en el art. 3 PA1 del CEDH que se refiere únicamente a las elecciones del cuerpo legislativo.

10. Con carácter jurídicamente no vinculante, el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas se desarrolló por medio de una serie de resoluciones. Sin embargo, surgió en la comunidad internacional una reacción natural por parte de algunos Estados contrarios a la OE cuya finalidad no era otra sino la de recordar y defender el principio de soberanía y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con los procesos electorales. Estos principios son los límites que “imponen los parámetros actuales del ordenamiento jurídico internacional a determinadas líneas de desarrollo de la vertiente interna del principio de libre determinación de los pueblos y al ejercicio de los derechos políticos que exigen la legitimidad democrática de los gobiernos”.

Entre los instrumentos regionales jurídicamente vinculantes de protección de los derechos electorales destacan, por un lado, el CEDH y su sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos desarrollado por el TEDH y, por otro lado, la CADH, que dispone de un elevado grado de eficacia gracias al trabajo que desempeña la CtIDH. A pesar de que el Documento de Copenhague no es un instrumento jurídicamente vinculante sino de naturaleza política, supone, no obstante un documento de referencia para el mecanismo de OE desempeñado por la OSCE.

11. Aunque los documentos de la OSCE son acuerdos políticos que se inscriben en lo que la doctrina califica de *soft law*, su condición de acuerdos políticos no significa que no sean generadores de derechos y obligaciones para las partes. Se trata de acuerdos políticos vinculantes, ya que todo acuerdo es vinculante por el mero hecho de estar regido por el principio de la buena fe, que es el fundamento de las obligaciones políticas<sup>3294</sup>. En la OSCE destaca el Documento de Copenhague de 1990 cuya importancia es clave para el estudio que nos ocupa, ya que establece que, entre los elementos de justicia esenciales para todos los seres humanos, se encuentran las elecciones libres, celebradas a intervalos razonables, por votación secreta y en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión de los electores en la elección de sus representantes; por otro lado, reconoce por vez primera la figura del observador electoral, permitiéndole observar un proceso electoral. Consideramos esta disposición como una justificación explícita de la OE y un reconocimiento del intercambio de información entre Estados en materia de OE. Así pues, este Documento no puede ser considerado ni un tratado internacional, en el sentido del art. 2 CVDT, ni una fuente del derecho según el art. 38.1 del Estatuto de la CIJ. A pesar de que el Documento de Copenhague no sea jurídicamente vinculante sino un compromiso político, destaca por su eficacia. Estos compromisos políticos constituyen la base legal del control electoral

---

<sup>3294</sup> VIRALLY, M., “La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les op. cit., 336.



desarrollado por la OSCE. Aunque la violación de estos compromisos pueda “constituir un acto hostil”, en ningún caso implicará una sanción por parte de una autoridad judicial. El incumplimiento de tales compromisos políticos “conlleva un quebrantamiento del orden político en el cual participa y puede ser comparado *mutatis mutandis* a las consecuencias de la violación de una obligación jurídica”.

12. Existen una multitud de instrumentos internacionales que hacen referencia al estatuto de los observadores electorales, tales como la DePOIE, el CdC y las directrices respectivas adoptadas tanto por el CdE, la OSCE/ODIHR, la CEI o la UE. Sin embargo, la mayoría de ellos son instrumentos de *soft-law* que tratan la participación de los observadores en el proceso electoral de maneras diferentes. Si bien es cierto que algunos instrumentos sólo consisten en una mera declaración sobre la importancia del papel que desempeñan dichos observadores electorales, no es menos cierto que otros instrumentos regulan sus funciones de una manera más detallada. Además, la mayoría de ellos no tienen en cuenta el estatuto de los observadores electorales nacionales. Baste señalar que la legislación de la mayoría de los Estados miembros del CdE carece de un estatuto de observador electoral; ello podría deberse al hecho de que la práctica electoral en los Estados miembros todavía está influenciada por las tradiciones nacionales. Sin embargo, dichas tradiciones no deben utilizarse como excusa para seguir aplicando ciertas prácticas que socavan los principios básicos que rigen unas elecciones democráticas. Es por esta razón por lo que no sólo se necesitan instrumentos más adecuados tanto a nivel internacional como a nivel nacional para la OE, sino que, además, debería introducirse en las legislaciones nacionales una referencia específica a los observadores electorales y que, en la práctica, se facilitase la OE. En las *Líneas directrices relativas a un estatuto internacionalmente reconocido de los observadores electorales*, la CdV presentó los derechos que los observadores electorales deberían disfrutar, así como sus deberes, e incluso invitó a los Estados a que implementasen dichas directrices en su legislación nacional, evitando la duplicación con la DePOIE y el CdC. Desgraciadamente tales directrices tampoco abordan en detalle este problema y sólo hacen hincapié en la necesidad de evitar la duplicación de los estándares internacionales. En su calidad de OIG regional, el CdE debería otorgar una mayor relevancia a dichas directrices de la CdV, por ejemplo, transformándolas en una recomendación del Comité de Ministros a sus Estados miembros.
13. En Europa ha sido la jurisprudencia del TEDH la que ha interpretado el CEDH afianzando la protección de derechos y extendiendo el ámbito de aplicación del art. 3 PA1. Así, el asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* es el auténtico *leading case* en materia de derechos de participación política en el que se desarrollan los elementos clave del art. 3 PA1. En este asunto se pasa de un derecho institucional a la celebración de elecciones libres al concepto de sufragio universal, para finalmente reconocer los derechos subjetivos de participación (el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidato en las elecciones al cuerpo

legislativo y el derecho a ejercer como miembro del Parlamento). Aunque el TEDH consideró que estos derechos de participación política no eran absolutos y podían someterse a más restricciones que los otros derechos debido a la existencia de un amplio margen de apreciación por parte de los Estados, dichas restricciones, sin embargo, no podían ser arbitrarias, ni afectar al contenido mínimo del derecho, y debían respetar también la libre expresión popular en las elecciones del cuerpo legislativo. El TEDH identificó una serie de condiciones como son: la universalidad del sufragio, la libertad de voto y la igualdad de trato de los electores. La doctrina sentada en este asunto fue posteriormente desarrollada por el asunto *Zdanoka c. Letonia*. Si bien a partir de la sentencia *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, el TEDH impuso a los Estados miembros reducir su margen de apreciación, el asunto *Zdanoka c. Letonia* implicó un giro jurisprudencial por el que el TEDH cambia significativamente de postura y reafirma un amplio margen de apreciación del que disponen los Estados, que se pone de manifiesto cuando el Estado demandado desea salvaguardar la moral, las creencias religiosas o incluso las barreras electorales.

Por otro lado, destacamos que el TEDH ha interpretado restrictivamente el art. 3 PA1 de tal manera que las garantías del CEDH no se aplican a todos los comicios, sino sólo a aquellos en los que se elige un órgano representativo con capacidad para aprobar leyes. Consideramos que, por medio de su jurisprudencia y a través de una interpretación teleológica, el TEDH debería extender el ámbito de actuación del CEDH a todos aquellos comicios que quedan actualmente excluidos del mismo, esto es, a las elecciones presidenciales, a los referéndums y a las elecciones locales, dejando de lado la interpretación *ad litteram* del convenio, que es la regla de interpretación regulada en el art. 31.1 del Convenio de Viena<sup>3295</sup>.

14. La protección de los derechos políticos en general, y del derecho de sufragio en particular, en el sistema Interamericano de derechos humanos, ha ido completándose gracias a una jurisprudencia constante, tanto de la CtIDH, como de la Comisión IDH. A pesar de que son múltiples los casos interamericanos relacionados con los derechos políticos, destacan principalmente *inter alia* los casos *Yatama vs. Nicaragua* del año 2005; *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* de 2008; y *López Mendoza vs Venezuela*, de 2011, como aquellos casos estrella que, junto con algunas opiniones consultivas, han sentado las bases jurisprudenciales de los derechos políticos en el sistema interamericano. Si bien el derecho a unas elecciones libres quedó consagrado en Europa en el art. 3 PA1, su homólogo en el continente americano se encuentra en el art. 23 CADH, que recogió el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho de votar y ser elegido, así como el derecho de tener acceso a las funciones públicas, que según la CtIDH deben garantizarse en condiciones de igualdad. A mayor abundamiento, la jurisprudencia interamericana reconoció

---

<sup>3295</sup> Para más información véase: SUDRE, F., “À propos du dynamisme interprétatif de la Cour ...”, op. cit., pp. 1365-1368.

dos aspectos de los derechos políticos: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercer dicho poder.

15. Si bien en Europa, este derecho a unas elecciones libres sufrió una lenta evolución pasando de una obligación internacional para que los Estados miembros del CdE organizaran elecciones libres y periódicas a un derecho fundamental al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos, y ello gracias a la sentencia *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* de 1987, esta evolución jurisprudencial europea ha servido de inspiración al sistema interamericano para consolidar su propia postura, apoyándose en los aportes de la jurisprudencia de Estrasburgo. En este sentido, no es baladí el interés que ha suscitado entre la doctrina dichos aportes. Son múltiples los aspectos donde ambos sistemas (el interamericano y el europeo) coinciden a la hora de proteger los derechos políticos.

Así, en primer lugar, al igual que lo es para el TEDH, la CtIDH considera que los derechos políticos no son derechos absolutos, sino que son derechos relativos y en este sentido “pueden estar sujetos a limitaciones, siempre que dicha reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática””. En segundo lugar, y con respecto a la limitación a los derechos políticos, la jurisprudencia interamericana ha asentado la legitimidad de otras restricciones no reflejadas expresamente en el art. 23 CADH. En tercer lugar, la CtIDH se adhiere a la jurisprudencia del TEDH que nos recuerda que “el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos constituye un aspecto particular de la libertad de asociación”. En cuarto lugar, respecto a los sistemas electorales, ambos tribunales aplican la doctrina del margen de apreciación nacional, según la cual la mejor manera de resolver los problemas es dejarlos en manos de la soberanía interna de cada Estado. Así pues, la jurisprudencia interamericana ha hecho aportaciones valiosas fijando el sentido y el alcance de los derechos fundamentales, y concretamente los derechos políticos, reconocidos en la CADH.

16. Es a través del seguimiento como las OIGs verifican la integración de las RE identificadas por los observadores. Este seguimiento es triple. En primer lugar, un seguimiento técnico, efectuado gracias a la asistencia electoral y a los órganos independientes de protección de los derechos humanos. A nivel universal, la ONU presta dicha asistencia electoral a sus Estados miembros a petición expresa de aquellos Estado interesados, de conformidad con el principio de igualdad soberana de los Estados o en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad o de la AGNU. A nivel regional. Varias de las principales actividades de asistencia electoral en Europa consisten en la reforma legislativa electoral y el asesoramiento jurídico desarrolladas principalmente por la OSCE/ODIHR y por el CdE en aquellos Estados donde ambas organizaciones han observado elecciones. En segundo lugar, un seguimiento político, a través de los órganos políticos de las OIGs y de comités intergubernamentales de protección de los derechos humanos. En el ámbito universal

destacamos el examen periódico universal efectuado por el Consejo de Derechos Humanos que tiene una importancia esencial para la OE. En el ámbito regional, destaca principalmente el seguimiento múltiple desarrollado por el CdE a través, por un lado, del control extraestatutario efectuado por la PACE a través de su comisión de seguimiento y, por otro lado, de su diálogo de seguimiento por el que la PACE efectúa el seguimiento global de las obligaciones y de los compromisos suscritos por los Estados miembros en el momento de su adhesión al CdE, entre los que se encuentran el cumplimiento de las RE y la modificación de su legislación electoral. Finalmente, un seguimiento judicial, a través de los tribunales de las OIGs implicadas. El TEDH ha tomado como referencia los informes electorales de aquellas OIGs que han desplegado MOEs en el Estado contra el que se ha presentado una demanda.

17. Son varias las posibilidades a disposición de las OIGs para fomentar el cumplimiento de las RE incluidas en los informes electorales. En primer lugar, es necesaria la voluntad política de las autoridades del Estado anfitrión ya que, de lo contrario, es poco probable que se obtenga un resultado positivo. Así, mediante un diálogo político, las asambleas legislativas de las OIGs pueden ayudar a promover esa voluntad política, animando de esta manera a las autoridades nacionales a que aborden todas aquellas cuestiones identificadas en las RE. En segundo lugar, la asistencia técnica es otra manera de ejecutar las RE. En tercer lugar, las OIGs pueden hacer uso de las Misiones de seguimiento electoral cuya finalidad es triple: por un lado, analizar el grado de cumplimiento de las RE identificadas en los informes electorales; contribuir, por otro lado, al diálogo político permanente en materia de democracia y derechos humanos con el Estado anfitrión sugiriendo vías para cumplir sus compromisos adquiridos internacionalmente; y, finalmente, desde la visita de retorno de la OIG al país, fijar una serie de iniciativas de reforma electoral.
18. Tras el análisis detallado de la integración de las diferentes RE en los países objeto de estudio, no deja de llamar sorprendentemente la atención su escaso índice de cumplimiento. A pesar de que las OIGs han puesto a disposición de los países objeto de estudio todos los recursos necesarios para que puedan cumplir los compromisos adquiridos en el momento de su adhesión a la OIG en cuestión y para unas elecciones democráticas, los gobiernos de dichos países siguen haciendo caso omiso de las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado *vis-à-vis* las OIGs. Esta situación ha conducido en más de una ocasión a la condena por el TEDH de los Estados concernidos por violación de los derechos humanos. Frente a esta negativa a cumplir las RE, y para evitar cualquier crítica de la comunidad internacional, los gobiernos de dichos Estados han efectuado escasos cambios en su legislación, que nada o poco tienen que ver con el motivo que originó tal RE.

En este sentido, los informes electorales de los países objeto de estudio identifican un gran número de lagunas y deficiencias, y una falta de armonización de la legislación con los

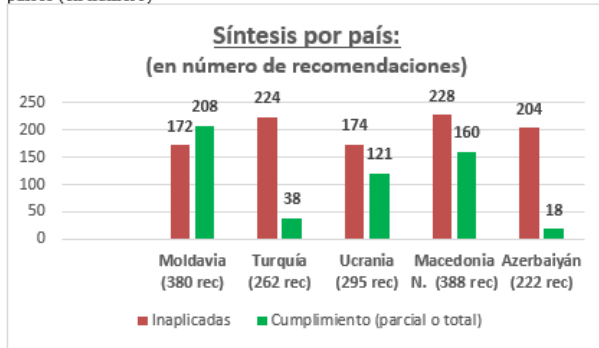
estándares internacionales. El análisis efectuado demuestra la importancia y la gran atención mediática que tienen las elecciones presidenciales en comparación con el resto de comicios (elecciones locales, parlamentarias y en los referéndums). Así, a pesar de que las RE fruto de dichas elecciones son más numerosas y con una temática más diversa, muestran un menor cumplimiento, debido a que afectan a la esencia misma del Estado.

19. Los códigos electorales de los países objeto de estudio son propicios para unas elecciones democráticas siempre y cuando se apliquen de buena fe. Sin embargo, la existencia de legislaciones paralelas que coartan no sólo las libertades públicas de reunión, expresión y asociación, *conditio sine qua non* para unas elecciones democráticas, sino también la voluntad de los electores, hace imposible la celebración de unos comicios competitivos y en igualdad de condiciones. Conviene no olvidar que en los países objeto de estudio los periodistas y blogueros se han convertido en objeto de arrestos, agresiones físicas y detenciones arbitrarias por delitos no relacionados con sus actividades profesionales. Además, la estabilidad del derecho electoral es crucial para garantizar la confianza en el proceso electoral y excluir cualquier duda de manipulación del mismo.
20. A la luz del estudio efectuado, constatamos que en un período de quince años se ha producido un escaso cumplimiento de las RE. Así, en Azerbaiyán y Turquía el nivel de incumplimiento de las RE es extremadamente elevado (92% y 85% respectivamente), situación que podría deberse *inter alia* a los pocos esfuerzos que las OIGs han invertido, por un lado, en observar regularmente los comicios en estos países y, por otro lado, en desarrollar actividades de asistencia con la finalidad de superar las deficiencias identificadas en los informes electorales. A pesar de que el incumplimiento de las RE en Macedonia del Norte y en Ucrania sea del 59%, observamos un avance paulatino por parte de estos países en la promoción de la democracia y el cumplimiento de los derechos humanos. Moldavia es el único país analizado que muestra un cumplimiento efectivo del 55% de las RE identificadas en los informes electorales. El marco legal, el censo electoral y los medios de comunicación son los ámbitos en los que existe un menor índice de cumplimiento por parte de los Estados observados, ámbitos donde el Estado conserva una mayor discreción. El auge de las redes sociales durante la campaña electoral y su falta de regulación hace que éstas se consideren un *no man's land* cuyo seguimiento sea extremadamente difícil, quedando al margen de cualquier OE.

Desde un punto de vista técnico conviene destacar que, aunque la OE es una actividad distinta y políticamente independiente de la asistencia técnica, su complementariedad debería ser tenida en cuenta por las OIGs para mejorar las deficiencias del proceso electoral y su acomodo a los estándares internacionales. En este sentido, sería importante la creación de un archivo centralizado que contenga todas las RE identificadas y su estado de aplicación

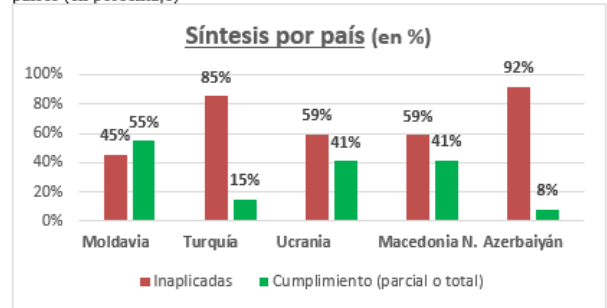
y/o cumplimiento para que las OIGs puedan continuar con su asistencia y acompañamiento a las autoridades de los Estados observados.

**Cuadro 18:** Cumplimiento de las recomendaciones electorales - Síntesis por países (en número)



Fuente: elaboración propia

**Cuadro 19:** Cumplimiento de las recomendaciones electorales- Síntesis por países (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

# BIBLIOGRAFÍA

## I. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

### 1. OBRAS GENERALES

- AA.VV., *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, 2016.
- BARBERINI, G., *Sicurezza e cooperazione de Vancouver a Vladivostok: Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Giappichelli, Turín, 1998.
- BODANSKY, D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, London, 2010.
- BOUTROS-GHALI, B., *An agenda for Democratization*, General Assembly, United Nations, 20 December 1996.
- BUENO, N., *Le droit de prendre son destin en main. Le droit international de la démocratie et l'avenir des droits politiques*, Stämpfli, Lausanne, 2015.
- BURGORGUE-LARSEN L., ÚBEDA DE TORRES, A., *Las decisiones básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudio y jurisprudencia*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- BURGORGUE-LARSEN, L., ÚBEDA DE TORRES, A., *The Inter-American Court of Human Rights, case law and commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- CAHIER, P., *Derecho diplomático contemporáneo*, trad. esp., Rialp, Madrid, 1965.
- DíEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2013.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, J. et alt., *De Dakar à Dakar : 25 ans d'engagement de la francophonie au service des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2015.
- DUVERGER, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980.
- EUDES, M., *La pratique judiciaire interne de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Pedone, Paris, 2005.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987.
- GARCÍA ROCA, J., FERNÁNDEZ, P.A., SANTOLALLA, P., CANOSA R. (editores), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de Derechos Humanos*, Civitas, Thomson Reuters, Navarra, 2012.
- GHEBALI, V-Y., *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996.
- GUEDJ, A. *Liberté et responsabilité du journaliste dans l'ordre juridique européen et international*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2012.
- HENNEBEL L., *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies : Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- JIMENA QUESADA L., *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y de la tutela multinivel de derechos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2013.
- KRIEGER, H., *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- LE PORS, A., *La Citoyenneté, Que sais-je ? 3ème éd*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- MAGNETTE, P., *La citoyenneté européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999.

- MUNRO D. G., *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton Legacy Library, Princeton, 2015.
- NIKKEN BELLISHAW-HÓGG, P., AYALA CORAO, C., *Defensa colectiva de la democracia: definiciones y mecanismos*, Comisión Andina de Juristas-The Carter Center, Lima, 2006.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 25a. ed., Madrid, Tecnos, 2021.
- PÉREZ PÉREZ, G., *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*, UAM, México, Eón, 2006.
- POLAKIEWICZ, J., *Treaty-making in the Council of Europe*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1999.
- PRATCHETT, L., LOWNDES, V., *Developing democracy in Europe: analytical summary of the Council of Europe acquis*, Council of Europe, 2004.
- RODRIGUEZ RESCIA, V., *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009.
- SALINAS DE FRÍAS, A., SÁNCHEZ FRÍAS, A. (Dirs.), *Basic Concepts of EU Law*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SALINAS DE FRÍAS, A. (Dir.), *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2019.
- SALINAS DE FRÍAS, A., MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. (Dirs.), *La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- SALINAS DE FRÍAS, A., *La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión. Europea*, Comares, Granada, 2000.
- SHAW, M., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15ème édition, PUF, Paris, 2021.
- Varios, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 12: debido proceso*, Corte IDH, 2017.

## 2. MONOGRAFÍAS

- ALCUBILLA A., entrada “Voto electrónico”, *Diccionario Electoral* (coordinadores: Enrique ARNALDO y Manuel DELGADO-IRIBARREN), El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2009.
- BADIA MARTI, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- BAGSHAW S., *Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region*, Occasional Paper, The Brookings Institution project on internal displacement, Washington, September 2000.
- BEIGBEDER Y., *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*, *International Studies in Human Rights*, vol.32, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994.
- BJORN LUND E. C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, London, 2010.
- BJORN LUND, E. C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Woodrow Wilson Center Press, Baltimore, 2004.
- BRADSHAW, S., HOWARD, P. N., *Why does Junk News Spread So Quickly Across Social Media? Algorithms, Advertising and Exposure in Public Life*, Knight Foundation, Working Paper, 29 January 2018.
- CAARLS S., *E-voting handbook: Key steps in the implementation of e-enabled elections*, Council of Europe Publishing, 2010.



- CAPPELLO, M. (ed.), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Council of Europe, Strasbourg, 2017.
- CASTILLA, K., *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información. Mecanismos y estándares internacionales*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2019
- CASTRO RIAL, F.; JARILLO, Á.; TRILLO, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2005.
- CHAMBERS, R., *Election Observation by the European Parliament in the OSCE area*, European Parliament, 2010.
- CHEESEMAN, N., KLAAS, B., *How to rig an election: In the digital age, democracy is becoming a delusion*, Yale University Press, 2018.
- Secretaría, *Documentos básicos en materia de Derechos Humanos en el sistema interamericano*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 2018.
- DAVIS-ROBERTS A., CARROLL, D. J., *Using International Law to Assess Elections*, Democracy Program, The Carter Center, Atlanta, 2010.
- DE DONNEA F.-X., PETERSEN J., *Mechanisms for Election Observation*, OSCE, 2006.
- DUNDAS, C. W., *Observing elections the Commonwealth's way: the early years*, Kingston, Jamaica- Ian Randle Publishers, Miami 2007.
- FERNANDEZ, C., NOGUERA S. M., *Metodología para Observar la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en los Procesos Electorales*, Organización de los Estados Americanos, Washington, 2015.
- GOODWIN-GILL, G. S., *Élections libres et régulières*, Union interparlementaire, Genève, 2006.
- HYDE, S., *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*, Cornell University Press, 2011.
- JARILLO ALDEANUELA, A.; TRILLO, E.; CASTRO-RIAL GARRONE, F., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 11 abril 2005.
- KELLEY J.G., *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2010.
- LECUYER, Y., *Le droit à des élections libres*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2014.
- LÓPEZ-PINTOR, R., *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*, White Paper, IFES, Washington, 2010.
- MARTIN-ROZUMIŁOWICZ, B., KUZEL, R., *Social Media, Disinformation and Electoral Integrity*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2019.
- MAWREY, R., *Fraud at the elections*, Spokesman Books, Nottingham, 2005.
- MENCHÓN LÓPEZ I., *Manual práctico De observación electoral*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Oficina de Derechos Humanos, Madrid, 2014.
- MONCAYO, H-L. et alt., *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil*, ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Bogotá, 2012.
- MUÑOZ-POGOSSIAN B. et alt., *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA)*, OEA y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Washington, 2013.
- AA.VV., *La observación electoral. Guía práctica para miembros de las misiones de observación electoral en el extranjero*, Le Directeur général des élections du Québec, Sainte-Foy, 2005.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, UAM, México D.F., 1994.
- ROBIN L., en NOHLEN D, et al. (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2ª ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

- RUTHRAUFF, H., BRUCE, A., *Developing operational tools within the EU for a comprehensive approach to prevent electoral violence*, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, European Union, 2015.
- SANTA CRUZ, A., *Observación internacional de elecciones, soberanía y la idea del hemisferio occidental: El surgimiento de una norma internacional*, Traducción: Luis Alberto González Moreno, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2011.
- SCHMEETS, H., EXEL, J., *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections: An Analysis of the Observations*, Springer Science & Business Media, 2012.
- TOSTENSEN A., FABER D., DE JONG K., *Towards an Integrated Approach to Election Observation? Professionalising European Long-Term Election Observation Missions*, European Centre for Development Policy Management, 1997.
- Varios, *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*, Ed. MOYA MALAPEIRA D., y VIÑAS FERRER, A., Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2010.
- VASCIANNIE L. A., *International election observation in Guyana 1964–2001*, Commonwealth & Comparative Politics, (2017).
- WAMBAUGH, Sarah, *The Saar Plebiscite: with a collection of official documents*, Cambridge: Harvard University Press, 1940.

### 3. ARTÍCULOS DE REVISTAS

- AA.VV., “Developments in election Observation”, *International election observation and assessment of elections*, (Editor: Hans Schmeets), Statistics Netherlands and Maastricht University, 2011.
- ABRISKETA URIARTE, J., “Las sentencias piloto: el TEDH de juez a legislador”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV/1 Madrid, enero-junio 2013.
- ACEVEDO ALBORNOZ I., RIQUELME RIVERA J., “El Consejo de Derechos Humanos en el nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revisión”, 2011.
- ACKERMANN, A., HERBERT SALBER, H., “The OSCE “Corfu Process” – A Preliminary View of the Security Dialogue on Early Warning, Conflict Prevention and Resolution, Crisis Management, and Post-Conflict Rehabilitation”, *OSCE Yearbook 2010*, IFSH (ed.), Baden-Baden 2011.
- ALDAO, M., “Entre la deferencia y la indiferencia: margen de apreciación, democracia y situaciones de vulnerabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, N.º 44, septiembre-diciembre de 2019.
- ALLCOTT, H. et alt., “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 31, Number 2, Spring 2017.
- AMAYA, J.A., “Tensiones entre decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho interno de los Estados en materia de derechos políticos”, *LEX Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 14, Número 18, 2016.
- ARCOS VARGAS, M., CARRILLO SALCEDO, J.A. y SALADO OSUNA, A.M., “La Declaración de Viena de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa (9 de octubre de 1993)”, *Revista de Instituciones Europeas*, 21 (1), 1994.
- ASANTE, K. D., “Election monitoring's impact on the law: can it be reconciled with sovereignty and non-intervention?” *New York University Journal of International Law and Politics*, V.26, No. 2, 1994.
- ATHANASIOU, E., “Les missions de longue durée et les activités de terrain » en DECAUX, E., SUR., S., *L'OSCE trente ans après l'acte final de Helsinki : Sécurité coopérative et dimension humaine*, Pedone, 2008.
- BADIA MARTÍ, A., “La Participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales: la misión de observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica”, *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 1995.

- BALIBAR, E., “¿Es posible una Ciudadanía Europea?”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 4, Barcelona, UNED/UAM-I, noviembre, 1994
- BAÑO LEÓN, J.M., “La distinción entre Derecho Fundamental y garantía institucional en la constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, núm. 24, septiembre-diciembre 1988.
- BARRY, E., “Russia Again at Odds with West Over Election Monitors”, *The New York Times*, 14 September 2011.
- BHERING CAMARAO, P. C., “El voto electrónico en Brasil”, *Seminario Internacional: Experiencias Comparadas en la Implementación del Voto Electrónico*, Lima, Perú, 22 al 23 de octubre de 2013.
- BIGLINO CAMPOS, P., “La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común”, *Revista general de derecho constitucional*, Núm. 28, 2018.
- BINDER C., PIPPAN C., “Election monitoring, International”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], March 2018.
- BINDER, C., “International Election Observation by the OSCE and the Human Right to Political Participation”, *European Public Law* 1/2007.
- BINSBERGEN, W., ABBINK, J., “International Election Observation: a Discussion on Policy and Practice”, *Election observation and democratization in Africa*, Palgrave MacMillan.
- BLAS GUERRERO A., “A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación”, *Revista Internacional de Filosofía Política* (RIFP), Vol. 3, 1994.
- BLOED, A., "Successful Meeting of the Conference on Human Dimension of CSCE", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1991.
- BOLAJI AKINYEMI A., “The African Charter on Human and Peoples' Rights: an overview”, *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2, 1985.
- BONEO, H., “Observación internacional de elecciones”, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, 2000.
- BONEO, H., CARRILLO M., VALVERDE, R., “La Observación (Internacional y Nacional) de las Elecciones”, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina* / comps. Dieter Nohlen et al., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.
- BORETTO, M. M., “Soft law. Nuevos enfoques para el desarrollo progresivo del derecho internacional de la propiedad intelectual”, *Ars Boni et Aequi*, Vol. 8, Núm. 2, 2012.
- BOSSUYT, M. J., “Guide to the "travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, Issue 4, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- BOUAZZA ARIÑO, O., “Notas de jurisprudencia del Tribunal europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 197, Madrid, 2015.
- BROWNLIE, I., GOODWIN-GILL, G. S., “*The international legal personality of the Inter-Parliamentary Union (IPU), its status as an international organization in international law, and the legal implications of such status for the IPU's relations with governments and other international organizations*”, The Inter-Parliamentary Union (IPU), Ginebra, 1999.
- BUDDEN, C., “Living up to the legacy? Key OSCE human rights document turns 20”, *OSCE Stories*, OSCE, 2010.
- BUERGENTHAL, T., “The American Convention on Human Rights: Illusion and Hopes”, *Buffalo Law Review*, vol. XXI, 1971-72.
- BUQUICCHIO, G., « Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la démocratie », VAN DIJK, P./GRANATA-MENGHINI, S., *Liber amicorum Antonio La Pergola*, Juristförlager, Lund, 2009.
- BUQUICCHIO, G., GRANATA-MEGHINI, S., “Conseil de l'Europe : Commission de Venise”, *Rép. eur. Dalloz*, 2014.

- BURGORGUE-LARSEN L., MONTOYA CESPEDES N., “El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos” en BURGORGUE-LARSEN L., *El dialogo judicial. Máximo desafío de los tiempos jurídicos modernos*, México 2013.
- CAMÓS VICTORIA I., ROJO TORRECILLA E., “La convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias”, *MIGRACIONES*, Vol. 16, 2004.
- CANÇADO TRINDADE A. A., “Approximations and Convergences in the Case-Law of the European and Inter-American Courts of Human Rights”, en G. COHEN-JONATHAN, J. F. FLAUSS, (coordinadores), *Le rayonnement international de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Brussels, 2005.
- CANÇADO TRINDADE A.A., CAFLISCH L., “Les Conventions Américaine et Européenne des Droits de l’Homme et le Droit International Général”, *Revue Générale de droit International Public (RGDIP)*, 2004.
- CARDINALE, M. E., “La nueva coyuntura suramericana: crisis de UNASUR y giro «conservador»”, *III Jornadas de investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano*, Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, 2018.
- CARRILLO M., “Cooperación electoral”, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*/ comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2ª ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., “El Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *La protección internacional de los Derechos Humanos en los albores del s. XXI*, Universidad de Deusto, 2004.
- CARTES RODRÍGUEZ, J. B., “El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos: ¿hacia un África en paz?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2017.
- CASSIN, R., “La Déclaration universelle et la mise en œuvre de droits de l’homme », *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye (R.C.A.D.I.)*, 1951.
- CASTRO-RIAL GARRONE, F., “El mecanismo de la Dimensión Humana de la CSCE”, en Pérez González, M. (Coord.), *Hacia un nuevo orden internacional europeo. Homenaje al profesor Díez de Velasco*, Madrid, 1993.
- CHALTIEL, F., “La citoyenneté européenne”, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008*.
- CLERFAYT, G., “L’héritage électoral européen et le code de bonne conduite en matière électorale”, *Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen*, Collection Science et technique de la démocratie, no. 39, Éditions du Conseil de l’Europe, 2005.
- COSTA, J.P., “La libertad de expresión según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Núm.. 44, 2001.
- COUSSIRAT-COUSTERE, V., « Article 10§2 », en L-E. Pettiti, E. Decaux, P-H. Imbert, *La Convention européenne des droits de l’homme, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999.
- CRAIG, P., “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy”, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law, Forthcoming*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 1/2017, 1 October 1, 2016.
- CREMONA J. J., “The right to free elections in the European Convention of Human Rights”, *Protection des droits de l’Homme: la perspective européenne mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymans Verlag, 2000.
- CUÉLLAR R., THOMPSON, J., “Perspectivas de la observación electoral en los albores del siglo XXI: una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales”, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2008.

- DALLA VIA, A. R., “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N<sup>o</sup>. 8, 2011.
- DALLA VÍA, A.R., “Los derechos políticos y electorales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Comunicación*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 9 de mayo de 2012.
- DARNOLF, S., “International electoral support. Helping or hindering democratic elections?”, *IPSA-ECPR Joint Conference*, Sao Paulo, 16-19 February 2011.
- DAVIS-ROBERTS, A., CARROLL, D. V., *International Election Observer Recommendations and UN Human Rights Mechanisms: Toward a More Robust System of Global Accountability on Democracy and Human Rights*, *Nordic Journal of Human Rights*, December 2017.
- DAVIS-ROBERTS, A., CARROLL, David J., “Using International Law to Assess Elections”, *Democratization*, Vol 17, 2010.
- DE BRICHAMBAUT, M. P., “París 1990: El inicio de una nueva era, Las Cumbres de la OSCE en épocas de transformación”, *Revista de la OSCE*, 4/2010.
- DE RAULIN, A., “L’action des observateurs internationaux dans le cadre de l’ONU et de la société internationale », *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, Tome 1995.
- DECAUX, E., "La réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension Humaine de la CSCE (5-29 juin 1990)", *RGDIP*, 1990.
- DEL TORO HUERTA, M. I., “La cuestión de la disolución judicial de partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el caso de Turquía”, *Justicia Electoral*, 2005.
- DHOMMEAUX J., “ De l’universalité du droit international des droits de l’homme : du pactum ferendum au pactum latum”, *Annuaire Français de Droit International*, 1989.
- DRZEMCZEWSKI, A., “ « Le monitoring » du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe : un aperçu de son évolution ”, en *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Condorelli L./Flauss, J-F /Lebed C./Weckel P. (eds), Bruylant, Bruxelles, 2004.
- DREYZIN DE KLOR, A., “Comercio en el MERCOSUR y desarrollo. Límites a propósito del laudo once y del primer laudo del Tribunal Permanente de Revisión”, *Boletín comparado de Derecho Mexicano*, 2008.
- DU PONT, Y., “Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina”, *Helsinki Monitor*, 2000, Vol. 11, No. 4, pp.7-19.
- DUCOULOMBIER, P., “ « Arrêts pilotes » et efficacité des nouveaux recours internes ”, *Quel filtrage des requêtes par la Cour européenne des droits de l’homme ?* Pascal Dourneau-Josette éd. Strasbourg, Conseil de l’Europe, « Hors collection », 2011.
- DUPUY, R. J., « Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la “soft law”», *L’élaboration du droit international public*, travaux du Colloque du Toulouse de la Société Française du Droit International, Paris, 1974.
- EICHER, P., “Improving OSCE election observation”, *Security and Human Rights*, Vol. 20, no. 4, 2009.
- ERIKSSON, A., “How to improve election observation missions?”, *International election observation and assessment of elections*, Statistics Netherlands, Editor: Hans Schmeets, 2011.
- ESCHENBÄCHER, J.-H., “Évaluation des élections dans les démocraties établies”, *Le Magazine de l’OSCE*, Numéro 2/2010.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los Derechos Humanos”, en DIEZ DE VELASCO M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2013.
- European Stability Initiative (ESI), *Lost in the Bosnian labyrinth. Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application*, 2013.
- EVANS, P., SILK, P., « Les relations entre l’Assemblée et le Comité de Ministres », *Assemblée parlementaire - Pratique et procédure*, Rédacteurs Council of Europe, 11e édition, 2012.

- EVERS, F., “OSCE Election Observation Commitments, Methodology, Criticism”, *OSCE Yearbook 2009*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), Nomos, Baden-Baden, 2010.
- FASTENRATH, U., “The Legal Significance of CSCE/OSCE Documents”, *OSCE Yearbook*, 1996/1995.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Un apunte sobre la jurisprudencia del TEDH en materia de derechos electorales”, *Revista Derecho Electoral*, No. 25, 2018.
- FERNÁNDEZ MASÍS H., “El proceso electoral”, *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, No. 1, 2006.
- Finnish Government, “Electronic voting will not be developed further on the current basis”, Government Communications Unit, January 2010.
- FLAUSS, J. F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *European Journal of International Law*, Volume 5, núm. 3, 1994.
- FLAUSS, J-F, “L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : du politique au juridique ou vice-versa”, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009.
- FLAUSS, J-F., « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression », en E. Zoller (dir), *La liberté d'expression aux Etats-Unis et en Europe*, Dalloz, Paris, 2008.
- FLAUSS, J-F, “ Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *Actualité Juridique de Droit Administratif* (AJDA), n° 42, Dalloz Revues, 2010.
- FRANCK, T. M., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1, 1992.
- FREDERIC, V., “Interpréter la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention américaine des droits de l'homme: comment réconcilier les pratiques divergentes avec la théorie générale”, *Revue Québécoise de droit international*, hors-série mars 2016.
- GALVÁN, F. G., “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, *América Latina Hoy*, Vol. 70, 2015.
- GARCÍA RAMÍREZ, R., “La Jurisprudencia de la Corte interamericana de Derechos humanos en materia de reparaciones”, *La Corte Interamericana de derechos humanos: un cuarto de siglo: 1979-2004*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, san José, 2005.
- GARCÍA ROCA, J., “Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos: Artículo 3-P1 CEDH”. En *La Europa de los derechos (El Convenio Europeo de los Derechos Humanos)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- GARCÍA ROCA, J., “La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 22, núm. 65, Mayo-agosto, 2002.
- GARCÍA SORIANO, M. V., “El artículo 3º del Protocolo Adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 14/15, 1996.
- GASPARD, F., “Les droits de la femme: construction d'un enjeu en relations internationales”, *Revue Internationale et Stratégique*, núm. 47, 2002.
- GEORGE B., KIMBER S., “Developments in election Observation”, *International election observation and assessment of elections*, The Netherlands, 2011.
- GERLACH J., GASSER U., “Three Case Studies from Switzerland: E-Voting”, *Internet & Democracy Case Study Series*, Berkman Center, Research Publication No. 2009, Vol. 03, 2009.
- GHEBALI V.-Y, KAZADI, N., « La Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections de l'UNEAD du 7 juillet 2005, suivie des commentaires de l'OIF » in VETTOVAGLIA, J-P, et alt., *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- GHEBALI, V.-Y., “The OSCE long-term missions: A creative tool under challenge”, *Helsinki Monitor*, Volume 15, Issue 3, 1 January 2004.

- GHEBALI, V.-Y., "La CSCE en Europa tras la guerra fría", *Revista de la OTAN*, n. 2, abril 1991.
- GIBBRAN, M., "Visitantes extranjeros: evolución y retos de la observación electoral internacional. Caso de México", V Congreso Latinoamericano de ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, 2010.
- GITTLEMAN, R., "The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis", *Virginia Journal of International Law Association*, 1982.
- GLENDON, M. A., "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", *Harvard Human Rights Journal*, Volume 16, Boston, 2003.
- GOLUBOK, S., "Right to free elections: Emerging guarantees or two layers of protection?", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, no. 27, 2009.
- GONZALEZ, G., "Les sources internationales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme", *Les Cahiers de l'IDEH*, no. 11, 2007.
- GOY, R., « La garantie européenne du droit à de libres élections législatives: l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention de Rome », *Revue du Droit Public*, 1986.
- GRANATA-MEGHINI, S., « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* - n° 55-56, juin 2017.
- GROS ESPIELL, H., "La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho Americano", *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1985.
- GRUBMAYR, H., "Problems and Difficulties of the OSCE's Long-Term Missions", *OSCE Yearbook 1998*, IFSH (ed.), Baden-Baden, 1999.
- GUTIERREZ ESPADA, C., "La subjetividad Internacional: la personalidad internacional de otros sujetos", *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid 2009.
- HALL F., "Gender mainstreaming in the European Parliament election observation activities", *Election Coordination Group*, September 2010.
- HALLER, B., "Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe", *Human Rights Law Journal* ·HRLJ, 2005.
- HERNDL, K., « The case-law of the Commission as regards the right to Free Elections (article 3 of Protocol 1) », De Salvia, M./Villiger, M.E. (eds), *The birth of European Human Rights Law/L'éclosion du Droit Européen des Droits de l'Homme, Liber Amicorum Carl Aage Norgaard*, Nomos, Baden-Baden, 1998.
- HERRON, E. S., "The effect of passive observation methods on Azerbaijan's 2008 presidential election and 2009 referendum", *Electoral Studies*, Volume 29, Issue 3, September 2010.
- HILLGENBERG, H., "A fresh look at soft law", *European Journal of International Law*, Vol. 10, 2008,
- HIMSWORTH, C., "The Charter's Text and Additional Protocol", *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2015.
- HUNTINGTON, S.P., "Democracy's third wave", *Journal of Democracy*, Vol.2. No.2 Spring 1991.
- INSIGNARES CERA, S. "La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?", *Revista de Derecho* [online], 2013.
- JACQUÉ, J.-P., "Acte et norme en droit international public", RCADI, Volume 227, 1991.
- JACQUEMOT, F.: «Retour sur la dualité de lecture de l'arrêt Zdanoka», *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, núm. 73, 2008.
- JATRAS, J. G., "The Unfolding Financial Crisis Threatening Moldova", *Forbes*, 20 May 2015.
- KINGSLEY J.P., « Surveillance d'élections : développement de la démocratie ou tourisme électoral ? », *Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Vol. II, Bruylant, 2010.
- KLEBES, H. "L'élargissement du Conseil de l'Europe ver l'Est : réalisation du rêve des pères fondateurs », *Les cahiers de l'Espace Europe*, núm. 10, Grenoble, 1997.
- KLEBES, H., "La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales", *Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH)*, Paris, 1997.

- KLEBES, H., « Le rôle de la diplomatie parlementaire à l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », *Romanian Journal of International Affairs*, nº 3, 1995.
- LAMBERT ABDELGAWAD, E., “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 69, 2007.
- LAMBERT, P. « La liberté de la presse, la protection de la réputation d'autrui et la Convention européenne des droits de l'homme », *Liber Amicorum Marc André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- LANDA, C., “Observación electoral e interés público en el Perú”, *Derecho y ciudadanía: ensayos de interés público*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.
- LASAGABASTER, I., “Artículo 3: Derecho a elecciones libres”, Iñaki Lasagabaster (coord.), *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Comentario sistemático*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- LAUTERPACHT, E., “Gentlemen’s agreements”, *Festschrift Für F.A. Mann*, Munich, 1977.
- LEVINET, M., “Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme. La confirmation de l'autonomie des États en matière de choix des systèmes électoraux. Brèves réflexions sur l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Yumak et Sadak c/Turquie (Gr. Ch., 8 juillet 2008)”, *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 78, no. 2, 2009.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm 32, 2013.
- MALENOVSKY, J., « Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *Annuaire français de droit international*, volume 43, 1997.
- MANGAS MARTÍN A., « Democracia y Estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas », *Revista catalana de dret públic*, núm. 50, junio, 2015.
- MANGAS MARTÍN, A. “Los tratados internacionales (II): Derecho español (cap. VI), en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Madrid, 2005.
- MANGAS MARTÍN, A., “Democracia y Estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas”, *Revista catalana de dret públic*, núm 50, 2015.
- MANZANO BARRAGAN, I., «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre orientación sexual e identidad de género», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 64, No. 2 (julio-diciembre 2012).
- MAOGOTO, J., COLEMAN, A., "Democracy's Global Quest: A Noble Crusade Wrapped in Dirty Reality?", *Suffolk Transnational Law Review*, 2005, Vol. 28, No. 2.
- MARCHESANO, F., “Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR”, *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden 2015.
- MARGUÉNAUD, J.P., “Redéfinition de la procédure de l'arrêt-pilote face aux dérives carcérales ”, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, Dalloz, 2016.
- MARUSIC S.J., “Macedonia Accused of Restricting Media Freedom Again”, *BalkanInsight*, 14 August 2018.
- MAUS D., “Élections et constitutionalisme : vers un droit international des Élections ?”, en VETTOVAGLIA, J.P et alt., *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II. Bruylant, Bruxelles, 2010.
- McCONNEL S., McCOY J., McCARTHY M., “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”, *América Latina Hoy*, N 70, 2015.
- McCONNEL, S, MCCOY, J., MCCARTHY, M, “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”, *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, Vol. 70, agosto 2015.
- MIAJA DE LA MUELA, A., “La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho internacional”, *Anales de la Universidad de Valencia*, Vol. XXXIX, cuaderno I, 1965.
- MILANO, L., “Le contrôle par la Cour Européenne des Droits de l'Homme de l'exécution de ses arrêts”, *Annuaire de Droit Européen*, volume 5, 2007.



- MILANOVIC, M., “Sejdic and Fincci v. Bosnia and Herzegovina. European Court of Human Rights Grand Chamber judgment on the Dayton Peace Accords' ethnic restrictions on candidates eligible for the Bosnia-Herzegovina presidency and House of Peoples”, *The American Journal of International Law*, Vol. 104, Nº 4, 2010,
- MITCHELL, G., “The 1996 Albanian Parliamentary Elections”, *International election observation and assessment of elections*, Ed. Hans Schmeets, Statistics Netherlands, 2011.
- MITCHELL, R., “History and mandate of election observation: the OSCE/ ODIHR experience”, in: Hans Schmeets (ed.), *International election observation and assessment of elections*, Statistics Netherlands, The Hague/Heerlen 2011.
- MODEME, L., “Democratic entitlement in international law? Still far from the promised land”, in Institute for Cultural Diplomacy, The Berlin Human Rights Congress, The Berlin International Economics Congress (4-7 February 2010).
- MONTALVO, T. L., “Organización ciudadana denuncia irregularidades y coacción de votos”, *Expansión México*, 2012.
- MOURGEON J., “Les pactes internationaux relatifs aux droits de l’homme”, *Annuaire français de droit international (AFDI)*, Vol. 13, 1967.
- MURILLO CRUZ, D. A., “La dialéctica entre el bloque de constitucionalidad y el bloque de convencionalidad en el sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, 2016..
- NGUYEN, H.D., “Fraudes et prévention de frauds”, *8th European Conference of Electoral Management Bodies “Elections in a Changing World”*, CDL-EL(2012)002, Vienna, 12 - 13 May 2011.
- NOVAK, F., “The system of reparations in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (Volume 392), *Collected courses of the Hague Academy of International Law*, 2018.
- NUÑEZ VARGAS, E., “Observación nacional de Elecciones”, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, San José, 2000.
- OGNIMBA, L. -E., « Le cadre juridique d l’observation et de l’assistance électorales de l’Union Africaine », *Prévention des crises et promotion de la paix, Démocratie et élections dans l’espace francophone*, vol. II, VETTOVAGLIA, J. P. et al., Bruylant, 2010.
- OLANO GARCÍA, H. A., “Teoría del control de convencionalidad”, *Estudios constitucionales*, vol. 14, núm.1, 2016.
- OLIVA, O., “Vainqueurs et vaincus : deux faces de la même médaille? Ou comment accepter le verdict des urnes”, VETTOVAGLIA J P. et al., *Démocratie et élections dans l’espace francophone : Afrique contemporaine*, vol. 244, no. 4, 2012.
- OPERTTI, D., “Anexo- Comentarios preliminares del Uruguay- Reflexiones de los Estados miembros sobre la Carta Democrática Interamericana”, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, OEA/Ser.G/CP-1, Washington, 2013.
- OTTO, D., “Challenging the ‘New World Order’: International Law, Global Democracy, and the Possibilities for Women”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 3, 1993.
- PAUL, A., “La Génesis de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Relevancia Actual de sus Trabajos Preparatorios”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVII*, Valparaíso, 2016.
- PAUL, A., “Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia”, *Los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el origen remoto de la Corte Interamericana*, UNAM, 2017.
- PÉREZ ALBERDI, M. R., “La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm.88, 2013.
- PINELLI, C., “Diritto a liberti elezioni”, AAVV, *Comentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Sergio Bartole, Benedetto Conforti and Guido Raimondi (coordinators), CEDAM, Bologna, 2001.

- PRESNO LINERA M. A, "La globalización del voto electrónico", *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, coord. Lorenzo Cotino Hueso, 2007.
- QUESADA ALCALÁ, C., "La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso de odio en los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la jurisprudencia española", *Revista electrónica de estudios internacionales*, Núm. 30, 2015.
- QUISPE REMÓN, F., "La importancia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el sistema interamericano y la interpretación que de ella realiza la corte interamericana", *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 13, Edición Especial, Universidad Rey Juan Carlos, 2019.
- RAGARU, N., « Élections, légitimité politique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2003, Vol. 34, núm. 1.
- RELAÑO PASTOR, E. "An evaluation on its fifth anniversary of the Council of Europe's framework convention for the protection of national minorities", *MIGRACIONES*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Núm 17, 2005.
- RENUCCI, J.F., "Mesures générales et/ou individuelles : l'ingérence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme", *Droit européen des droits de l'homme*, Dalloz, 2011.
- RÍOS VEGA, L.E., "El canon europeo e interamericano de la privación del sufragio pasivo", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 36, 2017.
- ROUCOUNAS, E. « Remarques sur la portée juridique des engagements CSCE concernant la dimension humaine », E. Decaux et L.-A. Sicilianos (dir.), *La CSCE : Dimension Humaine et règlement des différends*, Les Cahiers du CEDIN, n° 8, Montchrestien, Paris, 1993.
- RUIZ ROBLEDO, A., "El derecho a participar en elecciones libres según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Cortes: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 30, 2018.
- RUIZ VIEYTEZ, E., "España y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales: una reflexión crítica", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Vol. LXVI (2014).
- SAAVEDRA ÁLVAREZ, Y., "El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos. Prolegómenos", *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 8, México, 2008.
- SALADO OSUNA, A., "El protocolo de enmienda número 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, Núm. 3, 1994.
- SALAS CRUZ, A., "La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Cuestiones Constitucionales: Revista mexicana de derecho constitucional*, 2014.
- SALINAS ALCEGA, S., "Le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme suite au processus d'Interlaken : l'évolution technique d'un mécanisme politique", *Revue québécoise de droit international*, 2014.
- SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la "Gran Europa" y sus aportaciones al progreso del Derecho internacional público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- SALINAS DE FRÍAS, A., "El sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas", Institut International des Droits de l'Homme, Cours fondamentaux, 41e Session annuelle d'enseignement, 2010.
- SALINAS DE FRÍAS, A., "La participación de los nacionales de terceros Estados en las elecciones al Parlamento Europeo, "¿Posibilidad o políticas de ficción en la actual UE?", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, No. 27, 2016.
- SANAHUJA, J. A., "América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización", *Pensamiento Propio*, núm. 44, 2016.
- SÁNCHEZ-MOLINA, P., «El margen de apreciación nacional en las sentencias del TEDH relativas al derecho a elecciones libres», *Estudios de Deusto*, Deusto, 2014.
- SCHOKKENBROEK, J., "The preventive role of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe", (ed. SICILIANOS, L. - A.), *The Prevention of Human Rights Violations: contribution on the occasion of the Twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for*

- Human rights (MFHR)*, Sakkoulas Publishers, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/New York /London, 2001.
- SCHOLSEM, J-C., “L'arrêt Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine: la Cour européenne des Droits de l'Homme face à une société ethnique”, *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme: liber amicorum Michel Melchior*, Anthémis, Limal, 2010.
  - SÉNE, M., “Le juge constitutionnel face au défi de la continuité démocratique en Afrique noire francophone”, in IMONIAN-GINESTE, Hélène (dir.), *La (dis)continuité en Droit*, Presses de l'Université Toulouse, Toulouse, 2014.
  - SERRANO MAÍLLO, M.I., “El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: dos casos españoles”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28, 2011.
  - SIVES A., “A Review of Commonwealth Election Observation”, *Commonwealth and Comparative Politics*, Volume 39, Issue 3, 2001.
  - SOTO GARCÍA, M., “TEDH – sentencia de 15.03.2011, *Otegi Mondragón c. España*, 2034/07 - «Artículo 10 del CEDH libertad De expresión – límites - delito de injurias contra el Jefe del Estado - exhortación a la violencia y discurso de odio». Los límites de la libertad de expresión en el debate político”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, Madrid, 2012.
  - STROHAL C., “Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained?”, *OSCE Yearbook*, 2009.
  - SUDRE, F., “À propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des droits de l'homme, *La Semaine Juridique Edition Générale (JCP G)*, 2001, 2001.
  - SUDRE, F., “L'interprétation dynamique de la cour européenne des droits de l'homme”, *Senat, L'office du juge*, Paris, 2006.
  - SUDRE, F., “Le Conseil de l'Europe et la constitution d'un espace européen des droits de l'Homme”, *Revue Québécoise de droit international*, volume 7, 1991.
  - THOMPSON J., “La observación electoral en el Sistema Interamericano”, *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C. Año XXV, núm. 4, 2008.
  - TOMUSCHAT, C., “Pacte International relatif aux droits civils et politiques”, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2009.
  - TOTH, Z., “Election fraud and abuse”, *4th European Conference of Electoral Management Bodies “Fighting against Electoral Fraud - Complaints and Appeals procedures”*, Strasbourg, 2007.
  - TOUSIGNANT, N., “L'impact du comité Adonnino (1984-1986) : Rapprocher les Communautés européennes des citoyens”, *Études internationales*, 2005.
  - VALVERDE, R., “Del Boletín electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después”, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, IIDH-CAPEL, San José, 2008.
  - VARAYUDEJ Same, “A Right to Democracy in International Law: Its Implications for Asia”, *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 12, Issue 1, 2006.
  - VASAK, K., “Existing international norms concerning elections and their application”, *Freedom of elections and international observation of elections*, La Laguna University, Bruylant, Bruxelles, 1994.
  - VASEL, J. J., «El “margin of appreciation” como elemento clave en el Derecho Constitucional Europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009.
  - VEGA CARREAZO, R.: “Participación ciudadana y observación electoral”, *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
  - VILLANUEVA FLORES, R., “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”, *Igualdad para una democracia incluyente*, Bareiro, L., Torres, I. (edi.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009.

- VIRALLY, M., “La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus, Rapport définitif”, *Annuaire de l’Institut de Droit international*, 1983.
- VOGIATZIS, N., “Mapping the jurisdiction of the European court of Human Rights further to the “reasonable intervals” clause of the right to free elections”, *European Human Rights Law Review*, Issue 4, 2003.
- WACHSMANN, P., « Une certaine marge d’appréciation. Considérations sur les variations du contrôle européen en matière de liberté d’expression », en *Les droits de l’homme au seuil du 3e millénaire : mélanges en hommage à Pierre Lambert, Bruylant, Bruxelles*, 2000.
- WAMBAUGH, S., “Les Premiers Plébiscites”, *La pratique des plébiscites internationaux*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Volume 18, The Hague Academy of International Law, Brill | Nijhoff, Leiden | Boston, 1927.
- WALDRAUCH H., *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre Paper No. 73, Paper presented to conference entitled “The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia”, 18-20 February 2003.
- ZAGORSKI, A., “Election Observation in the OSCE Area: Political Challenges”, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (eds.), *OSCE Future Operations and Leadership*, CIG Occasional Paper 2/2008, Geneva 2008.

## II. JURISPRUDENCIA

### 4. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

#### 4.1 Decisiones de la Comisión de Derechos Humanos

- Decisión de la Comisión Europea Derechos Humanos (en adelante Decisión), *X c. la República Federal de Alemania* (Demanda No. 530/59), de 4 de enero de 1959.
- Decisión, *X c. República Federal de Alemania* (Demanda No. 53/59) de 4 de enero de 1960.
- Decisión, *Austria c. Italia* (Demanda No. 788/60), de 11 de enero de 1961.
- Decisión, *Asunto X., Y. y Z. c. Bélgica* (Demanda No. 1065/61), de 3 de mayo de 1961.
- Decisión, *A. D. Q. y otros c. Bélgica*, (Demanda No. 1028/61) de 18 de septiembre de 1961.
- Decisión, *X. c. Austria* (Demanda 1718/62), de 22 abril 1965.
- Decisión, *X. c. la República Federal de Alemania* (Demanda No. 2728/66) de 6 de octubre de 1967.
- Decisión, *Partido comunista alemán c. Alemania* (Demanda No. 250/57), de 5 de noviembre de 1969.
- Gobierno de Los Países Bajos c. Gobierno de Grecia (Asunto griego) (Demandas no. 3321/67, 3322/67, 3323/67 y 3344/67), de 15 de abril de 1970.
- Decisión, *X. c. Austria* (Demanda 4982/71), 23 de febrero de 1972.
- Comisión EDH, Gobierno de Dinamarca c. Gobierno de Grecia; Gobierno de Noruega c. Gobierno de Grecia; Gobierno de Suecia c. Gobierno de Grecia;; y resolución del Comité de Ministros de 26 de noviembre de 1974.
- Decisión, *X. c. Holanda*, (Demanda No. 6573/74), de 19 de diciembre de 1974.
- Decisión, *W., X., Y. y Z. c. Bélgica* (Demandas No. 6745/74 y 6746/74), de 30 de mayo de 1975.
- Decisión, *X v. Reino Unido* (Demanda no. 7096/75), 3 de octubre 1975.
- Decisión, *X c. Austria* (demanda No. 7008/75) 12 de julio de 1976.
- Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda No.7566/76) de 11 de diciembre de 1976.
- Decition, (application N° 7140/75), *X. v the United Kingdom*, 6 October 1976.
- Decisión, *X. c. Reino Unido* (Demanda No.7730/76), 28 de febrero de 1979.
- Decisión, *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, (Demanda No. 8364/78), 8 marzo 1979.

- Decisión, *Alliance des belges de la communauté Européenne c. Belgique* (Demanda No. 8612/79), 10 mai 1979.
- Decisión, *Rassemblement Jurassien y Unité Jurassienne c. Suiza* (Demanda No. 8191/78), de 10 octubre 1979.
- Decisión, *Glimmerveen y Hagenbeek c. Países Bajos* (Demanda No. 8348/78 & 8406/78), de 11 de octubre de 1979.
- Decisión, *X c. Bélgica* (Demanda 8701/79), de 3 de diciembre de 1979.
- Decisión, *Christians against Racism and Fascism c. Reino Unido* (Demanda No. 8440/78), de 16 de julio de 1980.
- Decisión, *Partido Liberal, R. y P. c. Reino Unido* (Demanda No. 8765/79), de 18 de diciembre de 1980.
- Decisión, *X y Asociación Y vs Italia*, 6 de mayo de 1981 (demanda no. 8987/80), 6 de mayo de 1981.
- Decisión, *X c. Islandia* (Demanda No. 8941/80), de 8 de diciembre de 1981.
- Decisión, *Asociación X c. Suecia* (Demanda No 9297/81), de 1 marzo de 1982.
- Decisión, *X c. Reino Unido* (Demanda No. 8873/80), 13 de mayo de 1982.
- Decisión, *X c. Países Bajos* (Demanda no. 9250/81), 3 de mayo de 1983.
- Decisión, *M c. Reino Unido* (Demanda no. 10316/83), de 7 de marzo de 1984.
- Decisión, *Priorello vs Italia* (Demanda 11068/84), de 6 de mayo de 1985.
- Decisión, *Clerfayt, Legros y otros c. Bélgica* (Demanda No. 10650/83), de 17 de mayo de 1985.
- Decisión, *Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia y Países Bajos c. Turquía* (Demanda No.9944/82), de 7 de diciembre de 1985.
- Decisión, *Fryske Nasjonale Partij y otros c. Países Bajos* (Demanda No. 11100/84), de 12 de diciembre de 1985.
- Decisión, *Tête c. Francia* (Demanda No. 11123/84), de 9 diciembre de 1987.
- Decisión *Fournier c. France* (Demanda No. 11406/85), 10 mars 1988.
- Decisión, *Sargin y Yagci c. Turquía* (Demandas No. 14116/88 y 14117/88), de 11 Mayo de 1989.
- Decisión, *Desmeules vs Francia* (Demanda No. 12897/87), de 3 de diciembre de 1990).
- Decisión, *Vogt c. Alemania* (Demanda No. 17581/91), de 30 de noviembre de 1993.
- Decisión, *Asensio Serqueda vs España* (demanda No. 23151/94), 9 de mayo de 1994.
- Decisión, *Huggett c. Reino Unido* (Demanda No. 24744/94), de 28 de junio de 1995.
- Comisión EDH, Asunto *Jan Timke c. Alemania* (Demanda No. 27311/1995), de 11 de septiembre de 1995.
- Decisión *André c. France* (Demanda No. 27759/95), 18 septiembre 1995.
- Decisión, *Haider c. Autriche* (Demanda No. 25060/94), de 18 de octubre de 1995.
- Decisión, *Magnago y Südtiroler Volkspartei c. Italia* (Demanda No. 25035/94), 15 de abril de 1996.
- Decisión, *Bade c. Austria* (Demanda no. 26633/95), 15 de mayo 1996.
- Decisión, *Gantchev c. Bulgaria* (Demanda No. 28858/96) de 25 de noviembre de 1996.
- Decisión, *De Angelis c. Italie* (Demanda No 28079/95), de 17 enero de 1997.
- Decisión, *Nurminen y otros c. Finlandia* (Demanda no. 27881/95), 26 de febrero 1997.
- Decisión, *Luksch c. Italia* (demanda no. 27614/95), 21 de mayo 1997.
- Decisión, *Nicoletta POLACCO y Alessandro GAROFALO vs Italia*, Demanda no. 23450/94, 15 septiembre de 1997.
- *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* (Demanda no. 22954/93), 2 septembre 1998.
- Decisión, *Castelli y otros c. Italia* (Demanda no. 35790/97 y 38438/97), 14 de septiembre 1998.
- Decisión, *Cheminade c. Francia* (demanda No. 31599796), de 26 de enero de 1999.
- Decisión, *Babenko c. Ucrania* (Demanda No. 43476/98), de 4 de mayo de 1999.
- Decisión, *Hilbe c. Liechtenstein* (Demanda no. 31981/96), 7 septiembre 1999.
- Decisión, *New Horizons y otros c. Chipre* (Demanda No. 40436/98), de 10 de septiembre de 1999.
- Decisión, *Masson c. Francia* (Demanda No. 41944/98), de 14 de septiembre de 1999.
- Decisión del TEDH, Caso *Xuereb c. Malta* (demanda: 52492/99), de 15 de junio de 2000.
- Decisión, *Brike c. Letonia*, de 29 de junio de 2000.

- Decisión sobre la admisibilidad de la demanda no.46813/99, *Alain MALARDE c. Francia*, de 5 de septiembre de 2000.
- Decisión, *Luis SALLERAS LLINARES c. España* (Demanda No.52226/99), 12 octubre 2000.
- Decisión, *Antonopoulos c. Grecia*, Demanda No. 58333/00, de 29 de marzo de 2001.
- Decisión, *Caso Federación Nacionalista Canaria c. España* (56618/00), 7 Junio de 2001.
- Decisiones del TEDH de 27 de mayo de 2004, (Asunto *Guliyev c. Azerbaiyán*), de 2 de septiembre de 2004, (Asunto *Boškoski c. la antigua República Yugoslava de Macedonia*) y de 11 de marzo de 2008 (Asunto *Niedzwiedz c. Polonia*) sobre el referéndum de 8 de junio de 2003 y las elecciones presidenciales de 2001.
- Decisión, *Miccio y otros vs Italia* (Demanda No. 47787/99), de 15 de enero de 2002.
- Decisión, *Borghi c. Italia* (Demanda no. 54767/00), 20 junio 2002.
- Decisión *Benkaddour c. France* (Demanda No. 51685/99), 18 noviembre 2003.
- Decisión, *Guliyev c. Azerbaiyán* (Demanda no. 35584/02) de 27 de mayo de 2004,
- Decisión, *Boskoski c. Ex-República Yugoslava de Macedonia* (Demanda no. 11676/04), de 2 de septiembre de 2004.
- Decisión, *Norwood c. Reino Unido* (Demanda No. 23131/03), de 16 de noviembre de 2004.
- Decisión, *Papon c. Francia* (Demanda No. 344/04), de 11 de octubre de 2005.
- Decisión, *Bompard c. Francia*, (Demanda No. 44081/02), de 4 de abril de 2006.
- Decisión, *Z c. Letonia*, (Demanda no. 14755/03), 26 de junio 2006.
- Decisión, *Artyomov c. Rusia* (Demanda No. 17582/05), 7 de diciembre de 2006.
- Decisión, *Partija "Jaunie Demokrati" c. Letonia y Partija "Musu Zeme" c. Letonia*, (Demanda No. 10547/07 y No. 34049/07), 29 de noviembre de 2007.
- Decisión, *Brito da Silva Guerra y Sousa Magno c. Portugal* (Demanda No. 26712/06 y 26720/06), de 17 de junio de 2008.
- Decisión TEDH (Demanda no. 8594/04), de 2 septiembre de 2008.
- Decisión, *Vitrenko y otros c. Ucrania* (Demanda No. 23510/02), de 16 diciembre 2008.
- Decisión *Levon TER-PETROSYAN c. Armenia* (Demanda no. 36469/08).
- Decisión, *Birk-Levy vs Francia* (Demanda No. 39426/06), 21 de septiembre de 2010.
- Decisión, *McLean y Cole c. Reino Unido* (Demandas No. 12626/13 y 2522/12), de 11 de junio de 2013.
- Decisión, *Caso Achille OCCHETTO c. Italia* (Demanda No.14507/07), 12 noviembre de 2013.
- Decisión, *Krivobokov c. Ucrania* (Demanda no. 28707/04), de 19 de diciembre de 2013.
- Decisión, *Moohan y Gillon c. Reino Unido* (Demanda nº 22962/15 y 23345/15), de 13 de junio de 2017.
- Decisión TEDH (Demanda no. 75147/17), *Maria Carme Forcadell i Lluís y otros c. España*, 17 de mayo de 2019.

## 4.2 Fallos del TEDH

- STEDH, Sindicato nacional de la policía belga c. Bélgica (Demanda No. 4464/70), de 27 de octubre de 1975.
- STEDH, *Schmidt y Dahlström c. Suecia* (Demanda No. 5589/72), de 6 de febrero de 1976.
- STEDH, *Handyside c. Reino Unido* (Demanda No. 5493/72), de 7 de diciembre de 1976.
- STEDH, *König c. R.F.A.*, de 14 de diciembre de 1976.
- STEDH, *Ireland v. The United Kingdom* (Aplicación no. 5310/71), 18 January 1978.
- STEDH, *Tyrer c. The United Kingdom* (Demanda No. 5856/72), de 25 de abril de 1978.
- STEDH, *Marckx c. Bélgica* (Demanda No. 6833/74), de 13 de junio de 1979.
- STEDH, *Young, James and Webster c. Reino Unido* (Demanda No. 7601/76; 7806/77), de 18 de octubre de 1982.
- STEDH, *Silver y otros c. Reino Unido* (Demanda No. 5947/72) de 25 de marzo de 1983.

- STEDH, *Zimmermann y Steiner c. Suiza*, Demanda no. 8737/79, de 13 de julio de 1983.
- STEDH, *Malone c. Reino Unido (Demanda No. 8691/79)*, de 2 agosto de 1984.
- STEDH, *Lingens c. Austria* (Demanda No. 9815/82) de 8 de julio de 1986.
- STEDH, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, (Demanda No. 9267/81), de 2 de marzo de 1987.
- STEDH, *H. c. Bélgica* (Demanda No. 8950/80), 30 noviembre de 1987.
- STEDH, *Plattform «Ärzte Für Das Leben» c. Austria* (Demanda No. 10126/82), de 21 de junio de 1988.
- STEDH, *Brozicek c. Italia*, (Demanda No. 10964/84), de 19 de diciembre de 1989.
- STEDH, *Ezelin c. Francia* (Demanda No. 11800/85), de 26 de abril de 1991.
- STEDH, *Oberschlick c. Austria* (Demanda No. 11662/85), de 23 de mayo de 1991.
- STEDH, *Herczegfalvy c. Austria* (Demanda No: 10533/83), de 24 septiembre de 1992.
- STEDH, *Castells c. España* (Demanda No. 11798/85), de 23 abril 1992.
- STEDH, *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs Turquía* (Demanda No. 19392/92).
- STEDH, *Padovani c. Italia* (Demanda No. 13396/87), 26 de febrero de 1993.
- STEDH, *Jersild c. Dinamarca* (Demanda No. 15890/89), de 23 de septiembre de 1994.
- Decisión, *Milan RAI, Gill ALLMOND y «NEGOTIATE NOW» c. Reino Unido* (Demanda No. 25522/94), de 6 de abril de 1995.
- STEDH, *Piermont c. Francia* (Demandas No. 15773/89 y 15774/89), 27 de abril de 1995.
- STEDH, *Vogt c. Alemania* (Demanda No. 17851/91), de 26 de septiembre de 1995.
- STEDH, *Spadea y Scalabrino c. Italia* (Demanda No. 12868/87), de 28 de septiembre de 1995.
- STEDH, *Comité de Derechos Humanos de la ONU (Joseph Frank Adam c. República checa, (586/1994), dictamen de 25 de julio de 1996.*
- STEDH, *Wingrove c. Reino Unido* (Demanda No. 17419/90), 25 de noviembre de 1996.
- STEDH, *Gitonas y otros vs Grecia* (Demanda no. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 y 27755/95), de 1 julio de 1997.
- STEDH, *Pierre-Bloch c. Francia* (Demanda No. 24194/94) de 21 de octubre de 1997.
- STEHD, *Bowman c. Reino Unido* (Demanda No. 24839/94), de 12 de febrero de 1998.
- STEDH, *Petrovic c. Austria*, 27 de marzo de 1998.
- STEDH *Partido socialista y otros c. Turquía* (Demanda No. 21237/92), de 25 de mayo de 1998.
- STEDH, *Incal c. Turquía* (Demanda 22678/93), de 9 de junio de 1998.
- STEDH, *Ait-Mouhoub c. Francia*, (Demanda No. 22924/93), de 28 de octubre de 1998.
- STEDH, *García Ruiz c. España* (Demanda No. 30544/96), de 21 de enero de 1999.
- STEDH, *Sürek vs Turquía* (Demanda No. 24762/94), de 8 de julio de 1999.
- STEDH, *Immobiliare Saffi c. Italia* (Demanda No. 22774/93), de 28 de julio de 1999.
- STEDH *Ahmed y otros c. Reino Unido* (Demanda no. 22954/93) (65/1997/849/1056), de 2 septiembre de 1998.
- STEDH, *Hilbe vs Liechtenstein*, 7 septiembre 1999 (demanda 31981/96).
- Asunto *Matthews c. Reino Unido* [GC] (Demanda No. 24833/94), de 18 febrero de 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999.
- STEDH *Partido de la libertad y de la democracia (ÖZDEP) c. Turquía* (Demanda No. 23885/94), de 8 de diciembre de 1999.
- STEDH, *Fuentes Bobo c. España* (Demanda No. 39293/98), de 29 de febrero de 2000.
- STEDH, *Labita c. Italia* (Demanda No. 26772/95), 6 de abril de 2000.
- STEDH, *Lopes Gomes da Silva c. Portugal* (Demanda No. 37698/97), de 28 de septiembre de 2000.
- STEDH, *Kudla c. Pologne* (Demanda No. 30210/96), de 26 de octubre de 2000.
- STEDH, *Timichev c. Rusia* (Demanda No. 55762/00 y 55974/00), STEDH, *D.H. y otros c. República checa*, (Demanda No. 57325/2000).
- STEDH, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza* (Demanda No. 24699/94), de 28 de junio de 2001.
- STEDH, *Stankov y Organización Macedonia Unidaa Ilinden c. Bulgaria* (Demanda Nos. 29221/95 y 29225/95), de 2 de octubre de 2001.
- STEDH, *De Diego Nafria c. España* (Demanda No. 46833/99 ), de 14 de marzo de 2002.

- STEDH, *Podkolzina c. Letonia*, 9 de abril de 2002 (Demanda no. 46726/99).
- STEDH, *Yazar, Karatas, Aksoy y Partido laborista del pueblo (HEP) c. Turquía* (Demandas No. 22723/93, 22724/93, 22725/93), de 9 de abril de 2002.
- STEDH, *Wessels-Bergervoet c. Países Bajos*, 4 de junio de 2002.
- STEDH, *Landvreugd c. Países Bajos* (Demanda No. 37331/97), de 4 de junio de 2002.
- STEDH *Selim Sadak y otros c. Turquía*, (Demandas No. 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96), de 11 de junio de 2002.
- STEDH, *Willis c. Reino Unido*, 11 de junio de 2002.
- STEDH, *Dicle por el Partido de la Democracia (DEP) c. Turquía* (Demanda No. 25141/94) de 10 de diciembre de 2002.
- STEDH, *A. c. Reino Unido* (Demanda No. 35373/97), de 17 de diciembre de 2002.
- STEDH, *Cordova c. Italia* (Demanda No. 40877/98), de 30 de enero de 2003.
- STEDH, *Refah Partisi y otros c. Turquía* (Demandas No. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98), de 13 de febrero de 2003.
- STEDH, *Djavit An c. Turquía* (Demanda No. 20652/92), de 20 de febrero de 2003.
- STEDH, *Söyler c. Turquía* (Demanda no 29411/07) 17 de septiembre de 2003.
- STEDH, *Partido socialista y otros c. Turquía* (Demanda No. 26482/95), de 12 de noviembre de 2003
- STEDH, *Scharsach y News Verlagsgesellschaft c. Austria* (Demanda No. 39394/98), de 13 de noviembre de 2003.
- STEDH, de 1 de julio de 2004 (Asunto *Vito Sante Santoro c. Italia*), Demanda No. 36681/97.
- STEDH, *Broniowski c. Pologne [GC]* (Requête no. 31443/96), 22 juin 2004.
- STEDH, *Aziz c. Chipre* (Demanda No. 69949/01) de 22 de junio de 2004.
- STEDH, *Balogh c. Hongrie*, (Demanda No. 47940/99), de 20 de julio de 2004.
- STEDH, *Biról c. Turquía* (Demanda No. 44104/98), de 1 de marzo de 2005.
- STEDH, *Emek Partisi et Şenol c. Turquía* (Demanda No. 39434/98), de 31 de mayo de 2005.
- STEDH, *Partido de la Democracia y de la Evolución y otros c. Turquía* (Demandas No. 39210/98 y 39974/98), de 26 de abril de 2005.
- STEDH, *Py c. Francia* (Demanda No. 66289/01) de 6 de junio de 2005.
- STEDH, *Güneri y otros c. Turquía*, Demandas No. 42853/98, 43609/98 y 44291/98), de 12 julio de 2005.
- STEDH, *HIRST c. Reino Unido* (No. 2) (Demanda no. 74025/01), de 6 de octubre de 2005.
- STEDH, *The United Macedonian Organization Ilinden –PIRIN y otros c. Bulgaria* (Demanda No. 59489/00), de 20 de octubre de 2005.
- STEDH, *Ouranio Toxo y otros c. Grecia* (demanda No. 74989/01), de 20 de octubre de 2005.
- STEDH, *Partido Popular Demócrata-cristiano c. Moldavia* (Demanda No. 28793/02), de 14 de febrero de 2006.
- STEDH, *Zdanoka c. Letonia* (Demanda no. 58278/00), de 16 de marzo de 2006.
- STEDH, *Vitello c. Italia* (Demanda No. 77962/01), de 23 de marzo de 2006.
- STEDH, *Soukhovetsky c. Ucrania*, 28 de marzo de 2006 (Demanda No. 13716/02).
- STEDH, *Bova c. Italia* (Demanda no. 25513/02), de 24 de mayo de 2006.
- STEDH, *Lykourazos c. Grecia* (Demanda No. 33554/03), de 15 de junio de 2006.
- STEDH, *La Frazia c. Italia*, (Demanda no. 3653/02), de 24 de junio de 2006.
- STEDH, *Vertucci c. Italia* (Demanda no. 29871/02), de 29 de junio de 2006.
- STEDH, *Ollinger c. Austria* (Demanda 76900/01), de 29 de junio de 2006.
- STEDH, *Erbakan c. Turquía* (Demanda No. 59405/00), de 6 de julio de 2006.
- STEDH, *Vincenzo Taiani c. Italia* (Demanda no. 3638/02), de 13 de julio de 2006.
- STEDH, *Taiani c. Italia* (Demanda no. 3641/02), de 20 de julio de 2006.
- STEDH, *Oya Ataman c. Turquía* (Demanda no. 74552/01), de 5 de diciembre de 2006.
- STEDH, *Linkov c. República checa* (Demanda No. 10504/03), de 7 de diciembre de 2006.
- STEDH, *Doyle vs Reino Unido*, 6 febrero 2007 (Demanda no. 30157/06).
- STEDH, *Ilicak c. Turquía* (Demanda No. 15394/02), de 5 de abril de 2007.



- STEDH, *Kavakçı c. Turquía* (Demanda No. 71907/01), de 5 de abril de 2007.
- STEDH, *Silay c. Turquía* (Demanda No. 8691/02), de 5 de abril de 2007.
- STEDH, *Demokratik Kitle Partisi y Elçi c. Turquía* (Demanda No. 51290/99), de 3 de mayo de 2007.
- STEDH, *Krasnov y Skouratov c. Rusia*, (Demanda No. 17864/04 y 21396/04), de 19 de julio de 2007.
- STEDH, *Makhmudov vs Rusia* (Demanda No. 35082/04), de 26 de julio de 2007.
- STEDH, *Galstyan c. Armenia* (Demanda No. 26986/03), de 15 de noviembre de 2007.
- STEDH, *Sobacı c. Turquía* (Demanda No. 26733/02) de 29 de noviembre de 2007.
- STEDH, *Kovach c. Ucrania* (Demanda No. 39424/02), de 7 de febrero de 2008.
- STEDH, *Guja c. Moldavia* (Demanda No. 14277/04), de 12 de febrero de 2008.
- STEDH, *Koretsky y otros c. Ucrania* (Demanda no. 40269/02), 3 abril de 2008.
- STEDH, *Paschalidis, Koutmeridis y Zaharakis c. Grecia*, (Demandas No. 27863/05, 28422/05, 28028/05), de 10 de abril de 2008.
- STEDH, *Adamsons vs Letonia* (Demanda no. 3669/03), de 24 de junio de 2008.
- STEDH, *Partido laborista de Georgia c. Georgia* (Demanda no. 9103/04), de 8 Julio de 2008.
- STEDH, *Yumak y Sadak c. Turquía* (Demanda no. 10226/03), 8 julio 2008.
- STEDH, *Eva Molnár c. Hungría* (Demanda no. 10346/05) de 7 de octubre 2008.
- STEDH, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Noruega* (Demanda No. 21132/05), de 11 de diciembre de 2008.
- STEDH, *Mahmudov and Agazade group c. Azerbaijan* (Application No. 35877/04) DE 18 diciembre de 2008.
- STEDH, *Mahmudov and Agazade Group c. Azerbaijan* (Demanda No. 35877/04), de 18 de marzo de 2009.
- STEH, *Geraguyn khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia* (Demanda No. 11721/04), de 14 abril de 2009.
- STEDH, *Glor c. Suisse* (requête no. 13444/04), 30 de abril de 2009.
- STEDH, *Petkov y otros c. Bulgaria* (Demandas nos. 77568/01, 178/02 y 505/02), de 11 de junio de 2009.
- STEDH, *Herri Batasuna y Batasuna c. España* (Demandas No. 25802/04, 25817/04), de 30 de junio de 2009.
- STEDH, *Etxeberria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea y Aiarako y otros c. España* (Demandas No. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03), de 30 de junio de 2009.
- STEDH, *Herritarren Zerrenda c. España* (Demanda 43518/04), de 30 de junio 2009.
- STEDH, *Féret c. Bélgica* (Demanda No. 15615/07), de 16 julio 2009.
- STEDH, *Gran Sala, Sejdić y Finci c. Bosnia-Herzegovina* (Demandas no. 27996/06 y 34836/06), de 22 de diciembre de 2009.
- STEDH, *Gillan y Quinton c. Reino Unido* (Demanda no. 4158/05), de 12 de enero de 2010.
- STEDH, *Grosaru c. Rumanía* (Demanda No. 78039/01), de 2 de marzo de 2010.
- STEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda No. 18705/06), de 8 de abril de 2010.
- STEDH, *Caso Alajos Kiss c. Hungría* (Demanda no. 38832/06), de 20 de mayo de 2010.
- STEDH *Namat Aliyev c. Azerbaiyán* (Demanda no. 18705/06), de 8 julio 2010.
- STEDH, *Fatullayev c. Azerbaiyán* (Application No. 40984/07), de 22 abril 2010.
- STEDH, *Tănase c. Moldavia* (Demanda no. 7/08), de 27 de abril de 2010.
- STEDH, *Kerimova c. Azerbaiyán* (Demanda no. 20799/06), de 30 de septiembre de 2010.
- STEDH, *Fatullayev c. Azerbaijan* (Demanda No. 40984/07), de 04 de octubre de 2010.
- STEDH, *Frodl c. Austria* (Demanda No. 20201/04), de 4 de octubre de 2010.
- STEDH, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. c. Turquía* (Demanda no. 42284/05), de 12 de octubre de 2010.
- STEDH, *Greens y M.T c. Reino Unido* (Demandas no. 60041/08 y n° 60054/08), de 23 de noviembre de 2010.
- STEDH, *Kiliçgedik y otros c. Turquía* (Demanda No. 4517/04, 4527/04, 4985/04, 4999/04, 5115/04, 5333/04, 5340/04, 5343/04, 6434/04, 10467/04, 43956/04), de 14 de diciembre de 2010.

- STEDH, *Paksas c. Lituania* (Demanda no. 34932/04), de 6 de enero de 2011.
- STEDH, *Otegi Mondragón c. España* (Demanda nº 2034/07), de 15 de marzo de 2011.
- STEDH *Namat Aliyev c. Azerbaijan* (Demanda no. 18705/06), de 8 de abril de 2010.
- STEDH *Orujov c. Azerbaijan* (Demanda no. 4508/06), 18 jul. 2011.
- STEDH, *Orujov c. Azerbaijan* (Demanda No. 4508/06), de 26 de julio de 2011.
- STEDH, *Obote c. Rusia* (Demanda no. 58954/09), 19 de noviembre de 2011.
- STEDH *Mammadov c. Azerbaiyán* (No. 2) (Demanda no. 4641/06), de 10 de enero de 2012.
- STEHD, *Kerimli y Alibeyli c. Azerbaiyán* (Demandas No. 18475/06 y 22444/06), de 10 de enero de 2012.
- STEDH, *Altug Taner Akcam c. Turquía* (Demanda no. 27520/07), de 25 enero de 2012.
- STEDH, *Sitaropoulos et Giakomopoulos vs Grecia* [G.C.], 15 marzo 2012 (demanda no. 42202/07).
- STEDH *Hirst c. Reino Unido*, (Demanda no. 74025/01) de 6 de octubre de 2005
- STEDH *Scoppola vs Italia* (Demanda No. 126/05) de 22 de mayo de 2012.
- STEDH *Scoppola c. Italia* (Demanda no. 126/05), de 25 de mayo de 2012.
- STEDH, *Animal defenders c. Reino Unido* (Demanda No. 48876/08), de 22 de abril de 2013.
- STEDH, *Bayar and Gurbuz c. Turquía* (Demanda no. 37569/06) de 27 de mayo de 2013.
- STEDH, *Gün y Otros c. Turquía* (Demanda No. 8029/07), de 18 de junio de 2013.
- STEDH *Anchugov y Gladkov c. Rusia* (Demanda nos. 11157/04 y 15162/05), de 4 de julio de 2013.
- STEDH, *Söyler vs Turquía* (Demanda no. 29411/07), de 17 de septiembre de 2013.
- STEDH *Tahirova c. Azerbaiyán* (Demanda no. 47137/07) de 3 de octubre de 2013.
- STEDH, *Gorzelik c. Polonia* (Demanda No. 44158/98), 17 de febrero 2014.
- STEDH, *Taranenko c. Rusia* (Demanda No. 19554/05), de 15 de mayo de 2014.
- STEDH, *Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 15172/13) de 22 de mayo de 2014.
- STEDH, *Primov y otros c. Rusia* (Demanda no. 17391/06) de 12 de junio de 2014.
- STEDH, *Karimov c. Azerbaiyán* (Demanda no. 12535/06) de 25 de septiembre de 2014.
- STEDH, *Nedim Şener group c. Turquía* (Demanda 38270/11) de 8 de octubre de 2014.
- STEDH, *Murat Vural c. Turquía*, (Demanda no. 9540/07) de 21 de octubre de 2014.
- STEDH, *Firth y otros c. Reino Unido* (Demandas no. 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 and 49036/09), de 15 de diciembre de 2014.
- STEDH, *McHugh y Otros c. Reino Unido*, (Demanda no. 51987/08 y otras 1 014), de 10 de febrero de 2015.
- STEDH, *Tahirov c. Azerbaiyán* (Demanda No. 1953/11) de 11 de junio de 2015.
- STEDH, *Gahramanli y otros c. Azerbaijan* (Demanda No 36503/11), de 8 de octubre de 2015.
- STEDH, *Riza y otros c. Bulgaria* (Demandas No. 48555/10 y 48377/10), de 13 de octubre de 2015.
- STEDH, *Kudrevičius y otros c. Lituania* (Demanda No. 37553/05) de 15 de octubre de 2015.
- STEDH *Partido por una Sociedad Democrática y otros c. Turquía* (Demandas No. 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 37272/10, 39118/10), de 12 de enero de 2016.
- STEDH, *Rasul Jafarov c. Azerbaiyán* (Demanda No: 69981/14) de 17 de marzo de 2016.
- STEH, *Paunović and Milivojević c. Serbia* (Demanda No. 41683/06), de 24 de mayo de 2016.
- STEDH, *Uspaskich c. Lituania* (Demanda No. 14737/08), de 20 de diciembre de 2016.
- STEDH, *Davydov y otros c. Rusia* (Demanda no. 75947/11), de 30 de mayo de 2017.
- STEDH, *Mesut Yıldız and Others c. Turkey*, Demanda No. 8157/10), de 18 de julio de 2017.
- STEDH, *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* (Demanda No. 51168/15 y 51186/15), de 13 de marzo de 2018.
- STEDH, *Navalnyy c. Rusia* (Demanda No. 29580/12), de 15 de noviembre de 2018.
- STEDH, *Forcadell i Lluís y otros vs España* (Demanda No. 75147/17), de 7 de mayo de 2019.
- STEDH, *Abdalov y otros c. Azerbaiyán* (Demandas no. 28508/11 37602/11 43776/11), de 11 de julio de 2019.

## 5. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

## 5.1 Fallos de la CIDH

- Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988.
- Comisión IDH, Resolución N° 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.
- Corte IDH, Caso *Tribunal Constitucional c. Perú*, Sentencia de 31 de enero de 2001.
- Corte IDH, Caso *Baena Ricardo y otros c. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001.
- Corte IDH, Caso *Ivcher Bronstein c. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001.
- Corte IDH, Caso *Herrera Ulloa c. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004.
- Corte IDH, Caso *Ricardo Canese c. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004.
- Corte IDH, Caso *Huilca Tecse c. Perú*, Sentencia de 3 de marzo de 2005.
- Corte IDH, Caso *Yatama c. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Corte IDH, Caso *Palamara Iribarne c. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005.
- Corte IDH, Caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.
- Corte IDH, Caso *Kimel c. Argentina*, sentencia de 2 de mayo de 2008.
- Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman c. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- Corte IDH, Caso *Chitay Nech y otros c. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo de 2010.
- Corte IDH, Caso *Manuel Cepeda Vargas c. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010.
- Corte IDH, Caso *López Mendoza vs Venezuela*, 1 de septiembre de 2011.

## 5.2 Opiniones

- Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85 La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, de 13 de noviembre de 1985.
- Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-6/86 La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de 9 de mayo de 1986.
- Corte IDH, *Opinión consultiva OC-8/87 El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, de 30 de enero de 1987.
- Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-9/87 Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 6 de octubre de 1987.
- CIDH, "Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *Opinión Consultiva, OC-10/89*, Serie A núm. 10, 14 de julio de 1989.
- Corte IDH, *Opinión consultiva OC- 13/93 Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, de 16 de julio de 1993.
- *Informe consultivo del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos*, OC-5/85, Comité de derechos Humanos Comunicación No. 422/1990, 423/1990 y 424/1990, 12 julio 1996, *Adimayo M. Aduayom y otros c. Togo*, CCPR/C/57/D/423/1990 de 1996.
- Corte IDH, *Opinión consultiva OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, de 28 de agosto de 2002.
- Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003.
- Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*.

## 5.3 Informes

- Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II.46, doc.23 rev. 1, 17 noviembre 1978.
- Comisión IDH, *Informe anual 1982-1983*, OEA/Ser.L/V/I.61, Doc. 22, rev. 1, 27 septiembre de 1983.
- Comisión IDH, *La situación de los derechos humanos en cuba, séptimo informe*, OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 octubre 1983.
- Comisión IDH, *Informe anual 1983-1984*, OEA/Ser.L/V/II.63, doc. 10, 28 septiembre 1984.
- Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, Capítulo VII Derechos políticos, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 19 rev. 1, 28 septiembre 1987.
- Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá*, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc. 16 rev.2, noviembre 9, 1989.
- Comisión IDH, *Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos 1990-1991*, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12, de 22 febrero 1991.
- Comisión IDH, Informe No. 21/94, caso *Whitbeck Piñol c. Guatemala*, [Caso 10.804 (b), Guatemala], 22 de septiembre de 1994.
- Comisión IDH, Informe No. 1/95 *García c. Peru*, Caso 11.006, OEA/Ser.L/V/II.88 rev.1 Doc. 9, 7 de febrero de 1995.
- Comisión IDH, *Informe No. 119/99, Caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa*, Perú, 6 de octubre de 1999.
- Comisión IDH, Informe N° 137/99, Caso 11.863 (Andrés Aylwin Azócar y otros) c. Chile, 27 de diciembre de 1999.
- Comisión IDH, Informe Anual 2002.
- Comisión IDH, Informe n° 67/06, Caso 12.476, *Oscar Elías Biscet y otros c. Cuba*, 21 de octubre de 2006.

## 6. Corte Internacional de Justicia

- CIJ, Asunto relativo a la plataforma continental del Mar del Norte, República Federal de Alemania c. Dinamarca y los Países Bajos, sentencia del 20 de febrero de 1969.
- ICJ, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, 1. C. J. Reports 1980.

## 7. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignie-Ls-ouvain-la-Neuve*, asunto C-184/99, de 20 de septiembre de 2001.

## 8. Jurisprudencia nacional

- Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 6/1981, de 16 de marzo.
- STC 32/1981 de 28 de julio de 1981, BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981.
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.
- STC 114/2017, de 17 octubre de 2017.

## III. DOCUMENTACIÓN

### 9. NACIONES UNIDAS

#### 9.1 Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU)

### 9.1.1 Informes del Secretario General

- AGNU, *Cuestiones relativas a los derechos humanos: 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 la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/46/609, 19 de noviembre de 1991.
- AGNU, *Informe del Secretario General sobre el Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/46/609, 17 de diciembre 1991.
- AGNU, *Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/47/668/Add.1, 24 de noviembre de 1992.
- AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe A/48/590, 18 de noviembre de 1993.
- AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/52/474, 16 de octubre de 1997.
- AGNU, *Aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, Informe del Secretario General, A/56/344, de 19 de octubre de 2001.
- AGNU, *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization*, Secretary General Report, Doc. A/58/212, 4 August 2003
- 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*, Informe del Secretario General, A/60/431, 14 de octubre de 2005.
- AGNU, *Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/62/225, 13 de agosto de 2007.
- 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*, Informe A/64/304, 14 agosto 2009.
- AGNU, Informe del Secretario General, *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*, A/68/301, 9 de agosto de 2013.
- AGNU, Informe del Secretario General, *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*, A/72/260\*, 1 de agosto de 2017.
- AGNU, Informe del Secretario General, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización*, A/74/285, 6 de agosto de 2019.

### 9.1.2 Resoluciones

- AGNU, Resolución *El problema de la independencia de Corea* (A/RES/195(III)) de 12 de diciembre de 1948.
- AGNU, Resolución 217 A(III), *Carta Internacional de los Derechos del Hombre*, 10 de diciembre de 1948.
- AGNU, Resolución (410)V *Socorro y rehabilitación de Corea* (A/RES/410 (V)), de 1 de diciembre de 1950.
- AGNU, résolution 543 (VI), *Rédaction de deux projets de Pactes internationaux relatifs aud droits de l'homme*, 5 février 1952.
- AGNU, Resolución 1264 (XIII) *Cuestión de Corea*, de 14 noviembre de 1958.

- AGNU, Resolución 2200(XXI), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966.
- AGNU, Res 2263 (XXII), *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* (A/6880), 7 November 1967.
- AGNU, Resolución 2625 (XXV), *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad & cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1970
- AGNU, Aplicación de la declaración sobre el fortalecimiento de la Seguridad Internacional, “*Carta de fecha 2 de diciembre de 1977*, A/32/424, 16 de diciembre de 1977.
- AGNU, Informe del Consejo Económico y Social, Proyecto de Resolución “*Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas*”, A/C.3/43/L.80, 25 de noviembre de 1988.
- AGNU, *Acta resumida de la 55ª Sesión*, 3ª Comisión, 55ª sesión, 28 de noviembre de 1988.
- AGNU, *Informe del Consejo Económico y Social*, Informe de la 3ª Comisión, II. Examen de las propuestas, W. Proyecto de resolución, A/43/868, 6 de diciembre de 1988.
- AGNU, A/RES/43/157, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas*, 8 de diciembre de 1988.
- AGNU, RES. 991 (XIX-O/89), 13 al 19 de noviembre de 1989.
- AGNU, A/RES/43/157, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas*, 8 de diciembre de 1989.
- AGNU, A/RES/44/146, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 15 de diciembre de 1989.
- AGNU, A/RES/44/146, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 18 de diciembre de 1990.
- AGNU, Resolución 46/137 *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, 17 de diciembre de 1991.
- AGNU, A/RES/47/138, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 18 de diciembre de 1992.
- AGNU, A/RES/47/130, *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia de los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, 22 de febrero de 1993
- AGNU, A/RES/48/131, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 20 de diciembre de 1993.
- AGNU, A/RES/48/124, *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales*, 14 de febrero de 1994.
- AGNU, A/RES/49/180, *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales*, 2 de marzo de 1995.
- AGNU, A/RES/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*, 9 de marzo de 1995.
- AGNU, A/RES/52/129, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 12 de diciembre de 1997.
- AGNU, A/RES/56/159 *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*, de 19 de diciembre de 2001.
- AGNU, Resolución 60/251 Consejo de Derechos Humanos, 3 abril 2006.
- AGNU, S/RES/1765 Resolución 1765 (2007) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5716a sesión, celebrada el 16 de julio de 2007.
- AGNU, Resolución 61/295 de 13 de diciembre de 2007.

- AGNU, A/RES/64/155, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, , de 18 de diciembre de 2009.
- AGNU, A/Res/64/155, 8 de marzo de 2010.
- AGNU, A/RES/66/163, Resolution 66/163 *Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization*, , 19 December 2011.
- AGNU, A/RES/72/164, Resolución 72/164 *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, 19 de diciembre de 2017.
- AGNU, Resolución 74/158 *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, A/RES/74/158, 17 de enero de 2020.

## 9.2 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

- Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1 *Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos*, 18 de junio de 2007.
- Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Representante Especial del Secretario General para la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Hina Jilani”, *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, (A/HRC/7/28/Add.3), 4 de marzo de 2008.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de conformidad con el párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos: Armenia*, A/HRC/WG.6/8/ARM/3, 5 de febrero de 2010.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Kirguistán*, A/HRC/WG.6/8/KGZ/1, 22 de febrero de 2010.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús*, A/HRC/15/16, 21 de junio de 2010.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús, Adición, *Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado*, A/HRC/15/16/Add.1, 15 de septiembre 2010.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos- Georgia*, A/HRC/WG.6/10/GEO/1, 8 de noviembre de 2010.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Georgia*, A/HRC/17/11, 16 de marzo de 2011.
- Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21 *Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/RES/16/21, 12 abril 2011.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Georgia, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/17/11/Add.1, 31 de mayo de 2011.
- Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/119 *Seguimiento de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos con respecto al examen periódico universal*, A/HRC/DEC/17/119, 19 julio 2011.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Ucrania, 13 de agosto de 2012.

- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Ucrania, A/HRC/22/7, 20 de diciembre de 2012.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Ucrania, Adición, Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado, A/HRC/22/7/Add.1, 21 de febrero de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán*, A/HRC/24/13, 5 de julio de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/24/13/Add.1, 19 de septiembre de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: ex República Yugoslava de Macedonia, A/HRC/WG.6/18/MKD/1, 8 de noviembre de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo: República de Moldova*, A/HRC/WG.6/26/MDA/3, 23 de agosto de 2016, §§. 73, 74; Centro de estudio para la democracia (CESPAD), *Informe alternativo examen periódico universal*, Honduras, septiembre de 2014.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Armenia*, A/HRC/29/11, 13 de abril de 2015.
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús*, A/HRC/30/3, 13 julio 2015.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Belarús, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/30/3/Add.1, 30 julio de 2015.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República de Moldova*, A/HRC/34/12, 21 de diciembre de 2016
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Ucrania*, A/HRC/WG.6/28/UKR/1, 31 de agosto de 2017.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Azerbaiyán*, A/HRC/WG.6/30/AZE/1, 16 de febrero de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Azerbaiyán*, A/HRC/WG.6/30/AZE/3, 8 de marzo de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán*, A/HR/C/39/14, 11 de julio de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Azerbaiyán, Adición, *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, A/HRC/39/14/Add.1, 10 de septiembre de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Resumen de*



*las comunicaciones de las partes interesadas sobre la ex República Yugoslava de Macedonia, A/HRC/WG.6/32/MKD/3, 7 de noviembre de 2018.*

- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, ex República Yugoslava de Macedonia, A/HRC/WG.6/32/MKD/1, 19 de noviembre de 2018.*
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Armenia, A/HRC/WG.6/35/ARM/3, 5 de noviembre de 2019.*
- Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Turquía, A/HRC/WG.6/35/TUR/1, 14 de noviembre de 2019.*
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal- Guinea, A/HRC/44/5, 24 marzo de 2020.*

### 9.3 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas

#### 9.3.1 Observaciones generales

- Naciones Unidas, HRI/GEN/1/Rev.5 26 de abril de 2001, *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos, CCPR/C/21/Rev.1* (Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; fecha: 19 de mayo de 1989).
- United Nations Angola Verification Mission I (UNAVEM I) (December 1988 - May 1991).
- Marshall v. Canada, Comunicación No. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 (1991).
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Adimayo M. Aduayom, Sofianou T. Diasso y Yawo S. Dobou c. Togo*, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comunicaciones Nos. 422/1990, 423/1990 y 424/1990, (CCPR/C/57/D/423/1990), 12 de julio de 1996).
- Naciones Unidas, Comité de los Derechos Humanos, *Observación General No. 25 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194* (1996).
- Naciones Unidas, *Comentario General aprobado por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del Artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.727* de agosto de 1996.
- Naciones Unidas, “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, (E/CN.4/1998/53/Add.2\*), 11 de febrero de 1998.
- Comité Derechos Humanos, Observación general nº 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004.
- Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 33, Obligaciones de los Estados parte con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/33, 25 de junio de 2009.
- Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, *Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión*, CCPR/C/GC/34, 21 de julio de 2011.
- Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *Observación general Núm. 34, “Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión”, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.*

- Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Turquía, aprobadas por el Comité en su 106º período de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)*, CCPR/C/TUR/CO/1, 13 de noviembre de 2012.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities Committee, *Concluding Observations on Azerbaijan*” (12 May 2014), CRPD/C/AZE/CO/1.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2250/2013*, CCPR/C/123/D/2250/2013, 31 de agosto de 2018.

### 9.3.2 Examen de los informes presentados por los Estados parte

- Comité de Derechos Humanos, *Directrices consolidadas para los informes de los Estados presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, CCPR/C/66/GUI/Rev.2, 26 de febrero de 2001.
- Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Azerbaiyán*, CCPR/CO/73/AZE, 12 de noviembre de 2001.
- Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Federación de Rusia*, CCPR/CO/79/RUS, 1 de diciembre de 2003.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al protocolo facultativo*, CCPR/C/OP/6,, Nueva York y Ginebra, 2005
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Segundo informe periódico de los Estados Parte: República de Moldova*, 26 diciembre 2007.
- Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Ex República Yugoslava de Macedonia*, CCPR/C/MKD/CO/2, 17 de abril de 2008.
- Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Azerbaiyán*, CCPR/C/AZE/CO/3, 13 de agosto de 2009.
- Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto, Informe inicial de los Estados parte, Turquía*, CCPR/C/TUR/1, 13 de abril de 2011.
- Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Ex República Yugoslava de Macedonia, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la ex República Yugoslava de Macedonia*, CCPR/C/MKD/CO/3, 17 de agosto de 2015.
- Comité De Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Azerbaiyán*, CCPR/C/AZE/CO/4, 16 de noviembre de 2016.

### 9.4 Otros comités de Naciones Unidas

- Comité CERD, recomendación General XX relativa al Art. 5 de la Convención, 8 marzo 1996.
- CCPR, *Marie-Hélène Gillot y otros v. France* Comunicación No. 932/2000, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/932/2000 (2002).
- CCPR, *Mátyus vs Slovakia*, Comunicado Núm. 923/2000, 22 de julio de 2002, CCPR/C/75/D/923/2000.

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2013, *Comunicación núm. 4/2011*, CRPD/C/10/D/4/2011, 16 octubre 2013.

## 9.5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- United Nations Development Programme (UNDP), *UNDP and electoral assistance: ten years of experience*, New York. United States (2002).
- Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance, *Travailler ensemble dans le domaine de l'assistance électorale : Formuler et mettre en œuvre des projets d'assistance électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD*, Bruselas, 2013.
- UN Women and UNDP, *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation*, 2015.
- UNDP Armenia, "International Community Supports Electoral Processes in Armenia", Press release, 14 November 2018.
- UNDP, *Equal access for all to polling stations - Evaluation of accessibility requirements for precinct electoral bureaus of polling stations from Chisinau and Balti municipalities, Edinet, Hincesti, and Causeni districts and from Atu Gagauzia, Chisinau*, May 2019.
- UNDP, *Elections and conflict Prevention- A Guide to Analysis, Planning and Programming*, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy.

## 9.6 Otros documentos de Naciones Unidas

- United Nations, *Report of the Commission on Human Rights to the Second Session of the Economic and Social Council*, Economic and Social Council, E/38/Rev.1, 21 Mai 1946.
- United Nations, Economic and Social Council (ECOSOC), Drafting Committee on an International Bill of Human Rights, *Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights*, E/CN.4/21, 1 July 1947.
- United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) (April 1989 March 1990).
- Naciones Unidas, Centro de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las elecciones. Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, en *Serie de capacitación*, nº 2, 1994.
- United Nations Observer Mission in El Salvador, ONUSAL (July 1991- April 1995).
- UN, Doc. A/52/38, Naciones Unidas, Serie de Tratados, CEDAW, Recomendación General Nº 23: *vida política y pública*, 16º período de sesiones (03/01/1997).
- Naciones Unidas, S/RES/1291 (2000), Resolución 1291 (2000) sobre *la situación en la República Democrática del Congo*.
- Naciones Unidas, S/RES/1304 (2000), Resolución 1304 (2000) sobre *La situación en la República Democrática del Congo*.
- UN, International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 2002*, Volume II, Part Two, A/CN.4/SER.A/2002/Add.1, 2002.
- *Istvan Mátyus v. Slovakia*, Comunicación No. 923/2000, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/923/2000 (2002).
- UN Office Special Advisor on Gender Issues and Advancement of women, *Enhancing women's participation in Electoral processes in post-conflict countries*, January 2004.
- UN Security Council Resolution 1738(2006) on protection of civilians in armed conflicts, 23 December 2006.
- ONUCI, *10 questions sur la certification d'élections au Côte d'Ivoire*, Cellule de certification des élections, Abidjan, mai 2009.
- United Nations, *Policy Directive on UN Electoral Assistance. Supervision, Observation, Panels and Certification*, Focal Point for Electoral Assistance, Ref. FP/01/2013, 2013.
- Naciones Unidas, Alto comisariado para los Derechos Humanos, GH/fup-127, 15 November 2019.

- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Guía práctica para la sociedad civil: Examen Periódico Universal*, Ginebra, Suiza, [sin fecha].

## 10. CONSEJO DE EUROPA

### 10.1 Comité de Ministros

- Committee of Ministers Resolution (69)51 on Greece, 12 December 1969.
- Council of Europe/Committee of Ministers, Resolution (98)7 *authorising the partial and enlarged agreement establishing the “Group of States against Corruption – GRECO”*, 5 May 1998.
- Committee of Ministers, *Final Report of the Committee of wise persons to the Committee of Ministers*, CM(98)178, 20 October 1998.
- Conseil de l’Europe, *Respect des engagements pris par les États membres, Vade-mecum de la procédure de suivi du Comité de Ministres*, Monitor/inf(99) 3, Strasbourg, 1 mars 1999.
- Council of Europe/Committee of Ministers, Resolution (99)5 *establishing the Group of States against Corruption (GRECO)*, 1<sup>st</sup> May 1999.
- Committee of Ministers Resolution (99) 50 *on the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999.
- Committee of Ministers, *Proposal for Council of Europe monitoring and observation of the electoral process in Kosovo*, Secretariat Memorandum, CM(2000)76 prov., 18 May 2000.
- Comité des Ministres, « Respect des engagements pris par les Etats membres », *Déclaration du 10 novembre 1994*, CM/Monitor(2000)15, 1er septembre 2000.
- Comité de Ministres du Conseil de l’Europe, *Mission d’observation du Conseil de l’Europe des élections au Kosovo*, Note d’information, Groupe de rapporteurs pour la stabilité démocratique (GR-EDS), GR-EDS(2000)53 révisé (restricted), 28 septembre 2000.
- Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec (2003) 3 on balanced participation of women and men in political and public decision-making*, 12 March 2003.
- Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaign*, 8 April 2003.
- Déléguées de Ministres, Code de bonne conduite en matière électorale, *Recommandation 1595 (2003) de l’Assemblée parlementaire (Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 9 octobre 2003)*, CM/AS(2003)Rec 1595-final, 13 octobre 2003.
- Committee of Ministers, “Monitoring Group (GT-SUIVI.AGO) – 4<sup>th</sup> Progress Report”, *Ministers’ Deputies, Notes on the Agenda*, CM/Notes/873/2, 18 February 2004.
- Committee of Ministers, *Compliance with member States’ commitments: The Committee of Ministers’ Monitoring procedures*, Monitor/Inf (2004)3 Addendum, Strasbourg, 29 April 2004.
- *Résolution du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent* (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004).
- *Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l’amélioration des recours internes* (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004).
- Déléguées de Ministres, *Déclaration du Comité des Ministres, sur le Code de bonne conduite en matière électorale*, 114e Session du Comité des Ministres, CM(2004)83-final, 13 mai 2004.
- Committee of Ministers, *Compliance with member States’ commitments: The Committee of Ministers’ Monitoring procedures*, Monitor/Inf (2004)3 Addendum, Strasbourg, 29 April 2004.
- Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec(2004)11 to member states on legal, operational and technical standards for e-voting*, 30 September 2004.
- Conseil de l’Europe/Comité des Ministres, *Arrangements futurs pour le suivi thématique du Comité des Ministres*, CM/Monitor(2007)1, 23 mai 2007.
- Committee of Ministers, *Declaration on the protection and promotion of investigative journalism*, 26 September 2007.

- Committee of Ministers, Recommendation Rec(2007)15 on *measures concerning media coverage of election campaigns*, 7 November 2007.
- Council of Europe, Committee of Ministers, *Cases No. 1, Cases against Azerbaijan*, 1222nd meeting – 12 March 2015 [Namat Aliyev (Application No. 18705/06), 8 April 2020 (final on 8 July); Abil, Application no. 16511/06, 21/02/2012 (final on 21/05/2012); Atakishi, Application no. 18469/06, 28/02/2012 (final on 28/05/2012); Hajili, Application no. 6984/06, 10/01/2012 (final on 10/04/2012); Kerimli and Alibeyli, Application no. 18475/06+, 10/01/2012 (final on 04/06/2012); Kerimova, Application no. 20799/06, 30/09/2010 (final on 30/12/2010); Khanhuseyn Aliyev, Application no. 19554/06, (final on 21/05/2012); Mammadov No. 2, Application no. 4641/0621/02/2012, 10/01/2012 (final on 10/04/2012); Orujov, Application no. 4508/06, 26/07/2011 (final on 26/10/2011). DH-DD(2014)873, DH-DD(2014)277-rev, DH-DD(2013)1306, DH-DD(2013)821, DH-DD(2013)822, DH-DD(2015)148, DH-DD(2012)260, doc CDL-AD(2008)011, Resolution 1917(2013) (Doc. 13084), DH-DD(2015)179].
- Committee of Ministers, *Declaration on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, 13 January 2010.
- Committee of Ministers, Interim Resolution, Decision on Hirst No. 2, judgment of 06/10/2005, 15 September 2010.
- Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)4 of the Committee of Ministers to member states on *human rights of members of the armed forces*, 24 February 2010.
- Committee of Ministers, Reply to Recommendation 1945 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 23 November 2011.
- Council of Europe, *Compliance with commitments entered into by Member States: Development of the Committee of Ministers' monitoring procedure (23 November 1998)*, 22 October 2012.
- Council of Europe, Comité des Ministres, *Communication du Royaume-Uni relative aux affaires Hirst n°2 et Greens et M.T contre Royaume-Uni* (requêtes n° 74025/01et 60041/08), DH-DD(2012)1106, 27 novembre 2012.
- Comité des Ministres, Réponse à Recommandation 2025 (2013) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, Doc. 13449, APCE, 24 mars 2014.
- Interim Resolution CM/ResDH(2014)183 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights *Mahmudov and Agazade c. Azerbaijan and Fatullayev c. Azerbaijan*.
- Committee of Ministers, *Decision on the Situation in Ukraine*, CM/Del/Dec(2014)1197/1.6, 3 April 2014.
- Committee of Ministers Declaration on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 30 April 2014.
- Committee of Ministers Declaration on the attacks in Paris, 14 January 2015.
- Conseil de l'Europe, Comité de Ministres, *Mahmudov and Agazade Group v. Azerbaijan (Application No. 35877/04)*, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Notes/1273/H46-4, 9 décembre 2016.
- Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2017)5 to member States on standards for e-voting*, 14 June 2017.
- Council of Europe, Resolution of the Committee of Ministers (49) 17 *Admission of New Members*, 3 November 1949.

## 10.2 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE)

### 10.2.1 Recomendaciones

- PACE, Recommendation 1312 (1997) *sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie*, 29 janvier 1997.
- Recommendation 1313 (1997) *sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Estonie*, 30 janvier 1997.

- PACE, Recommendation 1338 (1997) *Obligations and commitments of the Czech Republic as a member State*, 22 September 1997.
- PACE, Recommendation 1578 (2002) *The Council of Europe and the new issues involved in building Europe*, 24 September 2002.
- PACE, Recommendation 1595 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, 30 January 2009.
- APCE, *Recommandation 1600(2003), La situation des droits de l'homme en République tchèque*, 2 avril 2003.
- PACE, Recommendation 1704 (2005) *Referendums: towards good practices in Europe*, 29 April 2005.
- APCE, *Recommandation 1791 (2007) Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe*, 16 mars 2007.
- PACE, Recommendation 1821 (2007) *Code of Good Practice on Referendums*, 23 November 2007.
- PACE, *Recommandation 1860 (2009)1, La démocratie électronique*, 30 janvier 2009 .
- PACE, *Recommendation 1894 (2010) on Functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*, 26 January 2010.
- PACE, Recommendation 1898 (2010) on "*Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states*", 27 January 2010.
- PACE, Recommendation 1899 (2010) *Increasing women's representation in politics through the electoral system*.
- PACE, Recommendation 1945 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 12 November 2010.
- APCE, *Recommandation 2025 (2013) Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 2 octobre 2013.

### 10.2.2 Resoluciones

- PACE, Resolution 361 (1968) *Situation in Greece*, adopted by the Assembly on 31st January 1968.
- PACE, Resolution 385 (1968) *Situation in Greece*, adopted by the Assembly on 26 September 1968.
- PACE, Resolution 917 (1989)1 *Special guest status with the Parliamentary Assembly*, 11 May 1989.
- PACE, Resolution 920 (1989) *Special guest status with the Parliamentary Assembly (Amendment of the Assembly's Rules of Procedure)*, 5 July 1989.
- PACE, Resolution 1009 (1993) *Amendment of Rule 55 a of the Assembly's Rules of Procedure (special guest status)*, 3 September 1993.
- PACE, Résolution 1031 (1994) *Respect des engagements pris par des états membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe*, 14 avril 1994.
- PACE, Resolution 1031 (1994) *Honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe*.
- PACE, Résolution 1117 (1997)1 *Respect des obligations et engagements contractés par l'Estonie*, 30 janvier 1997.
- PACE, Resolution 1121 (1997) *Instruments of citizen participation in representative democracy*, 22 April 1997.
- APCE, Résolution 1155 (1998) *Evolution des procédures de suivi de l'Assemblée (avril 1997/avril 1998)*, 21 avril 1998.
- PACE, *Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure, Rules of Procedure of the Assembly*.
- PACE, Resolution 1211 (2000) *Honouring of obligations and commitments by Bulgaria*, 26 January 2000.
- APCE, Résolution 1213 (2000) *Respect des obligations et engagements de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 5 avril 2000.
- PACE, Resolution 1264 (2001) *Code of good practice in electoral matters*.

- PACE, Résolution 1315 (2003) sur la *Evaluation des perspectives de résolution politique du conflit en République tchétchène*, 29 de janvier de 2003.
- PACE, Resolution 1320 (2003) *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Council of Europe, 2003.
- APCE, Résolution 1323 (2003) sur *La situation des droits de l'homme en République tchétchène*, 2 avril 2003.
- PACE, Resolution 1353 (2003), *Future of democracy: strengthening democratic institutions*, 25 November 2003.
- ACPE, Résolution 1358 (2004) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 27 janvier 2004.
- PACE, Resolution 1374 (2004) *Honouring of obligations and commitments by Armenia*, 28 April 2004.
- APCE, Résolution 1377 *Respect des obligations et engagements de l'Albanie*, 29 avril 2004.
- PACE, Resolution 1380 (2004) *Honouring of obligations and commitments by Turkey*, 22 June 2004.
- APCE, Résolution 1383 (2004) *Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 23 juin 2004.
- APCE, Résolution 1431 (2005)<sup>1</sup> *Ouverture d'une procédure de suivi et dialogue post-suivi*, 18 mars 2005
- PACE Resolution 1438(2005) on freedom of the press and the working conditions of journalists in conflict zones, 28 April 2005.
- APCE, Résolution 1455 (2005) *Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, 22 juin 2005.
- PACE, Resolution 1456 (2005) *Functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, 22 June 2005.
- APCE, Résolution 1466 (2005) *Respect des obligations et engagements de l'Ukraine*, de 5 octobre 2005.
- ACPE, Résolution 1480 (2006) *Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles*, 25 janvier 2006.
- ACPE, Résolution 1505 (2006) *Mise en œuvre de la Résolution 1480 (2006) sur la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan*, 26 juin 2006.
- APCE, Résolution 1515 (2006) *Evolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (mai 2005-juin 2006)*, 29 juin 2006.
- APCE, Résolution 1513 (2006) *Réforme constitutionnelle en Bosnie -Herzégovine*, 29 juin 2006.
- PACE, Resolution 1532 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Armenia*, 23 January 2007.
- PACE, Resolution 1535(2007) on threats to the lives and freedom of expression of journalists, 25 January 2007.
- PACE, Resolution 1538 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Albania*, 25 January 2007.
- ACPE, Résolution 1545 (2007) *Respect des obligations et des engagements de l'Azerbaïdjan*, 16 avril 2007.
- PACE, Resolution 1546 (2007) *The code of good practice for political parties*, 17 April 2007.
- APCE, Résolution 1547 (2007) *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe*, 18 avril 2007.
- PACE, Resolution 1572 (2007) *Honouring of obligations and commitments by Moldova*, 2 October 2007.
- PACE, Resolution 1590 (2007) *Secret ballot – European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters*, 3 November 2007.
- PACE, Resolution 1591 (2007) *Distance voting*, 2 October 2007.
- PACE, Resolution 1592 (2007) on the *Code of Good Practice on Referendums*, 23 November 2007.
- ACPE, Resolution 1609 (2008) *The functioning of democratic institutions in Armenia*, 17 April 2008.



- ACPE, Résolution 1614 (2008) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 24 juin 2008.
- PACE, Resolution 1617 (2008) *The state of democracy in Europe Specific challenges facing European democracies: the case of diversity and migration*, 25 June 2008.
- PACE, Resolution 1619 (2008) *State of democracy in Europe Functioning of democratic institutions in Europe and progress of the Assembly's monitoring procedure*, 25 June 2008.
- APCE, Résolution 1626 (2008) *Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 30 septembre 2008.
- PACE Resolution 1636 (2008) *Indicators for media in a democracy*, 3 October 2008.
- ACPE, Résolution 1643 (2009) *La mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée*, 27 janvier 2009.
- PACE, Resolution 1653 (2009) *Electronic democracy*, 30 January 2009.
- PACE, Resolution 1666 (2009) *The functioning of democratic institutions in Moldova*, 29 April 2009.
- PACE, Resolution 1692 (2009) *The functioning of democratic institutions in Moldova: implementation of Resolution 1666 (2009)*, 2 October 2009.
- APCE, Résolution 1698 (2009)1 *Modifications de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire*, 20 novembre 2009.
- APCE, Résolution 1701 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 26 janvier 2010.
- PACE, Resolution 1705 (2010), *Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member States*, 27 January 2010.
- APCE, Résolution 1709 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie*, 28 janvier 2010.
- APCE, Résolution 1710 (2010)1 *Mandat des corapporteurs de la commission de suivi*, 12 mars 2010.
- APCE, Résolution 1725 (2010) *Besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine*, 29 avril 2010.
- PACE, Resolution 1736 (2010) *Code of good practice in the field of political parties*.
- ACPE, Résolution 1750 (2010) *Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 24 juin 2010.
- PACE, Resolution 1771 (2010) *An internationally recognised status of election observers*, 12 November 2010.
- PACE, Resolution 1826 (2011) *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*, 23 June 2011.
- ACPE, Résolution 1827 (2011) *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2010 – mai 2011)*, 24 juin 2011.
- APCE, Résolution 1855 (2012) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2012.
- PACE, Resolution 1890 (2012) *The honouring of obligations and commitments by Montenegro*, 27 June 2012.
- ACPE, Résolution 1895 (2012) *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2011 mai 2012)*, 29 juin 2012.
- APCE, Résolution 1896 (2012) *Le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie*, 2 octobre 2012.
- PACE, Resolution 1903 (2012) *Code of conduct of members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty?*, 4 October 2012.
- APCE, Résolution 1915 (2013) *Dialogue postsuivi avec la Bulgarie*, 22 janvier 2013.
- APCE, Résolution 1936 (2013)1 *Harmonisation des dispositions réglementaires et pararéglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue postsuivi*, 31 mai 2013.
- APCE, Résolution 1949 (2013) *Dialogue postsuivi avec "l'ex-République yougoslave de Macédoine"*, 27 juin 2013.



- APCE, Résolution 1955 (2013) *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova*, 2 octobre 2013.
- PACE, Resolution 1974(2014) *sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en Ucrania*, 30 enero 2014.
- APCE, Résolution 1990 (2014) *Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe*, 10 avril 2014.
- PACE, Resolution 2015 (2014) *The functioning of democratic institutions in Georgia*, 1 October 2014.
- PACE, Resolution 2019 (2014) *The honouring of obligations and commitments by Albania*, 2 October 2014.
- APCE, Résolution 2030 (2015) *Le respect des obligations et engagements du Monténégro*, 27 janvier 2015.
- ACPE, Résolution 2034 (2015) *Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie*, 28 janvier 2015.
- PACE Resolution 2035(2015) on *Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*, 29 January 2015.
- ACPE, Résolution 2062 (2015) *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, 23 juin 2015.
- APCE, Résolution 2063 (2015) *Examen de l'annulation des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie* (suivi du paragraphe 16 de la Résolution 2034 (2015)), 24 juin 2015.
- PACE, Resolution 2141 (2017) *Attacks against journalists and media freedom in Europe*, 24 January 2017.
- PACE, Resolution 2145 (2017) *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, 25 January 2017.
- APCE, Résolution 2156 (2017) *sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie*, 25 avril 2017.
- ACPE, Résolution 2201 (2018) *Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine*, 24 janvier 2018.
- APCE, Résolution 2209 (2018) *État d'urgence : questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 24 avril 2018.
- PACE, Resolution 2214 (2018) *Humanitarian needs and rights of internally displaced persons in Europe*, 25 April 2018.
- PACE, Resolution 2251 (2019) *Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States*, 22 January 2019.
- PACE, Resolution 2254 (2019) *Media freedom as a condition for democratic elections*, 23 January 2019.
- PACE Resolution 2260 (2019) *The worsening situation of opposition politicians in Turkey: what can be done to protect their fundamental rights in a Council of Europe member State?*, 24 January 2019.
- PACE, Resolution 2292 (2019) *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, 26 June 2019.
- PACE, Resolution 2304 (2019) *Post-monitoring dialogue with North Macedonia*, 2 October 2019.
- PACE, Resolution 2308 (2019) *The functioning of democratic institutions in the Republic of Moldova*, 3 October 2019.
- APCE, Résolution 2320 (2020) *Contestation pour des raisons substantielles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie*.
- ACPE, Résolution 2325 (2020) *Version provisoire L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée* (janvier- décembre 2019).

### 10.2.3 Informes electorales

#### 10.2.3.1 Azerbaïyán

- PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, Doc. 10751, 29 November 2005.
- European Parliament, PACE, OSCE-PA, OSCE/ODIHR, NATO Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, *Press release*, “Elections in Azerbaijan did not meet international standards despite some improvements”, 2005.
- PACE, *Observation of the presidential election in the Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, 27 November 2008.
- PACE, “Appendix 1 – Presence at the constitutional referendum in the Republic of Azerbaijan (18 March 2009)”, 22 April 2009.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Azerbaijan (7 November 2010)*, Doc. 12475, 24 January 2011.
- PACE, *Election observation report Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, 21 November 2013.
- APCE, *Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> novembre 2015)*, Doc. 13923, 20 novembre 2015.
- APCE, *Observation de l’élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018.
- APCE, *Observation des élections législatives anticipées en Azerbaïdjan (9 février 2020)*, 27 février 2020.

#### 10.2.3.2 Macedonia del Norte

- APCE, *Observation des élections législatives dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine » (1er et 15 juin 2008)*, Doc. 11647, 23 juin 2008.
- APCE, *Observation de l’élection présidentielle dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine » (22 mars et 5 avril 2009)*, Doc. 11866, 27 avril 2009.
- APCE, *Observation des élections législatives anticipées dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine » (5 juin 2011)*, Doc. 12643, 20 juin 2011.
- APCE, *Observation de l’élection présidentielle (13 et 27 avril 2014) et des élections législatives anticipées (27 avril 2014) dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine »*, Doc. 13517, 26 mai 2014.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (11 December 2016)*, Doc. 14238, 23 January 2017.
- PACE, *Rapporteurs condemn violence in Parliament of Skopje, call on political parties to reach political agreement*, 28 April 2017.
- PACE, *Mémoire sur l’observation du référendum dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine » (30 septembre 2018)*.
- PACE Bureau, *Observation of the referendum in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (30 September 2018)*, Memorandum, AS/Bur (2018) 49, 8 November 2018.
- PACE, *Election observation report, Observation of the presidential election in North Macedonia (21 April and 5 May 2019)*, Doc. 14897, 23 May 2019.

#### 10.2.3.3 República de Moldavia

- PACE Opinion 188 (1995) on *Application by Moldova for membership of the Council of Europe*.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Moldova (5 April 2009)*, Doc. 11870, 27 April 2009.
- APCE, *Observation des élections législatives anticipées en République de Moldova (29 juillet 2009)*, Doc. 12009, 14 septembre 2009.
- PACE, *Observation of the constitutional referendum in Moldova (5 September 2010)*, Doc. 12379, 4 October 2010.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Moldova (28 November 2010)*, Doc. 12476, 24 January 2011.

- PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (30 November 2014)*, Doc. 13671, 26 January 2015.
- APCE, *Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016)*, Doc. 142020, 24 novembre 2016.
- PACE, Memorandum, *Observation of the referendum in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (30 September 2018)*, AS/Bur (2018) 49, 8 November 2018.
- APCE, *Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)*, Doc, 14859, 8 avril 2019.

#### 10.2.3.4 Turquía

- PACE, rapport de la commission ad hoc sur l'observation des élections législatives in Turquie (3 novembre 2002), 20 décembre 2002.
- PACE, *Observation of the Parliamentary elections in Turkey (22 July 2007)*, Doc. 11367, 12 September 2007.
- APCE, *Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014)*, Doc. 13611, 29 septembre 2014.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (7 June 2015)*.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Turkey (1 November 2015)*, Doc. 13922, 20 November 2015.
- PACE, *Observation of the referendum on the constitutional amendments in Turkey (16 April 2017)*, Doc. 14327, 29 May 2017.
- PACE, *Observation of the early presidential and parliamentary elections in Turkey (24 June 2018)*, Election observation report, Ad hoc Committee of the Bureau, Doc. 14608, 3 September 2018.

#### 10.2.3.4 Ucrania

- PACE, Opinion 190 (1995) *Application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, 26 September 1995.
- APCE, Avis 190 (1995) *Demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe*.
- International Election Observation Mission, *Presidential Election – Second Round, Ukraine (21 November 2004): Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.
- PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 October 2004)*, Doc. 10369, 7 December 2004.
- APCE, *Observation des élections présidentielles en Ukraine – Répétition du second tour de scrutin (26 décembre 2004)*, Doc. 10394, 3 janvier 2005.
- PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine – Re-run second round of the election (26 December 2004)*, 13 January 2005.
- APCE, *Observation des élections législatives en Ukraine (26 mars 2006)*, Doc. 10878, 8 avril 2006.
- PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine (17 January 2010)*, Election observation report, Doc. 12132, 25 January 2010.
- PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine, second round (07.02.2010)*, doc. 12178, 16 March 2010.
- PACE, Observation of the parliamentary elections in Ukraine (28 October 2012), Doc. 13070, 29 November 2012.
- PACE, International Election Observation Mission, *Ukraine - Early Presidential Election (25 May 2014)*, Statement of preliminary findings and conclusions, Kyiv, 26 May 2014.
- PACE, *Observation of the early presidential election in Ukraine (25 May 2014)*, Appendix 4 – Statement of the International election observation mission, Doc. 13543, 23 June 2014.
- PACE, *Observation of the presidential election in Ukraine (31 March and 21 April 2019)*, Election observation report, Doc. 14896, 23 May 2019.

- International Election Observation Mission (NATO-PA, OSCE-PA, OSCE, EP), Ukraine - Early Parliamentary Elections (21 July 2019), Statement of preliminary findings and conclusions, Kyiv, 22 July 2019.

#### 10.2.3.5 Otros países

- PACE, *Addendum IV to the progress report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee, Information report on the presidential elections in Armenia (16 and 30 March 1998)*, Doc. 8058, 20 April 1998.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Russia (19 December 1999)*, Doc. 8623, 24 January 2000.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Bosnia and Herzegovina*, Doc. 8910, 18 December 2000.
- PACE, *Ad hoc committee for the Observation of the Elections to the Kosovo Assembly – 17 November 2001*, Doc. 9290, 12 December 2001.
- PACE, *Ad Hoc Committee for the Observation of the Presidential Elections in Armenia Second Round (5 March 2003)*, Doc. 9742, Addendum 31 March 2003.
- International Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Russian Federation - State Duma Elections (7 December 2003)*.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (29 April – 20 June 2005)*, 20 June 2005.
- PACE, International Election Observation Mission, *Parliamentary Election, Republic of Albania (3 July 2005)*.
- PACE, *Observation of the Parliamentary Elections in Bulgaria (25 June 2005)*, Doc. 10663, 12 September 2005.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the referendum on the constitutional reforms in Armenia (27 November 2005)*, Doc. 10778, 22 December 2005.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (7 October 2005 – 23 January 2006)*, 23 January 2006.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (5 July 2006)*, Doc. 11015, 7 September 2006.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (2 December 2007)*, Doc. 11473, 20 December 2007.
- PACE, *Observation of the extraordinary presidential elections in Georgia (5 January 2008)*, Doc. 11496, 21 January 2008.
- PACE, *Observation of the presidential election in the Russian Federation (2 March 2008)*, Doc. 11536, 20 March 2008.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (1 and 15 June 2008)*, Doc. 11647, 23 June 2008.
- PACE, *Observation of the Presidential Election in Armenia (19 February 2008)*, Doc. 11564, 14 April 2008.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (30 January-27 April 2009)*, Doc. 11865 Part II, 27 April 2009.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)*, Doc. 12008, 16 September 2009.
- PACE, *Observation of the general elections in Bosnia and Herzegovina (3 October 2010)*, Election observation report, 11 November 2010 (Doc. 12432).
- PACE, *Observation of the early presidential election in Kazakhstan (3 April 2011)*, Doc. 12615, 26 May 2011.
- PACE, *Observation of the presidential election in Bulgaria (23 and 30 October 2011)*, Doc. 12796, 24 November 2011.

- PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (4 December 2011)*, Doc. 12833, 23 January 2012).
- International Election Observation (OSCE, OSCE-PA, PACE), *Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Armenia (6 May 2012)*, Doc. 12937, 24 May 2012.
- PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (7 April 2013)*, Election observation report, Doc. 13217, 30 May 2013.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (12 May 2013)*, Doc. 13238, 24 June 2013.
- PACE, *Observation of the presidential election (13 and 27 April 2014) and of the early parliamentary elections (27 April 2014) in “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, Doc. 13517, 26 May 2014.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (5 October 2014)*, Doc. 13642, 17 November 2014.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Tunisia (26 October 2014)*, Doc. 13654, 16 December 2014.
- PACE, *Observation of the presidential election in Tunisia (23 November and 21 December 2014)*, Doc. 13672, 26 January 2015.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Kazakhstan (20 March 2016)*, Doc. 14061, 12 May 2016.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Morocco (7 October 2016)*, Election observation report, Doc. 14201 rev, 30 November 2016.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Montenegro (16 October 2016)*, Doc. 14203, 24 November 2016.
- APCE, *Observation des élections législatives au Bélarus (11 septembre 2016)*, Doc. 14158, 10 octobre 2016.
- PACE, *Observation of the presidential election in Bulgaria (6 and 13 November 2016)*, Doc. 14237, 23 January 2017.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (11 December 2016)*, Doc. 14238, 23 January 2017.
- International Election Observation Mission, *Republic of Armenia – Parliamentary Elections (2 April 2017)*, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary Conclusions*, 3 April 2017.
- PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Bulgaria (26 March 2017)*, Doc. 14294, 24 April 2017.
- PACE, *Observation of the parliamentary elections in Albania (25 June 2017)*, Doc. 14392, 4 September 2017.
- PACE, *International Election Observation Mission, Kyrgyz Republic – Presidential Election, 15 October 2017*.
- International Election Observation Mission, Georgia, *Local Elections (21 October 2017)*.
- PACE, *Observation of the presidential election in Kyrgyzstan (15 October 2017)* Election observation report, Doc. 14438, 23 November 2017.
- International Election Observation mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions: Russian Federation – Presidential Election (18 March 2018)*.
- PACE, *Observation of the presidential election in Montenegro (15 April 2018)*, Election observation report, Doc. 14564, 31 May 2018.
- *Joint Statement by International Election Observation Missions to Zimbabwe’s harmonised Elections 30 July 2018*, 2 August 2018.
- PACE, *“PACE to observe the referendum in “the former Yugoslav Republic of Macedonia””*, Press Release, 25/09/2018.

- International Election Observation Mission Bosnia and Herzegovina, *General Elections (7 October 2018), Statement of Preliminary Findings and Conclusions*
- PACE, *Observation of the early Parliamentary elections in Armenia (9 December 2018)*, Doc. 14801, 21 January 2019.
- PACE, *Observation of the presidential election in North Macedonia (21 April and 5 May 2019)*, Doc. 14897, 23 May 2019.
- PACE, *Monitoring rapporteurs react to so-called elections in the Georgian region of South Ossetia*, 12 June 2019.
- APCE, *Observation des élections législatives anticipées au Bélarus (17 novembre 2019)*, Doc. 15012, 13 décembre 2019.

#### 10.2.4 Documentos oficiales adoptados por la PACE

- PACE, *Motion for a Resolution in favour of a decision to send Council of Europe observers to the elections scheduled to take place in Chile on 14 December 1989*, Doc. 6127, 22 September 1989.
- PACE, Orden 449 (1989) *sobre la vuelta de la democracia en Chile*, Doc 6128 de 22 de septiembre de 1989.
- PACE, *East-West co-operation at the close of the twentieth century (General policy of the Council of Europe)*, 25 September 1989.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Avis n°153 (1990) *relatif à la demande d'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe*, 2 octobre 1990.
- APCE, Avis n° 154 (1990) *relatif à la demande d'adhésion de la Pologne au Conseil de l'Europe*, 2 octobre 1990.
- PACE, "1990 Elections in Five central and Eastern European countries" - *Findings of the Observer Missions of the Council of Europe's Parliamentary Assembly*, Strasbourg 1990.
- APCE, Avis n° 155 (1991) *relatif à la demande d'adhésion de la République fédérative tchèque et slovaque au Conseil de l'Europe*, 30 janvier 1991.
- APCE, Avis n° 161 (1992) *relatif à la demande d'adhésion de de la Bulgarie au Conseil de l'Europe*, 5 mai 1992.
- APCE, Directive 485 (1993) *Politique générale du Conseil de l'Europe*, 3 février 1993.
- APCE, Avis n° 168 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de Lituanie au Conseil de l'Europe*, 11 mai 1993.
- APCE, Avis n° 169 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de la Slovénie au Conseil de l'Europe*, 12 mai 1993.
- APCE, Avis n° 170 (1993) *relatif à la demande d'adhésion de Estonie au Conseil de l'Europe*, 13 mai 1993.
- PACE, Order 488 (1993) *Honouring of commitments entered into by new member states*, 29 June 1993.
- APCE, Directive 508 (1995) *Respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe*, 26 avril 1995.
- PACE, Order 508 (1995) *Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe*, 26 April 1995.
- PACE, *Report on the application by Moldova for membership of the Council of Europe*, Doc. 7278 Revised, 22 May 1995.
- PACE, Opinion 188 (1995) *Application by Moldova for membership of the Council of Europe*, 27 June 1995.
- PACE, Opinion 188 (1995) *Application by Moldova for membership of the Council of Europe*, 27 June 1995.
- PACE, Opinion 189 (1995) *Application by Albania for membership of the Council of Europe*, 29 June 1995.

- PACE, Opinion 191 (1995) *Application by The former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the Council of Europe*, 27 September 1995.
- PACE, Opinion 193 (1996) *Application by Russia for membership of the Council of Europe*, 25 January 1996.
- APCE, *Demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe, Rapport, Doc. 7510, 29 mars 1996*, §. 8 xix.
- APCE, Avis n° 195 (1996) *relatif à la demande d'adhésion de la Croatie au Conseil de l'Europe*, 24 avril 1996.
- PACE, *Draft minutes of the meeting held on Friday 28 June 1996*, AS/Bur(1996) PV11 confidential 26 July 1996.
- PACE, *Participation of the Assembly in the Observation of Elections*, AS/Bur(1996) 77 revised, 31 July 1996.
- PACE, *Progress Report of the Bureau of the Assembly (28th June-23 September 1996)*, Appendix: Assembly participation in the observation of elections, Doc. 7633, 13 September 1996.
- APCE, *Rapport d'information sur la visite à Minsk (Belarus) de la Commission ad hoc (24-27 novembre 1996)*, 24 janvier 1997.
- PACE, *Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, 29 January 1997.
- APCE, *Rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente de l'Assemblée (25 septembre 1998- 25 janvier 1999)*, 25 janvier 1999.
- PACE, *Bureau of the Assembly*, AS/Bur(1999) 019, 22 February 1999.
- APCE, Avis n° 209 (1999) *relatif à la demande d'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe*, 27 janvier 1999.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the presidential elections in Georgia (9 April 2000)*, Doc. 8742, 16 May 2000.
- APCE, Avis n° 221 (2000) *relatif à la demande d'adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe*, 28 juin 2000.
- APCE, Avis n° 222 (2000) *relatif à la demande d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe*, 28 juin 2000.
- PACE Opinion 222 (2000) *Azerbaijan's application for membership of the Council of Europe*, 28 June 2000.
- PACE, *Code of good practices in electoral matters*, Doc 9267, 15 October 2001.
- APCE, Avis n° 234 (2002) *relatif à la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe*, 22 janvier 2002.
- APCE, Avis n° 239 (2002) *relatif à la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe*, 24 septembre 2002.
- PACE, *Progress report, Progress report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee (31 January-31 March 2003)*, Doc. 9740, 18 March 2003.
- Bureau of the Assembly, *Parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003)*, AS/Bur/AHRU (2003) 1, Appendix 1, 17 November 2003.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003)*, Doc. 10032, 22 January 2004.
- PACE, *Ad hoc Committee to observe the Presidential election in the Russian Federation (14 March 2004)*, Doc. 10150, 26 April 2004.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee*, AS/Bur (2004) 14 rev., 25 May 2004.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (25 June – 4 October 2004)*, Doc. 10294, Appendix VII, 4 October 2004.
- APCE, *Respect des engagements et obligations de l'Ukraine*, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Doc. 10676, 19 septembre 2005.

- PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan* (6 November 2005), Doc. 10751, 29 November 2005.
- PACE, *Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles*, 25 janvier 2006.
- APCE, Résolution 1506 (2006) *Relations extérieures du Conseil de l'Europe*, 26 juin 2006.
- APCE, *Commission ad hoc pour l'observation de la répétition partielle des élections législatives en Azerbaïdjan* (13 mai 2006), Doc. 10941, 31 mai 2006.
- APCE, Avis n° 261 (2007) *relatif à la demande d'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe*, 17 avril 2007.
- PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, 23 mai 2007.
- PACE, *Honouring of obligations and commitments by Monaco*, Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Doc. 11299, 7 June 2007.
- APCE, *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*, Doc. 11374, 14 septembre 2007.
- PACE, *Application to initiate a monitoring procedure to investigate electoral fraud in the United Kingdom*, AS/Mon (2007).
- APCE, *Dialogue post-suivi avec la Turquie*, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), AS/Mon(2009)10 rev., 7 avril 2009.
- PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee* (30 January-27 April 2009), Doc. 11865 Part II, 27 April 2009.
- Council of Europe, *Parliamentary Report on Increasing women's representation in politics through the electoral system*, 22 December 2009.
- APCE, *Le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine*, Doc. 12222, 27 avril 2010.
- *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2012) 85, 18 December 2012.
- PACE, *The honouring of obligations and commitments by Azerbaijan*, Doc. 13084, 20 December 2012.
- ACPE, *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova*, Doc. 13303, 16 septembre 2013.
- PACE, *Election Observation: A practical guide for parliamentarians*, January 2014.
- APCE, *La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire*, Commission de suivi, AS/Mon/INF(2013)06rev3.
- PACE, "The former Yugoslav Republic of Macedonia": *statement by PACE post-electoral delegation*, 10 July 2014.
- PACE, *Carnet de bord de la réunion tenue à Paris* (5 mars 2015), AS/Bur/CB (2015) 03, 9 mars 2015.
- PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Bur (2015) 29, 10 mars 2015.
- PACE, *Statement by the co-rapporteurs following the visit* (28-29 April 2015), "The former Yugoslav Republic of Macedonia": fostering both political dialogue and compliance with the rule of law", 30 April 2015.
- ACPE, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan*, doc. 13801, 5 juin 2015.
- PACE, "The progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2014-August 2015)", *Periodic review report of countries not under the monitoring procedure sensu stricto or engaged in a post-monitoring dialogue*, Doc. 13868 Part 4, 14 September 2015.
- PACE, *Compatibilité de la charia avec la Convention européenne des droits de l'homme: des Etats parties à la Convention peuvent-ils être signataires de la «Déclaration du Caire»?*, AS/Jur (2016) 28, 7 octobre 2016.



- PACE, *Statement of the PACE assessment mission for the Constitutional referendum in Azerbaijan*, 2016.
- PACE, *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Doc. 14227, 09 January 2017.
- PACE, *Activities of the Assembly's Bureau and Standing Committee (24 April 2017)* Doc. 14289 Add. 3, 24 April 2017.
- APCE, "Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : 9e rapport", AS/Jur (2017) 15, 18 mai 2017.
- APCE, « Dialogue postsuivi avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Skopje (30 mai-1er juin 2017) (AS/Mon (2017) 22rev, 17 octobre 2017.
- APCE, "État d'urgence : questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme", Doc 14506, 27 février 2018.
- PACE, *Rules of Procedure of the Assembly*, April 2018.
- PACE, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2018) 14 def, 4 June 2018.
- PACE, "Report of the independent investigation body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly: Findings on the behaviour of individual PACE members and former members", Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, 29 June 2018.
- APCE, *le Mémoire sur l'observation du référendum dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (30 septembre 2018)*, AS/Bur (2018) 49, 8 novembre 2018.
- APCE, *Aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie : que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe ?* Doc. 14812, 22 janvier 2019.
- PACE Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, *Report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly: assessment of the follow-up given by the committee to the conclusions and recommendations - Progress report for the attention of the Bureau of the Assembly*, AS/Pro (2019) 11, 27 June 2019.
- PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Elect (2019) 5, 20 août 2019.
- PACE, *Post-monitoring dialogue with North Macedonia*, Doc. 14964, 16 September 2019.
- APCE, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova*, Doc. 14963, 16 septembre 2019.
- PACE, *Key texts adopted by the Assembly in the field of elections for the period from 2003 to 2019*.
- ACPE, *L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier- décembre 2019)*, Doc. 15031, 13 janvier 2020.
- PACE, *COVID-19: monitors welcome EU Council decision to open membership talks with Albania and North Macedonia*, 26 March 2020.
- PACE, *Monitoring Committee: work overview*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), AS/Mon/Inf (2020) 09, 15 May 2020.
- PACE, *Committee on the honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Monitoring Committee: work overview*, AS/Mon/Inf (2020) 12, 15 June 2020.
- PACE, *pre-electoral delegation to Azerbaijan*, 24 January 2020.

### 10.3 Congreso de poderes locales y regionales

#### 10.3.1 Recomendaciones

- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Recommandation 192 (2006) sur les élections locales et régionales en Ukraine (observées le 26 mars 2006)*, 1er juin 2006.

- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 206 (2006) *sur la répétition des élections locales partielles en Azerbaïdjan (observées le 6 octobre 2006)*, 15 novembre 2006.
- The Congress, Recommendation 213 (2007) *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*, 28 March 2007.
- Le Congrès, Recommandation 269(2009) *Elections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (observées le 22 mars 2009)*.
- Le Congrès, Recommandation 269 (2009) *Élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 10 juin 2009.
- Le Congrès, Recommandation 284 (2010) *Élections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 19 mars 2010.
- Le Congrès, Recommandation 303 (2011) *Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*.
- The Congress, Recommendation 313 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 20 October 2011.
- Le Congrès, Recommandation 345 (2013) *Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013)*, 31 octobre 2013.
- Le Congrès, Recommandation 348 (2013) *La démocratie locale et régionale en Ukraine*, 31 octobre 2013.
- Le Congrès, Recommandation 378(2015) *élections locales en République de Moldova*, 14 juin 2015.
- The Congress, Recommendation 378 (2015) *Observation of local elections in the Republic of Moldova (14 June 2015)*, 21 October 2015.
- Le Congrès, Recommandation 413 (2018) *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, 28 mars 2018
- The Congress, Recommendation 419 (2018) *Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions*, 6 November 2018.
- The Congress, Recommendation 439 (2019) *Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019)*, 30 October 2019.

### 10.3.2 Resoluciones

- The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Resolution 148 (2003) *on the Code of Good Practice in Electoral Matters*, 21 March 2003.
- The Congress, Resolution 235 (2007) *Code of Good Practice on Referendums*, adopted by the Council of Democratic Elections and the Venice Commission, 31 May 2007.
- The Congress, Resolution 246 (2007) *Local elections in the Republic of Moldova (observed on 3 and 17 June 2007)*, 21 November 2007.
- The Congress, *Resolution 274 (2008) - Congress policy in observing local and regional elections*, 2008.
- Le Congrès, Résolution 306 (2010) *Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, 18 juin 2010.
- The Congress, Resolution 329 (2011) *Local elections in Moldova (5 June 2011)*, 19 October 2011.

### 10.3.3 Informes electorales

#### 10.3.3.1 Azerbaiyán

- The Congress of local and Regional Authorities of the Council of Europe, *Report on Local Elections in Azerbaijan (17 December 2004)*, CG/BUR (11) 95, Strasbourg, 4<sup>th</sup> March 2005.
- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Elections municipales d'Azerbaïdjan (23 décembre 2009)*, 8 février 2010.

### 10.3.3.2 Macedonia del Norte

- Le Congrès, *Rapport sur l'observation des élections locales dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », 13-27 mars et le 10 avril 2005*, CG/BUR (11) 122, Strasbourg, 10 mai, 2005.
- Le Congrès, *Élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (observées le 22 mars 2009)*, CG(16)REP, 11 mai 2009.
- Le Congrès, *Observation des élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15 octobre 2017)*, CPL34(2018) 02final, 16 mars 2018.

### 10.3.3.3 República de Moldavia

- The Congress, *Report on the local by-elections in Moldova 10 and 24 July 2005*, CG/BUR (12) 34, 19 September 2005.
- Le Congrès, *rapport sur « les élections locales partielles en Moldova » (27 novembre et 11 décembre 2005)*, CG/Bur (12) 98, le 14 février 2006.
- The Congress, *The election of the Bashkan (Governor) of Gagauzia (Moldova) (observed on 3 and 17 December 2006)*.
- Le Congrès, *Elections locales el Moldova (5 juin 2011)*, 27 septembre 2011.
- The Congress, *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, 13 March 2012.
- Le Congrès, *Rapport d'information sur les élections locales partielles anticipées dans sept municipalités de la République de Moldova (20 mai 2018)*, CG35(2018)22, 6 septembre 2018.
- Le Congrès, *Élections locales en République de Moldova (20 octobre 2019)*, CG-FORUM(2020)01-04, 28 septembre 2020.

### 10.3.3.4 Turquía

- Le Congrès, *Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)*, CG37(2019)14final, 31 octobre 2019.

### 10.3.3.5 Ucrania

- The Congress, *Local and regional elections in Ukraine observed on 26th March 2006*.
- Le Congrès, *Elections locales et régionales en Ukraine (26 mars 2006)*, CG(13)10, 1 juin 2006.
- Le Congrès, *Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010)*, CG(20)7, 2 mars 2011.
- Le Congrès, *Élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)*, CPL(27)4, 15 octobre 2014.
- Le Congrès, *Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)*, CG30(2016)07-final, 23 mars 2016.

### 10.3.3.6 Otros países

- Le Congrès, *Observation des élections municipales au Kosovo (28 octobre 2000)*, Doc. 8891, 15 novembre 2000.
- The Congress, *Report on the observation of the local elections in Albania (12 October 2003)*, CG/CP (10) 16, 8 December 2000.
- The Congress, *Report on the elections in Bosnia and Herzegovina (11 November 2000)*, CG/Bur (7) 72, 12 January 2001.
- Le Congrès, *Rapport sur les élections municipales en Bosnie-Herzégovine, (2 octobre 2004)*, CG/CP (11) 13, 29 novembre 2001.
- The Congress, *Report on the Council of Europe election observation mission to Kosovo (17 November 2001)*, CG/Bur (8) 98, 12 December 2001.
- The Congress, *Report on the municipal elections in Kosovo 26 October 2002*, CG/Bur (9) 80, 16 December 2002.
- The Congress, *Report on the municipal elections in Kosovo 26 October 2002*, CG/Bur (9) 80, Strasbourg, 8 January 2003.

- Le Congrès, *Elections municipales dans les territoires palestiniens (élections du 15 décembre 2005)*, CG/BUR (12) 100, 10 février 2006.
- The Congress, *Information Report on the Electronic Voting in the Finnish Municipal Elections observed on 26 October 2008*, CG/CP(15)4, 1 December 2008.
- The Congress, *Information Memorandum on the observation of local elections in Israel (11 November 2008)*, CG/BUR(15)99, 16 January 2009.
- The Congress, *Information Note on the Congress' Fact-finding Mission to Albania (24 to 26 February 2016)*, CG30 (2016)15, 15 March 2016.
- The Congress, *Local democracy in Monaco*, Report, CG34(2018)16prov, 16 January 2018.
- The Congress, *La démocratie locale en Andorre*, rapport, CG34(2018)14prov, 19 février 2018.
- The Congress, *Information report on the municipal elections in Georgia (21 October 2017)*, CPL34 (2018)03, 1<sup>st</sup> March 2018.
- The Congress, *Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018)*, CG36 (2019)18, 14 March 2019.

#### 10.3.4 Otros documentos

- Le Congrès, *Déclaration (2014) La situation en Ukraine*, 25 de mars de 2014.
- Le Congrès, *Observer les élections locales et régionales*, mai 2016.
- Le Congrès, *Ressources administratives et élections équitables : Guide pratique à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et régionaux*, février 2019.
- Le Congrès, *Observation des élections au niveau local - Vingt ans d'expérience en matière d'élections*, janvier 2020.

### 10.4 Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)

#### 10.4.1 Instrumentos jurídicos

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, 10 January 2000 (CDL-INF(2000)001).
- Council of Europe (Venice Commission), *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, CDL-INF(2001)008-e , 9-10 March 2001.
- Venice Commission, *Guidelines for constitutional referendums at national level*, CDL-INF (2001) 10, 11 July 2001, adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001).
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, CDL-AD(2002)023rev, Opinión 190/2002, Directrices e informe explicativo adoptados por la Comisión en su 52a sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Questionnaire for the Observation of Elections*, Opinion No. 235/2003, CDL-EL (2003) 1, 11 March 2003.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines and explanatory report on legislation on political parties: some specific issues*, 15 April 2004 (CDL-AD(2004)007rev).
- Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Draft Declaration of Principles and Draft Code for International Election Observation and draft Pledge to accompany the Code of Conduct for International Election Observer, prepared By UNEAD – NDI – The Carter Center (Draft Date: 19 June 2004)*, CDL-EL(2004)025, Study no. 325 / 2004, 19 November 2004.

- *Election Observation Form by the Venice Commission and OSCE/ODIHR* adopted by the Council for Democratic Elections at its 13th meeting (Venice, 9 June 2005) and the Venice Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005).
- *Guidelines on media analysis during election observation missions* –Prepared in co-operation between the OSCE’s Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe’s Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission, 27 October 2005 (CDL-AD(2005)032).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law*, 20 December 2005 (CDL-AD(2005)043).
- Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers and Pledge to Accompany the Code of Conduct for International Election Observer* prepared by The United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) and The Carter Centre (TCC), CDL-AD(2005)036, Study no. 325/2004, 2 November 2005.
- Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Líneas directrices sobre la reglamentación de los Partidos Políticos*, Estudio 595/2010, CDL-AD(2010)024, 25 Octubre 2010.
- Consejo de Europa/Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral- Directrices y su informe explicativo*, 2011, TEPJF.
- OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, *Directrices conjuntas para prevenir y responder al mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales*, CDL(2016)009, 778/2014, 26 de febrero de 2016.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Interpretative Declaration of the code of good practice in electoral matters on the publication of lists of voters having participated in elections*, 17 October 2016 (CDL-AD(2016)028).
- Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas sobre referendos*, Estudio No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, 25 de octubre de 2018.

#### 10.4.2 Estudios jurídicos (informes)

- OSCE/ODIHR/Venice Commission, *Joint report on the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan*, CDL (2003)54, 1<sup>st</sup> September 2003.
- Council of Europe/Venice Commission, *Joint Final Assessment of the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), of the OSCE and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe)*, CDL-AD(2003)015, 22 October 2003.
- Council of Europe/Venice Commission, *Report on Electoral Systems - Overview of available solutions and selection criteria*, Venice, 12-13 December 2003, CDL-AD(2004)003.
- Council of Europe/Venice Commission, *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Armenia by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR*, CDL-AD(2003)021, Strasbourg, 17 December 2003.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria*, 4 February 2004 (CDL-AD(2004)003).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment*, 16 February 2004 (CDL-AD(2004)004-e).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, 18 March 2004 (CDL-AD(2004)012).

- Venice Commission/OSCE/ODIHR, *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Azerbaijan*, CDL-AD(2004)016rev, 1 June 2004.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise/OSCE-ODIHR, *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova*, Avis n° 272/2004, CDL-AD(2004)027, 12 juillet 2004.
- Venice Commission, "*Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*", CDL-AD (2005)034, Study No. 287/2004.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*, 15 March 2005 (CDL-AD(2005)009).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Media Monitoring during Election Observation Missions*, 31 March 2005 (CDL-AD(2004)047).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections*, 4 April 2005 (CDL-AD(2005)012-e).
- Conseil de l'Europe/OSCE, *Projet d'avis conjoint sur le projet d'amendements au Code électoral de l'Arménie*, CDL-EL(2005)010, version du 19 avril 2005, par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*, 2 November 2005 (CDL-AD(2005)034).
- Council of Europe-Venice Commission, Commission), *Comments on the Draft Declaration of Principles and Draft Code for International Election Observation and draft Pledge to accompany the Code of Conduct for International Election Observation*, CDL-AD(2005)036, Study no. 325 / 2004, 2 November 2005.
- *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 March 2006 (CDL-AD(2006)014).
- Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe: Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, Study no. 352/2005, CDL-AD(2006)018, 12 June 2006.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Declaration on Women's Participation in Elections*, 13 June 2006 (CDL-AD(2006)020-e).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Participation of Political Parties in Elections*, 14 June 2006 (CDL-AD(2006)025-e).
- Council of Europe/European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Election Evaluation Guide*, Strasbourg, 15 June 2006.
- Venice Commission, *Report on non-citizens and minority rights*, CDL-AD(2007)001, 18 January 2007.
- Council of Europe/Venice Commission, *Comments on the draft law on political parties of Moldova*, Opinion No. 431/2007, CDL-AD(2007)025, Strasbourg, 8 June 2007.
- Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, 23 juin 2008.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)020, Study No. 477/2008, Venice, 13-14 March 2009.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Summary of Recommendations on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)026, Venice, 12-13 June 2009.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, 16 June 2008 (CDL-AD(2008)013-e).

- Commission de Venise, *Memoire Amicus Curiae dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine (Requêtes n° 27996/06 et 34836/06) en instance devant La Cour Européenne des Droits de L'homme*, 22 october 2008.
- Council of Europe/Venice Commission, *Código de buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos*, CDL-AD(2009)021, 12-13 de diciembre de 2008.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional and Legal Provisions relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey*, Opinion No. 489/2008, CDL-AD(2009)006, 13 mars 2009.
- Council of Europe/Venice Commission, *The Venice Commission, the Council of Europe's advisory body on electoral matters*, CDL(2009)075, 12 May 2009.
- Council of Europe, *Report on an internationally recognised status of election observers*, Adopted by the Venice Commission, at its 78th plenary session (Venice, 13-14 March 2009), Document CDL-AD(2009)020rev, Strasbourg, 20 May 2009.
- Council of Europe, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Summary of recommendations on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)026, Study No. 477 / 2008, 15 June 2009.
- Venice Commission, *Code of Good Practice in the field of Political Parties*, 3 June 2009 (CDL-AD(2009)021).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics*, 16 June 2009 (CDL-AD(2009)029-e).
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission*, 16 June 2009 (CDL-AD(2009)031-e).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission, CDL-AD(2010)020, 9 July 2010.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers*, CDL-AD(2009)059, Study No. 477 / 2008, 14 December 2009.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la cour constitutionnelle de la Moldova sur l'interprétation des articles 78.5 et 85.3 de la constitution de la Moldova*, CDL-AD(2010)002, 12 mars 2010.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010*, CDL-AD(2010)013, 9 de juin 2010.
- Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection*, CDL-AD(2010)037, 15-16 octobre de 2010.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on figure based management of possible election fraud*, 22 October 2010 (CDL-AD(2010)043).
- Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le vote à l'étranger*, CDL-AD(2011)022, 24 juin 2011.
- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the draft code of constitutional procedure of Bolivia*, CDL-AD(2011)038, 18 October 2011.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Measures to improve the democratic character of elections in Council of Europe member States - Revised Memorandum drawn up by the Secretariat*, 24 September 2012 (CDL-EL(2012)005rev).
- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the electoral legislation of Mexico*, CDL-AD(2013)021, 18 June 2013.

- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes*, 14 March 2016 (CDL-AD(2016)004-e).
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Electoral Glossary English/French*, 07 June 2016 (CDL-EL(2016)004).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Law No. 5651 on regulations of publications on the Internet and combating crimes committed by means of such publication ("the Internet Law")*, Opinion No. 805/2015, CDL-AD(2016)011, 15 June 2016.
- Venice Commission - OSCE/ODIHR, *Avis conjoint relatif au Code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, CDL-AD(2016)032, Avis no 851/2016, 17 octobre 2016.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'État d'urgence sous l'angle du respect de la liberté de la presse*, Avis no. 872/2016, CDL-AD(2017)007, 13 mars 2017.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods*, 19 March 2018 (CDL-AD(2018)009).
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Referendums - Replies to the Questionnaire*, 30 November 2018 (CDL(2018)042).
- *Informe sobre los límites a la reelección Parte I – Presidentes*, 3 Abril 2018 - CDL-AD(2018)010.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters- Guidelines and Explanatory Report*, Opinion No. 190/2002, CDL-AD(2002)023rev2-co, Strasbourg, 25 October 2018.
- OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre las enmiendas a la legislación electoral y las "leyes de armonización" conexas adoptadas en marzo y en abril de 2018, CDL-AD(2018)031, Avis no. 926/2018, 17 de diciembre 2018.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Constitutional and legislative provisions on limits on re-election of MP's of locally elected representatives and of governors and mayors, in Venice Commission member States and other selected countries*, 13 February 2019 (CDL-REF(2018)040).
- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the constitutional situation with particular reference to the possibility of dissolving Parliament*, CDL-AD(2019)012, Opinion No. 954 / 2019, 24 June 2019.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017, Strasbourg / Warsaw, 8 July 2019.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Election dispute resolution - Data collected*, 16 April 2019 (CDL-REF(2019)010).
- Council of Europe/Venice Commission, Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza, CDL-AD(2019)022, 18 October 2019.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the compliance with Council of Europe and other international standards of the inclusion of a not internationally recognised territory into a nationwide constituency for Parliamentary elections*, 9 December 2019 (CDL-AD(2019)030).
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi n°. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*, Avis n° 996/2020, CDL-PI(2020)011, 19 août 2020.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi no. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de media audiovisuels*, Avis no. 996/2020, CDL-AD(2020)027, 8 octobre 2020.
- Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Urgent joint opinion on draft law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum*, Strasbourg, CDL-AD(2020)024, 8 October 2020.



- OSCE/ODIHR - Council of Europe/Venice Commission, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR sobre los proyectos de enmienda a la legislación relativa a los partidos políticos, CDL-AD(2020)004, Opinión no. 984/2020, 20 de marzo de 2020.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the replacement of elected candidates and mayors*, Opinion No. 979/2019, CDL-AD(2020)011, 18 June 2020.

### 10.4.3 Dictámenes jurídicos

#### 10.4.3.1 Azerbaiyán

- Venice Commission, *Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan*, CDL-AD(2005)029-e, Strasbourg, 25 October 2005.
- Commission de Venise, *Avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan*, CDL-AD(2008)011, Strasbourg, 23 juin 2008.
- Venice Commission, *Opinion on the draft amendments to the constitution of the republic of Azerbaijan*, CDL-AD (2009)010, Strasbourg, 16 March 2009.
- Commission de Venise, *Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la république d'Azerbaïdjan*, Strasbourg, 27 septembre 2013.
- Venice Commission, *Opinion on the Law on non-governmental Organisations (Public Associations and Funds) as amended of the Republic of Azerbaijan*, 15 December 2014.
- Venice Commission, *Preliminary opinion on the draft modifications to the constitution submitted to the referendum of 26 September 2016*, CDL-PI(2016)010, 20 September 2016.
- Venice Commission, *Azerbaijan - Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016*, 18 October 2016.

#### 10.4.3.2 Macedonia del Norte

- Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022.
- Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)022, 4 octobre 2006.
- Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur la question du renouvellement de la nomination des membres de la Commission électorale d'État de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2008)036, 15 décembre 2008.
- Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008*, CDL-AD(2009)032, 5 août 2009.
- Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2011)027, 17 octobre 2011.
- Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2013)020, 18 juin 2013.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise/OSCE-ODIHR, *Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015*, no 851/2016, CDL-AD(2016)032, 17 octobre 2016.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Early Parliamentary Elections (11 December 2016), The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Warsaw 28 February 2017.

#### 10.4.3.3 República de Moldavia

- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the election law of the republic of Moldova*, CDL-AD(2003)001, Strasbourg, 16 January 2003.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise/OSCE-ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova tel qu'amendé le 22 juillet et les 4 et 17 novembre 2005*, No. 357/2005, CDL-AD(2006)001, 20 mars 2006.

- Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova* dans la version en vigueur le 27 mars 2007.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007*, Avis no. 455/2007, CDL-AD(2007)040), 17 décembre 2007.
- Council of Europe-Venice Commission- OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the Election code of Moldova*, 10 April 2008 (CDL-AD(2008)022).
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008*, Avis no. 484/2008, CDL-AD(2008)022, 4 novembre 2008.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint relatif aux projets de lois de la république de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no. 696/2012, CDL-AD(2013)002), 11 mars 2013.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova*, Avis No. 749/2014, CDL-AD(2014)003, 24 mars 2014.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral*, Avis 848/2016, CDL-AD(2016)021, 13 juin 2016.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, Avis no. 884/2017, CDL-AD(2017)012, 19 juin 2017.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Avis no 901/2017, CDL-AD(2017)027, 11 décembre 2017.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement)*, Avis no. 907/2017, CDL-AD(2018)008, 19 mars 2018.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi n°. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels*, Avis n° 996/2020, CDL-PI(2020)011, 19 août 2020.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Avis conjoint urgent sur le projet de loi no. 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de média audiovisuels*, Avis no. 996/2020, CDL-AD(2020)027, 8 octobre 2020.

#### 10.4.3.4 Turquía

- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)*, Avis no. 858/2016, CDL-AD(2016)027, 14 octobre 2016.
- Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, Opinion 875/2017, CDL(2017)005, 13 March 2017.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'État d'urgence sous l'angle du respect de la liberté de la presse*, Avis no. 872/2016, CDL-AD(2017)007, 13 mars 2017.
- Consejo de Europa/Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas sobre referendos*, Estudio No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, 25 octubre de 2018.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise- OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018*, Avis no. 926/2018, CDL-AD(2018)031, 17 décembre 2018.

#### 10.4.3.5 Ucrania

- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on the Law on Amendments to the Legislation concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils in Ukraine*, CDL-AD(2007)018, 05/06/2007.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise et OSCE/ BIDDH, *Avis conjoint sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de l'Ukraine*, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009, CDL-AD(2009) 040, Venise, 9-10 octobre 2009.
- Council of Europe and OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on draft amendments to legislation on the election of people's deputies of Ukraine*, Opinion no 734/2013, CDL-AD(2013)026, 14 October 2013.
- Council of Europe/Venice Commission, *Opinion on "whether the decision taken by the Supreme Council of the autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian federation or restoring Crimea's 1992 constitution is compatible with constitutional principles"*, Opinion no. 762/2014, 21 March 2014, CDL-AD(2014)002.
- Conseil de l'Europe/Commission de Venise, *Avis sur les amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant la structure territoriale et l'administration locale proposés par le Groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juin 2015*, Avis n° 803/2015, CDL-AD(2015)028, 26 octobre 2015.
- Council of Europe/Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Joint interim opinion on the law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols*, CDL-AD(2015) 041, Strasbourg, 21 December 2015.
- Venice Commission, *Opinion on the law on supporting the functioning of the Ukrainian language as the state language*, 9 December 2019, CDL-AD(2019)032.
- Venice Commission-OSCE/ODIHR, *Urgent joint opinion on draft law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum*, Strasbourg, 8 October 2020, CDL-AD(2020)024.

#### 10.4.3.6 Otros países

- Venice Commission, *Opinion on the Code of Practice on observing elections of the United Kingdom*, Opinion No. 577/2010, CDL-AD(2010)045, 22 December 2010.

#### 10.5 Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO)

- Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), *How does GRECO work?*, Strasbourg, 2005.
- Council of Europe/GRECO, *Interim Compliance Report*, 4 February 2015, Greco RC-III (2014)24E
- Council of Europe/GRECO, 3rd evaluation round, *Second Compliance Report on Ukraine, "Transparency of Party Funding"*, Adoption: 4 December - Publication: 14 December 2015.
- Conseil de l'Europe/GRECO, *troisième rapport de conformité intérimaire sur la Turquie*, GrecoRC3(2016)15, 2 décembre 2016 (publication 12 juin 2017).
- Conseil de l'Europe/Group d'États contre la Corruption (GRECO), *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, Deuxième rapport de conformité « L'ex-République Yougoslave de Macédoine », GrecoRC4(2018)6, 9 août 2018.
- Council of Europe/GRECO, *Fourth evaluation round- Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Compliance Report Republic of Moldova, GrecoRC4(2018)10, Adoption: 7 December 2018.
- Conseil de l'Europe/GRECO, *Cinquième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*, Rapport d'évaluation Macédoine du Nord, GrecoEval5Rep(2018)7, 22 mars 2019.
- GRECO, *Troisième Cycle d'Évaluation, Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Ukraine*, « Transparence du financement des partis politiques » GrecoRC3(2017)8, 25 juillet 2017.

## 10.6 Comisario Europeo de Derechos Humanos

- Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Khadija ISMAYILOVA v. Azerbaijan (Application No. 30778/15)*, Strasbourg, 16 January 2016.
- Council of Europe/Commissioner Human Rights, Report by Dunja Mijatović following her visit to Azerbaijan from 8 to 12 July 2019, CommDH(2019)27, 11 December 2019.
- Council of Europe/Commissioner Human Rights, Annual activity report 2019 of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, CommDH(2020)7, 21 April 2020.
- Council of Europe/Commissioner Human Rights, *Report by Thomas Hammarberg -Commissioner for Human Rights of the Council of Europe-, following his visit to Armenia from 18 to 21 January 2011*, CommDH(2011)12, 9 May 2011.

## 10.7 Otros documentos del Consejo de Europa

- Council of Europe, European Court of Human Rights, *Preparatory work on Article 3 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*, Cour (86) 36, 5 September 1986.
- Council of Europe, *Vienna Declaration*, Council of Europe Summit/ Sommet du Conseil de l'Europe/ Europaratsgipfel, Vienna, 9 October 1993.
- Conseil de l'Europe, « Note préparée par le Greffe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le mécanisme de suivi du respect des obligations et engagements de l'Assemblée parlementaire », *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, 10 mars 1997.
- Council of Europe, *Final declaration*, Second Summit of the Council of Europe, 10th-11th October, Deuxième Sommet du Conseil de l'Europe, 10 - 11 octobre, Strasbourg, 11 October 1997.
- Council of Europe, *Final report, Election Observation Mission*, SG/Inf(2000)44, 17 November 2000.
- Council of Europe, *Election Observation Mission II– 2001 Kosovo Assembly Elections Final Report*, 2<sup>nd</sup> Edition, SG/Inf(2002)1, 18 January 2002.
- Conseil de l'Europe, *800 millions d'Européens*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.
- *Council of Europe Observation Mission, Kosovo Assembly Elections (CEEOM IV)*, SG/Inf (2004) 24, 8 September 2004.
- *EU EOM Reporting Guidelines*, Weekly Reports, 2007.
- *Final report - Council of Europe Election Observer Mission V in Kosovo (CEEOM V)*, 28 March 2008.
- Conseil de l'Europe, “Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe-étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents”, *Le droit électoral*, 2008.
- Council of Europe, UniDem, “Controlling electoral processes”, *UniDem Seminar*, CDL-UD(2009)003, Madrid, Spain, 23-25 April 2009.
- Council of Europe, *Report on compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local self-Government*, Strasbourg, 30 July 2010, DPA/PAD 1/2010.
- Council of Europe, *Regional Study on Women's Political Representation in the Eastern Partnership Countries*, October 2017.
- European Court of Auditors, *Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*, Special Report No. 22, 2017.
- Delegation of the European Union to Tajikistan, *Statement on the presidential elections in the Russian Federation*, Bruxelles, 19 March 2018.
- Council of Europe, UniDem, “Improving the relationship between administration and citizens: a democratic imperative”, *7th UniDem Med*, 23-26 April 2018, Rabat, Morocco, CDL-UD(2018)003, 23-26 April 2018.

- Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Rules of Procedure of the Assembly (April 2018)*.
- Council of Europe, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2018) 14 def, 4 June 2018.
- Conseil de l'Europe, « Des amendements au Code électoral habilite la Commission électorale nationale à imposer des amendes aux médias pour “couverture déséquilibrée” », *Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes*, n° 80/2018, 9 août 2018.
- Council of Europe, Reply to the complaint of the Association of Journalists of Macedonia: “Amendments to the Electoral Code threaten the work and the freedom of the media” (*Posted on the Platform on 9 August 2018*), *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, 6 September 2018.
- Council of Europe, UniDem, “Transformation and innovation in the senior civil service: challenges and opportunities”, *8th UniDem Med*, 24-27 September 2018, Tunis, Tunisia, CDL-UD(2018)041.
- Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'Homme, « Droit à des élections libres », *Guide sur l'article 3 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme*, 30 avril 2019.
- Council of Europe, UniDem, “The State of Democracy- 30 years after the fall of the Iron curtain”, *UniDem Seminar*, CDL-UD(2019)002, 2 May 2019.
- Council of Europe, UniDem, “Towards a public service closer to the citizens: models and good practices”, *9th UniDem Med*, 12-14 June 2019, Marrakech, Morocco, CDL-UD(2019)003.
- Council of Europe, UniDem, “Leading Innovation in the Civil Service : from Rule of Law Standards to Leadership”, *10th UniDem Med*, 4-6 November 2019, Amman, Jordan, CDL-UD(2019)021.

## 11. OSCE

### 11.1 Instrumentos jurídicos

- OSCE, *Documento de clausura de la reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa*, Viena, 1989.
- CSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference for Security and Co-operation in Europe*, 1990.
- Conference for Security and Co-operation in Europe (CSCE), “Charter of Paris for a New Europe”, *Conference for Security and Co-operation in Europe Summit*, 21 November 1990.
- CSCE, *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, October 1991.
- OSCE, *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, 30 and 31 January 1992.
- CSCE, *Documento de Helsinki 1992- El Desafío del cambio*, Declaración de la cumbre de Helsinki.
- CSCE, “Concluding Document of Budapest - Towards a Genuine Partnership in a New Era”, *The Budapest Summit Declaration*, Budapest, 6 December 1994.
- OSCE, “Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI”, *Documento de Lisboa*, 1996.
- OSCE, *Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Copenhagen, 2 September 1997.
- OSCE, *Declaración de Copenhague de la asamblea parlamentaria de la organización para la seguridad y la cooperación en Europa*, Copenhague, 10 de julio de 1998.
- OSCE, *Consolidated Summary of the OSCE Mediterranean Seminar on the Human Dimension of Security, Promoting Democracy and the Rule of Law*, La Valletta, 19-20 October 1998.
- OSCE, *Declaración de San Petersburgo de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE*, San Petersburgo, 10 de julio de 1999.
- OSCE, *Documento de Estambul*, Cumbre de Estambul, 1999.
- OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Varsovia, octubre 2003).

- OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Warsaw, Second edition, 2013.
- OSCE, *Reglamento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa*, MC.DOC/1/06, 1 de noviembre de 2006.
- OSCE/ODIHR, *Guidelines for Public Security Providers in Elections*, Warsaw, 2017.

## 11.2 Informes electorales

### 11.2.1 Azerbaiyán

- OSCE/ODIHR, *Presidential election (15 October 2003) at the Republic of Azerbaijan*, Final Report.
- OSCE/ODIHR, *Parliamentary elections (6 November 2005) at the Republic of Azerbaijan*, Final Report.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final report, Republic of Azerbaijan, Parliamentary elections (6 November 2005)*, Warsaw, 1 February 2006.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, *Partial Repeat Parliamentary Elections (13 May 2006), Republic of Azerbaijan*, Warsaw, 23 June 2006.
- OSCE/ODIHR, *Republic of Armenia - Presidential Election (19 February 2008), Election Observation Mission Final Report*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Presidential Election Republic of Azerbaijan (15 October 2008)*, Warsaw, 15 December 2008.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (7 November 2010)*, Warsaw, 25 January 2011.
- OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Republic of Azerbaijan Presidential Election, October 2013*, Warsaw, 12 July 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*.
- OSCE/ODIHR, OSCE-PA, Press release, “Elections in Azerbaijan undermined by limitations on fundamental freedoms, lack of level playing field and significant problems on election day, international observers say”, Baku, 10 October 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission final report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, Warsaw, 24 December 2013.
- OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission report (12-14 August 2015), Republic of Azerbaijan Parliamentary Elections (1 November 2015)*, Warsaw, 31 August 2015.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Restrictions imposed by Azerbaijan compel cancellation of parliamentary election observation mission, says ODIHR Director Link”, Warsaw, 11 September 2015.
- OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report, Early Presidential Election Republic of Azerbaijan (11 April 2018)*, Warsaw, 2 March 2018.
- APCE, *Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)*, Doc. 14584, 25 juin 2018.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (11 April 2018), Republic of Azerbaijan*, Warsaw, 18 July 2018.
- OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission report, Early Parliamentary Elections Republic of Azerbaijan (9 February 2020)*, Warsaw, 26 December 2019.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan Early Parliamentary Elections (9 February 2020)*.

### 11.2.2 Macedonia del Norte

- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (13 and 27 March, and 10 April 2005)*, Warsaw, 8 June 2005.
- Commission de Venise/OSCE/ODIHR, *Avis conjoint sur le projet de code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, CDL-AD(2006)008, 21 mars 2006.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections (5 July 2006)*, Warsaw, 18 September 2006.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (1 June 2008)*, Warsaw, 20 August 2008.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections (22, March and 5 April 2009)*, 30 June 2009.
- OSCE Ministerial Council, Decision No. 7/09 in Women's Participation in Political and Public Life, para. 2; CDL-AD(2009)029, *Report on the Impact of Electoral Systems on the Representation of Women in Politics*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (5 June 2011)*, Warsaw, 6 October 2011.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (24 March and 7 April 2013)*, Warsaw, 9 July 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Presidential and early Parliamentary Elections (13 and 27 April 2014)*, Warsaw, 15 July 2014.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections (scheduled for 5 June 2016)*, Warsaw, 8 July 2016.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Early Parliamentary Elections in The Former Yugoslav Republic of Macedonia (11 December 2016)*, Warsaw, 28 February 2017.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections (15 October and 29 October 2017)*, Warsaw, 19 January 2018.
- OSCE/ODIHR- PACE, *International Referendum Observation Mission, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum, 30 September 2018*.
- ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum (30 September 2018), 21 January 2019.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of North Macedonia Presidential Election (21 April and 5 May 2019)*, Warsaw, 21 August 2019.

### 11.2.3 República de Moldavia

- OSCE, Decisión nº 3/03 Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE, Consejo Ministerial, Maastricht, MC.DEC/3/03, 2 de diciembre de 2003.
- OSCE/ODIHR, *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, 2004.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (6 March 2005)*, Warsaw, 3 June 2005.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, Local Elections (3 & 17 June 2007)*, 21 September 2007.
- OSCE, Consejo Ministerial, Helsinki 2008, Decisión nº 6/08 refuerzo de las iniciativas de la OSCE para aplicar el plan de acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE, MC.DEC/6/08/Corr.1\*, 5 de diciembre 2008.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009)*, Warsaw, 16 June 2009.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections (29 July 2009)*, Warsaw, 14 October 2009.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Early parliamentary elections (28 November 2010)*, Warsaw, 26 January 2011.

- OSCE/ODIHR, Electoral Recommendations Database; The Congress, Recommendation 313 (2011) Local elections in Moldova (5 June 2011), 20 October 2011.
- OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Report, Republic of Moldova, local elections (5 and 19 June 2011), Warsaw, 28 November 2011.
- OSCE/ODIHR, Guidelines for reviewing a legal framework for elections, 1 October 2013.
- OSCE/ODIHR, Election observation Mission Final Report, Republic of Moldova, Parliamentary Elections (30 November 2014), Warsaw, 10 March 2015.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Local elections (14 and 28 June 2015), Warsaw, 20 August 2015.
- OSCE/ODIHR, Election Observation Mission, Final Report, Republic of Moldova, Presidential Election (30 October and 13 November 2016), Warsaw, 15 February 2017.
- OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (24 February 2019), Warsaw, 22 May 2019.
- OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission Report, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Warsaw, 17-21 August 2020, Warsaw, 8 September 2020.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova Presidential Election (1 November 2020), Interim Report (22 September- 8 October 2020), 12 October 2020.

#### 11.2.4 Turquía

- OSCE/ODIRH, *Parliamentary elections (3 November 2002) at the Republic of Turkey- Assessment Report*, Warsaw, 4 December 2002.
- OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Early parliamentary elections (22 July 2007), Warsaw, 27 November 2007.
- OSCE/ODIHR, *Parliamentary elections (12 June 2011) at the Republic of Turkey- Election Assessment Mission Report*, Warsaw, 12 June 2011.
- OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report, Republic of Turkey, Parliamentary elections (12 June 2011), Warsaw, 31 October 2011.
- OSCE/Representative on Freedom of the Media, “Criminal prosecution of journalists in Turkey violates human right to free expression, says OSCE media freedom representative”, Press Release, 5 August 2013.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Presidential Election (10 August 2014), Warsaw, 18 November 2014.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Parliamentary Elections (7 June 2015), Warsaw, 18 August 2015.
- OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission, Final Report, Republic of Turkey, Early Parliamentary Elections (1 November 2015), Warsaw, 28 January 2016.
- OSCE/ODIHR, *International Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017)*.
- OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Final Report, Warsaw, 22 June 2017.
- OSCE/ODIHR, Election Observation Mission, final report, Early presidential and parliamentary elections, Republic of Turkey (24 June 2018), Warsaw, 21 September 2018.

#### 11.2.5 Ucrania

- OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (31 March 2002), Final Report, Ukraine, 27 May 2002*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections in Ukraine (28 October 2012)*, Warsaw, 3 January 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (31 October, 21 November and 26 December 2004)*.



- OSCE/ODIHR, *International Election Observation Mission, Presidential Election - Repeat Second Round, Ukraine (26 December 2004), Statement of Preliminary Findings & Conclusions*, 27 December 2004.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (31 October, 21 November and 26 December 2004)*, Warsaw, 11 May 2005.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, *Parliamentary elections in Ukraine (26 March 2006)*, Warsaw, 23 June 2006.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Pre-term Parliamentary Elections, Ukraine (30 September 2007)*, Warsaw, 20 December 2007.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (17 January and 7 February 2010)*, Warsaw, 29 April 2010.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Ukraine Parliamentary Elections (28 October 2012)*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election, Ukraine (25 May 2014)*, Warsaw, 30 June 2014.
- ODIHR, Legal opinion “*On draft amendments to some legislative acts of Ukraine concerning transparency of financing of political parties and election campaigns*”, Opinion-Nr: POLIT-UKR/258/2014, Warsaw, 11 September 2014.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections in Ukraine (26 October 2014)*, Warsaw, 19 December 2014.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Local Elections, Ukraine (25 October and 15 November 2015)*, Warsaw, 19 February 2016.
- OSCE, Needs Assessment Mission Report (10-12 October 2016), Early Parliamentary Elections (20 November 2016), Warsaw, 9 November 2016.
- OSCE/ODIHR: OSCE, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (25 June 2017)*, Warsaw 28 September 2017.
- OSCE, *ODIHR Election Observation Mission - Final Report, Early Presidential and Parliamentary Elections (24 June 2018)*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election, Ukraine (31 March, 21 April 2019)*, Warsaw, 20 November 2019.
- ODIHR, *Statement of preliminary findings and conclusions, Ukraine – Local Elections (25 October 2020)*.

#### 11.2.6 Otros países

- OSCE/UN report of the OSCE/UN JOINT Electoral Observation Mission In Azerbaijan On Azerbaijan's 12 November 1995 Parliamentary Election And Constitutional Referendum.
- OSCE, *International Observer Mission: Election of President of the Russian Federation 16th June 1996 and 3rd July 1996*, Report on the Election, 12th July 1996.
- OSCE/ODIHR, *Final report- Municipal Elections (13-14 September 1997) Bosnia and Herzegovina*.
- OSCE/ODIHR, *Republika Srpska National Assembly Elections (22-23 November 1997) Bosnia and Herzegovina*.
- OSCE/ODIHR, *Preliminary statement by the Election Observation Mission to the Armenian Extraordinary Presidential Election, second round — 30 March 1998*, 1 April 1998.
- OSCE/ODIHR, *Final report, Presidential Election (16 and 30 March 1998), Republic of Armenia*, 9 April 1998.
- OSCE/ODIHR *General Elections in Bosnia and Herzegovina (12-13 September 1998)*.
- OSCE/ODIHR, Russian Federation - Election of Deputies to the State Duma (19 December 1999) Final Report, Warsaw, 13 February 2000.
- OSCE/ODIHR, *Final Report, Republic of Tajikistan – Elections to Parliament (27 February 2000)*.

- OSCE-ODIHR, *Election Observation Mission, Presidential & Parliamentary Elections of 26 November and 10 December 2000 in Romania final report.*
- OSCE / ODIHR, *Election Observation Mission: Saeima elections of 5 october 2002, Final report, 20 November 2002.*
- OSCE/ODIHR, Council of Europe, *Joint Assessment Mission, Referendum in the Chechen Republic, Russian Federation – 23 March 2003, Preliminary Statement, 3 March 2003.*
- OSCE/ODIHR, *Presidential election in the Republic of Armenia: Final report (19 February and 5 March 2003), 28 April 2003.*
- OSCE/ODIHR, *Local Government Elections (12 October 2003 – 25 January 2004): Republic of Albania, Final Report.*
- OSCE/ODIHR, *Final Report Elections to the State Duma (7 December 2003), Russian Federation, Warsaw, 27 January 2004.*
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Parliamentary Elections (2 November 2003) in Georgia, Part 1, Warsaw, 28 January 2004.*
- OSCE/ODIHR, *Final Report, Presidential Election (14 March 2004), Russian Federation, 2 June 2004.*
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Partial repeat Parliamentary Elections (28 March 2004) in Georgia, Part 2, Warsaw, 23 June 2004.*
- OSCE/ODIHR, *Final Report, Municipal Elections (2 October 2004), Bosnia and Herzegovina.*
- OSCE, *Report by OSCE Election Support Team to Afghanistan (15 September to 12 October 2004).*
- OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, “*Electoral standards and commitments*”- Final report, Vienna 15-16 July 2004, PC.SHDM.GAL/11/04 28 October 2004.
- OSCE/ODIHR, *General Election (6 May 2010) Election Assessment Mission Report in United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, p. 14. BBC, “Judge upholds vote-rigging claims”, 4 April 2005.*
- OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, “*Challenges of Election technologies and procedures*”, Final report, Vienna, 21-22 April 2005, PC.SHDM.GAL/5/05 12 July 2005.
- OSCE, *Constitutional Referendum, Republic of Armenia, Needs Assessment Mission Report, (24-25 October 2005), 10 November 2005.*
- OSCE/ODIHR, *Republic of Kazakhstan Presidential Elections (4 December 2005) Final Report.*
- OSCE/ODIHR, *Presidential election (19 March 2006) at the Republic of Belarus Final Report.*
- OSCE-ODIHR, *Election Observation- A decade of monitoring elections: the people and the practice, 2005.*
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission, Final Report, Parliamentary Elections (23 January 2006) in Canada, 12 April 2006.*
- OSCE/ODIHR, *Partial Repeat Parliamentary Elections, 13 Mayo 2006, Limited Election Observation Mission, Annex to the Final report on the 6 November 2005, Parliamentary elections, 23 juin 2006.*
- OSCE/ODIHR, “*Annex 1: OSCE/ODIHR Explanatory Note on Possible Additional Commitments for Democratic Elections, 11 October 2005*”, *Common Responsibility Commitments and Implementation*, Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 10 November 2006.
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary Elections (22 November 2006) in The Netherlands, 12 March 2007.*
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections of the Republic of Armenia (12 May 2007).*
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary Elections (4 March 2007), Republic of Estonia, 28 June 2007.*
- OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (18 August 2007) in Republic of Kazakhstan, Final Report.*
- OSCE/ODIRH, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Armenia Parliamentary Elections (12 May 2007), Warsaw, 10 September 2007.*

- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Federal Elections (10 June 2007)*, 19 October 2007.
- OSCE/ODIRH, *Limited Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (23 December 2007) in the Republic of Uzbekistan*, Warsaw, 23 April 2008.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report Presidential Election (19 February 2008) in the Republic of Armenia*, Warsaw 30 May 2008.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Informe de la Misión de Evaluación de Elecciones de la OSCE/OIDDH, Elecciones Generales (9 de marzo de 2008)*, 28 de agosto de 2008.
- OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, United States of America — General Elections (4 November 2008).
- OSCE, *Election Support Team Final Report, Islamic Republic of Afghanistan Presidential and Provincial Council Elections (20 August 2009)*, 8 December 2009.
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Elections to the Federal Parliament (Bundestag) (27 September 2009)*, Federal Republic of Germany, 14 December 2009.
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, General Election (6 May 2010) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.
- OSCE, Kyrgyzstan Inquiry Commission, *Report of the Independent International Commission of inquiry into the events in Southern Kyrgyzstan in June 2010*
- OSCE, *Constitutional Referendum (27 June 2010) in Kyrgyz Republic, Limited Referendum Observation Mission Final Report*, 27 July 2010.
- OSCE/ODIRH, *Republic of Belarus Presidential Election (19 December 2010) Election Observation Mission - Final Report*.
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary elections (6 March 2011) in Estonia*, 16 May 2011.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Kazakhstan Early Presidential Election (3 April 2011)*, Warsaw, 16 June 2011.
- OSCE/ODIHR, Final Report on the 4 December 2011 State Duma Elections.
- DECAUX, E., *OSCE Rapporteur's report on Belarus*, ODIHR.GAL/39/11/Corr.1, 28 May 2011.
- OSCE/ODIRH, *Election Observation Mission Pre-Election Assessment Report, Russian Federation Elections to the State Duma (4 December 2011)*, Warsaw, 12 January 2012.
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Federal Assembly Elections (23 October 2011), Swiss Confederation*, 30 January 2012.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation, Interim Report*, 26 January – 13 February 2012.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections (15 January 2012)*, Warsaw, 3 April 2012.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report in the Russian Federation, Presidential Election (4 March 2012)* 11 May 2012.
- OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (23 September 2012) in Republic of Belarus, Election Observation Mission, Final Report*.
- OSCE, *Fund for Enhancing the Diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions (1300536)*, HDIM.ODIHR/0432/12, 3 October 2012.
- OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Report, General Elections, 6 November 2012, United States of America*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Belarus, Parliamentary Elections (23 September 2012)*, Warsaw, 14 December 2012.
- OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, 8 May 2013.



- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (26 June 2013) Mongolia*.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (23 June 2013) in the Republic of Albania*, 10 October 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report Republic of Azerbaijan, Presidential election*, 9 October 2013, 24 December 2013.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Bosnia and Herzegovina, General Elections (12 October 2014)*, 7 January 2015.
- OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, Parliamentary Elections (1 March 2015), Estonia*, 26 May 2015.
- OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, Federal Assembly Elections, 18 October 2015, Swiss Confederation*, 16 February 2016.
- OSCE/ODIHR, *State Duma Elections (18 September 2016) Election Observation in the Russian Federation, Mission Final Report*.
- OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Interim Report (22 February –8 March 2017), Early Parliamentary Elections (26 March 2017), Republic of Bulgaria*, 14 March 2017.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Kyrgyz Republic, Presidential Election*, (15 October 2017)
- OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Presidential Election (26 June and 7 July 2017) Mongolia, Final Report*, 27 October 2017.
- OSCE PA, “Election Observation: 25 years in action”, *Election Observation: 25 years in action*, 2017.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission to the Russian Federation, Presidential Election (18 March 2018).
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission to The Republic of Azerbaijan, Early Presidential Election (11 April 2018).
- OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Russian Federation - Presidential Election (18 March 2018)*, 6 June 2018.
- *EU Election Observation Mission – Zimbabwe- Harmonised Elections 2018*, Preliminary Statement, 1 August 2018.

### 11.3 Otros documentos de la OSCE

- CSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Bulletin*, Volume 1, Winter 1992/1993.
- CSCE, Cuarta Reunión del Consejo, *Decisiones de la Reunión del Consejo en Roma*, 30 noviembre-1 diciembre 1993.
- CSCE, *Documento de Budapest 1994 - Hacia una autentica asociación en una nueva era*, Decisiones de Budapest, Sección I, 2 de febrero de 1995.
- OSCE, *The Elections in Bosnia and Herzegovina (14 September 1996), Second Statement of the Coordinator for International Monitoring (CIM)*.
- OSCE, *Informe anual de 1996 sobre las actividades de la OSCE*, DOC.SEC/3/96, Viena, 30 de noviembre de 1996.
- OSCE, *Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Copenhagen, as signed by The OSCE Chairman-in-Office H. E. Niels Helveg-Petersen and The President of the OSCE Parliamentary Assembly Javier Rupérez, 2nd September 1997.
- OSCE, *Informe anual de 1997 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/1/97, Viena, 18 de diciembre 1997.
- OSCE, *Informe anual de 1998 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/2/98, Viena, 2 de diciembre de 1998.

- OSCE, *Informe anual de 1999 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/2/99, Viena, 17 noviembre 1999.
- OSCE, *The ODIHR Election Observation Handbook*, Fourth edition, Warsaw, April 1999.
- OSCE-ODIHR, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a standard Election Dispute Monitoring System*, 2000.
- OSCE, *Informe anual de 2001 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/3/01, Viena, 26 noviembre 2001.
- OSCE, *OSCE Human Dimension Seminar on Election Processes*, Warsaw, 29-31 May 2001.
- OSCE/ODIHR, *Guideline to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, OSCE/ODIHR publication, developed in conjunction with the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) and the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities, Warsaw, March 2001.
- OSCE/ODIHR- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Guideline for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Warsaw, March 2001.
- OSCE, *Décima Reunión del Consejo Ministerial (6 y 7 de diciembre de 2002)*, Decisiones de la Reunión del Consejo Ministerial de Oporto, Decisión nº 7 compromisos en materia de elecciones, MC(10).DEC/7, Oporto, 2002.
- OSCE, Eleventh Meeting of the Ministerial Council (1 and 2 December 2003), *Decisions of the Ministerial Council, Decision No. 5/03 Elections*, MC.DEC/5/03, 2003.
- OSCE, *Informe anual sobre las actividades de la OSCE 2004*.
- OSCE/ODIHR, *Handbook for monitoring women's participation in elections*, Warsaw, 2004.
- OSCE, Treizième réunion du Conseil ministériel (5 et 6 décembre 2005), *Décision No 17/05 renforcement de l'efficacité de l'OSCE* (MC.DEC/17/05/Corr.1 du 6 décembre 2005), Pièce complémentaire 2 à la décision MC.DEC/17/05/Corr.1, Déclaration interprétative au titre du paragraphe 79 (chapitre 6) des recommandations finales des consultations d'Helsinki, Ljubljana, 2005.
- OSCE, *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities*, 25 August 2005.
- OSCE/ODIHR, *Election Observation: a decade of monitoring elections: the people and the practice*, 2005.
- OSCE/ODIHR, *Common Responsibility: Commitments and Implementation - Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, Warsaw, 10 November 2006.
- OSCE, *The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality*, SEC.GAL/96/06Rev.1, Vienna 2006.
- OSCE, *Decision No. 19/06, Strengthening the effectiveness of the OSCE* (MC.DEC/19/06 of 5 December 2006).
- OSCE Parliamentary Assembly, "Resolution on Observation Missions", *Astana Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the seventeenth annual Session*, Astana, 29 June to 3 July 2008.
- OSCE, *Handbook for Long Term Elections Observers: Beyond Election Day Observation*, Warsaw, 2007.
- OSCE/ODIHR, *Chairmanship Election Seminar, Closing remarks*, Ambassador Janez Lenarčič, Director of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, Vienna, 21-22 July 2008,
- *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission* adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009).
- OSCE, *Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2011*.
- OSCE, *Annual report 2009, 2010*.
- OSCE, *Annual report 2010, 2011*.

- OSCE Chairmanship, Chairmanship's Food-for-Thought Paper, *General Aspects of Euro-Atlantic and Eurasian security – From an area to a security community – Corfu Process*, CIO.GAL/76/10, 20 May 2010.
- OSCE/ODIHR, "Report by Ambassador Janez Lenarčič, Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *OSCE Review Conference*, Warsaw, RC.GAL/3/10/\*, 30 September 2010.
- OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Report, Local Government Elections (12 September 2011), Internet Voting Pilot Project, Norway*.
- OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of Voter Registration*, 2012.
- OSCE Representative on Freedom of the Media: Safety of Journalists Guidebook\_second edition, 2014.
- OSCE/ODIHR, *Handbook on observing and promoting the participation of national minorities in Electoral Processes*, Warsaw, 2014.
- OSCE/ODIHR Election Expert Database, "Who can be recruited as a funded long-term or short-term observer?", *Frequently Asked Questions*, 26/06/2017.
- OSCE/ODIHR, *Guidelines for Public Security Providers in Elections*, OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2017.
- OSCE/ODIHR, *Address by Ingibjörg Sólrún Gísladóttir -Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*, 1178th Meeting of the Permanent Council, ODIHR.GAL/13/18, Vienna, 8 March 2018.
- NYMAN METCALF, K., *Legal Analysis of Amendments to Law on Audio and Audio-visual media services in North Macedonia*, OSCE, 16 May 2019.
- OSCE, Secretariat Conflict Prevention Centre, *Survey of OSCE Field Operations*, SEC.GAL/111/20/Corr.1\*), 26 August 2020.
- OSCE, Segunda Reunión del Consejo, Resumen de las conclusiones, Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE.

## 12. UNIÓN EUROPEA (UE)

### 12.1 Consejo de la Unión Europea

- Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 11855/12, 25 de junio de 2012.
- Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2015-2019)*, 10897/15, 20 de julio de 2015

### 12.2 Comisión Europea

- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 93/109/CE Derechos de sufragio de los ciudadanos comunitarios que viven en un Estado miembro del que no son nacionales en las elecciones al Parlamento Europeo*, COM(97) 731 final, Bruselas, 7 de enero de 1998.
- European Commission Working Paper on the Implementation of COM 2000/191, SEC 03/1472.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000) 191 final, Brussels, 11.4.2000.
- Unión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, COM(2000) 191 final.
- European Commission Working Paper on the Implementation of COM 2000/191, SEC 03/1472.
- Commission of the European Communities, Commission staff working paper: *Implementation of the communication on Election Assistance and observation*, SEC(2003)1472, Brussels, 19 December 2003.

- European Commission, *Methodological Guide on Electoral Assistance*, Bruselas, 2006.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la concesión de una excepción con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Tratado CE, presentada en virtud del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 93/109/CE, sobre el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo, COM (2007)*.
- European Commission - United Nations Development Programme, *Workshop on Elections, Violence and Conflict Prevention*, 20 – 24 June 2011, Barcelona, Spain.
- European Commission, Memorandum, “Bosnia-Herzegovina-EU: Deep disappointment on Sejdić-Finci implementation”, Sarajevo, 18 February 2014.
- Comisión implementing decision of 29.10.2014 adopting the Implementing Arrangements for Election Observation Missions, C(2014) 7782 final, Brussels, 29.10.2014.
- European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova: Progress in 2014 and recommendations for actions*, Brussels, SWD/2015/0069 final \*/25 March 2015.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 94/80/ce por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*, COM(2018) 44 final, Bruselas, 25 de enero de 2018.
- European Commission, *Association implementation report on Moldova*, SWD(2019)325final, Brussels, 11 September 2019.
- Comisión Europea, *Compendio de normas internacionales para las elecciones*, tercera edición (sin fecha).

### 12.3 Parlamento europeo

#### 12.3.1 Resoluciones

- Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE* (COM(2000)191 ' C5-0259/2000 ' 2000/2137(COS).
- European Parliament, *Resolution on the Commission communication on EU Election Assistance and Observation* (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137 (COS) ), 15 March 2001.
- *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 343/270, Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137(COS)), 5 de diciembre de 2001.
- Parlamento Europeo, *Resolución sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo*, 4 de septiembre de 2007, (2007/2028(INI)).
- European Parliament, *Resolution of 8 May 2008 on EU election observation missions: objectives, practices and future challenges* (2007/2217(INI)), *Official Journal of the European Union*, C271 E/31 (2009/C 271 E/03).
- Parlamento Europeo, *Resolución sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco de los trabajos de las comisiones y delegaciones* (2008/2245(INI)), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 22 de abril de 2009.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, *sobre la integración de la perspectiva de género en las relaciones exteriores de la UE y en la consolidación de la paz y consolidación de los Estados* (2008/2198(INI)), *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- European Parliament, *Resolution on the situation in Bosnia and Herzegovina*, 17 June 2010, 2011/C 236 E/19.

#### 12.3.2 Informes electorales

- Parlamento Europeo, *Informe sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, A5-0060/2001, 14 de febrero de 2001.
- European Parliament, *Election Observation Report, Delegation to observation the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, 6 June 2006.
- MEYER-RESENDE Michael, *EU Election Observation – Achievements, Challenge*, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B – Policy Department, European Parliament, Brussels, 2008. June 2008.
- European Parliament, *Election Observation Delegation, Presidential Elections in Azerbaijan (13-16 October 2008)*.
- EU, *EU Election Expert Mission at the Republic of Zambia: Presidential By-election, Final Report, 30 October 2008*.
- European Parliament, *Early Parliamentary Elections in the Republic of Moldova*, Election Observation Delegation (27 - 30 July 2009).
- European Parliament, *Implementing provisions governing Election Observation delegations, Decisions of the Conference of Presidents*, 10 December 2009, PE 422.562/CPG.
- European Parliament, “Decision of the Conference of Presidents”, *Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*, PE 422.562/CPG, 13 September 2012.
- European Parliament, *Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*, Decision of the Conference of Presidents, PE 422.562/CPG, 13 September 2012.
- EU, *Election Experts Mission (EEM) Swaziland, Primary and Secondary Elections (24 August – 20 September 2013), Final Report*.
- European Parliament, *Election Observation Delegation to the Presidential elections in Azerbaijan (9 October 2013)*.
- European Parliament, *Election observation delegation to the presidential elections in Moldova (30 October 2016 and 13 November 2016)*.
- European Parliament, *Election Observation Delegation to the Legislative Elections in Armenia (2 April 2017)*, Report by Heidi HAUTALA.
- European Parliament, High Level Conference on the Future of International Election Observation, Background Paper, *Role and Best Practices of Parliamentary observation, including a Code of conduct*, 10-11 October 2018.
- European Parliament, *Report of the European Parliament Delegation for the observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova*, Election Observation Delegation to the parliamentary elections in the Republic of Moldova, 24 February 2019.

### 12.3.3 Otros documentos

- European Parliament, *Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*, Decision of the Conference of Presidents of 13 September 2012.
- Election Observation and Democratic Support (EODS), Servicio Europeo de Acción Exterior, *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, 4ª edición, Brussels, 2016.
- European Parliament, “European Parliament will not observe presidential and parliamentary elections in Turkey”, Press Releases, 23-05-2018.
- *Reglamento interno del Parlamento Europeo*, 9ª legislatura, diciembre 2019.
- European Parliament, *Statement by the Chair of the delegation, MEP Marina KALJURAND on the early parliamentary elections in Azerbaijan held on 9 February 2020 and subsequent police violence against protesters and journalists*, Press release, Brussels, 18 February 2020.



## 12.4 Informes

- EU, *Communication from the commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000)191 final, 11 April 2000.
- EU Election Observation Mission, *Pakistan National and Provincial Assembly election (10 October 2002)*, Final Report.
- EU, *EU Election Observation Mission, Angola (5 September 2008) Final Report on the Parliamentary Elections*.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. *Informe final, elecciones parlamentarias, Venezuela 2005*.
- European Union, *EU EOM, Mexico, Presidential and Parliamentary Elections (2 July 2006)*, 23 November 2006.
- EU, *European Union Election Observation Mission Pakistan (18 February 2008), National and Provincial Elections*, 20 February 2008.
- European Union Election Observation Mission, *People's Republic of Bangladesh Final Report Parliamentary Elections (29 December 2008)*, 24 March 2009.
- EU, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Côte d'Ivoire*, Rapport Final, Election présidentielle 2010.
- Union Européenne, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne au Sénégal, Élection présidentielle (26 février 2012 premier tour - 25 mars 2012 second tour), Rapport Final*.
- European Union, *Country Strategy Paper: Azerbaijan, 2007-2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument.
- European Union, *Election Observation Mission, Final Report, General Elections 11 May 2013 at the Islamic Republic Of Pakistan*, July 2013.
- European Union, *Election Follow-up Mission to Malawi*, 2013.
- European Union, *Election Follow-up Mission to Mozambique*, 2013.
- EU, *EU EOM Malawi- Tripartite elections: presidential, parliamentary and local Council*, May 2014.
- Election Observation and Democratic Support (EODS), Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea, *Compendio de estándares internacionales sobre elecciones*, Brussels, cuarta edición, 2016.
- EU, *EU EOM Zimbabwe Harmonised Elections: 2018 Final Report*, October 2018.

## 12.5 Otros documentos

- UE, *Decisión 9262/98 del Consejo – PESC 157 – COHOM 6, Directrices - Política de la UE en materia de Observación Electoral*, 3 de junio de 1998.
- EEAS, *Cooperation between the European Union and Iraq, Joint Strategy Paper 2011 – 2013*.
- European Union, *Handbook for European Union Election observation*, (3<sup>rd</sup> edition), Election Observation and Democratic Support (EODS), Brussels, 2016.

## 13. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

### 13.1 Resoluciones

#### 13.1.1 Asamblea General

- OEA, AG/RES. 837 “Derechos humanos y democracia”, *Actas y documentos volumen I*, Washington, 1986.
- OEA, AG/RES.1063 (XX-O/90), Unidad para la promoción de la Democracia, *Actas y documentos*, Volumen I: AG/RES. 1025 (XX-0/90) a AG/RES. 1076 (XX-0/90), 9 de junio de 1990.

- OEA, AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), *Fortalecimiento de la democracia*, 20 de junio de 2017.

### 13.1.2 Comisión IDH

- Resolución XXX del *Acta final de la Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos*, 2 de mayo de 1948.
- OEA, Comisión IDH, Resolución N° 20/88, Caso 9855, Haití, 24 de marzo de 1988.
- OEA, Comisión IDH, Resolución N° 26/88, Caso 10109, Argentina, 13 de septiembre 1988.
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución N° 01/90*, Casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990.

### 13.2 Informes electorales

- OEA, *Informe de la Misión de Observación electoral, Elecciones Generales del 21 de abril De 2013 en La República del Paraguay*.
- OEA, *Informe de la Misión de observación electoral en la República Bolivariana de Venezuela- Elecciones parlamentarias, 2005*, abril 2006.
- OEA, *Informe verbal, Misión de Observación Electoral en Costa Rica, Elecciones Generales de Presidente y vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa (2 de febrero y 6 de abril de 2014)*.
- OEA, *Informe Verbal, Misión de Veeduría Electoral – Colombia, Elecciones Legislativas (9 de marzo 2014) Elecciones Presidenciales (primera y segunda vuelta), (25 de mayo y 15 de junio de 2014)*, 6 de agosto de 2014.
- OEA, *Informe Final de la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA sobre las elecciones generales celebradas en la República de Nicaragua (6 de noviembre de 2011)*.
- OEA, “Misión de Observación para las elecciones locales y legislativas en Haití (26 de octubre de 2015)”.
- OEA, *Misión de Observación Electoral – Perú: Elecciones Generales y Segunda Elección Presidencial (10 de abril y 5 de junio de 2016)*, Informe ante el Consejo Permanente, 27 de julio de 2016.
- OEA, “Segunda vuelta elecciones legislativas y elecciones locales (29 de enero de 2017)”.
- OEA, *Informe ante el Consejo Permanente, Misión de Observación Electoral – Haití*, Washington, 12 de septiembre de 2017.
- OEA, *Misión de Observación Electoral- Elecciones Generales Honduras (26 de noviembre de 2017)*.
- OEA, *Misión de visitantes extranjeros, Elecciones Federales y Locales, Estados Unidos Mexicanos (1 de Julio de 2018)*, Informe Final.
- Ministerio de Relaciones exteriores y movilidad humana de Ecuador, *Informe de la misión electoral de la OEA para el referéndum y consulta popular en Ecuador de febrero 2018*, 23 de enero de 2019.
- OEA, *Misión de Observación Electoral, Elecciones Presidenciales República de El Salvador (3 de febrero de 2019) Informe final*.
- OEA, *Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones generales y regionales*, 2 de marzo 2020.
- OEA, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales de Bolivia celebradas el 18 de octubre de 2020*, La Paz, 21 de octubre 2020.

### 13.3 Otros documentos

- OEA, Comisión IDH, *La situación de los derechos humanos en Cuba, Séptimo informe*, OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 octubre 1983.
- OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1, Doc. 18, 8 mayo 1990.

- OEA Secretaría General, *Orden Ejecutiva No. 90-3, Asunto: unidad para la promoción de la democracia*, 15 de octubre de 1990.
- OEA, *Informe N° 8/91*, caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991.
- OEA, Comisión IDH, *Informe No. 14/93*, Caso 10.956, México, 7 de octubre de 1993.
- OEA, Comisión IDH, *Informe N° 30/93*, Caso 10.804, Guatemala, 12 de octubre de 1993.
- OEA, Comisión IDH, *Informe N°21/94, Caso. 10.804 (b)*, Guatemala, 22 de septiembre de 1994.
- OEA, Comisión IDH, *Informe No. 9/98*, Caso 11.537, Luis Humberto Correa Mena y otros, México, 3 de marzo de 1998.
- OEA, Comisión IDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev.1, 24 septiembre 1998.
- OEA, *Fondo específico permanente para financiar actividades relacionadas con Misiones de Observación Electoral de la OEA*, AG/RES. 1637 (XXIX-O/99), 7 junio 1999.
- OEA, Comisión IDH, Informe N° 102/99, Caso 11.307, María Merciadri de Morini, Argentina, 27 de septiembre de 1999.
- OEA, Comisión IDH, Informe N°103/01, Caso 11.307, María Merciadri de Morini, Argentina, 11 de octubre de 2001.
- OEA, *Opinión consultiva OC-17/02 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, de 28 de agosto de 2002.
- OEA, Opinión consultiva OC-18/03 “*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*”, de 17 de septiembre de 2003.
- OEA, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Mexicanos “*El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*”, 14 de junio de 2000.
- OEA, Secretaría General, *Reglamento del Consejo Permanente*, OEA/Ser.G, CP/doc.1112/80 rev. 4, 26 de junio de 2003.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), *Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, Marzo 2008.
- OEA, *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, 2008.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, *Memoria del proceso electoral local ordinario 2011-2012*, Jalisco (México).
- OEA, *Metodología para la Observación de Medios de Comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, 2011.
- OEA, *OAS: 50 Years Observing Elections in the Americas*, Department for Electoral Cooperation and Observation, OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.23, Washington, 2012.
- OEA, *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, 2012.
- OEA, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA)*, Washington, 2013.
- OEA, *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, 2014.
- Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, OEA/Ser.G/CP-1, Washington, 2013.
- OEA, *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*, agosto 2014.
- OEA, *Memoria De Labores 2016 del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD)*, 2017.

## 14. OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

### 14.1 Asean

- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, 8 August 1967.
- ASEAN, *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, ASEAN Secretariat, 2009.
- US Department of State, *ASEAN Declaration on Human Rights*, Press Statement, Department Spokesperson, Office of the Spokesperson, Washington DC, November 20, 2012.
- ASEAN, *ASEAN Plus Three Cooperation*, Overview, Joint Media Statement of the 17th ASEAN Economic Ministers (AEM) Plus Three Consultations, 26 August 2014.

### 14.2 Commonwealth

- Commonwealth Office and Abela, *Mauritius general election 1967: reports by commonwealth observers*, Commonwealth no. 3, H. M. S. O., London, 1967.
- Commonwealth Heads of Government Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 18-24 October 1989, Communiqué.
- The Commonwealth, *The Presidential, Parliamentary and Civic Elections in Kenya (29 December 1992): The Report of the Commonwealth Observer Group*, Commonwealth Secretariat, 1993.
- Commonwealth Secretariat, *A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*, The Report of the Eminent Persons Group to Commonwealth Heads of Government, Perth, October 2011.
- The Commonwealth, “Charter of the Commonwealth”, *The Commonwealth Yearbook 2013*.

### 14.3 Comunidad de estados independientes (CEI)

- CIS, *The convention on standards of democratic elections, the voting rights and freedoms in the State Parties of the Commonwealth of Independent States*, 7 October 2002.
- CIS, Resolution of the Inter-parliamentary Assembly of Member States of the Commonwealth of Independent States “*on the new edition of the Guidelines for Election and Referenda International Observers of the Commonwealth of Independent States*”, 16 May 2011.

### 14.4 Francophonie

- Conseil permanent de la Francophonie. *Document portant sur les principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections*. Adopté par le CPF en sa 23e session, les 12 et 13 novembre 1996.
- OIF, *Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako*, Conseil Permanent de la Francophonie, 42ème session, 24 septembre 2001.
- OIF, *Charte de la Francophonie*, Conférence ministérielle de la Francophonie, Antananarivo, le 23 novembre 2005).
- OIF, « Cadre stratégique de la Francophonie 2015-2022 », XVe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Dakar (Sénégal), 29 et 30 novembre 2014.
- OIF, *Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage*, Service des conférences internationales de l'OIF – Division Instances.
- OIF, *Contribution de l'Organisation internationale de la Francophonie à la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans l'espace francophone*, Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme.

### 14.5 Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA

- International IDEA, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997.
- International IDEA, *Election Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation*, Stockholm, 2000.
- IDEA, *Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales*, Policy Paper 2011.
- International IDEA, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, Stockholm.

#### 14.6 Unión interparlamentaria

- UIP, *Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas*, adoptado por unanimidad por el Consejo interparlamentario en su sesión número 154 de 26 de marzo de 1994.
- UIP, *Declaración Universal sobre la Democracia*, El Cairo (Egipto), 11 la 15 de septiembre de 1997.

#### 14.7 Organizaciones internacionales africanas

- SADC Parliamentary Forum, *Norms and standards for elections in the SADC region*, adopted by the SADC Parliamentary Forum Plenary Assembly, 25 March 2001, Windhoek, Namibia.
- African Union, *Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa*, AHG/Decl.1 (XXXVIII), 2002.
- African Union, *Guidelines for African Union Electoral Observations and Monitoring Missions*, 2002.
- African Union, *Resolution on Elections in Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)/ Res. 133(XXXIV)08.
- African Union, *Resolution on Electoral Processes and Participatory Governance in Africa*, ACHPR/Res. 184 (EXT.OS/IX)2011, 1 March 2011.
- East African Community, *EAC Principles for Election Observation and Evaluation*, Tanzania, November 2012.
- African Union, *Resolution on the 2013 Elections in Africa*, ACHPR/Res.239, 24 July 2013.
- African Union, *Resolution on Elections in Africa*, ACHPR/Res.232, 25 February 2013.
- African Union, *Resolution on the 2014 Elections in Africa*, ACHPR/Res.272, 12 May 2014.
- African Union, *Resolution on the 2015 Elections in Africa*, ACHPR/Res.293, 28 February 2015.
- African Union, *Election Observation Mission, Presidential and National Assembly Elections in the Republic of Namibia (28 November 2014)*, February 2015.
- Southern African Development Community (SADC), *SADC principles and guidelines governing democratic elections*, 20 July 2015.
- Union Africaine, *Mission d'observation électorale de l'Union Africaine pour les élections législatives du 28 avril 2019 en république du Bénin : conclusions préliminaires*, Cotonou, 30 avril 2019.

#### 14.8 UNASUR

- UNASUR, *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, 11 de junio de 2012.
- UNASUR/CJEG/DECISIÓN N°15/2012, *Incorporación del consejo electoral a la estructura institucional de UNASUR, aprobación estatuto y criterios y normativas de las misiones electorales*, Lima, 30 de noviembre de 2012.
- UNASUR, Decisión N° 26 /2012: *Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur*.

- UNASUR, *Misión Electoral: Elecciones Generales, consulta popular sobre paraísos fiscales y elecciones presidenciales- Segunda vuelta electoral de la República del Ecuador, Informe final (19 de febrero 2017 y 2 de abril de 2017)*.

#### 14.9 Otras Organizaciones internacionales

- COPA, *Reglamento de las misiones de observación electoral de la COPA*.
- COPA, *Guía del Observador Electoral*, Quebec (Quebec) Canadá.

### 15. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)

#### 15.1 Carter Center

- The Carter Center, *Building Consensus on Principles for International Election Observation*, December 2006.
- The Carter Center, *Observing Elections (sin fecha)*.

#### 15.2 IFES

- IFES, *Elections in Turkey, 2019 Local Elections*, 25 March 2019.

#### 15.3 Otras

- National Democratic Institute (NDI), *The July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, Washington, D.C., 1999.
- Naciones Unidas, *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, 27 de octubre de 2005.
- Human Rights Watch, *Democracy or Monopoly? Angola's Reluctant Return to Elections*, 23 February 2009.
- Misión de Observación Electoral, *Irregularidades y delitos electorales*, Bogotá, enero 2010.
- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo 2010.
- Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas*, Naciones Unidas, Nueva York, 3 abril de 2012.
- European Stability Initiative, *Caviar Diplomacy – How Azerbaijan Silenced the Council of Europe*”, Berlin, 24 May 2012.
- Instituto de Altos Estudios Europeos, *Misión de Apoyo Internacional a la Observación de las Elecciones Presidenciales en Venezuela (14 de abril 2013)*, Red Internacional de Universidades para la Paz, Madrid, 2013.
- TKACHECKO S., REKHTMAN, Y., *Analysis of the activity of international monitoring missions parliamentary elections*, European Platform for Democratic Elections (EPDE), 1 November 2015.
- Promo-LEX, *United to promote gender equality in MOLDOVA - Prepared for the Universal Periodic Review of the Republic of Moldova*, Chisinau, 23 March 2016.
- Freedom House, *Freedom in the World 2018*, Democracy in Crisis, Turkey.
- Freedom House, *Legal analysis of the draft audiovisual media code of Moldova*, June 2018.
- Promo-Lex, *Report no.1: Observation mission Parliamentary elections of 24 February 2019, Monitoring period 27-July -10 December 2018*, Chisinau, 2018.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Estatuto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral*.

- NAMFREL, “The Role of Observers on Election Day”, *Promoting and defending democracy. The work of domestic election observer groups around the world*, ERIS, London, undated.

## 16. DOCUMENTACIÓN NACIONAL

### 16.1 Azerbaiyán

- Central Electoral Commission, *Opinion, on the appeal # 01, dated 19 December 2019, submitted to the Central Election Commission, investigated by Ramiz Ibrahimov, member of the Expert Group established under the Central Election Commission to investigate the complaints against the actions (inactions) and decisions violating citizens’ election rights in the Elections to the Milli Majlis, appointed to February 9, 2020*, Baku 21 December 2019.
- Central Election Commission, *Election Code of the Republic of Azerbaijan*, Republic of Azerbaijan, 2020.

### 16.2 Macedonia del Norte

- Commission de Venise-OSCE/ODIHR, *Código electoral*, CDL-EL(2006)003; sin fecha.
- OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, Consolidated version, November 2015.
- OSCE, *Electoral Code (Unofficial translation)*, consolidated version, September 2017.

### 16.3 República de Moldavia

- Presidency of the Republic of Moldova, *Law of The Republic of Moldova, 23 December 1994*.
- Official Monitor of the Republic of Moldova, *Law on ensuring equal opportunities for women and men*, No. 5-XVI of 9 February 2006, 24 March 2006.
- Official Gazette, *Law on political parties of the Republic of Moldova no. 294 from 21 December 2007*.
- Official Gazette, *Law on Political Parties of the Republic of Moldova as of February 2008*.
- Ley de Partidos Políticos de 2007, Ley de asambleas de 2008, el Código audiovisual de 2018, las disposiciones pertinentes del Código penal, del código administrativo de 2018 y del Código de infracciones administrativas de 2008.
- Parliament of Moldova, *Law on ensuring equal opportunities for women and men*, No. 5-XVI of 9 February 2006.
- Council of Europe/Venice Commission, *Law on political parties of the Republic of Moldova as amended by law 192 of 12 July 2012 on the prohibition of the use of communist symbols*, 2013.
- Presidency of the Republic of Moldova, *Constitution of the Republic of Moldova*, Monitorul Oficial no. 78, 29 March 2016.

### 16.4 Turquía

- Council of Europe/Venice Commission, *Law on basic provisions of elections and voter registers*, No. 298, Official Gazette, 26/4/1961, CDL-REF(2018)031.
- Official Gazette, *Constitution of the Republic of Turkey*, 20 October 1982.
- Official Gazette, *Law on elections of local administrations and neighbourhood mukhtars and board of elderman*, Law 2972, Issue: 18285, 18/1/1984.
- Official Gazette, No. 27863 (3 March 2011), *The Law No.6112 on the Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services*, 15 February 2011.
- Council of Europe/Venice Commission, *Penal Code*, CDL-REF(2016)011, 15 February 2016.
- Ley No. 7102 de enmienda a la Ley de disposiciones generales básicas sobre elecciones y registros electorales y algunas otras leyes, de 13 de marzo de 2018.
- Ley No. 7140 por la que se modifican algunas disposiciones de la Ley de disposiciones generales básicas sobre elecciones y registros electorales y algunas otras leyes, de 25 de abril de 2018.

## 16.5 Ukraine

- Verhovna Rada Journal, *The Law of Ukraine on ensuring equal rights and opportunities for women and men*, 2005.
- OSCE/ODIHR-IFES, *Election Code of Ukraine*, 2020.

## 16.6 Otros países

- Reglamento de Acompañamiento Electoral, Consejo Supremo Electoral, Nicaragua, 2011.
- Ministry of Justice, *Voting Eligibility (Prisoners) Draft Bill*, Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty [Proyecto de ley relativo al reconocimiento del derecho de voto de los detenidos], United Kingdom, 22 November 2012.
- Consejo Nacional Electoral de Venezuela, *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Resolución N° 130118-0005, Caracas, 18 enero de 2013.
- The Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *Report to OSCE/ODIHR- Response to OSCE'S Election Expert Team Report of 2 March 2012 Norway*, 7 February 2013.
- Tribunal Supremo Electoral de Honduras, *Reglamento de observación y acompañamiento para el proceso de elecciones primarias 2017*, acuerdo n°3-2017.
- Election Commission of Bhutan, *Electronic Voting Machine (EVM) Rules and Regulations of the Kingdom of Bhutan*, 2018.

## IV. MISCELÁNEAS

### 17. TESIS DOCTORALES

- RUBIO PLO, A.R., *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción común de la seguridad*. Tesis. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008.
- VIEGAS E SILVA, M., *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Getafe, octubre de 2011.
- TAILLON, P., *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Thèse de doctorat, Dalloz, 2012.
- Centre for Democracy and Development (CDD), “Did International Observer missions publish different set of presidential election result?”, 28 February 2019.

### 18. COLOQUIOS Y CONFERENCIAS

- AA.VV., *Experiencias Comparadas en la Implementación del Voto Electrónico*, Seminario Internacional, Lima, Perú, 22-23 de octubre de 2013.
- Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Allocution d'ouverture de M. Antonio LA PERGOLA, Président de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit », *Justice Constitutionnelle et démocratie référendaire*, Actes du Séminaire UniDem, organisé à Strasbourg les 23 et 24 juin 1995.
- Conferencia Parlamentaria sobre “la aplicación del derecho a elecciones libres en los países de la Asociación Oriental: El desafío de la aplicación de la legislación electoral y el cumplimiento de las normas del Consejo de Europa”, PACE- Asamblea Nacional francesa - Comisión de Venecia, París (Francia), 4-5 de junio de 2015.
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, 1990.
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Acta Final*, Helsinki, 1975.
- DE DONNEA F.-X., PETERSEN J., *Mechanisms for Election Observation, Personal Envoys of the Chairman-in-Office of the OSCE*, 16 November 2006.



- Documento de clausura de la reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.
- European Parliament, *High Level Conference on the Future of International Election Observation*, 10-11 October 2018.
- International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), *The Pact on Security, Stability and Development for the Great Lakes Region*, December 2006 Amended November 2012.
- International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), *The Pact on Security, Stability and Development for the Great Lakes Region*, December 2006 Amended November 2012.
- IX Conferencia internacional americana realizada en Bogotá en 1948.
- *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, 11, May 2007.
- OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)*, Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- OLIVER R. S., *Seminar on Election Related Issues*, Vienna, Austria – 21 July 2008.
- PETERS, I., *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective: Beyond the "Actorness and Power" Debate*, Routledge, July 2017.
- United Nations, International Conference "Towards a Community of Democracies", *Statement Secretary General*, Press Release SG/SM/7467, 27 June 2000.

## 19. OTROS RECURSOS

- *Brief History of Electoral Assistance – Three leading actors* en ACE - The Electoral Knowledge Network, ACE Project, 2011.
- ACE Project, voz: agencias de supervisión.
- International Commission of Jurists (ICJ) website, Rule of law.



## ANEXO

### ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DE UNA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La celebración de elecciones no es el único elemento que determina si un Estado es, o no, democrático. Sin embargo, dicha celebración es una *conditio sine qua non*. Según el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, “si bien la democracia debe ser más que elecciones libres, también es cierto que (...) no puede ser menos”<sup>3296</sup>. En este sentido, existen otros elementos que deben tenerse en cuenta para poder calificar un Estado como democrático, tales como la existencia de una justicia independiente, una pluralidad de partidos políticos viables, una prensa libre o el respeto de las libertades fundamentales.

Son varias las OIGs que desarrollan hoy en día tareas de OE a través de las MOEs. Consideradas herramientas técnicas al servicio de las OIGs, éstas tienen por finalidad observar los procesos electorales para que sean más transparentes, profesionales e íntegros. De manera progresiva, las distintas OIGs han ido adaptando paulatinamente su metodología a las nuevas necesidades electorales (necesidad de observar el ciclo electoral, las condiciones de equidad de voto, la presentación de candidaturas por parte de sectores de población históricamente infrarrepresentados como los desplazados, las minorías étnicas, los pueblos originarios, los afrodescendientes y/o grupos vulnerables), y a las realidades tecnológicas. Si bien en un principio las MOEs se desarrollaban durante un breve período de tiempo (eran misiones de corto plazo), ciñéndose principalmente a la observación de actividades concretas del proceso electoral durante la jornada electoral, en la actualidad las MOEs siguen un enfoque metodológico diferente consistente en considerar el proceso electoral como una actividad continua o cíclica, y no como un conjunto de actividades aisladas organizadas de manera discontinua<sup>3297</sup>. El foco de atención no se encuentra en la jornada electoral, sino en todo el proceso. Este nuevo enfoque hace que las MOEs tengan en la actualidad una duración mayor en el tiempo y una metodología propia, y que distingan una serie de aspectos tales como el sistema electoral, la legislación o la financiación de la campaña, que se analizan de manera minuciosa para poder evaluarlos correctamente.

---

<sup>3296</sup> United Nations, International Conference "Towards a Community of Democracies", *Statement Secretary General*, Press Release SG/SM/7467, 27 June 2000.

<sup>3297</sup> Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le calendrier et l'inventaire des critères politiques d'évaluation d'une élection*, CDL-AD(2010)037, 15-16 octobre de 2010, p. 14, §16 ; Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière électorale*, 18-19 octobre de 2002, § 80, p. 30; Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *Rules of Procedure of the Assembly* (April 2018), APPENDIX X – Observation of elections by the Parliamentary Assembly, § B.1; European Commission, *Methodological Guide on Electoral Assistance*, Bruselas, 2006, p. 45; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook*, Sixth edition, 2010, p. 15.

Así pues, las OIGs han dejado de lado la OE de corto plazo para centrarse en una OE de largo plazo en la que, además de la jornada electoral, también tendrán en consideración tanto el período pre como el post-electoral del ciclo electoral. Esta división en etapas del proceso electoral permite distinguir claramente la secuencia temporal de los diferentes actos y actividades que lo integran, así como garantizar que cada acto realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos, y los ciudadanos se ajustan a los términos y plazos previstos por la ley.

La etapa preelectoral incluye todas aquellas actividades preliminares del proceso electoral que tienen como finalidad facilitar la organización de los comicios, y sin la cual sería imposible celebrar una elección. Esta etapa prepara el terreno para que tanto los electores, los partidos políticos y los organismos electorales “puedan desempeñarse el día de la elección”<sup>3298</sup>. En esta etapa se analiza el marco jurídico; la planificación de las elecciones (la elaboración presupuestaria, la financiación, la fijación del calendario electoral, la adjudicación de contratos, la determinación de la logística y seguridad); la formación de los interventores electorales responsables durante la jornada electoral; la educación cívica; el registro electoral (tanto de los electores, como de los candidatos y partidos políticos; la acreditación de los observadores nacionales) o la campaña electoral (su financiación, el acceso a los medios de comunicación y la coordinación de la campaña). La etapa electoral es la etapa crucial del proceso electoral, ya que en ella el ciudadano emite su voto. Esta etapa incluye todas aquellas actividades desarrolladas durante la jornada electoral, desde la votación hasta el cierre de la misma, esto es, el voto, el recuento del mismo y la verificación de los resultados (resultados oficiales, tabulación de los resultados, reclamaciones, recursos). La etapa postelectoral hace referencia a todas aquellas actividades realizadas una vez ha finalizado la jornada electoral. En ella distinguimos el escrutinio, la presentación de los resultados electorales, el desarrollo institucional, la reforma jurídica, la actualización de las listas electorales o las auditorías. Si bien de manera general puede decirse que una etapa empieza justo cuando termina la otra, esta regla no puede aplicarse de manera estricta.

Para una mejor comprensión de su estructura y funciones, procedemos a analizar holísticamente el *iter* de una MOE durante las distintas etapas del ciclo electoral, así como cada uno de los requisitos y formalidades necesarios para su establecimiento, puesta en marcha y funcionamiento. Para ello se tomarán como referencia aquellas OIGs que disponen de una sólida experiencia y de una metodología consolidada y sistemática en materia de OE, independientemente de que ésta sea de naturaleza técnica o política. Teniendo en cuenta las premisas previamente señaladas, esto nos conduce a tomar en consideración algunas OIGs que tienen su sede en el continente europeo y otras en el continente americano, a pesar, sin embargo, de que su ámbito de actuación en materia de OE pueda desarrollarse en cualquier otro continente. Así pues, este estudio analizará las MOEs de las siguientes OIGs: el CdE, la OSCE, la UE y la OEA. Debido a la irrupción en Iberoamérica y al relevante protagonismo que ha adquirido en los últimos años una OIG regional en la materia

---

<sup>3298</sup> FERNÁNDEZ MASÍS H., “El proceso electoral”, *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, No. 1, Primer Semestre, 2006, p.14.

objeto de estudio, es oportuno incluir en este análisis comparativo a UNASUR. Su actividad en esta materia está provocando un efecto llamada que hace que los Estados se decanten cada vez más por esta nueva herramienta de observación propia de UNASUR. De ahí la importancia de estudiar su actividad como efecto expansivo al resto del continente.

El análisis detallado de las MOEs efectuadas por cada una de las OIGs mencionadas servirá para demostrar que la OE desarrollada por todas ellas goza de características comunes, existiendo un común denominador en materia de OE, con la salvedad de la efectuada por UNASUR. Del análisis de las características y del procedimiento empleado por UNASUR concluimos que su OE no debe entenderse como tal y, por ende, no puede incluirse dentro de esa misma categoría, sino de otra bien distinta, llamada acompañamiento electoral.

## 1. Fase preelectoral

El principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, recogido en el art. 2.7 de la Carta de la ONU, supondría un obstáculo a la OE, porque impediría de lleno a la MOE llevar a cabo su cometido, a la que además considera como una injerencia al principio de soberanía nacional. Así, antes de la ola de democratización que comenzó hacia fines de la década de los 80, la OE internacional había sido percibida por ciertos regímenes como una intrusión en su soberanía nacional sólo permitida en el contexto de la descolonización<sup>3299</sup>. La situación geopolítica tras la Guerra Fría hizo que la comunidad internacional empezara a incluir paulatinamente en sus programas de ayuda ciertas condiciones relacionadas con la protección y la promoción de los derechos humanos y de la democracia, lo que comprendía también los derechos de participación política.

Durante la década de los años 90 el concepto de soberanía nacional evoluciona de tal manera que la comunidad internacional, especialmente a través de la ONU, interviene en múltiples ocasiones para evitar grandes desastres humanos, incluso sin haber sido invitada por el gobierno del país anfitrión<sup>3300</sup>. La introducción de la invitación oficial del Estado anfitrión, como regla de base en la OE para observar el proceso electoral en su territorio, es uno de los elementos que ayudó a solventar cualquier atisbo de violación de la soberanía o de injerencia. Así pues, se abandonó la idea de la OE entendida como una injerencia en los asuntos internos del Estado para justificarla sobre la base del derecho de los pueblos a elegir libremente sus gobiernos por medio de unas elecciones libres y sobre el respeto de los Derechos Humanos. A este respecto, es lógico pensar que la invitación del Estado anfitrión sea una *conditio sine qua non* para que una OIG despliegue una MOE. Sin embargo, y tal como queda indicado en la DePOIE, puede darse el caso de que un

---

<sup>3299</sup> TOSTENSEN A., FABER D., DE JONG K., *Towards an Integrated Approach to Election Observation? Professionalising European Long-Term Election Observation Missions*, European Centre for Development Policy Management, September 1997, p. 24.

<sup>3300</sup> *Ibid.*, p. 27.

Estado no emita una invitación formal por escrito, sino que indique de otra forma su voluntad de aceptar una MOE<sup>3301</sup>.

Para protegerse de cualquier acusación de injerencia en los asuntos internos de los Estados, la ONU en sus orígenes empezó a solicitar invitaciones a los Estados cada vez que efectuaba una OE sin un mandato claro de la AGNU o del CSNU, o incluso cuando carecía de mandato para supervisar las elecciones. Es por este motivo que la AGNU en la serie de resoluciones relativas al “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas” de 1988-1993, no cejó en su empeño de reiterar que las actividades de la ONU en materia electoral y de apoyo a la promoción de la democratización se realizaban a petición expresa de los Estados miembros<sup>3302</sup>.

Sin embargo, esta posición respecto de una OE previa solicitud del Estado anfitrión contrastaba con la reticencia de aquellos países contrarios a la promoción del derecho a unas elecciones auténticas y periódicas, quienes, en una serie de resoluciones de la ONU relativas al “Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales”, defendían que, salvo en situaciones excepcionales (esto es en los casos de descolonización, en el contexto de los procesos de paz o a solicitud de un Estado), no existía una necesidad por parte de la ONU de proporcionar asistencia electoral, y en caso de existir debería basarse en una resolución aprobada por el CSNU o la AGNU en estricta conformidad con los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los Estados<sup>3303</sup>.

Ante esta dualidad de posturas antagónicas, y siguiendo el precedente de la ONU, las OIGs regionales, que desempeñaban actividades de OE, retomaron el requisito de exigir una invitación formal antes de desplegar una MOE, condición que más tarde quedó plasmada en la DePOIE. Esta Declaración no sólo sienta las bases de la OE afirmando que ésta debe llevarse a cabo “respetando

---

<sup>3301</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones...*, *op. cit.*, § 12. a). Tal fue el caso en las elecciones de Zimbabue y Paquistán de 2002 donde la UE recibió una invitación oral. Para mayor información véase: Commission of the European Communities, Commission staff working paper: *Implementation of the communication on Election Assistance and observation*, SEC(2003)1472, Brussels, 19 December 2003, § 2.1.2, p. 6; EU Election Observation Mission, *Pakistan National and Provincial Assembly election (10 October 2002)*, Final Report, p. 6.

<sup>3302</sup> AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/45/150, de 18 de diciembre de 1990, § 8; AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/46/137, de 17 de diciembre de 1991, § 7; AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/47/138, de 18 de diciembre de 1992, § 4; AGNU, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/48/131, de 20 de diciembre de 1993, §§ 2, 3, 4, 6.

<sup>3303</sup> Naciones Unidas, Asamblea General (AGNU), *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, A/RES/46/130, 17 de diciembre de 1991, § 4; *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia de los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, A/RES/47/130, 22 de febrero de 1993, § 4; *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales*, A/RES/48/124, 14 de febrero de 1994, § 4; *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales*, A/RES/49/180, 2 de marzo de 1995, § 4.

la soberanía del país que celebra las elecciones los DDHH y respetando los derechos humanos del pueblo del país”<sup>3304</sup>, sino que establece además que para que la MOE pueda realizar su trabajo de manera eficaz y creíble el Estado anfitrión debe emitir una invitación<sup>3305</sup>.

Las diferentes OIGs objeto de análisis en este estudio tienen características propias a la hora de poner en marcha una MOE, por lo que necesitan un tratamiento diferenciado, que intentamos sistematizar a continuación.

Por lo que hace al CdE, son dos las instancias que desempeñan actividades de OE, concretamente sus dos órganos políticos: la PACE, y el Congreso. Por cuanto se refiere a la PACE, y debido a las múltiples invitaciones recibidas en 1990<sup>3306</sup> para observar las elecciones parlamentarias de cinco países del centro y este de Europa<sup>3307</sup>, ésta decidió que el alcance de la OE debía ser la observación sistemática en aquellos países que solicitasen o se beneficiasen del estatuto de invitado especial ante la PACE y también aquellos países que aspiraban a convertirse en futuros Estados miembros del CdE. Este principio de observación sistemática se formalizó el 28 de junio de 1996<sup>3308</sup>, cuando la Mesa de la PACE adoptó una serie de principios y criterios que determinaron de forma clara la participación de la PACE en la observación de elecciones PACE<sup>3309</sup>.

A diferencia del principio de observación sistemática característico de la OE desempeñada por la PACE, la situación en el Congreso difiere considerablemente. Así, el Congreso sólo podrá organizar una MOE siempre que haya recibido una invitación del país anfitrión<sup>3310</sup>. En caso de no haber sido invitado a observar los comicios locales/regionales, el Congreso puede adoptar una posición activa expresando un interés particular en ser invitado por las autoridades del Estado anfitrión para observar sus comicios<sup>3311</sup>. Este interés se manifiesta por medio de una serie de contactos informales del Secretariado del Congreso con los representantes permanentes del Estado en cuestión (embajadores) ante el CdE, o incluso a través del envío de una carta de la Mesa del Congreso a las autoridades del Estado anfitrión donde están previstas dichas elecciones locales/regionales, en la que expresan el interés del Congreso en observar los comicios.

---

<sup>3304</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 9.

<sup>3305</sup> *Ibid.*, § 12.a.

<sup>3306</sup> PACE, “1990 Elections in Five central and Eastern European countries” - *Findings of the Observer Missions of the Council of Europe’s Parliamentary Assembly*, Strasbourg 1990.

<sup>3307</sup> Principalmente las elecciones parlamentarias en Hungría (25 marzo y 8 abril de 1990), elecciones generales de la República Democrática de Alemania (18 marzo de 1990), elecciones generales en Rumanía (10 de mayo de 1990), elecciones a la Asamblea constituyente de Bulgaria (10 y 17 de junio de 1990) y las elecciones para las asambleas parlamentarias de la República checa y eslovaca (8 y 9 de junio de 1990).

<sup>3308</sup> PACE, *Draft minutes of the meeting held on Friday 28 June 1996*, AS/Bur(1996) PV11 confidential 26 July 1996, § 7.

<sup>3309</sup> PACE, *Participation of the Assembly in the Observation of Elections*, AS/Bur(1996) 77 revised, 31 July 1996, § 5-9. Véase también: PACE, *Progress Report of the Bureau of the Assembly (28th June-23 September 1996)*, Appendix: Assembly participation in the observation of elections, Doc. 7633, 13 September 1996.

<sup>3310</sup> The Congress, Resolution 306 (2010) *Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, 18 June 2010, § 10.

<sup>3311</sup> *Ibid.*, § 11.

Por lo que hace a la OSCE, mediante la firma del *Documento de Copenhague* el 29 de junio de 1990, los Estados miembros de la entonces CSCE confirmaron su compromiso por “edificar sociedades democráticas basadas en elecciones libres y en el Estado de Derecho”<sup>3312</sup>. Este Documento es clave, ya que su párrafo 8 no sólo reconoce por primera vez la figura del observador, sino que consolida igualmente una regla tácita de invitación permanente, confirmada posteriormente en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la OSCE celebrada en 1999 en Estambul<sup>3313</sup>. Conforme a ésta, los observadores de otros Estados participantes de la CSCE, así como cualquier institución y organización privada que así lo deseara, podían observar los procesos electorales nacionales siempre que no interfiriesen en ellos<sup>3314</sup>. A la luz del manual de observación electoral de la OSCE (6ª edición), una invitación formal por parte del Estado anfitrión para observar las elecciones no sería en principio necesaria, ya que el propio Documento de Copenhague prevé tácitamente la invitación permanente para observar (párrafo 8). Sin embargo, si bien en un principio dicha invitación formal previa no es necesaria, la práctica hace que los Estados envíen la invitación a la OSCE/ODIHR, reafirmando de esta manera su compromiso y voluntad de recibir observadores internacionales<sup>3315</sup>.

Apreciamos que esta postura difiere ligeramente de la lectura de la edición anterior del manual de OE de la OSCE (5ª edición), según la cual los Estados de la OSCE debían informar a la ODIHR de sus próximas elecciones y emitir una invitación formal a más tardar 3 meses antes de la jornada electoral<sup>3316</sup>. Así pues, constatamos que se ha producido una evolución en el seno de la OSCE en la manera de entender el requisito de la invitación formal para observar las elecciones. El matiz es importante y favorece a la OIG en el desempeño de la OE. En el marco de la OSCE existe una institución política que también desempeña actividades de OE, la OSCE-PA.

Por lo que hace a la UE, una característica importante de la OE realizada por ésta es la colaboración con el Estado anfitrión, sin la cual no se puede desarrollar con éxito una MOE. La UE exige una invitación por escrito del gobierno o de la autoridad electoral del Estado anfitrión como requisito necesario para poder desarrollar una MOE<sup>3317</sup>. Sin embargo, baste señalar que la UE desplegó en el pasado MOEs sobre la base de una invitación oral que resultaron de difícil gestión, porque dicha falta de invitación formal, añadido al hecho de que tampoco se firmaron Memorandos de

---

<sup>3312</sup> Documento de la reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, p. 2.

<sup>3313</sup> OSCE, Documento de Estambul 1999, Cumbre de Estambul, PCOSW389, § 25.

<sup>3314</sup> Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, 1990, § 8.

<sup>3315</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 26.

<sup>3316</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook*, 5<sup>th</sup> edition, p. 13.

<sup>3317</sup> EU, *Communication from the commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000)191 final, 11 April 2000, § 5, p. 35. Véase también: Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance, *Travailler ensemble dans le domaine de l'assistance électorale : Formuler et mettre en œuvre des projets d'assistance électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD*, Bruselas, 2013, p. 33.



entendimiento entre el Estado anfitrión y la UE, crearon serios problemas logísticos, como fue el caso en Zimbabue 2002<sup>3318</sup> y Paquistán 2002<sup>3319</sup>.

En el marco de la OE desarrollada por el PE, ésta se lleva a cabo “en respuesta a una invitación oficial efectuada por el país en cuestión (ya sea el gobierno o la comisión electoral)”<sup>3320</sup>. Sin embargo, este mismo informe considera la posibilidad de que el PE pueda plantear el envío de una delegación parlamentaria siempre que estime que existe un interés político. Esto implica que, frente a la celebración de unas elecciones en un tercer Estado, el PE puede adoptar una actitud pasiva (es decir, es receptor de una invitación), o una actitud activa (puede solicitar ser invitado a observar). Es importante señalar que la MOE/PE siempre se llevará a cabo en el marco de una MOE de largo plazo de una OIG, ya sea de la UE o de la OSCE, debido a que el PE carece de la capacidad suficiente para organizar *motu proprio* una MOE.

En el marco de la OEA, la petición del Estado miembro para observar los comicios es un requisito indispensable para poder desplegar una MOE. Así lo establece el art. 24 de la Carta Democrática Interamericana, que estipula que las MOEs se llevarán a cabo a solicitud del Estado interesado y que, previo convenio con la Secretaría General de la OEA, el Estado deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la MOE<sup>3321</sup>. En este sentido, la solicitud previa del Estado anfitrión, miembro de la OEA hace que la OE tenga un carácter auxiliar y cautelar<sup>3322</sup>. Sin embargo, este requisito de solicitud previa no será necesario si en el Estado donde se celebran las elecciones se abre “un proceso de negociación política-democrática en el que la celebración de elecciones sea una de las condiciones básicas”<sup>3323</sup>, ya que esto será parte de las obligaciones contraídas por dicho Estado para recuperar sus derechos de participación en la OEA.

Para que UNASUR pueda desarrollar actividades de OE es necesaria no sólo la invitación previa del Estado anfitrión<sup>3324</sup>, sino también el acuerdo de la autoridad electoral del Estado anfitrión, ya que los observadores electorales de las Misiones organizadas por UNASUR realizan observación técnica entre iguales (son miembros de las comisiones electorales de los diferentes Estados). Este

---

<sup>3318</sup> Commission of the European Communities, Commission staff working paper: *Implementation of the communication on Election Assistance and observation*, SEC(2003)1472, Brussels, 19 December 2003, § 2.1.2, p. 6.

<sup>3319</sup> EU Election Observation Mission, *Pakistan National and Provincial Assembly election (10 October 2002)*, Final Report, p. 6.

<sup>3320</sup> PE, *Informe sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*, A5-0060/2001, 14 de febrero de 2001, p.26.

<sup>3321</sup> OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, OEA/Ser.G/CP-1, Washington, 2013, art. 24, p. 10. Disponible en: [https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>3322</sup> OPERTTI, D., “Anexo- Comentarios preliminares del Uruguay- Reflexiones de los Estados miembros sobre la Carta Democrática Interamericana”, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, OEA/Ser.G/CP-1, Washington, 2013, art. 24, p. 340.

<sup>3323</sup> *Ibid.*, p. 340.

<sup>3324</sup> UNASUR, *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas*, arts. 6.5, 11.

doble requisito confiere una mayor legitimidad a UNASUR para desarrollar su mandato. Sin embargo, a pesar de que ambos requisitos sean necesarios, se han producido casos en la práctica donde UNASUR ha desarrollado su actividad de observación con sólo una invitación. Al igual que sucede en otras OIGs, es el Estado anfitrión el que debe enviar la solicitud a UNASUR para que ésta observe o acompañe el proceso. En caso de no haber recibido una invitación oficial, pero considerar que ésta es importante para participar en el proceso electoral, UNASUR puede llevar a cabo gestiones para ser invitada. Pero dicha invitación es aleatoria y dependerá del Estado anfitrión. Por ejemplo, Chile nunca invitó a UNASUR a observar sus comicios, y Brasil, a pesar de haber invitado a la OEA a observar sus comicios, tampoco<sup>3325</sup>.

### 1.1 La negativa al despliegue de una MOE

Son varios los motivos por los que los Estados deciden invitar a las OIGs a observar sus comicios o referéndums. Si bien por medio de la presencia de equipos de observadores electorales muchos Estados pretenden alabar sus compromisos y obligaciones internacionalmente adquiridos, otros Estados invitan a los observadores electorales con la única finalidad de obtener tras los comicios ayudas económicas que puedan servir para apoyar su “proceso democrático”, permitiendo “que los países donantes liberen paquetes de ayuda”<sup>3326</sup>. Así pues, esta invitación otorga al Estado anfitrión una mayor credibilidad para que en el futuro un donante otorgue ayudas al Estado anfitrión. Sorprende constatar que en la actualidad aquellos Estados, que solicitan a las distintas OIGs que observen sus comicios, no exigen garantías adicionales a dichas OIGs para que éstas les acompañen o asistan en las reformas necesarias identificadas en los informes electorales. Si tal fuera el caso, el Estado estaría exonerado de cumplir inmediatamente los compromisos adquiridos a expensas de que la OIG encontrara los medios técnicos, humanos y presupuestarios necesarios para desarrollar tales reformas. Siendo esto así, la credibilidad de la OIG estaría en entredicho. En este sentido, los Estados deberían dejar de ver las MOEs como una acción concreta -y en algunos casos discreta- de las OIGs, para concebirlas como parte de un programa en favor de la democracia. Sin embargo, puede darse el caso de que, sobre la base del principio de soberanía, un Estado decida no enviar una invitación formal, para evitar que se proceda a observar su proceso electoral. Las consecuencias de esta situación serán diferentes en función de la OIG de la que se trate.

En el CdE, en el marco de la PACE, el rechazo de un Estado a aceptar una MOE conlleva la celebración de un debate durante la sesión de la PACE o bien durante la reunión del Comité Permanente posterior a dichas elecciones para discutir esta situación anómala. De la misma manera, este rechazo puede dar lugar a la imposición de sanciones como son: la paralización del procedimiento de adhesión al CdE o la impugnación de las credenciales de los miembros de la delegación nacional de dicho Estado, siguiendo el art. 8.2.b del reglamento interno de la PACE

<sup>3325</sup> Información facilitada por la Secretaría de UNASUR (correo electrónico de 15 de marzo de 2020).

<sup>3326</sup> SIVES Amanda, “A Review of Commonwealth Election Observation”, *Commonwealth and Comparative Politics*, Volume 39, Issue 3, 2001, p. 146 (132-149).

(falta de cooperación en el marco del procedimiento de seguimiento de la Asamblea)<sup>3327</sup>. Por medio de una carta dirigida al jefe de la delegación nacional de dicho Estado ante la PACE, se procede a recordar al Estado miembro anfitrión la falta de una invitación formal para desplegar una MOE en su territorio, así como la firme decisión adoptada por la Mesa de la PACE a favor de desplegar una MOE en dicho Estado. A pesar de considerarse un mero recordatorio *stricto sensu*, el mensaje político no deja lugar a dudas. A modo de ejemplo, gracias a este *modus operandi*, la PACE pudo finalmente desplegar una MOE en las elecciones parlamentarias celebradas en Bulgaria en 2009<sup>3328</sup>. En el marco de las MOEs/Congreso, éste puede recordar igualmente al Estado miembro anfitrión su obligación de aceptar una MOE, tal y como haya acordado la Mesa del Congreso.

En la esfera de la OSCE hay que recordar la negativa de Armenia de invitar a la OSCE a observar su referéndum constitucional de 2005, alegando que la observación de los referéndums no es uno de los elementos mencionados específicamente en el párrafo 8 del Documento de Copenhague<sup>3329</sup>. Sin embargo, el motivo subyacente a esta negativa de las autoridades armenias fueron las cuantiosas críticas a Armenia en el informe de la ExM organizada por la OSCE previa al referéndum.

Este rechazo de aceptar una MOE en su territorio también se ha visto reflejado en el caso de la OEA. Desde el año 2006, Venezuela ha rechazado sistemáticamente la presencia en su territorio de MOEs/OEA<sup>3330</sup>, acusándola de no ser digna de confianza<sup>3331</sup>. Adicionalmente, el CNE ecuatoriano declaró en un comunicado su preferencia por una “priorización en la invitación de organismos electorales técnicos”<sup>3332</sup> antes que invitar a la OEA para observar sus elecciones de 24 de marzo de 2019. Ello se debió al enfrentamiento abierto entre ambas instituciones, fruto de unas

---

<sup>3327</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Rules of Procedure of the Assembly (April 2018)*, Appendix X – Observation of elections by the Parliamentary Assembly, § A.2.

<sup>3328</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)*, Doc. 12008, 16 September 2009, § 1. El 27 de abril de 2009, la Mesa de la PACE decidió observar las elecciones presidenciales en Bulgaria a la espera de recibir una invitación formal. Tras aprobar la composición de la delegación electoral (28 de mayo de 2009) y sin recibir una invitación, la Mesa de la PACE anuló la Misión de observación electoral (MOE) y remitió el asunto al Comité de seguimiento para un debate en el marco de la sesión de otoño. Finalmente, como la Mesa de la PACE recibió la invitación formal (23 de junio 2009), su decisión del 22 de junio de 2009 fue reconsiderada (26 de junio 2009) y pudo finalmente observar los comicios.

<sup>3329</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the referendum on the constitutional reforms in Armenia (27 November 2005)*, Doc. 10778, 22 December 2005, § 5; OSCE, *Constitutional Referendum, Republic of Armenia, Needs Assessment Mission Report, (24-25 October 2005)*, 10 November 2005, p. 2.

<sup>3330</sup> La UE sí pudo desplegar una MOE para los comicios locales y regionales celebrados el 21 de noviembre de 2021. Sin embargo, los observadores se marcharon antes de lo previsto tras la denegación de sus visados por parte de las autoridades venezolanas. Véase: “Venezuela expulsa a los observadores electorales de la UE”, *Europapress*, 3 de diciembre de 2021.

<sup>3331</sup> AYUSO, S., “Venezuela ratifica su rechazo a que la OEA observe sus elecciones”, *El PAÍS*, Washington, 19 octubre de 2015; Redacción, “El Gobierno venezolano rechaza a la OEA como observador en elecciones de 2020”, *La Vanguardia*, 3 de diciembre de 2019.

<sup>3332</sup> Consejo Nacional Electoral, “CNE garantiza la presencia de Observación Electoral en las Elecciones 2019”, *Comunicado oficial*, 31 de enero de 2019.

declaraciones de la presidenta del CNE sobre el informe de la MOE/OEA del referéndum de 2018 (consulta popular y referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018) que cuestionó la inexistencia del dictamen del TC ecuatoriano para convocar dicho referéndum y que molestaron a Ecuador<sup>3333</sup>. Ante las alegaciones de “intromisión”<sup>3334</sup> por parte del CNE dirigidas a la OEA, ésta confirmó el cumplimiento de todos los acuerdos suscritos con la CNE sobre el alcance y metodología de la MOE para permitirle analizar el período preelectoral, la jornada electoral y el período postelectoral.

Bajo la égida de UNASUR, en el marco de las elecciones generales de 21 abril de 2013, el Gobierno de Paraguay se negó no sólo a invitar formalmente a UNASUR para que ésta observara dichos comicios, sino también a no otorgar inmunidad diplomática a los observadores electorales. Ésta fue la posición del gobierno como respuesta a la decisión política de UNASUR de suspender a Paraguay como miembro de dicha organización (29 junio de 2012), debido a “la ruptura del orden democrático”<sup>3335</sup>. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral aceptó la llegada de observadores electorales y firmó un acuerdo con UNASUR para el despliegue de una MOE.

El rechazo a observar un proceso electoral desarrollado por la UE es particular, en la medida en que, al efectuar la OE en terceros Estados, no dispone de métodos alternativos de presión para “hacerse invitar”. Siendo esto así, la UE no fue invitada a observar las elecciones presidenciales de Gambia de 2016<sup>3336</sup>. Una situación con efectos similares, aunque con un motivo diferente, fue la que se produjo en las elecciones presidenciales y parlamentarias en Turquía (24 junio de 2018) en las que el PE anunció su negativa a observar dichas elecciones tras emitir un comunicado<sup>3337</sup>.

Frente a la situación anteriormente descrita, también puede ocurrir que sea la OIG la que rechace observar el proceso electoral. Son varias las razones objetivas que barajan las OIGs para finalmente decidir no observar un proceso electoral determinado. Éstas pueden ser de orden técnico, político, económico o de otra índole. En todo caso, existen tres motivos recurrentes por los que las OIGs no despliegan en ningún caso una MOE.

Un primer motivo sería la ausencia de garantías metodológicas. Para que una MOE pueda realizar su trabajo de manera eficaz y creíble durante todo el despliegue en el Estado anfitrión, éste debe garantizar que se llevan a cabo una serie de garantías técnicas como son: el acceso sin trabas de la MOE a todas las etapas del proceso electoral y a todas las tecnologías (incluidas las electrónicas);

---

<sup>3333</sup>Ministerio de Relaciones exteriores y movilidad humana de Ecuador, *Informe de la misión electoral de la OEA para el referéndum y consulta popular en Ecuador de febrero 2018*, 23 de enero de 2019.

<sup>3334</sup>GARCÍA, A., “Consejeros del CNE no acudieron a la Asamblea para explicar exclusión de misión de observación de la OEA”, *El Comercio*, 6 de febrero de 2019.

<sup>3335</sup>UNASUR, Decisión N° 26 /2012: *Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur*, § 1.

<sup>3336</sup>SOTUNDE, A. “EU says refused access to observe Gambia's December 1 election”, *Reuters*, 18 November 2016.

<sup>3337</sup>European Parliament, “European Parliament will not observe presidential and parliamentary elections in Turkey”, Press Releases, 23-05-2018.

el libre acceso de cualquier persona que intervenga en el proceso electoral; la libertad de circulación para todos los miembros de la MOE en todo el país; la libertad de la MOE para hacer declaraciones públicas sobre sus resultados y recomendaciones; la no interferencia de ninguna autoridad nacional ni en el proceso de selección de los observadores ni en las actividades desarrolladas por la MOE; y la emisión de una acreditación a los observadores que sea válida en todo el país<sup>3338</sup>. Como ejemplo conflictivo cabe citar la actitud del presidente de Azerbaiyán, que criticó a la OSCE por no enviar observadores a las elecciones legislativas de 2015<sup>3339</sup>, porque ello suponía reconocer una situación perjudicial para su país. Ahora bien, la OSCE/ODIHR declinó participar en dichos comicios porque las autoridades azeríes intentaron limitar el número de miembros de la delegación de observadores electorales de 350 a 125, lo que chocó de lleno con la condición necesaria de independencia de la MOE para llevar a cabo eficazmente su cometido, y esto fue entendido como una interferencia de la autoridad nacional en el trabajo de la OIG. La UE también declinó participar en las elecciones generales de Angola (23 de agosto de 2017), ya que el Estado angoleño impuso una serie de condiciones contrarias al carácter propio de la OE, como es limitar el acceso durante los comicios a los observadores a todas las zonas del país. En su lugar, la UE decidió enviar un equipo de expertos compuesto por 5 personas<sup>3340</sup>.

Un segundo motivo de esta negativa a observar un determinado proceso electoral obedece a la falta de financiación para poder desarrollar esta OE. A la hora de planificar sus MOEs venideras, las OIGs tienen en consideración el coste presupuestario que lleva aparejado el despliegue de cada MOE, ya que la partida presupuestaria dedicada a cada elección debe cubrir todos los gastos imputables a la MOE, incluyendo los costes de la Misión exploratoria previa. Un claro ejemplo de este motivo se produce principalmente en la OEA, cuyas MOEs se financian no a través del presupuesto ordinario de la organización, sino a través de contribuciones voluntarias procedentes bien de sus distintos Estados miembros, bien de los Estados observadores ante dicha OIG. Esta situación impide a la OEA disponer de un calendario anticipado de OE<sup>3341</sup>. En menor medida, esta situación se produce también en el CdE, cuyas MOEs están cubiertas por el presupuesto ordinario de la organización. Sin embargo, debido al limitado presupuesto anual dedicado a la OE, el CdE no puede desarrollar OE en todos aquellos Estados en los que se celebran elecciones,

Las razones políticas son el tercer motivo igualmente tenido en cuenta por las OIGs a la hora de declinar la observación de cualquier proceso electoral. Éste fue el caso de Uganda en las elecciones de 2020<sup>3342</sup>.

---

<sup>3338</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones...*, op. cit., §§ 12.b) - 12.g)

<sup>3339</sup> EFE, “Aliiev critica a la OSCE por no enviar observadores a elecciones en Azerbaiyán”, *El País Costa Rica*, 1 de noviembre de 2015.

<sup>3340</sup> EISENHAMMER S., “EU says will not send observation mission for Angola elections”, *Reuters*, 28 July 2017.

<sup>3341</sup> OEA, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales de Bolivia celebradas el 18 de octubre de 2020*, La Paz, 21 de octubre 2020, p. 27.

<sup>3342</sup> BIRYABAREMA, E., *EU says won't monitor Uganda election, limiting poll's international scrutiny*, *Reuters*, 16 November 2020.

No obstante, estas razones recurrentes, pueden existir circunstancias adicionales por las que la OIG puede rechazar directamente la OE en el Estado anfitrión, tales como la falta de un marco legal o de las condiciones mínimas necesarias para que una elección democrática pueda desarrollarse; por motivos de seguridad que impidan llevar a cabo una OE; o la celebración de elecciones en el Estado anfitrión sin tener en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado.

## 1.2 Características específicas de la invitación del Estado anfitrión

Una vez que un Estado se somete a aceptar que sus comicios sean observados, existen unas particularidades esenciales propias que debe recoger la invitación del Estado anfitrión dirigida a la OIG para que ésta despliegue una MOE.

Así, en primer lugar, es indispensable que el Estado anfitrión dirija una invitación nominativa a la OIG en cuestión. Las invitaciones colectivas dirigidas a todas las OIGs susceptibles de observar el proceso no serán válidas, tal y como lo estableció la PACE en el marco de las elecciones parlamentarias búlgaras de 2009<sup>3343</sup>. En segundo lugar, la invitación debe proceder de las autoridades competentes del Estado anfitrión, ya sea el Gobierno, la entidad regional (en el supuesto de las elecciones regionales), la administración electoral o incluso la representación permanente de dicho Estado ante la OIG. Una vez recibida dicha invitación, la OIG en cuestión decidirá o no, según su procedimiento interno, observar tales comicios o referéndum. Cabe destacar que hasta ahora las OIGs han rechazado observar cualquier proceso electoral o referendario en aquellos territorios no reconocidos internacionalmente como Estados o incluso aquellos otros procesos declarados ilegales por los tribunales nacionales del Estado anfitrión. Tal ha sido el caso de las invitaciones recibidas de Alto Karabaj<sup>3344</sup>, Osetia del Sur<sup>3345</sup> o incluso de Transnistria<sup>3346</sup>. En esta misma línea, ni la OSCE ni la UE decidieron observar las elecciones presidenciales rusas de 2018 en el territorio de Crimea, alegando que Crimea “no era un Estado de pleno derecho”<sup>3347</sup>. Un argumento similar se utilizó en el caso del referéndum de Cataluña de 1 de octubre de 2017, declarado ilegal por el Tribunal Constitucional español<sup>3348</sup>. Sin embargo, antes

---

<sup>3343</sup> CoE, PACE, *Elections Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)*, Doc. 12008, 16 September 2009, Anexo 3. Baste recordar que en este caso, la Mesa de la PACE decidió anular (22 junio de 2009) la Misión de Observación Electoral a Bulgaria ante la falta de invitación formal. El presidente de la delegación búlgara ante la PACE envió una carta (23 junio de 2009) a la Mesa de la PACE informando de que Bulgaria, siguiendo la práctica interna, había enviado una invitación [colectiva] a todas aquellas organizaciones e instituciones que quisieran observar el proceso electoral; de la misma manera esgrimió la existencia de un problema de comunicación y reiteró la invitación oficial a la PACE para observar las elecciones parlamentarias. Finalmente, la Mesa de la PACE le recordó al presidente de la delegación búlgara que la PACE sólo responde a invitaciones individualizadas, en cumplimiento de la práctica existente en los Estados bajo procedimiento de seguimiento y post-seguimiento.

<sup>3344</sup> PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (29 April – 20 June 2005)*, 20 June 2005, Doc. 10589, § 40.

<sup>3345</sup> PACE, *Monitoring rapporteurs react to so-called elections in the Georgian region of South Ossetia*, 12 June 2019.

<sup>3346</sup> PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (7 October 2005 – 23 January 2006)*, 23 January 2006, Doc. 10794, § 57.

<sup>3347</sup> REUTERS, “Crimea invites OSCE observers for referendum on joining Russia”, 10 March 2014.

<sup>3348</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STC) 114/2017, de 17 octubre de 2017.

de su independencia el CdE sí observó las elecciones a la asamblea de Kosovo, tanto las celebradas en 2001<sup>3349</sup> como las elecciones de 2004, así como las elecciones municipales de Kosovo del año 2000<sup>3350</sup> y 2002<sup>3351</sup>, tras aceptar la invitación del entonces Representante especial del Secretario General de la ONU, siguiendo la normativa de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK).

En tercer lugar, la invitación debe enviarse a la OIG con la suficiente antelación a los comicios como para permitir que ésta pueda desplegar debidamente una Misión exploratoria y posteriormente una MOE. La AGNU ya preconizó en el año 1994 que la ONU, antes de comprometerse a prestar asistencia en materia electoral a solicitud de un Estado miembro, debían asegurarse de que existía el tiempo suficiente para organizar y llevar a cabo una MOE eficaz<sup>3352</sup>. Una década más tarde, y en la misma línea, la DePOIE certificó que para que una MOE pudiera realizar su trabajo de manera eficaz y creíble necesitaba una invitación con la suficiente anticipación que permitiera llevar a cabo el análisis de todos los procesos que son importantes para la organización de elecciones democráticas auténticas<sup>3353</sup>.

A este respecto, en ocasiones las invitaciones para observar los comicios se envían deliberadamente con cierto retraso. En este supuesto concreto, la CdV recomienda que las OIGs no acepten invitaciones tardías de las autoridades nacionales anfitrionas principalmente por dos motivos: en primer lugar, dichas invitaciones tardías harán que sea difícil establecer una MOE, porque incumplen ciertos criterios objetivos, tales como, por ejemplo, el plazo necesario para su creación, el cálculo adecuado de su presupuesto, o la elección de los observadores. Y, en segundo lugar, dicha invitación tardía sólo pretende “mostrar un deseo de aprobación internacional sin ninguna voluntad real de cooperar”<sup>3354</sup>.

---

<sup>3349</sup> PACE, *Ad hoc committee for the Observation of the Elections to the Kosovo Assembly – 17 November 2001*, Doc. 9290, 12 December 2001.

<sup>3350</sup> Le Congrès, *Observation des élections municipales au Kosovo (28 octobre 2000)*, Doc. 8891, 15 novembre 2000.

<sup>3351</sup> The Congress, *Report on the municipal elections in Kosovo 26 October 2002*, CG/Bur (9) 80, 16 December 2002.

<sup>3352</sup> UNGA, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/48/131, de 20 de diciembre de 1993, § 3.

<sup>3353</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 12.a). Véase también: Venice Commission, *Guidelines on an internationally recognised status of election observers*, Venice, 14 December 2009, CDL-AD(2009)059, § III.1.2, p. 5.

<sup>3354</sup> Council of Europe, Venice Commission, *Election Evaluation Guide*, Strasbourg, 15 June 2006, CDL-AD (2006)021, p. 4.

Un ejemplo de ello lo apreciamos en las elecciones en Rusia<sup>3355</sup>, Bielorrusia<sup>3356</sup> y Uzbekistán<sup>3357</sup>. En 2007 y en 2008, la Comisión Electoral Central de Rusia invitó a 70 observadores un mes antes de las elecciones, impidiendo así que la ODIHR pudiera desplegar una MOE de largo plazo. El retraso a la hora de enviar los visados para los observadores impidió que la ODIHR pudiera observar las elecciones parlamentarias y presidenciales rusas. Rusia se defendió de toda acusación afirmando que sus obligaciones, en base al Documento de Copenhague, consistían en “invitar a los observadores extranjeros para las elecciones”, y que cualquier otro “intento” de obligar a los Estados miembros a obedecer las reglas que nadie había firmado era “absurdo”<sup>3358</sup>.

Otra situación, cuyos efectos se asimilan a los de la invitación tardía, consiste en la convocatoria y celebración de elecciones anticipadas en un breve plazo de tiempo de tal manera que se reduce el margen de maniobra de la OIG a la hora de configurar una MOE. Esta maniobra puede ser considerada como una manera de frustrar el despliegue de una MOE.

### 1.3 Tipos de observación electoral

Son múltiples los formatos de misión electoral utilizados en la actualidad por las OIGs para evaluar los diferentes procesos electorales. Dichos formatos están determinados, por un lado, por la necesidad del Estado anfitrión y, por otro lado, por el valor añadido que puede ocasionar la presencia de la misión en cuestión. En este sentido, es importante que la OIG determine qué tipo de OE va a llevar a cabo, ya que cada formato de misión tiene asociado unas características propias.

1. Con anterioridad al despliegue de cualquier MOE<sup>3359</sup>, se pone en marcha la denominada “Misión exploratoria” (en adelante, ExM) cuya finalidad no es otra que la de evaluar si el despliegue de una MOE es aconsejable, útil y viable y, en caso de ser así, planificarla adecuadamente. En este sentido, esta misión debe determinar la existencia de tres elementos. En primer lugar, debe verificar si se dan las condiciones mínimas necesarias para celebrar unas elecciones democráticas, esto es, saber si el marco legal del Estado anfitrión garantiza los derechos y libertades fundamentales, el sufragio universal, así como si las autoridades del país anfitrión apoyan el despliegue de una MOE. En definitiva, si la MOE es aconsejable. En segundo lugar, debe verificar

---

<sup>3355</sup> OSCE/ODIHR, *ODIHR unable to observe Russian Duma elections*, Press Release, Warsaw, 16 November 2007.

<sup>3356</sup> ZAGORSKI, A., “Election Observation in the OSCE Area: Political Challenges”, en: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (eds.), *OSCE Future Operations and Leadership*, CIG Occasional Paper 2/2008, Geneva 2008, p. 149 (pp. 134-159); MARCHESANO, F., *Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR*, *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden 2015, p. 266 (pp. 263-274).

<sup>3357</sup> MITCHELL, R., “History and mandate of election observation: the OSCE/ ODIHR experience”, in: Hans Schmeets (ed.), *International election observation and assessment of elections*, Statistics Netherlands, The Hague/Heerlen 2011, p. 75;

<sup>3358</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Russian MFA Spokesman’s Commentary Regarding Nonparticipation of OSCE ODIHR in Observation of Parliamentary Election in Russia*, Moscow 16 November 2007.

<sup>3359</sup> Aproximadamente entre seis y cuatro meses antes de la fecha de los comicios en las MOEs desarrolladas por la UE y la OSCE. En el caso del CdE (tanto la PACE como el Congreso) la Misión exploratoria se efectúa un mes antes de la fecha de los comicios.



si la MOE puede contribuir a reforzar la transparencia del proceso electoral y la confianza tanto del electorado, como de los actores del proceso, evitando el fraude y la violencia y apoyando el papel de la sociedad civil. Esto es, la utilidad de la MOE. Finalmente, esta Misión exploratoria debe establecer si las condiciones de seguridad y logística sobre el terreno permiten desplegar una MOE sin riesgos para los observadores. En consecuencia, la viabilidad de la MOE. Conviene señalar que en algunas OIGs esta misión puede iniciarse antes de recibir la invitación formal del Estado anfitrión<sup>3360</sup> debido a que formalmente no es parte de un proceso de OE.

Así pues, su objetivo no es otro que el de recabar el mayor número de información posible y todos aquellos elementos que pueden afectar al proceso electoral. En esta misión se evalúa *inter alia* la situación política, la campaña electoral, la organización del escrutinio, el trabajo desempeñado por la administración electoral y se estudia el marco jurídico electoral prestando una atención particular a la posibilidad de interponer recursos. Para ello, los miembros de esta ExM se reúnen con todos los principales actores y autoridades del Estado anfitrión<sup>3361</sup> para determinar si se dan las condiciones mínimas, logísticas y de seguridad, no sólo para desplegar una MOE, sino para efectuar una observación electoral creíble. Esta misión servirá de avanzadilla a la OIG en cuestión para poder preparar un presupuesto provisional del posible coste de la MOE basándose en estimaciones de costos<sup>3362</sup>, el tamaño del país, el número de electores, el número de colegios electorales o la complejidad del proceso electoral.

Otro elemento adicional al que deben prestar atención estas misiones es el grado de implementación de las recomendaciones anteriores de una MOE, cuyo análisis será sustancial para determinar si se debe enviar una MOE o una Misión de Expertos Electorales a un Estado donde ya se observaron las elecciones en el pasado. Como regla general, esta ExM evalúa también el estado de los preparativos para la jornada electoral, el clima político antes de las elecciones, determina si es recomendable enviar una MOE y, en caso afirmativo, el tipo de misión a desplegar y su tamaño<sup>3363</sup>, pudiendo servir igualmente para mejorar la calidad de las elecciones y la confianza pública.

Finalizada esta misión se redacta un informe interno que evaluará el marco y el ambiente electoral, indicará las cuestiones que puedan tener un interés especial en caso de que posteriormente se desarrolle una futura MOE, determinará el calendario del despliegue de la manera más detallada

---

<sup>3360</sup>OSCE Handbook, p. 26.

<sup>3361</sup>Principalmente las autoridades electorales, así como con los representantes de los partidos políticos, de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de las agencias gubernamentales, con los asesores de seguridad, con los representantes de OIGs y con los proveedores de servicios de transportes.

<sup>3362</sup>En el marco de la UE, en caso de desplegarse, se lleva a cabo con arreglo a un contrato marco y suele tener un coste máximo de 300 000 Euros. Para mayor información véase: European Court of Auditors, *Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*, Special Report No. 22, 2017, § 18.

<sup>3363</sup>BJORN LUND E., *Beyond free and Fair: Monitoring elections and building democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2004, p. 142.

posible así como los procedimientos de acreditación de los observadores, los requisitos logísticos, la composición de la MOE, haciendo referencia al número de componentes tanto del equipo central como de observadores, e incluirá unas conclusiones. Este informe debe señalar igualmente si el Estado anfitrión cumple las garantías necesarias para que la MOE pueda desarrollarse con total normalidad, y debe describir los aspectos relacionados con la ejecución de la MOE. La ExM puede aconsejar que finalmente no se despliegue una MOE debido a determinados factores tales como: a) la falta de pluralismo político o el respecto a los derechos y libertades fundamentales, hechos que impedirían la celebración de elecciones creíbles; b) la falta de desarrollo (implementación) de las recomendaciones anteriores de una MOE previa; o c) por cuestiones de seguridad.

La nomenclatura de esta misión puede variar en función de la OIG que la despliegue. Mientras que en la UE y en el CdE esta misión recibe el nombre de ExM (o incluso Misión preparatoria o preelectoral), en el ámbito de la OSCE a esta misión se le denomina Misión de evaluación de las necesidades (NAM, por sus siglas en inglés) y en la OEA y en UNASUR recibe el nombre de Visita previa.

En el marco del CdE, a diferencia de otras OIGs, las MOEs desarrolladas por la PACE se desarrollan en la práctica en dos tiempos<sup>3364</sup>, una misión preelectoral y una MOE durante los comicios. La Mesa de la PACE adoptará la decisión de efectuar una misión preelectoral<sup>3365</sup>, en cuyo caso dicha misión tendrá lugar aproximadamente un mes antes de la jornada electoral y estará compuesta por 5 miembros (un representante por cada uno de los grupos políticos representados en la PACE) y por el/los relator/(-es), en el caso de un país sometido a un procedimiento de seguimiento o post-seguimiento. Es importante aclarar que este/-os relator/-es es/son miembro(s) *ex officio* de la misión preelectoral y no está(n) incluido(s) en la cuota de distribución por grupo político. Puede también darse la situación de que sea el informe final de una MOE el que sugiera la necesidad de enviar una misión pre-electoral a un país concreto<sup>3366</sup>. Por su parte, al igual que la PACE, el Congreso puede desplegar igualmente Misiones exploratorias, llamadas misiones preparatorias, tras la adopción de dicha decisión por su Mesa<sup>3367</sup>.

---

<sup>3364</sup> Existe la posibilidad de que la Mesa de la PACE decida efectuar una misión postelectoral siempre que el contexto así lo exija como por ejemplo en caso de resultados controvertidos, elecciones plagadas de irregularidades, crisis política y/o institucional post-electoral. Véase: PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Bur (2018) 14, de 4 juin 2018, §7.

<sup>3365</sup> PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, 23 mai 2007, § 10.vi. Véase también: PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Bur (2015) 29, 10 mars 2015, § 16. Viii ; PACE, *Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire*, AS/Bur (2018) 14, de 4 juin 2018, § 6.

<sup>3366</sup> El informe final de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Armenia (de 5 de marzo de 2003) determinó que la Mesa de la PACE debía considerar el poder enviar una misión preelectoral a Armenia un mes antes de las elecciones parlamentarias. Para mayor información véase: PACE, *Ad Hoc Committee for the Observation of the Presidential Elections in Armenia Second Round (5 March 2003)*, Doc. 9742, Addendum 31 March 2003, § 28.

<sup>3367</sup> Le Congrès, *Résolution 306 (2010) Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, 18 juin 2010, Annexe I: Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation du Congrès, Préparation des missions, § 1.

En el caso de la OSCE, y en base al acuerdo de cooperación de 1997 entre la ODIHR y la OSCE-PA, la NAM se inicia tras la consulta de ambas instituciones<sup>3368</sup>. En este sentido, se escogen y se nombran a representantes de la OSCE-PA (parlamentarios) para que participen en esta misión. Una vez redactado el informe de esta misión, éste se transmite al Consejo permanente y circula entre los Estados de la OSCE antes de su publicación<sup>3369</sup>.

En el marco de la UE, será la División de democracia y observación electoral la que dirija la ExM, que estará compuesta, además de por representantes de dicha división, por representantes del SEAE divididos por zonas geográficas y del servicio de Instrumentos de Política Exterior<sup>3370</sup> asistidos en principio por tres expertos (en logística, en elecciones y en seguridad)<sup>3371</sup>. El informe de la ExM será de uso interno y no se hará público<sup>3372</sup>. Sin embargo, un resumen ejecutivo se compartirá con los Estados miembros y el PE. En el caso de las MOEs desarrolladas por el PE, hay que recalcar que éste no despliega una ExM en los Estados miembros de la OSCE y por ello tomará en consideración la información de la ExM desplegada por la OSCE.

En la OEA, una vez tomada la decisión de efectuar una OE, se despliega una Misión de avanzada, con un carácter marcadamente logístico, en la que se identifican los lugares donde se instalarán las oficinas, el alojamiento de los observadores electorales y se fijarán las necesidades logísticas y presupuestarias de la MOE. Posteriormente una misión preliminar llamada de visita previa, con un carácter técnico-electoral, tendrá como objetivo instalar la MOE. Es el Jefe de Misión adjunto quien redacta este informe y lo presenta al Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (en adelante, DECO) para su aprobación. Dicho informe no es un documento público, sino de uso interno.

Por último, al igual que el resto de OIGs, antes de efectuar su OE, UNASUR despliega Misiones de avanzada caracterizadas por su carácter técnico.

2. La MOE es la manera más frecuente y completa utilizada por las diferentes OIGs para llevar a cabo la OE, ya que ésta analiza el ciclo electoral en su integralidad (antes, durante y después de los comicios), de ahí que se considere una misión integral, y suele estar compuesta por un equipo central y un conjunto de OCP y de observadores de largo plazo (en adelante, OLP).

---

<sup>3368</sup> OSCE, Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Copenhagen, 2nd September 1997, p.1

<sup>3369</sup> OSCE, *Common responsibility- Commitments and implementation: Report submitted to the OSCE ministerial council in response to MC Decision n°17/05 on strengthening the effectiveness of OSCE*, Warsaw, 10 November 2006.

<sup>3370</sup> Es un Departamento de la Comisión Europea llamado FPI en inglés (Service for Foreign Policy Instruments).

<sup>3371</sup> Es un proveedor de servicios el que propondrá a estos expertos y les contratará por medio de un contrato marco con un presupuesto máximo de 300.000 euros. Para cada misión se redactan unas Condiciones de Referencia (Terms of Reference, por su terminología inglesa - ToR) que se adapta a la situación específica política y geográfica de cada país. La Misión exploratoria además de recomendar la estructura y el tamaño de la MOE, asesora sobre el presupuesto provisional, basándose en estimaciones de costos, el tamaño del país, el número de electores, los colegios electorales y la complejidad del proceso electoral.

<sup>3372</sup> Handbook for EU EOM, op. cit., p. 132.

3. También puede desplegarse lo que se conoce como una Misión de Observación Electoral Limitada con el objetivo de observar los procesos electorales de manera exhaustiva. Esta misión cuenta con un equipo de expertos ubicados en la capital y con OLP desplegados por todo el país, y aunque sigue el mismo patrón que una MOE, se caracteriza porque no cuenta con OCP, puesto que no lleva a cabo una observación sistemática completa de los procedimientos el día de la jornada electoral.

El motivo principal por el que esta misión no cuenta con OCP se justifica por dos razones: en primer lugar, las OIGs consideran que el voto en el Estado anfitrión no implica una dificultad particular como para desplegar dichos observadores; y en segundo lugar, la ExM puede concluir que, a pesar de no darse las condiciones para un proceso electoral genuino, el despliegue de OCP no aportaría un valor añadido habida cuenta de la voluntad del Estado anfitrión para participar en un diálogo posterior a los comicios sobre las recomendaciones para mejorar las elecciones<sup>3373</sup>. Azerbaiyán<sup>3374</sup>, México<sup>3375</sup> y Mongolia<sup>3376</sup> son algunos ejemplos de países donde la OSCE y la UE han desplegado este tipo de misiones.

4. También cabe desplegar una Misión de Evaluación Electoral (en adelante, EAM). Este tipo de misiones son utilizadas por la OSCE, por la PACE o la UE. Como regla general, las EAMs tienen la misma base legal y metodológica que las MOEs, con la salvedad de su nivel reducido de cobertura nacional.

En el ámbito de la OSCE, esta misión tiene por finalidad observar sólo aquellos aspectos concretos identificados previamente en la NAM<sup>3377</sup> a la luz de los estándares internacionales. *A sensu contrario*, esta misión no tiene por finalidad evaluar todo el proceso electoral en su conjunto de manera exhaustiva, ni tan siquiera si las elecciones cumplen o no los compromisos de la OSCE o los estándares internacionales o incluso la legislación nacional. Su informe final proporciona una serie de recomendaciones para mejorar el proceso electoral en determinados aspectos concretos. Compuestas únicamente por seis (aproximadamente) expertos o analistas, estas misiones se despliegan en aquellos Estados donde se considera que no es necesario el envío de OLP ni OCP, y donde existe una confianza general en la integridad de los comicios y en la forma en la que estos se administran<sup>3378</sup>.

---

<sup>3373</sup> OSCE Election Handbook, op. cit., p.30.

<sup>3374</sup> OSCE/ODIHR, *Partial Repeat Parliamentary Elections, 13 Mayo 2006, Limited Election Observation Mission*, Annex to the Final report on the 6 November 2005, Parliamentary elections, 23 juin 2006.

<sup>3375</sup> European Union, *EU EOM, Mexico, Presidential and Parliamentary Elections (2 July 2006)*, 23 November 2006.

<sup>3376</sup> OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Presidential Election (26 June and 7 July 2017) Mongolia, Final Report*, 27 October 2017.

<sup>3377</sup> *Election Observation Handbook* (6<sup>th</sup> Edition), op. cit., p. 31.

<sup>3378</sup> A título de ejemplo destacamos las Elecciones Generales de 8 de marzo de 2008 en España<sup>3378</sup>. Véase: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Informe de la Misión de Evaluación de Elecciones de la OSCE/OIDDH, Elecciones Generales (9 de marzo de 2008)*, 28 de agosto de 2008.

La PACE también desarrolla este tipo de OE. Bajo la forma de un Comité *ad hoc* creado con este propósito, estas MOEs se componen de seis miembros (nunca menos de tres miembros)<sup>3379</sup> para garantizar un equilibrio político y geográfico mínimo. El Presidente del Comité *ad hoc* será nombrado por la Mesa de la PACE. El Comité *ad hoc* informará de sus conclusiones mediante un memorándum tal y como sucedió en sendos referéndums constitucionales celebrados en Azerbaiyán en 2009<sup>3380</sup> (en el que se buscaba la aprobación de una serie de enmiendas a la constitución en forma de 29 preguntas a las que los votantes podían responder sí o no) y en 2016<sup>3381</sup>, y en el referéndum celebrado en 2018<sup>3382</sup> en la antigua República yugoslava de Macedonia<sup>3383</sup>, tras el acuerdo final firmado por ésta y Grecia el 17 de junio de 2018. Esta EAM no realizará ninguna misión preelectoral.

Desde 2008, la UE también ha desarrollado EAMs en aquellos países en los que por motivos de seguridad no se puede llevar a cabo un despliegue a gran escala. En general, se considera que las EAMs tienen una metodología similar a las MOEs con la excepción de su nivel reducido de cobertura nacional.

5. Compuesta únicamente por un grupo reducido de expertos, la Misión de expertos electorales es una misión en la que existen circunstancias únicas, ya estén relacionadas con cuestiones de seguridad, políticas o bien restricciones presupuestarias, que hacen que el formato tradicional de una MOE no pueda aplicarse adecuadamente a las necesidades del Estado anfitrión.

6. Llamada “Election Assessments Teams”o incluso, en el marco de la OSCE, “equipo de expertos”<sup>3384</sup> o “Misión de apoyo electoral”, esta misión no aplica la metodología tradicional de la OE<sup>3385</sup> y se desarrolla en aquellos casos donde la observación a gran escala no está justificada o está desaconsejada<sup>3386</sup>. A pesar de que sus informes no suelen ser públicos (la OEA sí publica estos informes), estos se han divulgado en alguna ocasión mostrando sus resultados (o hallazgos) y sus recomendaciones para mejorar el proceso, tal y como sucedió en las elecciones presidenciales de celebradas en Zambia en 2008<sup>3387</sup>, en las elecciones generales celebradas en Irak en 2010<sup>3388</sup> o

---

<sup>3379</sup> PACE, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2018) 14 def, 4 June 2018, § 8.

<sup>3380</sup> PACE, *Progress report of the Bureau of the Assembly and of the Standing Committee (30 January-27 April 2009)*, Doc. 11865 Part II, 27 April 2009, pp. 4-8.

<sup>3381</sup> PACE, *Statement of the PACE assessment mission for the Constitutional referendum in Azerbaijan*, 2016.

<sup>3382</sup> PACE, “*PACE to observe the referendum in “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*”, Press Release, 25/09/2018.

<sup>3383</sup> En la actualidad, Macedonia del Norte.

<sup>3384</sup> Expert Team, en inglés o también “Election Support Team” en el caso de Afganistán.

<sup>3385</sup> *OSCE Handbook*, p. 32.

<sup>3386</sup> OSCE, *Report by OSCE Election Support Team to Afghanistan (15 September to 12 October 2004)*, § 3.

<sup>3387</sup> EU, *EU Election Expert Mission at the Republic of Zambia: Presidential By-election, Final Report, 30 October 2008*.

<sup>3388</sup> EEAS, *Cooperation between the European Union and Iraq, Joint Strategy Paper 2011 – 2013*, p. 18.

incluso las elecciones legislativas celebradas en Suazilandia en 2013<sup>3389</sup>, todas ellas observadas por la UE. La OEA suele desplegar este tipo de misiones en caso de restricciones presupuestarias, y éstas suelen concentrarse principalmente en observar la jornada electoral y algunos temas específicos relacionados. Esta misión se ajusta a las mismas normas en materia de independencia, objetividad y neutralidad que se aplican en las MOEs.

7. Las Misiones de acompañamiento han sido desarrolladas principalmente por UNASUR, y en menor medida por OEA. Aunque *prima facie* pueda considerarse que cumple con unas características similares a las de las MOE, este tipo de misiones adolecen de no ser independientes e imparciales, aspectos esenciales con los que cuentan las MOEs<sup>3390</sup>.

8. La Misión de presencia es un tipo de misión desarrollada exclusivamente en el marco de la PACE con motivo de la elección de sus miembros en los Estados miembros del CdE. Esta misión se despliega durante y/o inmediatamente antes de una elección sin que dé lugar a una observación o a una evaluación electoral propiamente dicha. En este tipo de observación, la Mesa de la PACE no crea un comité *ad hoc*, sino que simplemente decide las fechas de la misión. Estas misiones de presencia están compuestas por el relator del país del comité de seguimiento o del comité de asuntos políticos de la PACE y, en casos excepcionales, por uno de los miembros de la Mesa. Las conclusiones de estas misiones se presentan bajo la forma de una nota (memorándum) a la Mesa<sup>3391</sup>.

9. Destinada a evaluar la implementación de las recomendaciones de las MOEs, la Misión de seguimiento<sup>3392</sup> ha empezado a desarrollarse por ciertas OIGs (principalmente la UE, la OSCE y la OEA) aunque no de manera sistemática. Una excepción a este principio se encuentra en el Congreso donde este tipo de misión sí es automático, ya que se circunscribe dentro del diálogo post-electoral con las autoridades nacionales.

Dirigida por el Jefe de misión de la MOE, esta misión se compone de dos expertos, uno electoral y otro legal, acompañados por un Europarlamentario (en el caso de la UE) que visitarán los distintos interlocutores institucionales y las ONGs para, al término de la misión, presentar las conclusiones de ésta en una conferencia de prensa. Esta misión analiza técnicamente la ejecución de las recomendaciones de la MOE y, en general, sientan las bases para, sobre la base de las

---

<sup>3389</sup> EU, *Election Experts Mission (EEM) Swaziland, Primary and Secondary Elections (24 August – 20 September 2013), Final Report*.

<sup>3390</sup> Para mayor información véase: MCCONNEL, S, MCCOY, J., MCCARTHY, M, “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”, *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, Vol. 70, agosto 2015.

<sup>3391</sup> PACE, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2012) 85, 18 December 2012, § 29.c). La última versión de las líneas directrices para la observación de las elecciones por parte de la Asamblea parlamentaria de 4 de junio de 2018 (AS/Bur (2018) 14 def) ha suprimido la figura de las misiones de presencia.

<sup>3392</sup> También llamada Follow-up Mission por su terminología inglesa.

recomendaciones de la MOE, desarrollar un diálogo constructivo entre la OIG y los diferentes actores nacionales (órganos electorales, legisladores, sociedad civil) con la finalidad de identificar las necesidades tanto en materia de cooperación como de asistencia electoral del Estado anfitrión, y mejorar así su proceso electoral.

En el marco de la UE, este nuevo enfoque de misiones apareció regulado por primera vez en el marco estratégico y plan de acción de la UE sobre Derechos Humanos y democracia<sup>3393</sup>, en el que se instaba a sistematizar los informes de las MOEs y a velar porque se aplicasen de manera efectiva las recomendaciones electorales de la UE y de otras OIGs<sup>3394</sup>. Dejando de lado las tres experiencias piloto de este tipo de misiones realizadas por la UE (Bolivia, Malawi<sup>3395</sup> y Mozambique<sup>3396</sup>), la UE dispone de un archivo<sup>3397</sup> con las 21 misiones realizadas hasta la fecha<sup>3398</sup>.

En el marco de la OSCE, fue en el año 1999 cuando los Estados miembros se comprometieron a dar un “pronto seguimiento a las evaluaciones y recomendaciones de la ODIHR sobre asuntos electorales”<sup>3399</sup>. Este compromiso es la base sobre la que se fundamentan estas misiones de seguimiento en dicha organización, misiones que se han generalizado cada vez más. Terminada esta misión, el Estado anfitrión presentará ante el Consejo Permanente de la OSCE un informe de respuesta a las recomendaciones en el que de manera motivada explicará el motivo de la aceptación, objeción o toma en consideración parcial de cada una de las recomendaciones y presentará las medidas que haya adoptado o se vayan a adoptar para la aplicación de las recomendaciones.

En el marco de la OEA, el seguimiento de las recomendaciones ha adquirido una importancia particular. De hecho, la OEA ha desarrollado mecanismos para acompañar a los organismos electorales a lo largo del ciclo electoral.

#### 1.4 Establecimiento de una MOE

Son varios los motivos por los que las OIGs deciden observar un proceso electoral concreto. Al efecto disuasorio de las MOEs, provocado por su anhelo constante de reducir el nivel de fraude, así como cualquier atisbo de intimidación y todas aquellas prácticas irregulares que empañan el proceso electoral, hay que añadir un elemento objetivo cuya finalidad no es otra que reforzar la transparencia del proceso electoral, aumentando así la confianza del electorado en el sistema.

---

<sup>3393</sup> Consejo de la Unión Europea, *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 25 de junio de 2012, Ref: 11855/12.

<sup>3394</sup> Ibid. § 6d) Anexo III.

<sup>3395</sup> European Union, *Election Follow-up Mission to Malawi*, 2013.

<sup>3396</sup> European Union, *Election Follow-up Mission to Mozambique*, 2013.

<sup>3397</sup> Véase : European Union External Action, “Election Follow-Up Missions Archive”.

<sup>3398</sup> Con fecha de 29 de febrero de 2020.

<sup>3399</sup> OSCE, *Declaración de la cumbre de Estambul*, 1999, § 26.

Percibidas como instrumentos imparciales, rigurosos y profesionales ofrecidas por las OIGs, la presencia de MOEs en el Estado anfitrión contribuye a que los diferentes actores del proceso electoral se esfuercen por aceptar los resultados electorales de la contienda. Es una herramienta muy efectiva para “movilizar a la sociedad civil y a las fuerzas de oposición” contra los fraudes electorales, “desestabilizando así los regímenes políticos”<sup>3400</sup>. Podría incluso pensarse que tienen un efecto preventivo, en la medida en que, en ocasiones, sirven para reducir cualquier atisbo de violencia o tensión en el Estado anfitrión<sup>3401</sup>, ayudando a fortalecer el respeto por los derechos humanos y a legitimar aquellas autoridades surgidas de un proceso electoral.

Por lo que hace a la decisión de observar una elección y procedimiento, en el caso de la UE, la División de Democracia y Observación Electoral del SEAE, tras consultar con las unidades geográficas de la Comisión, los Jefes de Delegación de la UE y la Unidad correspondiente del PE, elabora dos listas de países cuyas elecciones pueden ser objeto de OE: una lista preliminar de países, cuyas elecciones se consideran prioritarias para ser observadas, y una lista de reserva, que contiene países cuyas elecciones podrían ser observadas en caso de que alguna de las elecciones incluidas en la lista preliminar no pudiesen finalmente observarse por algún motivo en concreto (falta de invitación, no celebración de elecciones u otra). Ambas listas se revisan continuamente teniendo en cuenta tanto el valor añadido del establecimiento de una MOE, las prioridades políticas de la UE y el presupuesto disponible. Es importante aclarar que el hecho de que la UE decida observar unos comicios concretos no significa que el proceso electoral de dicho Estado deba considerarse como problemático. *A sensu contrario*, la decisión de no observar unos comicios no debe entenderse tampoco como un desinterés por parte de la UE en dicha elección ni presuponen una legitimación de los resultados.

Tras consultar esta lista con el PE, el SEAE la comparte con los Estados miembros de la UE en el Comité Político y de Seguridad<sup>3402</sup> del Consejo de la UE. Finalmente será el/la Alto/-a Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad y Vicepresidente/-a de la Comisión (en adelante, AR/VP) quien decida sobre el listado final de países prioritarios<sup>3403</sup> teniendo en cuenta unos criterios, tales como la recepción formal de una invitación dirigida a la

---

<sup>3400</sup> MARCHESANO, F., *Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR*, op. cit., p. 265.

<sup>3401</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (5 July 2006)*, Doc. 11015, 7 September 2006, §§§ 7, 29, 35. Los casos de violencia e intimidación durante la primera mitad de la campaña electoral de las elecciones parlamentarias en “la Antigua República Yugoslava de Macedonia”, así como casos aislados de graves irregularidades durante la jornada electoral afectaron al proceso democrático. Sin embargo, las protestas de la comunidad internacional a través de sus MOEs ayudaron a apaciguar la situación.

<sup>3402</sup> Compuesto por los embajadores de los Estados miembros con base en Bruselas, este comité es responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Contribuye a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo. Para mayor información véase: *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202/13 (7 junio de 2016), art. 38 versión consolidada del Tratado de la Unión Europea.

<sup>3403</sup> La UE clasifica como prioritarios aquellos países con elecciones presidenciales y/o parlamentarias. Las elecciones locales y los referéndums también pueden observarse siempre que dichas elecciones coincidan con otra elección que la UE ya esté observando. En caso de producirse elecciones anticipadas, el/la AR/VP decide si se despliega o no una MOE mediante un procedimiento *ad hoc* con la participación de los Estados miembros y del PE (en adelante, PE).



UE para observar el proceso electoral, el grado de vinculación de la UE con el país en cuestión, que la OE del proceso democrático contribuya a unas mejores elecciones, que la MOE ayude a promover iniciativas en materia de democratización, gestión de crisis y construcción de la paz y, finalmente, que la UE apoye con su OE un proceso político importante o una transición democrática<sup>3404</sup>.

Sobre la base de las recomendaciones de la Misión exploratoria, será el/la AR/VP quien tomará la decisión de desplegar una MOE. Decidido el envío de una MOE, la UE firma un Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) con las autoridades del Estado anfitrión, que fijará las obligaciones de ambas partes, el mandato y los objetivos de la MOE. En relación con las obligaciones contraídas, el país anfitrión debe garantizar la seguridad de toda la MOE y su acceso sin restricciones a todos los actores del proceso electoral. Por su parte, la MOE se compromete a respetar las leyes del país y a no interferir en el proceso electoral. Cabe mencionar que, una vez desplegada la MOE, ésta es independiente de cualquier institución de la UE o de cualquier Estado miembro. Y este carácter independiente se pone de manifiesto en los informes electorales de la UE por medio de una cláusula de exoneración de toda responsabilidad<sup>3405</sup>. Sorprende sin embargo este *modus operandi* de la UE con los informes electorales, ya que estos son documentos estrictamente técnicos, no políticos. Cuesta entender los motivos por los que la UE no asume tales informes como propios, a pesar, sin embargo, de supervisar y corregir el informe preliminar y el informe final, y de estar en contacto permanente durante toda la MOE con los observadores del equipo central.

Sin embargo, en la UE distinguimos también la OE realizada por el PE, caracterizada por ser una OE política y no técnica. Tras la Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (de 11 de abril de 2000), y de acuerdo con lo sugerido por una Resolución del PE de 15 de marzo de 2001 sobre dicha comunicación<sup>3406</sup>, la Conferencia de Presidentes del PE<sup>3407</sup> creó (el 8 de noviembre de 2001) un Grupo de Coordinación Electoral encargado de examinar todas “las cuestiones relacionadas con la programación, planificación, evaluación y seguimiento de las misiones de observación del PE, garantizando una cooperación adecuada con el Consejo y la Comisión y la coordinación con las organizaciones internacionales

---

<sup>3404</sup> European Union, *Handbook for European Union Election observation*, (3<sup>rd</sup> edition), Election Observation and Democratic Support (EODS), Brussels, 2016, p. 122.

<sup>3405</sup> “Las misiones de observación electoral de la Unión Europea son independientes de las instituciones de la Unión. La información y las opiniones presentadas en este informe pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea. Ni las instituciones ni los organismos de la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo”.

<sup>3406</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 343/270, Resolución del PE sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137(COS)), 5 de diciembre de 2001, § 11.

<sup>3407</sup> La Conferencia de Presidentes está compuesta por el Presidente del PE y los presidentes de los grupos políticos. Para más información sobre su composición y funciones véase: *Reglamento interno del Parlamento Europeo*, 9ª legislatura, diciembre 2019, arts. 26 y 27.

competentes”<sup>3408</sup>. Posteriormente, el 16 de mayo de 2012, dicho grupo pasó a llamarse “Grupo de apoyo a la Democracia y coordinación Electoral” (DEG por sus siglas en inglés) debido al cambio tanto de su mandato como de su composición<sup>3409</sup>.

Las actividades de observación electoral del PE se rigen por la Decisión de la Conferencia de Presidentes de 2012<sup>3410</sup>, que fijó los criterios y el procedimiento que deben seguir las delegaciones de OE del PE. Sobre la base del calendario anual de posibles elecciones a observar y de las solicitudes presentadas semestralmente por el DEG, será la Conferencia de Presidentes la que autorice el despliegue de las delegaciones de OE del PE<sup>3411</sup>, tomando en consideración unos criterios tales como: que las elecciones o los referéndums a observar se celebren para establecer, restaurar o consolidar la democracia; que la UE o el PE haya recibido una invitación formal para desplegar una MOE; que se cumplan unos requisitos mínimos democráticos (sufragio universal, libertad de expresión, libertad de movimiento y acceso a los medios de comunicación); o que se den en el país las condiciones de seguridad necesarias para poder desplegar una delegación parlamentaria<sup>3412</sup>. Por cuanto se refiere al procedimiento, el DEG prepara un programa semestral de OE, que someterá a la Conferencia de Presidentes, y que tiene en consideración un número indicativo de 5 países por semestre (o 10 países por año) con la posibilidad de añadir 2 países más en casos excepcionales<sup>3413</sup>. La delegación del PE se desplegará al Estado anfitrión durante 5 días. En el marco del CdE, será la Mesa de la PACE quien tome la decisión de efectuar o no una MOE, y en caso de ser así, autorizará igualmente el despliegue de una misión preelectoral. La MOE tendrá lugar aproximadamente un mes antes de la jornada electoral y estará compuesta por 5 miembros (un representante por cada uno de los grupos políticos representados en la PACE) y por el/los relator(-es) en el caso de un país sometido a un procedimiento de seguimiento o a post-seguimiento. Baste decir que este/-os relator/-es es/son miembro(s) *ex officio* de la misión preelectoral y no está(n) incluido(s) en la cuota de distribución por grupo político. Es importante

---

<sup>3408</sup> Ibid., § 12.

<sup>3409</sup> El Grupo de Coordinación Electoral estaba integrado por 9 miembros (3 representantes de la Comisión de Desarrollo, 3 representantes de la Comisión de Asuntos Exteriores, 1 representante de la Conferencia de Presidentes de Delegación y 2 representantes de la delegación del PE en la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE) y estaba copresidido por los dos presidentes de las comisiones de Desarrollo y de asuntos exteriores. Para mayor información véase: PE 349.329/CPG/DEF, European Parliament, *Decision of the Conference of Presidents of 12 May 2005*. Tras la ampliación del mandato y el cambio de su composición y nombre (Grupo de apoyo a la Democracia y coordinación Electoral) pasó a estar compuesto por 15 miembros (representantes de la Comisión de Asuntos Exteriores, la Comisión de Desarrollo y las asambleas interparlamentarias) y a estar copresidido por los presidentes de la Comisión de Asuntos Exteriores y de la Comisión de Desarrollo, que junto con el Presidente de la Conferencia de Presidentes de Delegación también pasaban a ser miembros del Grupo. Además, el vicepresidente responsable de la Red de Derechos Humanos y Democracia y Sajarov así como el Presidente de la Subcomisión de Derechos Humanos también son miembros permanentes *ex officio* del Grupo. Para mayor información véase: European Parliament, *Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations - Decision of the Conference of Presidents*, 2009(PE422.562/CPG).

<sup>3410</sup> European Parliament, “Decision of the Conference of Presidents”, *Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*, PE 422.562/CPG, 13 September 2012.

<sup>3411</sup> Página web del PE: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election\\_observation/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/default_en.htm)

<sup>3412</sup> European Parliament, *Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations...*, op. cit., art. 9.

<sup>3413</sup> Ibid. art. 8.

destacar que es la Mesa la que decide enviar una misión postelectoral (de seguimiento) al Estado en cuestión siempre que el contexto así lo requiera, por ejemplo, en caso de que se impugnen los resultados electorales, en caso de que las elecciones adolezcan de irregularidades, o en caso de crisis política o institucional postelectoral. La composición de la misión postelectoral será similar a la de la misión preelectoral.

En el marco de la OSCE, y gracias al Documento de Copenhague de 1990, los Estados miembros de la OSCE tienen el compromiso político de invitar a la ODIHR a observar sus procesos electorales. Posteriormente, la Cumbre de Budapest de 1994 encargó a la ODIHR que estableciera un "calendario continuo que informara de las diferentes elecciones en cada uno de los Estados miembros"<sup>3414</sup>. Debido al elevado número de elecciones que pueden desarrollarse en un mismo año, la ODIHR debe priorizar aquellas elecciones que desea observar, teniendo en cuenta los recursos existentes y el interés político y de una perspectiva de Derechos Humanos.

En el ámbito de la OSCE, la llamada NAM prepara una ExM, cuyo informe final recomienda, o no, el despliegue de una MOE. Tras recibir la invitación formal del Estado anfitrión para poder observar los comicios, la ODIHR informa a todos los Estados miembros del envío de la MOE siguiendo el formato indicado en el NAM<sup>3415</sup>.

En el caso de la OEA, y debido a que ninguno de los instrumentos jurídicos del sistema interamericano prevé que los Estados miembros estén obligados a invitar de manera sistemática a la OEA a observar sus respectivos procesos electorales, la OEA sólo podrá desplegar MOEs previa petición del Estado miembro. Esta situación no hace más que consagrar el principio de no intervención. En este sentido, será el DECO de la Secretaría de Asuntos políticos de la OEA quien tome la decisión de aceptar o no, las solicitudes enviadas por los diferentes Estados americanos para el despliegue de una MOE de la OEA. El tamaño y formato de dichas MOE dependerá del presupuesto de la organización y/o de los fondos recibidos por los Estados donantes para cada misión.

El Secretario General de la OEA acuerda la solicitud de OE sin la aprobación previa de un organismo de la OEA, e informa al Consejo Permanente de todas las solicitudes recibidas de los diferentes Estados. Por su parte, este Consejo Permanente autoriza la financiación de una MOE concreta utilizando el presupuesto de la Unidad de Promoción de la Democracia. Posteriormente la OEA negocia y firma un acuerdo formal con el Estado anfitrión en el que se definen los "privilegios e inmunidades de los observadores de la OEA". Se realizan los preparativos de la MOE y finalmente el SG presenta el informe final al Consejo permanente.

---

<sup>3414</sup> CSCE, *Budapest Document 1994: Towards a genuine partnership in a new era*, 21 December 1994, § 12.

<sup>3415</sup> Los formatos de las MOEs desplegadas en la OSCE son los siguientes: a) *MOE convencional*, compuesta por un equipo central y observadores de largo y corto plazo; b) *MOE limitada*, compuesta por un equipo central y por OLP; c) *Misión de evaluación electoral* compuesta por un grupo reducido de expertos que suele desplegarse normalmente a democracias consolidadas.

Las misiones electorales desempeñadas por UNASUR no deben entenderse como MOEs propiamente dichas, sino más bien como Misiones de Acompañamiento Electoral (en adelante, MAEs), porque como su propio nombre indica, los observadores acompañan a las autoridades nacionales durante el proceso electoral. Para que UNASUR pueda llevar a cabo una MAE es necesaria la previa invitación del Estado que organiza el proceso electoral<sup>3416</sup> y el acuerdo de su autoridad electoral. A través de la Presidencia Pro Tempore del Consejo Electoral, las autoridades electorales del Estado solicitante tramitarán todo aquello relacionado con el alcance, la integración y la cobertura de la MAE. Es el Consejo de Ministros de relaciones exteriores de UNASUR quien aprueba la MAE de UNASUR para la observación y el acompañamiento del proceso electoral en el Estado americano solicitante. Una vez aceptada tal MAE, se firma un convenio<sup>3417</sup> para el establecimiento de las condiciones y el despliegue de la MAE; se definen la composición, el número de miembros, las inmunidades y los privilegios; y se lleva finalmente a cabo teniendo en cuenta los cronogramas electorales acordados en un plan de actividades.

## 1.5 Factores que determinan el despliegue de una MOE

Existen una serie de circunstancias, ya sean internas a la propia OIG o bien externas, que determinan que una OIG decida finalmente desarrollar una MOE.

### 1.5.1 Factores Internos a la OIG

#### 1.5.1.1 Mandato y alcance

En primer lugar, es importante analizar el mandato del que dispone cada OIG para determinar si ésta está habilitada para observar los procesos electorales.

El mandato de la OSCE para observar las elecciones deriva del Párrafo 8 del Documento de Copenhague de 1990 según el cual los Estados “permitirán a observadores de otros Estados participantes de la CSCE [...] observar el curso de sus procesos electorales nacionales”. Dicho mandato, fue posteriormente confirmado por una serie de instrumentos de carácter político tales como la Carta de París para una nueva Europa de 1990<sup>3418</sup>, el documento de la cuarta reunión del Consejo de Ministros de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) celebrada en Roma en 1993<sup>3419</sup>, la Declaración de la Cumbre de Budapest de 1994<sup>3420</sup>, la Carta

---

<sup>3416</sup> Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, 11 de junio de 2012, arts. 6.5, 11.

<sup>3417</sup> UNASUR, *Anexo II, Criterios y normativas para la observación y acompañamiento electoral de UNASUR*, art. 5c); *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas*, op. cit., art. 12.

<sup>3418</sup> OSCE, *Carta de París para una nueva Europa*, París 1990, p. 5.

<sup>3419</sup> CSCE, Cuarta Reunión del Consejo, *Decisiones de la Reunión del Consejo en Roma*, 30 noviembre-1 diciembre 1993, § IV.4.

<sup>3420</sup> CSCE, *Documento de Budapest: hacia una autentica asociación en una nueva era*, 1994, VIII.12, p. 34.

sobre la seguridad europea<sup>3421</sup> y finalmente las decisiones del décimo cuarto Consejo ministerial de Bruselas de 2006<sup>3422</sup>.

Aunque la Carta de la OEA<sup>3423</sup> no contenga un mandato directo para que se lleven a cabo MOEs, sí que dispone un mandato específico para la promoción y la consolidación de la democracia representativa, entendida como uno de los principios fundamentales de la OEA. En este sentido, como las MOEs/OEA son uno de los instrumentos para consolidar la democracia, los mandatos contenidos en dicha Carta limitan la actuación de las MOEs/OEA. Fue la Carta Democrática Interamericana la que recogió las MOEs para llevar a cabo el fortalecimiento democrático en el hemisferio<sup>3424</sup>.

En segundo lugar, cada OIG aplica su propio mandato y sus características propias a la hora de determinar el ámbito de aplicación de la OE. Conviene destacar que, si bien la OE de los diferentes procesos electorales efectuada por la OSCE/ODIHR se realiza únicamente en sus Estados miembros<sup>3425</sup>, la OE desarrollada por la UE se despliega en cualquier Estado<sup>3426</sup>, principalmente en terceros Estados<sup>3427</sup>. A diferencia de otras OIGs (OSCE, OEA, CdE), la UE desempeña sus actividades de OE fuera de su jurisdicción, y no aplica estándares europeos "internos". La evaluación de la MOE/UE se basa en la normativa internacional de derechos humanos ratificada por el Estado anfitrión. En el caso de la OE desarrollada por el PE, la MOE se desplegará sólo en aquellos Estados donde exista una MOE integral (de largo plazo)<sup>3428</sup>, y en cualquier caso las actividades de la delegación parlamentaria se coordinarán siempre con la MOE de la UE<sup>3429</sup>. Es importante aclarar que para el despliegue de MOEs en países europeos la UE coordina sus actividades de OE con la OSCE.

Sorprendentemente no fue en Europa, sino en el continente americano, donde la PACE observó su primer proceso electoral. Así, en su 14ª reunión en 1989, durante el debate sobre la vuelta de la democracia en Chile<sup>3430</sup>, la PACE decidió establecer un comité *ad hoc* para observar las elecciones chilenas de 14 de diciembre de 1989 con la finalidad de verificar la regularidad de las operaciones

<sup>3421</sup> OSCE, *Carta sobre la Seguridad Europea, Cumbre de Estambul*, noviembre de 1999, § 25.

<sup>3422</sup> OSCE, *Decision No. 19/06, Strengthening the effectiveness of the OSCE* (MC.DEC/19/06 of 5 December 2006), Section 2, § 10, p. 61.

<sup>3423</sup> La Carta de la OEA se firmó en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948.

<sup>3424</sup> Para mayor información véase: "La democracia y las misiones de observación electoral", Capítulo V, *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001.

<sup>3425</sup> A título excepcional, la OSCE observó las elecciones en Túnez.

<sup>3426</sup> European Parliament, *Democracy Support and Election Coordination Group ...*, op. cit., art. 7; European Parliament, *Implementing provisions governing election observation ...*, op. cit., art. 7.

<sup>3427</sup> La UE no despliega MOEs en sus Estados miembros. Como la OSCE despliega MOEs en los Estados europeos, la UE coordina con la OSCE el unirse a algunas de estas misiones.

<sup>3428</sup> *Ibid.*, arts. 9 y 12.

<sup>3429</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>3430</sup> PACE, *East-West co-operation at the close of the twentieth century (General policy of the Council of Europe)*, 25 September 1989. La PACE adoptó la Recomendación 1112(1989) por la que afirmaba "su disposición a apoyar los esfuerzos desarrollados en otras regiones del mundo para promover la democracia y los derechos humanos" (§ 30°).

electorales y sancionar la transición de Chile hacia un régimen democrático<sup>3431</sup>. La experiencia ganada en esta MOE así como la buena acogida que tuvo, no sólo por parte de la población en general, sino también por los líderes chilenos y por los medios de comunicación, contribuyó positivamente a que la PACE introdujera la supervisión electoral como un mecanismo de cooperación y evaluación del cumplimiento de los criterios necesarios para unas elecciones democráticas en aquellos Estados que solicitaban el estatuto de invitado especial en la PACE o su adhesión al CdE<sup>3432</sup>. Aunque la OE desempeñada por el CdE se desarrolla principalmente en sus Estados miembros, esta situación ha ido modificándose paulatinamente y ampliándose a otros terceros Estados de África del norte, oriente medio y Asia central gracias a las alianzas estratégicas desarrolladas a través de su política de vecindad con aquellos Estados con los que el CdE mantiene relaciones<sup>3433</sup>. Esta premisa se aplica a la OE desarrollada tanto por la PACE<sup>3434</sup> como por el Congreso<sup>3435</sup>. Una situación similar le ha sucedido a la OEA, que también ha desarrollado MOE en terceros Estados<sup>3436</sup>. Por su parte, y a pesar del constante deseo de UNASUR de extender su asistencia en materia electoral a países africanos, la OE se ha limitado únicamente a sus Estados miembros.

---

<sup>3431</sup> PACE, Orden 449 (1989) *sobre la vuelta de la democracia en Chile*, Doc. 6128 de 22 de septiembre de 1989.

<sup>3432</sup> HALLER, B., “Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, *Human Rights Law Journal* · HRLJ, Vol 26, No.5-8, N.P. Engel · Kehl am Rhein · Arlington, 2005.

<sup>3433</sup> Varias han sido las ocasiones en las que la PACE ha observado elecciones fuera de su frontera natural. Por un lado, los Estados que gozan actualmente del estatuto de socio por la democracia acogieron delegaciones de OE de la PACE. Éste fue el caso de Marruecos en las elecciones parlamentarias de 2011, del Consejo Nacional Palestino que recibió observadores de la PACE en tres ocasiones (en 1996, 2005 y 2006), a pesar de recibir el estatuto de socio por la democracia en 2011, y de Kirguistán que recibió una delegación de la PACE tres años antes de obtener el estatuto de socio para la democracia. El hecho de que la PACE se interesara por estos países antes incluso de haber establecido un marco legal de cooperación con dichos países no hace más que ahondar en su intención de propagar sus valores más allá de sus fronteras contribuyendo así el CdE “a la estabilidad y a la paz de sus Estados miembros y de sus socios externos”. Kazajstán y Túnez son igualmente países objeto de OE por la PACE. Por otro lado, México es otro país cuyas elecciones legislativas y parlamentarias fueron observadas por una delegación de la PACE en 2006 y puede presumir de que sus elecciones federales fueron “las mejores elecciones jamás observadas por la PACE”. Para más información véase: PACE, *Observation of the Parliamentary and Presidential elections in Mexico (2 July 2006)*, Doc. 11016, 15 September 2006, § 6; Council of Europe, External relations, “Policy of the Council of Europe towards neighbouring regions” website: <https://www.coe.int/en/web/der/policy-towards-neighbouring-regions>

<sup>3434</sup> Para mayor información véase: PACE, *Motion for a Resolution in favour of a decision to send Council of Europe observers to the elections scheduled to take place in Chile on 14 December 1989*, Doc. 6127, 22 September 1989; PACE, *Observation of the presidential election in Tunisia (23 November and 21 December 2014)*, Election observation report, Doc. 13672, 26 January 2015; PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Kazakhstan (20 March 2016)*, Doc. 14061, 12 May 2016; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Morocco (7 October 2016)*, Election observation report, Doc. 14201 rev, 30 November 2016.

<sup>3435</sup> Para mayor información véase: The Congress, *Information Memorandum on the observation of local elections in Israel (11 November 2008)*, CG/BUR(15)99, 16 January 2009; Le Congrès, *Elections municipales dans les territoires palestiniens (élections du 15 décembre 2005)*, CG/BUR (12) 100, 10 février 2006.

<sup>3436</sup> OAS, *Final report, Interregional Technical Cooperation Mission, Collaboration between the OAS and the AU, Presidential Election, Republic of Togo, 4 March 2010*, OEA/Ser.G, CP/doc.4509/10, 7 September 2010. La OEA y la UA llevan trabajando varios años en el fortalecimiento de la democracia en ambos continentes. Su colaboración se plasmó en un Memorandum de Entendimiento firmado en octubre de 2009 con el objetivo de promocionar la democracia y fortalecer las instituciones y procesos democráticos; la resolución de conflictos; la protección de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social y económico.

El alcance de la OE es un tercer elemento no menos importante que debe tenerse en cuenta la hora de analizar la OE desempeñada por las diferentes OIG.

Si bien en un principio el Documento de Copenhague de 1990 preveía la observación de procedimientos electorales nacionales<sup>3437</sup>, la Carta sobre la Seguridad Europea (1999) y el Consejo Ministerial de 2006 ampliaron el alcance de la OE otorgando a la ODIHR el mandato de observar las elecciones en todos los niveles<sup>3438</sup>. De esta manera, aunque en un principio la OSCE ha observado elecciones parlamentarias (legislativas) y presidenciales, tampoco ha dejado de lado ni los referéndums ni las elecciones locales y regionales.

En el marco del CdE, la PACE desarrolla OE de las elecciones de ámbito nacional, cubriendo tanto aquellas elecciones presidenciales como parlamentarias, así como los procesos referendarios. Por otro lado, es el Congreso el órgano político del CdE que desarrolla la OE de los comicios locales y regionales<sup>3439</sup>.

La UE, la OEA y UNASUR han centrado su actividad de OE principalmente la observación de comicios de carácter nacional, esto es, las elecciones presidenciales y/o parlamentarias, así como los referéndums. Sin embargo, salvo situaciones de coyuntura política que justificaron su observación *ex professo*<sup>3440</sup>, estas OIGs han cubierto igualmente la OE de carácter regional o local siempre que las fechas de estos comicios coincidan con aquellas de las elecciones de carácter nacional<sup>3441</sup>.

#### 1.5.1.2 Dotación presupuestaria y de personal

En términos de personal y presupuestarios, el despliegue de una MOE implica un coste considerable para las distintas OIGs que deben hacer frente a las múltiples solicitudes de diferentes países para observar la credibilidad de sus procesos electorales. Este coste se sufraga

---

<sup>3437</sup> CSCE, *Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE*, § 8, p. 9.

<sup>3438</sup> OSCE, *Common Responsibility Commitments and Implementation -ODIHR Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE-*, Warsaw, 10 November 2006, p. 50; OSCE, Decisión nº 19/06 Fortalecimiento de la eficiencia de la OSCE, p. 60; Decimocuarta Reunión del Consejo Ministerial, 4 y 5 de diciembre de 2006, p. 64.

<sup>3439</sup> Le Congrès, *Résolution 306 (2010) Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, *op. cit.*, § 4.

<sup>3440</sup> Elecciones subnacionales en Bolivia de 2009 de marzo de 2015. Para mayor información véase: La Razón digital, “Misiones de OEA, UNASUR y organismos de Centroamérica observarán comicios en Bolivia”, 22 de marzo de 2015.

<sup>3441</sup> OEA, “Misión de Observación para las elecciones locales y legislativas en Haití (26 de octubre de 2015)” y “Segunda vuelta elecciones legislativas y elecciones locales (29 de enero de 2017)”, *Informe ante el Consejo Permanente, Misión de Observación Electoral – Haití*, Washington, 12 de septiembre de 2017; EU, *EU EOM Malawi-Triplicate elections: presidential, parliamentary and local Council*, May 2014; OEA, *Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones generales y regionales*, 2 de marzo en la rRública cooperativa de Guyana, 3 marzo 2020.

principalmente con el presupuesto ordinario de la OIG<sup>3442</sup>. Sin embargo, en numerosas ocasiones, y frente a la falta de recursos, algunas OIGs han solicitado a diferentes Estados miembros e incluso a terceros Estados una contribución voluntaria para que estos contribuyan a la financiación de la MOE. Si bien esto sucede en la OEA, la OSCE no acepta contribuciones voluntarias para sufragar el coste de sus MOEs, que se financian exclusivamente a través del presupuesto ordinario de la organización<sup>3443</sup>. Responsable de la dimensión operativa de la OE en la UE, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI, por sus siglas en inglés) financia por medio de una gestión directa las MOEs-UE que tienen un coste medio aproximado de 3.5 millones de €<sup>3444</sup>.

Es precisamente esta falta de recursos financieros la que ha empujado a que las OIGs establezcan una serie de prioridades a la hora de decidir cuál es el proceso electoral o referendario que desean observar y a idear estrategias para financiar tales actividades de observación. A nivel presupuestario existen particularidades de algunas OIGs que deben enunciarse.

Así, en 2001, la OSCE creó un Fondo de diversificación llamado “Fondo para mejorar la diversificación de las MOEs de la OSCE/ODIHR”<sup>3445</sup>, financiado íntegramente por contribuciones extrapresupuestarias con la única finalidad de equilibrar la composición geográfica de los miembros de las MOEs. Con este Fondo la OSCE intenta evitar que sólo sean los nacionales de los Estados ricos los que participen como observadores en dichas MOEs. Gracias a este Fondo la OSCE fomenta la participación en sus MOEs de “nacionales de todos sus Estados miembros, principalmente de los países del Cáucaso, de Asia central, así como del sureste y del este de Europa”<sup>3446</sup>. Por medio de este Fondo la OSCE se compromete a enviar a 4 observadores de largo y otros 20 de corto plazo en cada una de sus MOEs<sup>3447</sup>. De igual manera, la OSCE dispone de un Fondo de Sostenibilidad que tiene como objetivo reducir el número de observadores solicitados por la ODIHR y el número de observadores puestos a disposición por los Estados miembros, de

---

<sup>3442</sup> OSCE/ODIHR, *Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, Warsaw 10 November 2006, § 117; OSCE Handbook, p. 15; Véase igualmente: UNASUR, Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ANEXO I, art. 10; OSCE, Chairmanship Election Seminar, Vienna, 21-22 July 2008, Closing remarks, Ambassador Janez Lenarčič, p. 7.

<sup>3443</sup> OSCE/ODIHR, *Common Responsibility, op. cit.*, § 117; STROHAL Christian, Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained?, *OSCE Yearbook 2009*, 247-264, p. 260.

<sup>3444</sup> European Court of Auditors, *Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*, op. cit., § 18.

<sup>3445</sup> Terminología inglesa: “Fund for enhancing the diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions”.

<sup>3446</sup> Principalmente nacionales elegibles de los 17 siguientes Estados: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Uzbekistán, Serbia, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania. Para mayor información véase: OSCE, *Fund for Enhancing the Diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions* (1300536), HDIM.ODIHR/0432/12, 3 October 2012, p. 1.

<sup>3447</sup> *Ibid.*, p. 1.



tal manera que aumente la participación de observadores de Estados miembros, aunque los requisitos de elegibilidad varían según la MOE<sup>3448</sup>.

A pesar de su gran interés y debido a motivos presupuestarios, la UE no puede desarrollar OE en todos aquellos procesos electorales en los que es invitada. Es por este motivo por el que, a pesar de haber participado en la observación de las primeras o segundas elecciones legislativas de un país en fase de transición, la regla que finalmente adoptó fue la de evaluar caso por caso teniendo en cuenta la estrategia global, la importancia política, el potencial democrático de la elección y la importancia para la UE del país en cuestión<sup>3449</sup>. En principio la financiación de las elecciones debería correr a cargo del presupuesto nacional [que otorga la UE] y en caso de que éste no fuera suficiente, se tendría que cargar al presupuesto de cooperación, destinado a apoyar determinados programas. Ésta es la manera para la Comisión de vincular los acontecimientos políticos con el desarrollo sostenible, lo cual es acorde con los tratados europeos (art. 11 TUE y art. 177 TFUE) y con las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos con terceros países y en la legislación de la UE<sup>3450</sup>. En general, la OE se paga con los fondos asignados a los instrumentos de cooperación. Las MOEs/PE se llevan a cabo dentro del marco financiero establecido por la Mesa<sup>3451</sup>. Los dos órganos políticos del CdE (la PACE y el Congreso) financian sus MOEs con el presupuesto ordinario que dispone cada uno de ellos.

En la OEA, las MOEs se financian gracias a las contribuciones otorgadas por los países donantes<sup>3452</sup> que no siempre son Estados miembros de esta OIG<sup>3453</sup>. A modo de ejemplo, en 2016 el Departamento para la cooperación y observación electoral de la OEA recibió un montante de

---

<sup>3448</sup> OSCE/ODIHR Election Expert Database, “Who can be recruited as a funded long-term or short-term observer?”, *Frequently Asked Questions*, 26/06/2017.

<sup>3449</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM(2000) 191 final, Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, p. 21.

<sup>3450</sup> *Ibid.*, pp. 15, 16.

<sup>3451</sup> European Parliament, *Democracy Support and Election Coordination Group ...*, op. cit., art. 8.

<sup>3452</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral ...*, op. cit., p. 36.

<sup>3453</sup> A título de ejemplo, las MOEs desarrolladas en Haití por la OEA durante el período entre 2015 y 2017 pudieron llevarse a cabo gracias a la financiación de algunos de sus Estados miembros (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, México, Perú) junto con las contribuciones de otros terceros Estados como Corea del Sur, España, Filipinas, Francia, Italia, Kazajstán y Suiza. Véase: OEA, *Informe ante el Consejo Permanente, Misión de Observación Electoral – Haití Elecciones Generales*, Presentado por Juan Raúl Ferreira, 12 de septiembre de 2017, p. 19. De la misma manera, la MOE desarrollada en el marco de las elecciones presidenciales de la República del Salvador (3 de febrero de 2019) se financió con las contribuciones financieras de algunos Estados miembros (Bolivia, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México y Perú) y de Estados terceros (Francia, Holanda y Luxemburgo). Véase: OEA, *Misión de Observación Electoral, Elecciones Presidenciales República de El Salvador (3 de Febrero de 2019) Informe final*, p. 18. Sorprende constatar que un Estado como Kazajstán financie la MOE que participó en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Perú de 2016 (Véase: OEA, *Misión de Observación Electoral – Perú: Elecciones Generales y Segunda Elección Presidencial (10 de abril y 5 de junio de 2016)*, Informe ante el Consejo Permanente, 27 de julio de 2016, p. 10) y la MOE en las elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales en Honduras de 2017 (Véase: OEA, *Misión de Observación Electoral- Elecciones Generales Honduras (26 de noviembre de 2017), Informe final*, p. 34).

3.040.344 USD en concepto de contribuciones voluntarias para efectuar MOEs y de acompañamiento electoral<sup>3454</sup>.

## 1.5.2 Factores Externos

Existen igualmente una serie de factores externos a la OIG que determinan finalmente el despliegue o no de una MOE.

### 1.5.2.1 Seguridad

En primer lugar, la seguridad es un elemento concluyente. Al Estado anfitrión le corresponde asegurar la protección y la seguridad de todo el personal de una MOE, ya que sin tal protección dicho despliegue de la MOE quedará suspendido de manera inmediata *ab initio*. Sin embargo, en algunas ocasiones, y con la finalidad de ser testigo privilegiado de la situación existente en el país anfitrión, las OIGs pueden modificar el formato de sus misiones<sup>3455</sup> para desplegar un número muy reducido de observadores experimentados<sup>3456</sup> reduciendo de esta manera el riesgo de peligro. A modo de ejemplo, baste señalar el referéndum de 23 de marzo de 2003 sobre el proyecto de Constitución chechena y el proyecto de leyes electorales, para el que la PACE, tras una ExM conjunta<sup>3457</sup> (entre la OSCE y el CdE), emitiese un informe negativo desaconsejando enviar una MOE<sup>3458</sup>, y que determinó que el despliegue de una MOE tradicional con observadores de largo y corto plazo desplegados por todo el territorio antes del referéndum “no era posible”<sup>3459</sup>. Sin embargo, en su defecto, consideró la posibilidad de desplegar un equipo de expertos electorales alrededor de las fechas del referéndum para que siguieran el procedimiento electoral en la República de Chechenia y las condiciones de voto de los desplazados en la República de

---

<sup>3454</sup> OEA, *Memoria De Labores 2016 del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD)*, 2017, p. 30.

<sup>3455</sup> En lugar de desplegar una MOE completa, la OIG puede optar por desplegar un equipo de evaluación electoral o una Misión de expertos electorales. El equipo de evaluación se caracteriza porque no desempeña una observación sistemática en los colegios electorales durante la jornada electoral, sus informes no son públicos y está compuesto por un equipo central completo dirigido por un observador jefe. La misión de expertos está compuesta por un máximo de cuatro expertos que realizan la misma evaluación del proceso electoral que una MOE con la salvedad de que durante la jornada electoral no observan los comicios en colegios electorales. Sus resultados no son públicos.

<sup>3456</sup> EU, *European Union Election Observation Mission Pakistan (18 February 2008)*, *National and Provincial Elections*, 20 February 2008.

<sup>3457</sup> OSCE/ODIHR, Council of Europe, *Joint Assessment Mission, Referendum in the Chechen Republic, Russian Federation – 23 March 2003, Preliminary Statement*, 3 March 2003; PACE, *Résolution 1315 (2003) sur la Evaluation des perspectives de résolution politique du conflit en République tchétchène*, 29 de janvier de 2003; *Résolution 1323 (2003) sur La situation des droits de l'homme en République tchétchène*, 2 avril 2003.

<sup>3458</sup> PACE, *Progress report, Progress report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee (31 January-31 March 2003)*, Doc. 9740, 18 March 2003, Part I - Covering the period from 31 January to 10 March 2003, §§ 5, 8.

<sup>3459</sup> “The joint assessment mission finds that a standard OSCE/ODIHR observation mission with long-term observers to be deployed throughout the territory for four weeks prior to the referendum date and the additional deployment of a larger number of short-term observers around the referendum date is not possible”. Véase: OSCE/ODIHR- Council of Europe, *Joint Assessment Mission, Preliminary Statement, Referendum in the Chechen Republic, Russian Federation- 23 March 2003*, 3 March 2003, p. 4.

Ingush<sup>3460</sup>. Merece la pena destacar las directrices en materia de seguridad pública durante las elecciones redactadas por la OSCE<sup>3461</sup>, cuya finalidad no es otra que la de proporcionar unas pautas a los técnicos de seguridad de las MOEs durante el transcurso de una elección y orientaciones sobre cómo evaluar estos problemas durante la OE.

Debido a cuestiones de seguridad, la OSCE decidió no desplegar OCP en el referéndum constitucional de Kirguistán y “continuó el proceso como una Misión de Observación de Referéndum Limitada (LROM)”<sup>3462</sup> debido a los enfrentamientos violentos en el sur del país<sup>3463</sup>. Igualmente, en Bangladesh, la UE decidió suspender su MOE porque el 11 de enero de 2007 el presidente anuló las elecciones y declaró el Estado de excepción en el país<sup>3464</sup>, lo que llevó a la suspensión de las libertades fundamentales. Estas elecciones se celebraron finalmente en diciembre de 2008. Debido a estas mismas circunstancias de seguridad, la OSCE desplegó un equipo de apoyo electoral (Election Support Team, por sus siglas en inglés) y no una MOE integral en las elecciones presidenciales y municipales de Afganistán de 2009<sup>3465</sup>. Por los mismos motivos, la PACE decretó que no pudo observar los comicios en Osetia del norte o en Ingusetia por cuestiones de seguridad<sup>3466</sup>.

Según la DePOIE de 2005, la OE es una actividad discutible sobre todo en aquellos casos donde existan graves riesgos de seguridad o en los que los desplazamientos de los observadores estén limitados o existan otros factores que impidan el empleo de metodologías creíbles de OE<sup>3467</sup>.

### 1.5.2.2 Situación de los Derechos Humanos

En segundo lugar, existen ciertas condiciones mínimas democráticas inherentes a todo proceso electoral que deben concurrir en un Estado para que una OIG decida desplegar una MOE. Si no existe pluralismo político, si no se respetan los derechos y libertades fundamentales y si el Estado anfitrión carece de voluntad para implementar las recomendaciones señaladas en un informe electoral anterior, entonces las OIGs pueden decidir que no compensa desplegar una nueva

---

<sup>3460</sup> Ibidem.

<sup>3461</sup> OSCE/ODIHR, *Guidelines for Public Security Providers in Elections*, Warsaw, 2017.

<sup>3462</sup> OSCE, *Constitutional Referendum (27 June 2010) in Kyrgyz Republic, Limited Referendum Observation Mission Final Report*, 27 July 2010, p. 1.

<sup>3463</sup> Kyrgyzstan Inquiry Commission, *Report of the Independent International Commission of inquiry into the events in Southern Kyrgyzstan in June 2010*, §§ 242, 268, 270.

<sup>3464</sup> European Union Election Observation Mission, *People's Republic of Bangladesh Final Report Parliamentary Elections (29 December 2008)*, 24 March 2009, p. 9.

<sup>3465</sup> OSCE, *Election Support Team Final Report, Islamic Republic of Afghanistan Presidential and Provincial Council Elections (20 August 2009)*, 8 December 2009, p. 2.

<sup>3466</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Russia (19 December 1999)*, Doc. 8623, 24 January 2000, § 2.

<sup>3467</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones...*, op. cit., § 12.

MOE<sup>3468</sup>. Ésta fue una de las razones por las que la OSCE/PA decidió no observar las elecciones presidenciales en Rusia del 2004<sup>3469</sup>, decisión contraria a la tomada por la OSCE/ODIRH que criticó en su informe final todo el proceso electoral ruso en sí mismo al afirmar que “el proceso en general no reflejó adecuadamente los principios necesarios para una elección democrática saludable”<sup>3470</sup>.

Siguiendo su política de transparencia, la UE fijó claramente cuáles debían ser esas condiciones mínimas democráticas exigidas para poder desplegar una MOE, tales como: “que el sufragio sea universal; que los partidos políticos y los candidatos puedan hacer uso de sus derechos legítimos a participar en las elecciones; que se garantice la libertad de expresión, de movimiento y el derecho de reunión así como que todos los partidos políticos y candidatos en liza tengan acceso a los medios de comunicación”<sup>3471</sup>. Estos criterios justifican la conveniencia de la intervención de la UE por medio de una MOE. A mayor abundamiento, para continuar justificando la conveniencia del envío de una MOE a determinados Estados, la UE sopesó también otros factores importantes en su decisión, por ejemplo, que sean las primeras elecciones celebradas tras un período de conflicto u opresión y que las elecciones formen parte de un proceso de paz y un posible retorno de refugiados<sup>3472</sup>. Además, si la UE considera que no se reúnen las condiciones mínimas necesarias para la celebración de elecciones deberá evitar el envío de observadores para dar credibilidad a un proceso electoral amañado<sup>3473</sup>. Esto no hace sino que ratificar la DePOIE de 2005 según la cual “una organización no debe enviar una MOE a un país en condiciones que hagan probable que se interprete que su presencia otorga la legitimidad a un proceso electoral claramente no democrático” y recomienda que “formule declaraciones públicas en las que aseguren que su presencia no implica esa legitimidad”<sup>3474</sup>.

Por su parte el PE adoptó tales criterios, pero añadió dos requisitos adicionales, concretamente que las elecciones o referéndums tuviesen como finalidad establecer, restaurar o consolidar la democracia y que existan unas condiciones de seguridad suficientes para poder desplegar una MOE<sup>3475</sup>. En este sentido, una resolución del PE del año 2001 recomendó que para que pudiese desarrollarse adecuadamente la OE debía comprobarse que se cumplían tanto las condiciones

---

<sup>3468</sup> *OSCE Election Handbook*, p. 27; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Election Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation*, Stockholm, 2000, § 27.

<sup>3469</sup> Various, “Developments in election Observation”, *International election observation and assessment of elections*, (Editor: Hans Schmeets), Statistics Netherlands and Maastricht University, 2011, p. 40.

<sup>3470</sup> OSCE/ODIRH, *Final Report - Presidential Election (14 March 2004) of the Russian Federation*, Warsaw, 2 June 2004, p. 1.

<sup>3471</sup> Unión Europea, *Decisión 9262/98 del Consejo*, PESC 157– COHOM 6, Directrices - Política de la UE en materia de observación electoral, 52000DC0191, § 4.4.1.

<sup>3472</sup> Unión Europea, *Decisión 9262/98 del Consejo*, op. cit., § 4.4.2.

<sup>3473</sup> *Ibid.*, Anexo II, § 4.

<sup>3474</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 11.

<sup>3475</sup> European Parliament, *Implementing provisions governing Election Observation delegations...*, *vid. supra*.

mínimas de credibilidad del proceso electoral como los requisitos<sup>3476</sup>. Esta sería la razón que explicaría el rechazo del PE a observar las elecciones en Kazakstán en los años 1999, 2011 y 2012; una razón que es diferente, aunque con el mismo efecto, a la negativa por parte del Estado de Azerbaiyán de invitar al PE a observar sus comicios de febrero de 2020<sup>3477</sup>.

So pretexto de que no existían las condiciones mínimas necesarias, la ODIHR recomendó en una Misión de reconocimiento (fact-finding mission, según su terminología inglesa) no observar las elecciones en la extinta Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de 1992<sup>3478</sup> y, de la misma manera, declinó observar las elecciones en Tayikistán<sup>3479</sup>. En el caso de las elecciones en Turkmenistán, justificó su decisión alegando que el marco legal “se encontraba muy por debajo de los compromisos de la OSCE formulados en Documento de Copenhague de 1990”<sup>3480</sup>.

A pesar de la existencia recurrente de múltiples irregularidades en materia electoral en algunos Estados y para no rechazar la invitación del Estado anfitrión y poder seguir siendo testigo privilegiado de la situación, las OIGs se ven en la tesitura de privilegiar un diálogo político con el Estado anfitrión, hecho que les conduce a desplegar un número reducido de observadores en ciertos comicios. Un ejemplo de esta situación puede apreciarse en las elecciones presidenciales de Kazajistán de 2011 convocadas anticipadamente a raíz de una iniciativa ciudadana para celebrar un referéndum que quería extender el mandato del presidente hasta 2020. Esta MOE se enmarcaba en un contexto político particular, ya que se desarrolló varios meses después de que finalizara su presidencia rotatoria de la OSCE en 2010 y tras haberse comprometido a reafirmar su compromiso para con los principios y valores de la organización. Las elecciones fueron calificadas por los observadores electorales como un *déjà vu* con las “mismas deficiencias de los comicios anteriores”<sup>3481</sup>.

### 1.5.2.3 Existencia de conflictos de intereses

Un tercer aspecto que deben tener en cuenta las OIGs a la hora de desplegar una MOE hace referencia al conflicto de interés que puede implicar el despliegue de una MOE<sup>3482</sup>.

---

<sup>3476</sup> PE, *Resolución del PE sobre la comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE* (COM(2000)191 ' C5-0259/2000 ' 2000/2137(COS), § 59.

<sup>3477</sup> European Parliament, *Statement by the Chair of the delegation, MEP Marina KALJURAND on the early parliamentary elections in Azerbaijan held on 9 February 2020 and subsequent police violence against protesters and journalists*, Press release, Brussels, 18 February 2020.

<sup>3478</sup> CSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Bulletin*, Volume 1, Winter 1992/1993, Warsaw, p. 14.

<sup>3479</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Republic of Tajikistan – Elections to Parliament (27 February 2000)*, Warsaw, p. 3.

<sup>3480</sup> Press Release, “OSCE/ODIHR will not deploy observation mission to Turkmenistan elections”, Warsaw, 9 December 1999.

<sup>3481</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Kazakhstan Early Presidential Election (3 April 2011)*, Warsaw, 16 June 2011, p. 1.

<sup>3482</sup> BJORN LUND, E., *Beyond free and fair: ...*, op. cit., p. 138.

Un ejemplo de esta situación aparece en el marco de la OSCE. Si bien el Acuerdo Marco General Para la Paz en Bosnia y Herzegovina, también conocido como Acuerdos de Dayton o Protocolo de París de 18 de diciembre de 1995, mandató a la OSCE para supervisar la preparación y realización de cinco elecciones entre el año 1996 y el año 2000,<sup>3483</sup> tanto la ODIHR como la OSCE-PA desplegaron diferentes MOEs<sup>3484</sup>, hecho que puso a la OSCE en una situación muy delicada de juez y parte a la vez, cuestionándose su independencia<sup>3485</sup>. Debido a las numerosas críticas recibidas por la OSCE por este conflicto de interés, la ODIHR declinó observar las elecciones parlamentarias del año 2000, que sí fueron observadas, sin embargo, por la OSCE-PA y por la Misión permanente de la OSCE en Bosnia y Herzegovina<sup>3486</sup>. Para evitar cualquier conflicto de interés, la OSCE juntamente con la ONU solicitaron al CdE que observara las elecciones municipales en Kosovo del mes de octubre de 2000<sup>3487</sup>, solicitud que fue aceptada por el Comité de Ministros del CdE<sup>3488</sup> que desplegó una MOE<sup>3489</sup> aumentando así el protagonismo del CdE como OIG que defiende los derechos políticos. Sorprende constatar, sin embargo, que ni la OSCE ni la ONU solicitaron directamente el desarrollo de esta MOE ni a la PACE ni al Congreso, sino al CdE, y fue el departamento político quien se ocupó de la gestión de esta MOE. El éxito de esta primera misión fue tal que hizo que el CdE observara igualmente las elecciones a la Asamblea de Kosovo de 2001<sup>3490</sup>, 2004<sup>3491</sup> y 2007<sup>3492</sup>, así como las elecciones municipales de 2002<sup>3493</sup>. La metodología y el funcionamiento utilizado en todas estas misiones fueron similares a

<sup>3483</sup> OSCE, *Informe anual de 1996 sobre las actividades de la OSCE*, DOC.SEC/3/96, Viena, 30 de noviembre de 1996, pp. 9-12; OSCE, *Informe anual de 1997 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/1/97, Viena, 18 de diciembre 1997, pp. 11-16; OSCE, *Informe anual de 1998 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/2/98, Viena, 2 de diciembre de 1998, pp. 15-20; OSCE, *Informe anual de 1999 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/2/99, Viena, 17 noviembre 1999, pp. 13-20; OSCE, *Informe anual de 2001 sobre las actividades de la OSCE*, SEC.DOC/3/01, Viena, 26 noviembre 2001, pp. 14-27;

<sup>3484</sup> SCHMEETS, H., EXEL, J., *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections: An Analysis of the Observations*, Springer Science & Business Media, 6 December 2012, p. 103 y ss.; OSCE, *The Elections in Bosnia and Herzegovina (14 September 1996), Second Statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM)*; OSCE/ODIHR, *Final report- Municipal Elections (13-14 September 1997) Bosnia and Herzegovina*; OSCE/ODIHR, *Republika Srpska National Assembly Elections (22-23 November 1997) Bosnia and Herzegovina*; OSCE/ODIHR *General Elections in Bosnia and Herzegovina (12-13 September 1998)*;

<sup>3485</sup> BINSBERGEN, W., ABBINK, J., "International Election Observation: a Discussion on Policy and Practice", *Election observation and democratization in Africa*, Palgrave McMillan, p. 273.

<sup>3486</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Bosnia and Herzegovina*, Doc, 8910, 18 December 2000, § 10; DAESCHLER, F., "The Council of Europe EOMs in Kosovo 2000-2007", *International election observation and assessment of elections*, op. cit., pp. 106-112.

<sup>3487</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Proposal for Council of Europe monitoring and observation of the electoral process in Kosovo*, Secretariat Memorandum, CM(2000)76 prov. (restricted), 18 May 2000

<sup>3488</sup> Comité de Ministres du Conseil de l'Europe, *Mission d'observation du Conseil de l'Europe des élections au Kosovo*, Note d'information, Groupe de rapporteurs pour la stabilité démocratique (GR-EDS), GR-EDS(2000)53 révisé (restricted), 28 septembre 2000.

<sup>3489</sup> Council of Europe, *Final report, Election Observation Mission*, SG/Inf(2000)44, 17 November 2000.

<sup>3490</sup> Council of Europe, *Election Observation Mission II- 2001 Kosovo Assembly Elections Final Report*, 2<sup>nd</sup> Edition, SG/Inf(2002)1, 18 January 2002.

<sup>3491</sup> *Council of Europe Observation Mission, Kosovo Assembly Elections (CEEOM IV)*, SG/Inf (2004) 24, 8 September 2004.

<sup>3492</sup> *Final report - Council of Europe Election Observer Mission V in Kosovo (CEEOM V)*, 28 March 2008.

<sup>3493</sup> The Congress, *Report on the municipal elections in Kosovo 26 October 2002*, CG/Bur (9) 80, Strasbourg, 8 January 2003.

las de una MOE tradicional siendo la primera MOE donde el CdE llevaba a cabo una OE integral con OLP y OCP.

#### 1.5.2.4 Apoyo del Estado anfitrión

En cuarto lugar, para que la OE sea eficaz, creíble y profesional, el Estado anfitrión debe facilitar el trabajo a la OIG para que ésta pueda desempeñar sus funciones como lo estime oportuno<sup>3494</sup>. En este sentido, y sobre la base de las conclusiones de la Misión exploratoria, la OIG debe poder determinar un calendario de la futura MOE de tal manera que pueda observar todas las fases del proceso electoral; decidir libremente el tipo de misión que quiere desplegar; contratar el número de observadores necesarios para desempeñar una observación completa antes, durante y después de los comicios o recibir una acreditación para todos los observadores<sup>3495</sup>. Va de suyo que la libertad de viajar por todo el Estado donde se celebren las elecciones, tener acceso sin ningún tipo de impedimento a los colegios electorales y disponer de un entorno seguro son otras de las condiciones necesarias para que una OIG pueda desempeñar correctamente su trabajo<sup>3496</sup>.

Tanto la DePOIE de 2005<sup>3497</sup> como las Líneas directrices de la CdV relativas a un estatuto internacionalmente reconocido de los observadores electorales<sup>3498</sup> determinan los derechos de los observadores que deben garantizarse, tales como: obtener de las autoridades competentes cualquier información necesaria y sin trabas sobre el proceso electoral<sup>3499</sup>; reunirse con las autoridades competentes pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y/o judicial, con los candidatos, con los representantes de cualquier partido político, con los representantes de la sociedad civil, con los medios de comunicación así como con cualquier persona y grupo que el observador considere necesario tanto a nivel nacional, regional y/o local<sup>3500</sup>; remitir sin interferencia alguna cualquier declaración e informe público sobre sus comprobaciones y recomendaciones acerca del proceso<sup>3501</sup>.

Todas estas condiciones y garantías quedan recogidas en un acuerdo entre la OIG y el Estado anfitrión llamado MoU o bien en un documento aceptado por las autoridades gubernamentales o

---

<sup>3494</sup> Entiéndase aquí la “Libertad de trabajo de la OIG en el ejercicio de sus funciones”. Para mayor información véase: OSCE, *Election Handbook*, p. 25.

<sup>3495</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>3496</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 12 c).

<sup>3497</sup> *Ibid.*, § 12.

<sup>3498</sup> Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers*, CDL-AD(2009)059, Study No. 477 / 2008, 14 December 2009, § III, p. 5.

<sup>3499</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones...*, op. cit., § 12 i); CoE, *Guidelines on an Internationally ...*, op. cit., § 1.6. i).

<sup>3500</sup> *Declaración de principios ...*, op. cit., § 7; Council of Europe, *Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers*, op. cit., § 1.6. ii).

<sup>3501</sup> OSCE Election observation Handbook, op. cit., pp. 25-26. Véase también: *Declaración de principios ...*, op. cit., § 12.e); Council of Europe, *Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers*, op. cit., § 1.7. ii).

electorales<sup>3502</sup>. Este documento es el que se recoge todas las “reglas de convivencia” de la MOE y el Estado anfitrión. Sin embargo, en el marco de la UE este MoU ha sido remplazado por un “Acuerdo administrativo” debido a que, además de todos los aspectos anteriormente señalados, recoge una serie de aspectos adicionales como la exoneración de impuestos para la compra y los servicios de los materiales de la MOE o los privilegios e inmunidades para los observadores.

Es importante igualmente determinar la garantía de los derechos de los observadores en un país. Según la CdV, algunos países de Europa central y oriental modificaron su legislación electoral nacional para acomodarla al Documento de Copenhague de la OSCE 1990 y a otros estándares internacionales. Sin embargo, la mayoría de los países de Europa occidental no han introducido dichos estándares internacionales en su legislación, probablemente debido a la ausencia de monitoreo internacional o bien a la confianza que inspiran sus procesos electorales. Además, en este último caso, los procesos electorales están garantizados por la presencia de candidatos o representantes de partidos políticos<sup>3503</sup>.

Finalmente son numerosos los desafortunados ejemplos de restricciones impuestas por un Estado anfitrión a las OIGs durante el despliegue de una MOE. Así pues, en las elecciones locales de Albania celebradas en 1996, las autoridades albanesas impusieron a la ODIHR reducir el número de OCP (de 35 a 10), aspecto éste que no aceptó la OSCE/ODIHR y que condujo a la retirada de su MOE en Albania para evitar que la OSCE recibiese en un futuro “invitaciones condicionales” y poder decidir libremente “el tamaño y el alcance de la MOE”<sup>3504</sup>. En las elecciones presidenciales de Bielorrusia celebradas en 2006, se denegó la entrada al país a 8 OCP, e incluso en esas mismas elecciones se les negó el visado para entrar en el país a 19 miembros de la delegación parlamentaria de la OSCE<sup>3505</sup>. La falta de una invitación para observar las elecciones de 2020 refleja la falta de compromiso de Bielorrusia para cooperar con la OSCE/ODIHR, según lo previsto en los compromisos de la OSCE<sup>3506</sup>. A mayor abundamiento, Armenia rechazó dar un visado a los observadores electorales de nacionalidad turca<sup>3507</sup> en sus elecciones de 2007, hecho claramente contrario al párrafo 8 del Documento de Copenhague de 1990 que sienta las bases para la invitación automática de observadores de cualquier otro Estado participante de la OSCE. En el caso de las elecciones de Uzbequistán, las autoridades permitieron el despliegue de 30 observadores y sólo

---

<sup>3502</sup> *Declaración de principios ...*, op. cit., § 12.

<sup>3503</sup> Council of Europe, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Summary of recommendations on an internationally recognised status of election observers*, CDL-AD(2009)026, Study No. 477 / 2008, 15 June 2009, §6.

<sup>3504</sup> MITCHELL, G., “The 1996 Albanian Parliamentary Elections”, *International election observation and assessment of elections*, Editor: Hans Schmeets, Statistics Netherlands, 2011, p. 75.

<sup>3505</sup> OSCE/ODIHR, *Presidential election (19 March 2006), Republic of Belarus - Final Report*, p. 5.

<sup>3506</sup> OSCE, “ODIHR will not deploy election observation mission to Belarus due to lack of invitation”, *Press Release*, Warsaw, 15 July 2020. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/457309> [consultado 31 agosto 2021].

<sup>3507</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Armenia Parliamentary Elections (12 May 2007)*, Warsaw, 10 September 2007, p. 3.



durante un tiempo determinado<sup>3508</sup>; aspecto que no perjudicó finalmente el despliegue ni el desarrollo de la MOE de la OSCE porque la NAM había previsto un máximo de 30.

Otro ejemplo claro de restricción se produjo en el marco de las elecciones legislativas rusas (parlamentarias de 2007, 2021 y presidenciales de 2008). En 2007 y 2008, como Rusia envió las invitaciones para observar en último momento e impuso tantas restricciones, la OSCE decidió finalmente no observar tales comicios. Si bien fueron 400 los observadores electorales de la OSCE desplegados por todo el país en las elecciones rusas de 2003, Rusia sólo aceptó a 70 observadores para las elecciones parlamentarias de 2007 y presidenciales de 2008. Teniendo en cuenta el tamaño del país y su población, la credibilidad de la OE estaba *a priori* más que en entredicho con ese reducido número de observadores. Así, la OSCE/ODIHR no pudo desplegar su MOE debido a las limitaciones impuestas por las autoridades rusas<sup>3509</sup>. Sorprende constatar que tanto la OSCE-PA como la PACE hubiesen aceptado observar ambos comicios ante tales circunstancias<sup>3510</sup>. Algo similar sucedió con las elecciones parlamentarias de 2011 en las que, a pesar de que la ExM/OSCE recomendará 60 OLP y 200 OCP<sup>3511</sup>, la Comisión electoral rusa consideró que dicho número de observadores era muy elevado y que sólo acreditaría a aquellas delegaciones que contarán con un máximo de 100 observadores<sup>3512</sup>, llevando a la OSCE a reducir a 40 el número de OLP<sup>3513</sup>. De la misma manera, en las elecciones presidenciales de 2012, el número de OCP se redujo a 160<sup>3514</sup>. Las limitaciones impuestas por las autoridades rusas en el número de observadores, bajo la excusa de la COVID-19, impidieron que la OSCE pudiera enviar observadores electorales a las elecciones parlamentarias de 2021<sup>3515</sup>.

A pesar de que la presencia de OIGs para observar los comicios es algo positivo, porque permite efectuar una evaluación creíble de los mismos, la limitación del número de observadores sienta un precedente negativo, ya que limita la libertad de la OIG y puede inducir a que sean los Estados los que determinen reducir el número de observadores en base a sus propios intereses nacionales.

---

<sup>3508</sup> OSCE/ODIRH, *Limited Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (23 December 2007) in the Republic of Uzbekistan*, Warsaw, 23 April 2008, p. 1.

<sup>3509</sup> PACE, *Observation of the presidential election in the Russian Federation (2 March 2008)*, Doc. 11536, § 8.

<sup>3510</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (2 December 2007)*, Election observation report, Doc. 11473, 20 December 2007, § 6; PACE, *Observation of the presidential election in the Russian Federation (2 March 2008)*, Doc. 11536, § 8.

<sup>3511</sup> OSCE/ODIRH, *Election Observation Mission Pre-Election Assessment Report, Russian Federation Elections to the State Duma (4 December 2011)*, Warsaw, 12 January 2012, p. 11.

<sup>3512</sup> BARRY, E., “Russia Again at Odds with West Over Election Monitors”, *The New York Times*, 14 September 2011.

<sup>3513</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Russian Federation Elections to the State Duma (4 December 2011)*, Warsaw, 12 January 2012, p. 16.

<sup>3514</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation, Interim Report*, 26 January – 13 February 2012, p. 7.

<sup>3515</sup> OSCE, “No OSCE observers for Russian parliamentary elections following major limitations”, *Press release*, Warsaw/Copenhagen, 4 August 2021. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/494488> [consultado 31 agosto 2021].

Merece la pena destacar lo sucedido en las elecciones parlamentarias en Turquía celebradas en el año 2002 en las que las autoridades turcas rechazaron ofrecer acreditaciones a los observadores<sup>3516</sup>.

Finalmente, cuando todas las partes manifiestan su confianza en el proceso electoral y existe ya un precedente de elecciones legítimas, instituciones democráticas, una prensa independiente o una sociedad civil, la propia OIG puede determinar que no es necesario desplegar una MOE porque ésta no va a aportar un valor añadido.

## 2. Fase electoral

### 2.1 Composición formal de la MOE

Para poder entender el trabajo que realizan los observadores electorales durante el proceso electoral es importante conocer de primera mano la composición de una MOE.

A este respecto y en línea de principio, hay que señalar que los observadores que participan en las diferentes MOEs tienen un perfil y un origen diverso, heterogéneo, con “una variedad de competencias políticas y profesionales y cuentan con la reputación y la integridad probada necesarias para observar y juzgar los procesos”<sup>3517</sup>. Seleccionados sobre la base de sus cualificaciones y de su experiencia, es precisamente la especialidad de dichos observadores el aspecto que más interesa a las OIGs, principalmente en materia de procesos electorales, derechos humanos, derecho electoral comparado, prácticas comparadas de administración electoral (incluido el uso de tecnología electoral informática), procesos políticos comparados y otras características del país anfitrión. Para poder ser elegibles en el equipo central, los observadores deben justificar varios años de experiencia en materia de OE o bien en administración electoral, principalmente como OLP. Por su parte, estos deben justificar que han sido previamente OCP.

Las OIGs intentan, en la medida de lo posible, que haya un equilibrio geográfico en la composición de las delegaciones de observadores electorales en sus MOEs de tal manera que las diferentes nacionalidades de sus Estados miembros queden reflejadas<sup>3518</sup>. De esta forma se intenta evitar que las delegaciones de observadores estén sólo compuestas por los nacionales de una zona geográfica concreta. Si bien en los inicios de la OE a los observadores electorales de la OSCE se les llamaba “observadores occidentales”<sup>3519</sup> porque procedían principalmente de países occidentales, esta

---

<sup>3516</sup> APCE, *Rapport de la commission ad hoc sur l'observation des élections législatives in Turquie (3 novembre 2002)*, 20 décembre 2002, Doc. 9621 Ad. VI.

<sup>3517</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 20.

<sup>3518</sup> Ibid. Véase también: Council of Europe, *Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly*, AS/Bur (2018) 14 def, 4 June 2018, § 16.12; Le Congrès, *Résolution 306 (2010) Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, 18 juin 2010, Annexe I: Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation du Congrès, Composition des délégations, § 7.

<sup>3519</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation: a decade of monitoring elections: the people and the practice*, 2005, p. 11.

situación cambió posteriormente gracias a la creación del Fondo de diversificación, que permitió que un número de observadores nacionales de Europa del Este estuviesen representados sistemáticamente en las MOEs. Estos esfuerzos de la OSCE por conseguir una diversidad geográfica *de facto* en sus MOEs dieron sus frutos, ya que, por un lado, la media de Estados miembros representados en MOEs en el año 2007 fue de 43, y, por otro lado, el número de Estados de la OSCE representados en MOEs sobre la base de los miembros del equipo central pasó de 16 Estados en año 2000 a 38 Estados en el año 2007<sup>3520</sup>. Esto no hizo más que demostrar los grandes esfuerzos de la OSCE/ODIHR para obtener una mejor composición geográfica de los miembros de sus MOEs y los compromisos adquiridos por la organización<sup>3521</sup>.

De la misma manera, la diversidad de género<sup>3522</sup> y el aspecto lingüístico son otros aspectos tenidos en cuenta por las OIGs a la hora de configurar sus delegaciones de observadores electorales. A modo de ejemplo, la lengua de trabajo de las MOEs de la OSCE suele ser el inglés<sup>3523</sup>, mientras que las MOEs del CdE suelen ser bilingües (inglés y francés)<sup>3524</sup>.

Es importante poner de manifiesto que los observadores electorales seleccionados por la OIG no representan al Estado del cual son nacionales, sino a la OIG, y siempre deben respetar el código de conducta de la OIG<sup>3525</sup>. En relación con este aspecto, baste decir que junto con la DePOIE de 2005 se redactó también un CdC consistente en 12 principios básicos que deben cumplir los observadores tales como: la imparcialidad política; el profesionalismo; la no injerencia u obstrucción del proceso electoral; el respeto de la soberanía; de las leyes del Estado anfitrión y de la integridad de la MOE; un comportamiento adecuado; el evitar hacer comentarios personales a los medios de información; el uso de la acreditación de la MOE; y la cooperación con otros

---

<sup>3520</sup> OSCE/ODIHR, Chairmanship Election Seminar, Vienna, 21-22 July 2008, Closing remarks, Ambassador Janez Lenarčič, Director of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, p. 5.

<sup>3521</sup> OSCE, Ministerial Council, Brussels 2006, Decision No. 19/06 strengthening the effectiveness of the OSCE, MC.DEC/19/06, 5 December 2006, § 13.c).

<sup>3522</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de ...*, op. cit., § 20.

<sup>3523</sup> Frente a las diferentes demandas por parte de Rusia, la ODIHR ha hecho un guiño y ha reaccionado positivamente aumentando el uso del idioma ruso en las MOEs. Para mayor información véase: MARCHESANO, F., *Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR*, op. cit., p. 270.

<sup>3524</sup> Ibid. Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly, § 16.12

<sup>3525</sup> Para mayor información véase: Organización de los Estados Americanos (OEA), *Manual para las Misiones...*, op. cit., p. 23; OSCE, “Código de conducta de los observadores de la ODIHR”, OSCE/ODIHR *Election Observer Handbook*, p. 33; UE, *Decisión 9262/98 del Consejo – PESC 157 – COHOM 6, Directrices - Política de la UE en materia de Observación Electoral*, 3 de junio de 1998, Anexos III y IV; PACE, *Resolution 1903 (2012) Code of conduct of members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty?*, 4 October 2012, Appendix – Code of conduct for members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe; PACE, *Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure, Rules of Procedure of the Assembly*, Rule 13, July 2019; Le Congrès, *Résolution 306 (2010) Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès*, 18 juin 2010, Annexe I: Règles pour l’organisation pratique des missions d’observation du Congrès, Annexe II; Council of Europe, *European Code of Conduct for the Political Integrity of Local and Regional Elected Representatives*, 1999.

observadores. En caso de no respeto de este código, la MOE podrá retirar la acreditación del observador<sup>3526</sup>.

En este sentido, una MOE se compone de observadores con un perfil técnico y un perfil político, así como de un personal cuyo principal objetivo es proporcionar servicios de logística para que la MOE pueda desarrollarse con total normalidad, y se divide en un equipo central, los observadores desplegados sobre el terreno (de corto y de largo plazo); los observadores residentes en el país anfitrión; las delegaciones políticas; y el personal técnico.

### 2.1.1 El Equipo central

El perfil técnico y la sólida experiencia consolidada de los observadores electorales del equipo central permite orientar el trabajo de todos los observadores sobre el terreno, tanto aquellos OCP, OLPS, así como el resto de los observadores.

Integrado por una serie de expertos que valoran de manera objetiva y técnica el marco en el que se celebran las elecciones, el equipo central<sup>3527</sup> es el núcleo duro de la MOE. Determina en gran medida el éxito de la misma y será el encargado de gestionar el día a día de la misión. Aunque su composición dependerá de múltiples factores (políticos, jurídicos, presupuestarios o la experiencia de los componentes), el equipo central se compone principalmente de un(a) jefe/-a de misión, su adjunto/-a y un grupo reducido de expertos electorales. Todos los miembros del equipo central suelen contar con una sólida experiencia previa en materia de OE o en actividades relacionadas y dominan el/los idiomas de trabajo de la MOE, lo que les permitirá poder trabajar en equipo y en ocasiones relacionarse con las autoridades del Estado anfitrión<sup>3528</sup>. Suele llegar al Estado anfitrión entre 6 y 8 semanas previas a la jornada electoral.

Una vez aprobado el despliegue de la MOE por la OIG correspondiente y acordadas las condiciones y la finalidad de dicha MOE entre la OIG y el Estado anfitrión (por medio de un Memorando de entendimiento), se lleva a cabo la selección del equipo central previa publicación del mandato de cada uno de sus componentes. Esta selección se realizará de manera pública por medio de una licitación pública (procedimiento abierto) publicada a través de internet<sup>3529</sup>. Tanto la OSCE como la UE solicitan que los posibles candidatos del equipo central se inscriban previamente en un listado (roster)<sup>3530</sup>. A medida que las MOEs se han ido profesionalizando, el número de componentes del equipo central ha ido aumentando, teniendo en cuenta los aspectos

---

<sup>3526</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., p. 3.

<sup>3527</sup> Llamado Grupo Base según la terminología de la OEA.

<sup>3528</sup> En caso de que el idioma del Estado anfitrión no sea el idioma de trabajo de la MOE, el equipo central contará con intérpretes que desempeñen este trabajo en toda comunicación con las autoridades nacionales.

<sup>3529</sup> OSCE, *Election Observer Handbook*, op. cit., p.32

<sup>3530</sup> Este criterio no se aplica a aquellas Misiones de Observación Electoral parlamentarias (aquellas desarrolladas por la OSCE/PA, en cuyo caso los posibles candidatos manifiestan su interés por participar en dichas misiones al secretariado de ambas organizaciones.

concretos a observar en cada uno de los comicios. Así pues, si bien en los inicios de las MOEs, el equipo central estaba compuesto por un número inferior a diez personas (por ejemplo, 3 miembros tanto en las elecciones parlamentarias como en el referéndum constitucional azerí de 1995<sup>3531</sup> o incluso 5 miembros en las elecciones rusas de 1996<sup>3532</sup>), este número ha ido en aumento progresivamente, pasando de 13 miembros del equipo central en las elecciones de Azerbaiyán de 2018<sup>3533</sup>, a 14 miembros en las elecciones presidenciales rusas de 2018<sup>3534</sup>, 24 miembros en las elecciones ucranianas de 2014<sup>3535</sup> y 17 en las elecciones de Kirguistán de 2017<sup>3536</sup>. Conviene destacar que los miembros del equipo central deben compartir su información entre ellos. La composición del equipo central se explica como sigue.

El/La Jefe/-a de misión suele ser un cargo político o una persona de reconocido prestigio a nivel político o diplomático. Designado por la OIG, en esta persona recae la responsabilidad final de la MOE pudiéndose decir incluso que es la persona que conduce la misión propiamente dicha. Además de participar en la ExM, el/la Jefe de misión se reúne igualmente con los principales actores políticos y con las autoridades electorales y diplomáticas del Estado anfitrión para explicarles la finalidad de la misión o su composición. El perfil del jefe de misión variará en función de la OIG de la que se trate.

Así, en el caso de las MOEs/UE, el jefe de misión suele ser un/-a eurodiputado/-a nombrado/-a por el Alto Representante sobre la base de una terna presentada por el grupo del PE llamado “Grupo de apoyo a la Democracia y de coordinación electoral” («Democracy Support and Election Coordination Group»). En su calidad de personaje político, el jefe de misión puede impulsar el seguimiento político de las recomendaciones de la MOE. Como la MOE/PE se acopla a una MOE de la UE, no es necesario que haya un jefe/-a de misión adicional. Sin embargo, sí que habrá un jefe de la delegación parlamentaria.

Por lo que hace al CdE, distinguimos el jefe de misión de una MOE/PACE, que suele ser un/-a diputado/-a nombrado por la Mesa de la PACE que recibe el nombre de “líder de la delegación”<sup>3537</sup>. El jefe de misión de una MOE/Congreso suele ser un cargo político a nivel local o regional nombrado por la Mesa del Congreso.

---

<sup>3531</sup> OSCE/UN, *OSCE/UN JOINT Electoral Observation Mission in Azerbaijan (Azerbaijan's 12 November 1995 Parliamentary Election and Constitutional Referendum)*. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/14291?download=true>

<sup>3532</sup> OSCE, International Observer Mission, Election of President of the Russian Federation (16th June 1996 and 3rd July 1996), report on the election by Michael Meadowcroft - Co-ordinator, p. 2.

<sup>3533</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission to The Republic of Azerbaijan, Early Presidential Election (11 April 2018).

<sup>3534</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission to the Russian Federation, Presidential Election (18 March 2018)*.

<sup>3535</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Ukraine, Early Presidential Election (25 May 2014)*, core team members.

<sup>3536</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Kyrgyz Republic, Presidential Election, (15 October 2017)*, Core Team Members.

<sup>3537</sup> Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly, § 16. ix.

En el marco de una MOE/OSCE, el jefe de misión, llamado Coordinador especial, será nombrado por el director de la ODIHR (o bien por el presidente en ejercicio de la OSCE), asumirá toda responsabilidad relacionada con la actividad de una MOE y trabajará en estrecha colaboración con el departamento de elecciones de la ODIHR<sup>3538</sup> y con el Coordinador sobre el terreno de la OSCE/ODIHR. Esta figura política puede recaer en el presidente de la OSCE-PA o bien en un miembro experimentado de la misma, previa recomendación de la OSCE-PA y tras consulta con el Presidente en ejercicio. Este Coordinador especial será el encargado de realizar la declaración preliminar tras los comicios. En el caso de las MOE/OSCE-PA, el jefe de delegación es un alto representante de la Asamblea nombrado por el presidente de la OSCE-PA y se ocupará de realizar las visitas oficiales en el país, presidir reuniones informativas previas a las elecciones para los observadores parlamentarios, convocar reuniones para intercambiar opiniones con los observadores de la OSCE-PA y presentar la declaración en nombre de la MOE<sup>3539</sup>.

En el marco de la OEA, el/la Jefe/-a de misión es alguien preferiblemente ajeno a la organización<sup>3540</sup> y designado por el Secretario General de la OEA sobre la base de su experiencia.

Las MOES/UNASUR cuentan con el representante Especial que es una personalidad de reconocido prestigio y de trayectoria internacional, elegido por consenso por los doce ministros de UNASUR<sup>3541</sup>.

El/La Jefe/-a de misión adjunto/-a asume la responsabilidad de asistir al Jefe/-a de misión en la dirección de la MOE y en la gestión del equipo central. Igualmente, reemplaza al Jefe de Misión durante su ausencia, principalmente a la hora de tratar con los medios de comunicación y con las autoridades diplomáticas, esenciales ambas para el funcionamiento de la MOE. Suele ser un experto electoral con una larga experiencia que estará presente en el terreno durante todo el tiempo que dure la misión, así como durante la fase preparatoria, de liquidación y para la presentación del informe final. Tiene una serie de funciones características, entre ellas: asesorar política y técnicamente al jefe de misión, coordinar las actividades de todos los miembros de la MOE, coordinar la edición del informe final de la MOE, informar regularmente al Jefe/-a de misión y a los servicios pertinentes de la OIG de todos los aspectos relacionados con la MOE.

Llamado en la OEA “Subjefe de misión”, este cargo siempre lo ejercerá un miembro del Secretariado, un especialista del DECO<sup>3542</sup>. Las MOEs/UNASUR no disponen de la figura de un adjunto al jefe de misión. Sin embargo, puede decirse que el *coordinador general electoral* ejerce

---

<sup>3538</sup> OSCE, *Election Handbook*, p. 37.

<sup>3539</sup> Página web de la OSCE.

<sup>3540</sup> OEA, *Manual para las Misiones ...*, op. cit., p. 25; FERNANDEZ C., NOGUERA S. M., OEA, *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas ...*, op. cit., p. 48.

Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/metodologias/oas\\_metodologia\\_indig\\_afro\\_final.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/metodologias/oas_metodologia_indig_afro_final.pdf) [consultado el 20 de abril de 2021].

<sup>3541</sup> UNASUR, *Reglamento de las Misiones electorales de UNASUR*, art. 7; Página web de UNASUR: [www.unasur.org](http://www.unasur.org)

<sup>3542</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral...*, op. cit., p. 23.

de facto dicho rol<sup>3543</sup> en la medida en que aprueba las propuestas de asesores técnicos que formulen los miembros del Consejo electoral, coordina las reuniones internas de la MOE, define las metodologías de verificación, o define los destinos y rutas de la jornada electoral<sup>3544</sup>. En el marco de la OSCE, el jefe de misión adjunto puede ocupar el cargo de experto o de analista<sup>3545</sup> y suele coordinar la redacción de los informes interinos, la declaración preliminar y el informe final en cooperación con el Jefe de misión y el Departamento electoral de la ODIHR<sup>3546</sup>. En la UE, esta función la desempeñarán asesores especialistas “de la más alta calidad profesional, capaces de ejercer poderes discrecionales en nombre de la Comisión y del Observador Jefe cuando sea necesario”<sup>3547</sup>.

Bajo la supervisión del/-a jefe/-a de misión y de su adjunto/-a, se encuentran los expertos electorales que analizan los diferentes aspectos del proceso electoral. Distinguiamos principalmente, el analista legal, el político, el electoral, el de medios de comunicación, el oficial de prensa, el coordinador de los observadores, el analista de datos, así como de otros analistas más especializados dependiendo del Estado anfitrión y del tipo de MOE (analista en derechos humanos, en voto electrónico, en indicadores del proceso electoral, y oficial de enlace parlamentario).

El analista legal es la persona que asesora al jefe de misión y a su adjunto/-a sobre los aspectos jurídicos que rigen en una elección determinada. Responsable de evaluar el cumplimiento de la legislación nacional del Estado anfitrión con los estándares internacionales para unas elecciones democráticas y con los compromisos internacionales y regionales adquiridos por el Estado anfitrión en la promoción de los derechos humanos, sin olvidar las minorías y la igualdad de género<sup>3548</sup>, este experto busca cualquier disconformidad legal relacionada con la elección. Para ello, tiene en cuenta la legislación nacional y los informes recibidos de los observadores OLP desplegados sobre el terreno. Llamado a analizar la existencia o no de los delitos electorales, este analista también sigue muy de cerca el papel desempeñado por el poder judicial, las fuerzas policiales y la administración electoral durante los comicios. Este experto analiza la posibilidad de interponer recursos en caso de violación de la ley electoral, los plazos para presentarlos, hace un seguimiento de dichos recursos<sup>3549</sup> y evalúa si se resolvieron con independencia, imparcialidad y

---

<sup>3543</sup> Puede pensarse que también ejerce las funciones de coordinador de los observadores.

<sup>3544</sup> UNASUR, *Reglamento de las Misiones electorales de UNASUR*, art.8.

<sup>3545</sup> OSCE, *Manuel d'observation des elections*, p.31.

<sup>3546</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit, p. 39.

<sup>3547</sup> Commission implementing decision of 29.10.2014 adopting the Implementing Arrangements for Election Observation Missions, C(2014) 7782 final, Brussels, 29.10.2014

<sup>3548</sup> De manera más exhaustiva, este experto será el encargado de analizar que la legislación nacional permite el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, el derecho de voto, el derecho de sufragio pasivo, las condiciones para el ejercicio de las libertades fundamentales (de expresión, asociación, reunión y movimiento), el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, el derecho a una audiencia justa y pública, la delimitación de circunscripciones, la administración electoral, el registro de votantes, el registro de partidos políticos, la financiación de la campaña (en cooperación con el Analista Político), el registro de candidatos, la campaña, los medios (en cooperación con el Analista de Medios), la votación, el conteo, la tabulación, las quejas y apelaciones. En caso de ser requerido, también deberá evaluar la coherencia de las propuestas de enmienda legislativa con el derecho internacional y las buenas prácticas.

<sup>3549</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación ...*, op. cit,p.29. Véase también: *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a standard Election Dispute Monitoring System*, OSCE-ODIHR, 2000.

en los plazos previstos. También evalúa la independencia e imparcialidad de la administración electoral y de los órganos judiciales.

Un aspecto particular lo encontramos en el marco de las MOEs/OEA, ya que este especialista clasifica las denuncias recibidas de los observadores, coordina su presentación y, a petición del Director del DECO, puede incluso hacer un seguimiento de las mismas ante las autoridades electorales del Estado anfitrión<sup>3550</sup>. Este procedimiento de “rastreo” y seguimiento de las denuncias podría entenderse a nuestro parecer como una injerencia de la OEA en el proceso interno del Estado miembro.

El analista político es responsable del análisis político del proceso electoral del Estado anfitrión, este experto proporciona información sobre el contexto histórico, cultural y político del Estado anfitrión y de su evolución. En coordinación con el Jefe/-a de misión adjunto/-a, mantiene una relación estrecha y fluida con determinadas autoridades del Estado anfitrión, como por ejemplo la Comisión electoral, y se reúne de manera regular con representantes de los partidos políticos, candidatos, analistas políticos, ONGs, organizaciones civiles y otros representantes del Estado anfitrión. Encargado de la redacción de los informes políticos internos de la MOE - dirigidos principalmente a informar al equipo central y a los observadores -, contribuye igualmente a la preparación de los distintos informes (interinos, del informe preliminar y del informe final de la MOE) y sugiere mejoras metodológicas en determinadas áreas de asistencia técnica. Este analista es el encargado de organizar una sesión de sensibilización para todo el personal de la MOE teniendo en cuenta las costumbres y las prácticas (religiosas) del Estado anfitrión, sin dejar de lado los derechos humanos.

El analista electoral asesora al jefe de misión y a su adjunto/-a sobre los aspectos electorales, especialmente en relación con el sistema electoral del Estado anfitrión y con la actuación de la administración electoral y de otras autoridades nacionales, (sobre su independencia, imparcialidad y transparencia). Analiza igualmente la relación entre la comisión electoral con otras agencias nacionales y con la asistencia técnica internacional y asiste a las sesiones de la administración electoral e informa a la MOE de cualquier queja presentada ante la administración electoral. En concreto valora la aplicación de la legislación nacional electoral, concretamente la delimitación de las circunscripciones, el conteo, la votación, el escrutinio, el registro electoral, de los partidos políticos y el de los candidatos y evalúa la posibilidad cualquier tipo de violencia electoral durante<sup>3551</sup> y tras el proceso electoral.

---

<sup>3550</sup> Entiéndase por denuncias cualquier apelación en materia electoral o el procedimiento para tratar tales apelaciones presentadas durante el período preelectoral. Véase: OEA, *Manual para las Misiones de Observación ...*, op. cit.p.29.

<sup>3551</sup>La campaña electoral en las elecciones parlamentarias de la “Antigua República Yugoslava de Macedonia” se vio empañada por actos de intimidación y violencia en las zonas habitadas por personas de origen albanés. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (1 and 15 June 2008)*, Doc. 11647, 23 June 2008, § 33.



En el caso de las MOEs/OEA, una característica importante es que este analista debe ser un miembro del Secretariado<sup>3552</sup> y trabajar en el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos políticos de la OEA.

El analista en medios de comunicación proporciona toda la información necesaria sobre la cobertura mediática durante el período electoral teniendo en cuenta sobre todo que cualquier MOE que se precie presta una atención particular a los medios y a su impacto en las elecciones<sup>3553</sup>. Unos medios de comunicación libres e independientes constituyen un elemento esencial para unas elecciones democráticas y más precisamente cuando una de las deficiencias más frecuentes que surgen durante las elecciones es que los medios no proporcionan una información imparcial sobre la campaña electoral y los candidatos<sup>3554</sup>. Así, este analista deberá evaluar: si los medios, tanto públicos como privados, ya sean escritos, televisivos o radiofónicos, brindan una cobertura mediática equilibrada de la campaña electoral de acuerdo con la legislación existente y utilizando para ello un análisis cuantitativo y cualitativo; el tono de la cobertura mediática tradicional y de las redes sociales durante la campaña electoral; si se garantiza la libertad de información y expresión en los medios para que el electorado tome una decisión informada; el marco legal y los códigos de conducta relacionados con los medios así como cualquier queja de los partidos políticos dirigida contra los medios. Para desempeñar esta tarea, este experto coordinará un equipo de profesionales locales que deberán determinar la cantidad de tiempo y espacio dedicado a cada candidato y partido<sup>3555</sup>.

El oficial de prensa es responsable de organizar la comunicación y la estrategia de difusión pública de la MOE, se ocupa de las relaciones con los medios de comunicación y organiza las diferentes conferencias de prensa de la MOE. Conocedor/-a del funcionamiento de los medios tradicionales y de las redes sociales, asesora al Jefe de misión y a su adjunto/-a sobre las estrategias necesarias para lograr la máxima visibilidad para la MOE tanto en los medios nacionales como internacionales. Con la finalidad de dar visibilidad a la MOE, coordina la página web de la MOE y prepara una hoja informativa de la misión explicando al público en general el mandato y los objetivos de la misma.

---

<sup>3552</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral...*, op. cit. p. 29

<sup>3553</sup> *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission* adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009), § 6.

<sup>3554</sup> Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, 5-6 July and 18-19 October 2002, CDL-AD(2002)023, § 19, p. 18.

<sup>3555</sup> MENCHÓN LÓPEZ I., *Manual práctico De observación electoral*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad. Oficina de Derechos Humanos, 2014. [consultado el 30 de abril de 2021]. Disponible en:

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/manual\\_practico\\_de\\_observacion\\_electoral\\_para\\_web.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/manual_practico_de_observacion_electoral_para_web.pdf)

El coordinador de observadores es el encargado de coordinar las actividades de todos los observadores (tanto de corto como de largo plazo), sirve de enlace entre el equipo central y los distintos observadores desplegados sobre el terreno. Para que los observadores adquieran un conocimiento sólido y profundo de la realidad del país en un breve plazo de tiempo (unos 2 ó 3 días), este experto organiza una serie de reuniones informativas<sup>3556</sup> con ponentes de reconocido prestigio y para las que preparará los materiales necesarios. Igualmente se ocupará de garantizar que todos los observadores entienden la metodología de observación desarrollada por la OIG. De manera coordinada con el proveedor de servicios de la MOE, se encarga de organizar el despliegue y los desplazamientos de todos y cada uno de los observadores de la MOE, tarea nada sencilla, ya que además de las características geográficas del país en cuestión debe tenerse en cuenta el nivel de experiencia de los diferentes observadores atendiendo a una serie de criterios (edad, sexo o nacionalidad). En su calidad de persona de referencia para los observadores, se encarga igualmente de preparar los formularios de los informes dirigidos a los OLP asegurándose de que la información recibida aborda adecuadamente los temas solicitados por el equipo central y que se puede procesar de manera efectiva. Prepara además los resúmenes semanales de los informes recibidos de los observadores OLP y cataloga cuidadosamente las irregularidades notificadas por estos para usarlas en la declaración preliminar y en el informe final.

En el marco de la OEA, a este analista se le denomina “Coordinador General” y es un miembro del Secretariado de la OEA<sup>3557</sup>. En el caso de las MOEs/UNASUR, a este especialista se le llamará “Coordinador General Electoral” y es designado por el Consejo Electoral de UNASUR entre las principales autoridades electorales de los países de UNASUR<sup>3558</sup>. Como las misiones de UNASUR no son de largo plazo, este coordinador se ocupa únicamente de los OCP.

El analista de datos: es el responsable de preparar el software informático necesario para el análisis de los datos de observación recopilados por los observadores durante la MOE. Proporciona igualmente un análisis estadístico de los informes de observación.

La necesidad de prestar atención a nuevos aspectos muy concretos y con una influencia considerable en el proceso electoral hizo que las OIGs reforzasen el equipo central con nuevos

---

<sup>3556</sup> Estas reuniones se organizan teniendo en cuenta el calendario de despliegue de los diferentes observadores. Así pues, al inicio de la misión, y tras su llegada al Estado anfitrión, se organiza una reunión informativa (*briefing*, terminología comúnmente utilizada) para los OLP antes de ser desplegados al terreno. Varias semanas más tarde, y llegados al país anfitrión, se organizará otra reunión informativa dirigida a los OCP. Terminada la jornada electoral y, tras el anuncio de los resultados por las autoridades competentes, los OCP regresan a la base donde se encuentra el equipo central y se les organizará otra reunión recapitulativa (*debriefing*, terminología comúnmente utilizada) en la que dichos OCP intercambiarán sus experiencias y explicarán qué observaron. Varias semanas más tarde, otra reunión recapitulativa se organizará igualmente para los OLP.

<sup>3557</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral ...*, op. cit, p.27.

<sup>3558</sup> UNASUR, *Reglamento de las Misiones electorales de UNASUR*, art. 3.

analistas con un perfil muy especializado<sup>3559</sup>. Así pues, el analista de Derechos Humanos se ocupará de evaluar la situación de los derechos humanos (temas relacionados con las minorías, grupos étnicos, comunidades marginadas, cuestiones de género, LGBTI) y el marco legal existente de la perspectiva de género de acuerdo con los estándares internacionales, regionales y la legislación nacional, prestando una atención especial al papel de las mujeres en los partidos políticos y en el proceso electoral<sup>3560</sup>. El especialista en voto electrónico observará todos los aspectos relacionados con la tecnología electoral. En el caso de la OEA este especialista será un miembro del secretariado de la OEA, lo cual demuestra la importancia que la OEA otorga a la imparcialidad de este especialista que recibirá el nombre de “especialista electoral”<sup>3561</sup>. El especialista en indicadores prepara el documento relativo a los indicadores del proceso electoral<sup>3562</sup> y coordina la aplicación de la metodología de OE. Es una figura existente sólo en el marco de la OEA. Principalmente adapta el cuestionario electoral de acuerdo con las características del proceso a observar, digitaliza los datos recibidos en el centro de llamadas durante la jornada electoral, procesa y tabula los resultados del cuestionario y los remite al Jefe de misión y a su adjunto<sup>3563</sup>.

En el marco únicamente de las MOEs parlamentarias (OSCE-PA, PACE, OTAN-PA y el PE), hay un miembro del equipo central, llamado Oficial de enlace parlamentario, cuyo rol es servir de enlace entre la MOE y dichas delegaciones parlamentarias. Se encarga de organizar los aspectos logísticos para dichas delegaciones, estando siempre en contacto con el personal administrativo de los órganos parlamentarios<sup>3564</sup>, y por ello suele llegar al Estado anfitrión dos o tres semanas antes de la jornada electoral.

El equipo central realizará los primeros preparativos para la llegada de los OCP y OLP al Estado anfitrión, y se ocupará de desarrollar un plan de despliegue determinando el número de OCP que serán enviados a cada zona de despliegue. Este despliegue dependerá de una serie de factores como la población del país anfitrión; el número de colegios electorales a observar en cada zona de despliegue; la existencia o no de minorías; las tensiones políticas; las irregularidades existentes en cada zona de despliegue; la distancia con el equipo central o el tiempo<sup>3565</sup>. También formará equipos por parejas, tanto entre los OLP como entre los OCP<sup>3566</sup>. El traslado de la capital a la zona

---

<sup>3559</sup> EICHER P., “Improving OSCE election observation”, *Security and Human Rights*, Vol. 20,no.4, 2009, p.273. Disponible en: <https://www.shrmonitor.org/assets/uploads/2017/09/2.-Eicher3.pdf> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>3560</sup> Fue precisamente a partir de las elecciones presidenciales y parlamentarias rumanas del año 2000 cuando la OSCE introdujo en su metodología la evaluación de dos nuevos componentes en el proceso electoral: las cuestiones relacionadas con la participación de las minorías nacionales y las mujeres. Véase: OSCE-ODIHR, *Election Observation Mission, Presidential & Parliamentary Elections of 26 November and 10 December 2000 in Romania final report*, p. 2.

<sup>3561</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación ...*, op. cit, p. 29.

<sup>3562</sup> Para mayor información sobre el Documento de Indicadores sobre el proceso electoral, véase: OEA, *Criterios para la Observación electoral: ...*, op. cit, p. 21.

<sup>3563</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación ...*, op. cit, p. 30.

<sup>3564</sup> OSCE, *OSCE/ODIHR Election Observer Handbook*, p. 42.

<sup>3565</sup> OSCE, *Handbook for Long Term Elections Observers: Beyond Election Day Observation*, Warsaw, 2007, p. 23.

<sup>3566</sup> Siempre que sea posible formará equipos compuestos por un hombre y una mujer de nacionalidades diferentes.

de despliegue también es responsabilidad del equipo central. Antes de la salida de los OCP a la zona de despliegue, el equipo central será el encargado de preparar una reunión informativa para todos los OCP con la finalidad de informarles del proceso electoral, del contexto político, la campaña electoral, la situación de las minorías y de la situación de género en el proceso electoral, la seguridad o la logística. Preparará también todo el material informativo que contendrá también la responsabilidad de cada observador durante la jornada electoral; la metodología a utilizar para observar las elecciones; el código de conducta; las instrucciones de cómo rellenar los formularios durante la jornada electoral o cómo enviar tales formularios al equipo central<sup>3567</sup>.

### 2.1.2 El personal técnico: los observadores sobre el terreno

Los OCP y OLP son la principal “mano de obra” de las MOEs y su número suele ser el más numeroso en las MOEs<sup>3568</sup>.

La formación de los observadores es un aspecto importante a tener en cuenta, ya que no sólo mejora la calidad de las MOEs<sup>3569</sup>, sino que también queda a discreción de los Estados<sup>3570</sup>. Aunque algunos Estados preseleccionan a los observadores con poca (o ninguna) formación en OE, cada vez son más los observadores que cuentan con un mayor conocimiento en materia de OE gracias a las múltiples formaciones en línea o presenciales impartidas por las diferentes OIGs, ya sea la OSCE<sup>3571</sup>, la UE<sup>3572</sup> o incluso la OEA<sup>3573</sup>. Para evitar duplicidades en materia de formación y economizar recursos, las OIGs se complementan entre ellas en este aspecto: desde 2001, la UE ha formado a todo tipo de observadores (de largo y de corto plazo), mientras que la OSCE/ODIRH ha formado sólo a OCP nacionales de los Estados miembros de la OSCE que no son miembros de la UE<sup>3574</sup>.

---

<sup>3567</sup> Ibid., p. 23.

<sup>3568</sup> Desde un punto de vista financiero cada OIG desarrolla una política para financiar sus observadores. La OSCE se puede beneficiar del Fondo voluntario para la diversificación. En la OEA se puso en marcha un proceso de movilización de fondos externos para crear un fondo específico permanente.

<sup>3569</sup> ERIKSSON, A., “How to improve election observation missions?”, *International election observation and assessment of elections*, Statistics Netherlands, Editor: Hans Schmeets, 2011, p. 192.

<sup>3570</sup> EICHER P., “Improving OSCE election observation”, *Security and Human Rights*, Vol 20,no.4, 2009, p. 274.

<sup>3571</sup> Formación en línea de la OSCE para observadores electorales (E-Learning Course for Election Observers). Disponible en: <https://www.osce.org/odhr/e-learning-course-for-election-observers>.

<sup>3572</sup> En el caso de las MOEs de la UE, son los Estados miembros los que se encargan de formar los OCP de manera presencial. Sin embargo, existen determinados proyectos, financiados por la Comisión Europea, que ofrecen tanto a los observadores de corto y de largo plazo, así como a los expertos del equipo central una formación presencial y online. Éste es el caso del proyecto llamado “Observación Electoral y Apoyo Democrático” (EODS, por sus siglas en inglés) (<http://www.eods.eu/elearning/>), que reemplazó el proyecto anterior lanzado en el año 2001 llamado “Network for Enhanced Electoral and Democracy Support” (*NEEDS, por sus siglas en inglés*) y que finalizó en el año 2012. Los servicios de la Comisión, gracias al apoyo del también organizan una formación similar EODS se ocupa igualmente de la formación de los OLP y de los expertos del equipo central.

<sup>3573</sup> OEA, Formación en línea en materia de Observación Electoral. Disponible en: [http://portal.oas.org/Portals/7/SEDI\\_oficina/Convocatorias%20Campus%20Virtual/OEA-ELEC02.pdf](http://portal.oas.org/Portals/7/SEDI_oficina/Convocatorias%20Campus%20Virtual/OEA-ELEC02.pdf)

<sup>3574</sup> ERIKSSON, A., op. cit., p. 192.

Si bien, son los Estados miembros los que preseleccionan a los observadores OLP y OCP, sobre la base de su formación y experiencia, es la propia OIG la que finalmente selecciona a los diferentes observadores, pudiendo incluso rechazar algunas candidaturas presentadas por los Estados miembros porque no cumplen los criterios mínimos determinados por la propia OIG. A pesar de que son los Estados miembros los que reclutan a los observadores, a petición de la OIG, estos observadores no reciben instrucciones de dichos Estados. En 1999 la UE fijó los criterios mínimos para la selección de los observadores: tener experiencia previa en OE, ser independiente e imparcial, estar comprometido con la democracia y los Derechos Humanos, ser nacional de un Estado miembro de la UE y contar con una habilidad interpersonal, esto es, capacidad de trabajar en equipo y poder trabajar en un ambiente multicultural<sup>3575</sup>. Sin embargo, en alguna ocasión las OIGs deben sucumbir a la insistencia de los Estados miembros y se ven forzadas a aceptar a determinados observadores<sup>3576</sup>.

En el caso de la UE, el proceso de selección de los observadores se compone de dos etapas. Una primera etapa, en la que un comité dirigido por el FPI preselecciona a los candidatos de las listas enviadas por los Puntos focales de cada uno de los Estados miembro de la UE. Una segunda etapa, en la que los preseleccionados por el FPI son evaluados por el equipo central de la MOE.

Por cuanto hace a la OSCE, sólo podrán ser observadores los nacionales de sus Estados miembros. En esta organización existe la figura del observador enviado en comisión de servicios (*seconded*<sup>3577</sup>, según su terminología inglesa). Este *seconded* puede ser observador OLP o bien OCP y será el Estado miembro que lo envíe quien cubrirá todos sus costes. Además, para garantizar la diversidad geográfica entre observadores, cada Estado miembro puede enviar hasta un máximo del 15% del número total de observadores OLP o OCP solicitados<sup>3578</sup>.

Es la ExM la que determina el número de observadores a enviar, que variará en función de determinadas condiciones como el tamaño del Estado anfitrión, el número de colegios electorales, el presupuesto del que dispone la OIG o la población. A modo de ejemplo, la OSCE desplegó 60 observadores OLP y 600 OCP en las elecciones presidenciales ucranianas de 2010. Pero estas peticiones de la ExM no siempre son tenidas en cuenta, lo cual reduce en cierta medida el muestreo del trabajo desempeñado por la OIG, ya que el número de efectivos es netamente inferior al recomendado.

---

<sup>3575</sup> European communities, “EU Guidelines on common criteria for the selection of electoral observers”, *Council Decision 8728/99*– PESC 165 – COHOM 4.

<sup>3576</sup> EICHER Peter, “Improving OSCE election observation”, *Security and Human Rights*, op. cit., p. 274.

<sup>3577</sup> Son múltiples los ejemplos de informes en los que se puede apreciar la existencia de observadores *seconded*, como por ejemplo en las elecciones generales estadounidenses de 2004 en las que determinados países (Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Kazajstán, Holanda, Rusia y Reino Unido) cubrieron los costes de estos OLP [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, United States of America — General Elections (4 November 2008)].

<sup>3578</sup> Página web de la OSCE. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/how-to-become-an-election-observer> [consultado el 10 de enero de 2022].

El equilibrio geográfico de los observadores electorales es un aspecto sensible al que las OIGs prestan una atención particular. Así pues, son aquellos Estados miembros de la OIG que cuentan con un peso económico y demográfico importante los que disponen de una mayor representatividad en las MOEs. Ello se debe principalmente a su contribución económica al presupuesto general de la OIG. Sin embargo, en ocasiones existe una mayor representación de observadores electorales procedentes de un país concreto debido a factores lingüísticos y/o a fuertes lazos históricos y culturales con el Estado anfitrión. A modo de ejemplo, en el marco de las MOEs de la UE desplegadas en Iberoamérica, es una práctica regular que el número de observadores electorales procedentes de España sea sensiblemente mayor al número de observadores electorales procedentes de otro Estado miembro de la UE<sup>3579</sup>. De la misma manera, es difícil encontrar observadores electorales procedentes de países del este o del norte de Europa para las MOEs desplegadas en países lusófonos<sup>3580</sup>. Por ello, la presencia de observadores electorales originarios de Portugal en dichas MOEs es superior. Así pues, el conocimiento de la lengua del Estado anfitrión es un criterio clave a la hora de seleccionar a los observadores electorales, ya que “la capacidad para comunicarse directamente con la población local hace que les resulte más fácil enterarse de todos los aspectos relacionados con la situación política y social del país”<sup>3581</sup>.

Existen, sin embargo, situaciones sorprendentes en las que un Estado concreto decide enviar un número considerable de observadores electorales a otro país con el que no mantiene ningún tipo de lazo cultural, ni histórico, ni político. Tal fue el caso de Kazakstán o de Rusia que, en el marco de una MOE de la OSCE, decidieron enviar nueve y ocho observadores OLP respectivamente para observar las elecciones generales estadounidenses de 2008<sup>3582</sup>.

Merece la pena señalar que en las MOEs de la UE participan igualmente nacionales de terceros Estados, principalmente Canadá, Noruega y Suiza<sup>3583</sup>, ya sea como OCP o OLP. Esto no hace, sino fomentar la cooperación de la UE con sus países vecinos.

#### 2.1.2.1 Los Observadores de Largo plazo (OLP)

---

<sup>3579</sup> Algo similar sucede con los observadores electorales procedentes de Francia y Bélgica cuando el Estado anfitrión es un país francófono o una antigua colonia.

<sup>3580</sup> A diferencia de la política de transparencia existente en otras organizaciones internacionales, la UE no facilita información en la página web de cada Misión de Observación Electoral (MOE) sobre la nacionalidad de los observadores electorales (ni de corto, ni de largo plazo ni tampoco información sobre la nacionalidad de los componentes del equipo central) que participaron en sus MOEs.

<sup>3581</sup> European Parliament, Resolution of 8 May 2008 on *EU election observation missions: objectives, practices and future challenges* (2007/2217(INI)), *Official Journal of the European Union*, C271 E/31 (2009/C 271 E/03), § 18.

<sup>3582</sup> OSCE-ODIHR, *Long Term Observers List, Limited Election Observation Mission to USA, General Election (4 November 2008)*.

<sup>3583</sup> European Union, Election Observation Mission, *Final Report, Republic of Zimbabwe, Harmonised Elections 2018*, p. 10; European Union, *Election Observation Mission, Final Report, General Elections 11 May 2013 at the Islamic Republic Of Pakistan*, July 2013, p. 8; PETERS, I., *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective: Beyond the “Actorness and Power” Debate*, Routledge, July 2017, p. 235; Election Observation and Democracy Support (EODS), Phase II, “How to become an observer”.

Responsables de observar todo cuanto acontece durante las diferentes etapas del proceso electoral, los OLP informan de manera minuciosa al equipo central de todo lo que sucede en su área de despliegue<sup>3584</sup>, permitiéndole obtener una visión general de lo que sucede en todo el país. Compuesto por dos personas, cada equipo de observadores OLP se despliegan por toda la geografía nacional del Estado anfitrión. Suelen llegar al Estado anfitrión una semana después de la creación de la MOE y acostumbran a quedarse hasta una semana después de los comicios (un total de entre 6 y 8 semanas). Estos observadores serán los encargados de coordinar y supervisar a los OCP en su zona de despliegue explicándoles la situación político-electoral de su zona, recordándoles la metodología a utilizar y dándoles el apoyo logístico necesario, esto es, buscarles alojamiento. También se ocuparán de reclutar al personal local (intérpretes y conductores). Desde un punto de vista sustantivo, su finalidad no es otra que la de observar y evaluar la imparcialidad y la eficiencia de la administración electoral, la aplicación de la ley electoral, evaluar la campaña electoral y el ambiente político. Es por ello que estos observadores se reúnen regularmente con los actores locales/regionales relevantes del proceso electoral (funcionarios locales, representantes de los partidos políticos y ONGs de su zona de despliegue) para obtener la mayor información posible sobre el proceso electoral y poder informar consecuentemente al equipo central a través de los diferentes informes<sup>3585</sup>.

Puede afirmarse que existe un paralelismo entre la observación realizada por los observadores OLP y aquella realizada por el quipo central, ya que los segundos observan en la capital del Estado anfitrión y están en contacto con las autoridades nacionales, y los primeros observan en su zona de despliegue.

En el caso de la OSCE, es la propia OIG quien selecciona directamente a sus observadores OLP sin que medie una selección previa por parte del Estado miembro. Una situación diferente sucede en la UE, donde cada Estado propone a la UE un número de observadores OLP y será la UE quien decida a quién contactar para efectuar tales tareas.

En la OEA, estos OLP reciben el nombre de “Coordinador Regional” y, a diferencia de los OLP de la UE y la OSCE, trabajan de manera individual y no en binomio debido a una cuestión claramente presupuestaria. La consecuencia negativa de este sistema individualista es la soledad del coordinador regional y la gran carga de trabajo a desarrollar de manera individual. Compuesto

---

<sup>3584</sup> OSCE, *Handbook for Long Term Elections Observers: Beyond Election Day Observation*, op. cit., p. 19.

<sup>3585</sup> Los OLP deben enviar semanalmente al equipo central un informe semanal (*weekly report*, por su terminología inglesa) explicando todo cuánto hayan observado, todo aquello de lo que han sido informados por parte de las autoridades del Estado anfitrión, así como sus reflexiones e incidentes. De la misma manera, al final de su estancia, deben redactar un informe final (*final report*, por su terminología inglesa). En caso de que se produzca un evento particular importante o extraordinario (algún incidente de violencia o alguna obstrucción de sus actividades como observador), el observador debe informar inmediatamente al equipo central mediante un informe rápido (*flash report*, por su terminología inglesa). Algunas MOEs usan los expedientes de caso (*case files*, por su terminología inglesa) para llevar a cabo el seguimiento de las quejas y de algunos agravios concretos en materia electoral. Estos casos ofrecen información sobre si dichos problemas electorales se resuelven correctamente.

generalmente por especialistas del DECO y/o Coordinadores Regionales, en la OEA existe también un grupo de observadores llamado “Grupo móvil”, cuyo objetivo es el de anticipar la presencia de la MOE/OEA en todo el territorio nacional. Este grupo de observadores internacionales se despliega durante la visita preliminar y puede permanecer en el país anfitrión hasta la proclamación de los resultados.

Cabe destacar que UNASUR no dispone de observadores OLP.

#### 2.1.2.2 Los Observadores de corto plazo (OCP)

Los OCP son los encargados de observar el proceso electoral durante la jornada electoral en su zona de despliegue e informar de sus hallazgos a los observadores OLP. El despliegue de un número considerable de OCP permite a la OIG obtener un muestreo representativo de la situación en todo el país<sup>3586</sup>.

Desplegados en parejas por todo el país por un periodo aproximado de 10 días, estos observadores focalizan su actividad al día de los comicios, el recuento y el proceso de consolidación de los resultados. Llegados al Estado anfitrión apenas 5 días antes de las elecciones, reciben del equipo central una sesión informativa obligatoria sobre el proceso electoral, tras la que serán desplegados al terreno para familiarizarse con su zona de despliegue. Finalizada la jornada electoral, estos observadores regresan a la capital y, tras una sesión informativa (*debriefing* por su terminología inglesa) con el equipo central, regresan a sus países de origen. En la OEA, a estos observadores se les denomina “observadores internacionales”. Un aspecto importante de este observador que lo diferencia del resto de OCP de la UE y de la OSCE es que debe remitir cualquier denuncia formalizada al especialista jurídico<sup>3587</sup>. En otras OIGs este aspecto también se recoge pero simplemente a título meramente contable y no para hacer un seguimiento posterior de las quejas.

#### 2.1.2.3 Otros observadores

En las MOEs existen también otros observadores con un perfil particularmente interesante que complementan el número de OCP y OLP. Estos observadores no suponen un coste adicional para la OIG, porque son reclutados de manera local. Suelen ser principalmente personal diplomático, miembros de misiones internacionales o incluso personal laboral de la oficina que pueda tener la propia OIG en el Estado anfitrión. Antes de su despliegue, estos observadores reciben una formación para familiarizarse con la metodología utilizada por la OIG a la hora de llevar a cabo dicha OE durante la jornada electoral, y se localizan principalmente en las MOEs efectuadas por la OSCE, la UE y la OEA.

---

<sup>3586</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 46

<sup>3587</sup> OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, op. cit., p. 32, § H. h)



Así, con el objetivo de fortalecer la democracia y aumentar el número de observadores cualificados, la MOE puede invitar a los representantes del cuerpo diplomático y consular de los Estados miembros de la OIG titular de la MOE acreditados en el Estado anfitrión a desempeñar las funciones de observadores electorales. Estos observadores son muy apreciados por las OIGs debido a su familiaridad con la situación política del Estado anfitrión, al conocimiento de la lengua y la cultura del país y, sobre todo, por su “coste cero” para las arcas de la MOE<sup>3588</sup>. Integrados dentro del cupo de los OCP, este colectivo estará exonerado de participar en la reunión informativa (briefing) dirigida a los OCP y sólo participarán en la sesión dedicada a la metodología electoral de la OIG para familiarizarse con los formularios a cumplimentar durante la jornada electoral.

Además, existen observadores internacionales que, sin ser nacionales del Estado anfitrión, residen legalmente en dicho territorio y no forman parte del personal diplomático o consular de un país. Existen ciertos requisitos de elegibilidad que determinan quién, de entre estos residentes, puede ser observador internacional de una MOE, tales como: no estar casado con nacionales del Estado anfitrión, no haber residido más de tres años consecutivos en el Estado anfitrión, no tener ningún tipo de vinculación con organizaciones y/o instituciones políticas del Estado anfitrión, no tener un contrato vigente con algún órgano del Estado ni haber participado en alguna otra instancia que comprometa su imparcialidad<sup>3589</sup>. Al igual que los observadores con estatuto diplomático, estos observadores implican un coste cero para la MOE.

### 2.1.3 El personal político

Por otra parte, los cargos electos de las asambleas parlamentarias de determinadas OIGs pueden agruparse para configurar una delegación parlamentaria<sup>3590</sup>, que en algunas ocasiones puede integrarse a una MOE ya existente con el objetivo de participar en dicha MOE. Tal es el caso de la OSCE-PA, del PE y del Parlamento de UNASUR. Puede darse el caso igualmente de que los diputados configuren su propia MOE sin integrarse a una MOE existente, como es normalmente el caso de la PACE, de la asamblea de cargos electos de nivel local y regional del Congreso.

Las delegaciones parlamentarias son un pilar fundamental de las MOEs y su objetivo no es otro que el de reforzar los esfuerzos desempeñados por la OIG durante la OE. Su participación en las MOEs otorga una mayor credibilidad y visibilidad a la elección. Credibilidad, por un lado, porque los parlamentarios, en su calidad de electos, conocen el funcionamiento interno de un proceso electoral y su mera presencia física ayuda a reforzar la confianza de los ciudadanos en las

---

<sup>3588</sup>En el estudio que nos ocupa, esta situación se produce principalmente en las MOEs de la Unión Europea, de la OSCE y de la OEA. Información obtenida a título personal.

<sup>3589</sup>OEA, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos*, 2008, p. 22.

<sup>3590</sup>Se utiliza esta terminología general para incluir a cualquier cargo electo independientemente de que sea o no parlamentario, pudiendo hacer referencia igualmente a cualquier cargo electo de ámbito local y regional.

elecciones y en los derechos humanos. Y visibilidad, por otro lado, porque los medios de comunicación del Estado anfitrión (prensa escrita, televisión o radio) buscarán conocer las opiniones de estos políticos en su calidad de personajes públicos<sup>3591</sup> para tratar de legitimar o deslegitimar el proceso, dando mayor transparencia al proceso.

Estos observadores parlamentarios, sujetos a un código de conducta, suelen llegar al Estado anfitrión apenas 3 días antes de la jornada electoral y desde su llegada al país participan de manera intensiva en una batería de reuniones políticas de alto nivel para tomar conocimiento de la situación política del país. Se reúnen con las autoridades del Estado anfitrión, los partidos políticos, sus homólogos nacionales (pertenecientes al partido en el poder como a la oposición) así como con los principales actores del proceso, la sociedad civil, el cuerpo diplomático, la administración electoral, así como con los representantes de los medios de comunicación. En su calidad de cargos electos reciben un trato particular (ventajas comparativas<sup>3592</sup>) que hace que, en la práctica, sea bien distinto del trato recibido por el resto de los observadores electorales. Este hecho, unido a otros beneficios como la inmunidad parlamentaria de la que gozan y, en algunas ocasiones, a la de falta de interés en los comicios por parte de algunos parlamentarios, hace que en numerosas ocasiones determinados observadores del equipo central y algunos observadores OLP (que son quienes finalmente se ocupan del despliegue de dichos parlamentarios) tengan alguna que otra reserva a la hora de tratar con ellos.

A la hora de desempeñar la OE, los observadores electorales parlamentarios son reticentes a desplazarse por el Estado anfitrión, estando más preocupados por el rédito político que pueden obtener de su participación en la MOE más que por el proceso electoral o referendario objeto de observación; y por ello prefieren ejercer su actividad de OE en la capital o en las zonas urbanas dejando de lado las áreas rurales y sobre todo aquellas zonas alejadas y de difícil acceso. Esto hace que dichos observadores tengan una visión incompleta del proceso electoral y del escrutinio a la del resto de OCP<sup>3593</sup>. Cuando dichas delegaciones se acuerdan, su composición depende de la OIG que lleva a cabo la observación.

### 2.1.3.1 Composición de la delegación

En el caso de la OE por parte de la PACE, es la Mesa de la PACE la responsable de crear un comité *ad hoc* que será el encargado de llevar a cabo la OE de una elección o de un referéndum. Dicho

---

<sup>3591</sup> OLIVER R. Spencer, *Secretary General of the OSCE Parliamentary Assembly, CiO Seminar on Election Related Issues*, Vienna, Austria – 21 July 2008.

<sup>3592</sup> Estas ventajas comparativas incluyen: un mejor vehículo a la hora de desplazarse por el Estado anfitrión; un alojamiento de una calidad netamente superior al del resto de observadores; o la no obligatoriedad de no rellenar el formulario de observación.

<sup>3593</sup> DE DONNEA, F.-X., PETERSEN, J., *Mechanisms for Election Observation, Personal Envoys of the Chairman-in-Office of the OSCE*, 16 November 2006, Section III, p. 23.

comité *ad hoc* estará compuesto entre 5 y 40 miembros<sup>3594</sup> y será también la Mesa quien determine su composición<sup>3595</sup>. Además de esos miembros electos, forman parte *ex officio* de dicho comité: a) los relatores del país anfitrión pertenecientes a los comités más importantes de la PACE<sup>3596</sup>, esto es el comité de asuntos políticos, el comité de asuntos jurídicos y derechos humanos y el comité de seguimiento; b) los relatores responsables del seguimiento, del diálogo post-seguimiento, o incluso aquellos relatores responsables del estatuto por la democracia<sup>3597</sup> del país anfitrión; c) un ponente de la CdV. Gracias al acuerdo de cooperación de 4 octubre 2004<sup>3598</sup> entre la PACE y la CdV, la cooperación entre ambas instituciones se ha fortalecido considerablemente. Según este acuerdo, cuando la Mesa de la PACE decida observar las elecciones en un país cuya legislación electoral haya sido examinada previamente por la CdV, uno de los ponentes de ésta puede ser invitado para participar como asesor legal en la MOE de la PACE<sup>3599</sup>.

Baste señalar que la participación de estos relatores no contará para el sistema de cuota de distribución por grupos políticos<sup>3600</sup>. Será la Mesa de la PACE quien nombre al presidente de la comisión *ad hoc*, que será a su vez el relator<sup>3601</sup>. Durante la jornada electoral los miembros del comité *ad hoc*, que trabajan principalmente en parejas<sup>3602</sup>, visitarán una serie de colegios electorales y al final de dicha jornada electoral, el comité *ad hoc* se reúne para efectuar una evaluación política de los comicios y producir un comunicado de prensa que se hará público en una conferencia de prensa efectuada el día siguiente a la jornada electoral<sup>3603</sup>. Es el presidente de la comisión *ad hoc* quien redacta un proyecto de informe sobre la MOE, que se somete a la Mesa. Desde el 14 de septiembre de 1998, los informes de las MOEs dejan de presentarse como adenda a los informes de actividad de la Mesa de la PACE, pasando a ser sometidos a la PACE para su discusión como informes separados en el marco del informe de actividad de la Mesa. Sin embargo, estos informes no se aprueban por la PACE, sino que simplemente se someten a su información.

<sup>3594</sup> La composición de la comisión *ad hoc* se determina según un sistema de designación de Hont que tiene en cuenta la importancia numérica de los grupos políticos, a condición de que todos estén representados.

<sup>3595</sup> Anexo XI, *Observación de las elecciones por la PACE*, Parte D, iv). La Mesa puede aumentar el número de miembros. Este fue el caso de las elecciones en Ucrania 2014 y Azerbaiyán en 2013, donde el número de miembros del comité *ad hoc* aumentó de 40 a 50 y de 30 a 40 respectivamente.

<sup>3596</sup> PACE, *Bureau of the Assembly*, AS/Bur(1999) 019, 22 February 1999, § 4.

<sup>3597</sup> Bureau de l'Assemblée, AS/Bur (2015) 29 "Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire", 10 de marzo de 2015, Parte D, § 16.v.

<sup>3598</sup> PACE, *Rules of Procedure of the Assembly* (April 2018), (Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure, Doc 10294, § XI. Xvi.

<sup>3599</sup> Asamblea Parlamentaria, Reglamento, Anexo XII- Relaciones exteriores de la Asamblea, p. 241.

<sup>3600</sup> Anexo XI Observación de las elecciones por la PACE, Parte D, v.

<sup>3601</sup> Bureau de l'Assemblée, AS/Bur (2015) 29 "Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire", 10 de marzo de 2015, Parte H, § 29.a.

<sup>3602</sup> Las delegaciones de observadores respetan en la medida de lo posible la paridad hombre-mujer y tienen en cuenta el equilibrio geográfico.

<sup>3603</sup> PACE, *Bureau of the Assembly*, AS/Bur(1999) 019, op. cit., § 10.

Si la OE la lleva a cabo el Congreso del CdE, la delegación del Congreso estará compuesta por una horquilla de entre 5 y 20 miembros<sup>3604</sup>, de acuerdo a un sistema de nombramiento que tendrá en cuenta tres aspectos importantes: a) una representación equilibrada de los distintos grupos políticos del Congreso, b) la paridad entre hombres y mujeres y c) una representación geográfica equitativa. La delegación electoral del Congreso intentará garantizar una representación equilibrada de ambas cámaras del Congreso (tanto la cámara regional como la cámara local) y de los diferentes Estados miembros del CdE. Es importante señalar que el Comité de las Regiones de la UE está asociado a la MOE/Congreso como parte de su cooperación con la UE. La delegación del Congreso cuenta con: un Jefe de delegación, máxima autoridad de la MOE, y con un relator, encargado de preparar y presentar el informe; ambos serán nombrados por la Mesa del Congreso. Serán miembros *ex officio* de la delegación los relatores del Estado anfitrión pertenecientes al Comité institucional.

Encargado de redactar el informe final de la MOE, el relator examinará también el sistema político y jurídico del Estado anfitrión, el rol de los medios de comunicación, la financiación de la campaña electoral y la situación postelectoral<sup>3605</sup>. Extraña no encontrar referencia alguna a la situación de los derechos humanos y de las minorías del Estado anfitrión en la resolución del Congreso que regula los elementos que deben analizarse en el informe de una MOE. Este olvido bien merece una enmienda a dicha resolución, ya que, la propia resolución afirma que, una vez que el informe haya sido redactado debe transmitirse a los órganos del Consejo que puedan estar interesados, en particular a la CdV, al Comisario de Derechos Humanos, al acuerdo parcial Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), y otros<sup>3606</sup>. Además, el informe final de la MOE y sus recomendaciones y resoluciones se someten a la Comisión de monitoreo del Congreso<sup>3607</sup> para su aprobación y posterior adopción por el Congreso en sesión plenaria.

La delegación de OE del PE está compuesta por siete miembros (eurodiputados designados por los grupos políticos de conformidad con el sistema d'Hondt), siendo tres miembros la composición mínima para poder configurar una delegación<sup>3608</sup>. Dicha delegación tendrá en cuenta el equilibrio entre ambos sexos<sup>3609</sup>, habida cuenta de las Resoluciones del PE de 2009<sup>3610</sup> (relativas tanto a la

---

<sup>3604</sup> The Congress, Resolution 306 (2010), op. cit., Appendix I, § 7.

<sup>3605</sup> Ibid., § 13.

<sup>3606</sup> Ibid., Appendix I: Rules for the practical organisation of Congress Observation Missions, § 19.

<sup>3607</sup> También llamado Comité sobre el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos de los Estados miembros de la Carta europea de autogobierno local. Para más información véase la página web de dicho comité: <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>

<sup>3608</sup> European Parliament, *Implementing provisions governing election ...*, op. cit., art. 10.

<sup>3609</sup> European Parliament, *Resolution on the Commission communication on EU Election Assistance and Observation* (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137 (COS) ), 15 March 2001, § 24.

<sup>3610</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Resolución del PE, de 22 de abril de 2009, *sobre el enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco de los trabajos de las comisiones y delegaciones* (2008/2245(INI)), DOUE C184 E, 8.7.2010, p. 18; DOUE, Resolución del PE, de 7 de mayo de 2009, *sobre la integración de la perspectiva de género en las relaciones exteriores de la UE y en la consolidación de la paz y consolidación de los Estados* (2008/2198(INI)), DOCE C212 E, 5.8.2010, p. 32.

igualdad entre hombres y mujeres como a la perspectiva de género), y el informe desarrollado por el PE sobre las actividades de OE y la tasa de participación de mujeres en las actividades de OE del PE<sup>3611</sup>. Baste señalar que para que esta delegación pueda crearse, los eurodiputados deben pertenecer como mínimo a dos grupos políticos diferentes y representar a dos nacionalidades diferentes. Además, los grupos políticos seleccionarán a los miembros de esta delegación de entre los comités y las delegaciones permanentes responsables del Estado en cuestión, quienes estarán acompañados del personal de la secretaría del PE y también por representantes de los grupos políticos.

La participación del PE en una MOE/UE es peculiar, ya que, si bien por un lado el Jefe de la MOE es un eurodiputado, hecho que le confiere a la MOE un carácter político, por otro lado, la delegación del PE está asociada a la MOE<sup>3612</sup>, pero en un número inferior sin restarle en ningún caso mayor importancia al aspecto técnico. El PE es consciente de que su cometido se circunscribe en el marco de una MOE íntegra de largo plazo, ya que carece de la capacidad necesaria para organizarla por su cuenta, razón por la que el PE se acopla a la MOE existente.

Las MOEs/PE tienen un carácter *sui generis*, y su despliegue se caracteriza por una serie de aspectos. En primer lugar, la delegación del PE quedará integrada en la propia MOE de la UE. Además, dicha delegación del PE presentará su punto de vista sobre el proceso electoral junto al Jefe de Misión de la MOE de la UE en una conferencia de prensa conjunta celebrada tras las elecciones. La presencia de eurodiputados en una MOE sirve de ayuda para apoyar las posibles medidas que el PE tome con ese Estado tras las elecciones. En segundo lugar, en el caso de elecciones celebradas en Estados miembros de la OSCE, la delegación del PE se integrará en el marco de una MOEI y el PE emitirá una declaración conjunta al final del proceso. En este caso, el PE coordina su actividad con el resto de asambleas parlamentarias de otras organizaciones internacionales (OSCE-PA, PACE, OTAN-PA)<sup>3613</sup>. Si se envía una delegación del PE donde no hay una MOE de largo plazo (es decir, una MOE/UE, MOE OSCE o incluso MOE/OEA), la delegación del PE no hará una evaluación exhaustiva de las elecciones, ya que la credibilidad de estas evaluaciones requiere un esfuerzo de observación más integral y de largo plazo<sup>3614</sup>. A pesar de estas particularidades, el PE es independiente (incluso en sus opiniones) y tiene capacidad para actuar como una institución política. El rol de los observadores del PE es sustancialmente diferente al de los OCP porque en su calidad de parlamentarios proporcionan una perspectiva política y una experiencia concreta<sup>3615</sup>.

---

<sup>3611</sup> HALL, F., “Gender mainstreaming in the European Parliament election observation activities”, *Election Coordination Group*, September 2010.

<sup>3612</sup> MEYER-RESENDE, M., *EU Election Observation – Achievements, Challenge*, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B – Policy Department-, European Parliament, Brussels, 2008. June 2008, p. 25.

<sup>3613</sup> PE, *Resolución del PE sobre las misiones de observación electoral de la UE: objetivos, prácticas y futuros desafíos*, de 8 de mayo de 2008, § 9.

<sup>3614</sup> European Parliament, *Implementing Provisions Governing ...*, op. cit., art. 12.

<sup>3615</sup> European Parliament, *Resolution on the Commission communication on EU Election Assistance and Observation* (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137 (COS) ), § 13.

Lamentablemente, la OSCE no dispone de ningún documento explicativo sobre el procedimiento de composición de su delegación parlamentaria electoral de la OSCE (OSCE-PA), lo que limita esta investigación, y por ello se hará referencia a la información encontrada de forma indirecta en varios materiales de la OSCE y en la información recibida por su Secretaría.

La OSCE-PA “insta a los jefes de las MOEs parlamentarias a que acepten en sus delegaciones a aquellos parlamentarios que se hayan comprometido a asistir a todas las sesiones formativas previas y posteriores a la misión”<sup>3616</sup>. En el equipo central de la MOE/OSCE se encuentra la figura del oficial de enlace parlamentario, que es quien se ocupa de todo aquello cuanto necesite la delegación parlamentaria (contactos o preparación del material informativo<sup>3617</sup>). El presidente en ejercicio de la OSCE nombrará coordinador especial a un miembro de la OSCE-PA para dirigir dicha delegación parlamentaria y presentar los resultados preliminares de la MOE junto con el jefe de Misión de la OSCE y los demás líderes de las otras delegaciones de asambleas parlamentarias.

Un aspecto importante a destacar es el gran tamaño de las delegaciones de observadores parlamentarios de la OSCE, en comparación con el número de observadores electorales de otras delegaciones parlamentarias. Se observa igualmente en los últimos años una tendencia al alza en el número de observadores. A modo de ejemplo, en el año 2014 la OSCE desplegó 398 observadores parlamentarios (de un total de 522 observadores) y en el año 2016 desplegó 334 parlamentarios (de un total de 445 observadores). Este aumento de observadores parlamentarios se debería no sólo al incremento de los procesos electorales observados por la OSCE (se pasó de 9 MOEs en el año 2014 a 10 MOEs en el 2016)<sup>3618</sup>, sino al interés por parte de los cargos electos en observar la contienda electoral en distintos Estados, habida cuenta de su situación privilegiada de cargos electos. Esta tendencia no sólo se aprecia en la OSCE-PA, sino también en el resto de asambleas parlamentarias. A modo de ejemplo, en las elecciones presidenciales ucranianas de 2004 hubo 92 observadores de la OSCE-PA, 37 observadores electorales de la PACE, 27 observadores de la NATO PA y 16 observadores del PE, esto sin contar los 981 observadores electorales de la OSCE<sup>3619</sup>; en las elecciones parlamentarias armenias de 2017 hubo 63 observadores de la OSCE-PA, 24 observadores de la PACE y 12 observadores del PE, sin contar los 340 OCP y OLP<sup>3620</sup>.

### 2.1.3.2 Particularidades de la participación de cargos electos

---

<sup>3616</sup> OSCE Parliamentary Assembly, “Resolution on Observation Missions”, *Astana Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the seventeenth annual Session*, Astana, 29 June to 3 July 2008, p. 48.

<sup>3617</sup> Op. cit., *Handbook for Long-Term Election Observers*, p. 31.

<sup>3618</sup> OSCE-PA, “Election Observation: 25 years in action”, *Election Observation: 25 years in action*, 2017.

<sup>3619</sup> OSCE/ODIHR, *International Election Observation Mission, Presidential Election - Repeat Second Round, Ukraine (26 December 2004), Statement of Preliminary Findings & Conclusions*, 27 December 2004, p. 14.

<sup>3620</sup> International Election Observation Mission, *Republic of Armenia – Parliamentary Elections (2 April 2017), Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary Conclusions*, 3 April 2017, p. 14.

En el mundo de la OE se estima que las delegaciones parlamentarias son “particulares”, ya que los cargos electos disfrutaban de ciertas prerrogativas por el mero hecho de ser electos. Sin embargo, esto no debería ser óbice para pasar por alto ciertas normas básicas que deben respetarse escrupulosamente a la hora de efectuar la OE.

En primer lugar, si bien la naturaleza del cargo electo que ostentan los parlamentarios les familiariza con el funcionamiento de la campaña y del proceso electoral de su país de origen, esto no les avala como conocedores del funcionamiento de un proceso electoral en otro Estado con una tradición jurídica y características diferentes al del suyo propio. El valor añadido de su participación en una MOE es su carácter político, al tiempo que su pluralidad política, que refuerza el carácter independiente de la MOE.

Otro aspecto a tener en cuenta es la nacionalidad de algunos parlamentarios, procedentes de Estados que no se caracterizan por ser adalides de la democracia, poniendo en entredicho su credibilidad como observadores electorales. Es anecdótico que parlamentarios nacionales de un Estado, cuyo proceso electoral ha sido calificado por algunas MOEs cuanto menos como “fraudulento”, puedan participar en calidad de observadores electorales. A modo de ejemplo, destacamos las elecciones estadounidenses de 2004 en las que participaron como observadores electorales varios diputados kazakos y un observador bielorruso<sup>3621</sup>. Consideramos que sería oportuno que uno de los requisitos para permitir que los parlamentarios pudiesen desempeñar la función de observador electoral fuera que dichos parlamentarios procediesen de Estados cuyos comicios cumplan los estándares para unas elecciones democráticas, sobre todo para no poner en entredicho la figura misma del observador electoral parlamentario.

En tercer lugar, la imparcialidad, la falta de transparencia, la incompatibilidad en sus cargos y el conflicto de interés son otros aspectos que en alguna ocasión no han sido respetados por los observadores parlamentarios, poniendo en entredicho no sólo la MOE, sino también la propia metodología de la OIG. Precisamente para contrarrestar situaciones de esta índole, las delegaciones parlamentarias se dotaron de códigos de conducta a los que debían acogerse todos los cargos electos. Es importante señalar que a diferencia de otras asambleas parlamentarias (como la PACE o la OSCE-PA), el PE adoptó la DePOIE y el Código de Conducta en mayo de 2007<sup>3622</sup>. Mientras tanto, los europarlamentarios estaban obligados a firmar el “Código de conducta de los

---

<sup>3621</sup> El informe de la OSCE/ODIRH sobre las elecciones parlamentarias de 2012 celebradas en Bielorrusia consideró que las elecciones no se celebraron de acuerdo con los compromisos de la OSCE ni con las normas internacionales en materia de elecciones. De la misma manera, el informe de la OSCE/ODIRH estableció que las elecciones parlamentarias celebradas en Kazajistán en 2012 no cumplieron con los principios fundamentales de unas elecciones democráticas. Para mayor información véase respectivamente: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Belarus, Parliamentary Elections (23 September 2012)*, Warsaw, 14 December 2012, p. 1; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Final Report, Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections (15 January 2012)*, Warsaw, 3 April 2012, p. 1.

<sup>3622</sup> European Parliament, *Implementing provisions governing Election ...*, Annex, “Code of Conduct for members of the European Parliament participating in *Election observation delegations*”, op. cit., § 3.

miembros del PE que participen en delegaciones de observación electoral”<sup>3623</sup>, complementario al Código de Conducta del año 2005, y con características propias como la exclusión de la delegación del europarlamentario en caso de infracción del código de conducta, tal y como sucedió en las elecciones parlamentarias armenias de 2017<sup>3624</sup>. Sobre la base del código de conducta del PE, el eurodiputado que hubiese infringido el código de conducta quedaba excluido con efecto inmediato de poder participar en cualquier MOE durante su mandato, y ello a instancias del Jefe de la delegación del PE. De igual forma, la delegación puede, por mayoría de los votos, poner fin al mandato del Jefe de la delegación del PE, cuando considere que éste hubiese cometido una infracción grave<sup>3625</sup>.

A pesar de estos Códigos de Conducta, en la actualidad continúan reproduciéndose desafortunadamente situaciones recurrentes que afectan en mayor o menor medida a todas las asambleas parlamentarias, tales como la participación de parlamentarios “autónomos” que actúan en paralelo a las MOEs oficiales, induciendo a error a la prensa a la hora de interpretar su actividad; la participación de parlamentarios en supuestas MOEs, esto es, no oficiales, financiadas por las autoridades que llevan a cabo las elecciones; la participación individual en actividades de OE en terceros países, dando apariencia de ser una delegación oficial perteneciente a su parlamento respectivo; o la participación de los parlamentarios en actividades de OE en entidades o en procesos electorales no reconocidos (Crimea, Donbás, Nagorno-Karabaj, Kurdistán o Cataluña<sup>3626</sup>), sin respetar la soberanía del Estado.

Para evitar situaciones comprometidas y para seleccionar aquellos observadores parlamentarios sin ningún conflicto de interés que configurarían su delegación parlamentaria, las OIGs solicitan que los observadores parlamentarios informen a la OIG de cualquier relación o situación que pueda generar un conflicto de interés en el desempeño de su cargo de observador electoral. De la misma manera, ningún observador parlamentario debe aceptar ningún obsequio o favor de un partido político, organización o persona involucrada en el proceso electoral ni debe participar en ninguna función o actividad que pueda generar una percepción de simpatía hacia un candidato en particular o un partido político.

---

<sup>3623</sup> Ibid., § 3.

<sup>3624</sup> El 31 de marzo de 2017, el Jefe de la delegación del PE invitó al Sr. Czarnecki a abandonar la delegación del PE por haber infringido el Código Electoral. Véase: European Parliament, *Election Observation Delegation to the Legislative Elections in Armenia (2 April 2017)*, Report by Heidi HAUTALA (Head of the Delegation), European Parliament, Annex B, Footnote 1.

<sup>3625</sup> European Parliament, High Level Conference on the Future of International Election Observation, Background Paper, *Role and Best Practices of Parliamentary observation, including a Code of conduct*, 10-11 October 2018.

<sup>3626</sup> En este caso el autor hace referencia a la participación de algunos parlamentarios en una Misión de observación electoral en el marco del referéndum de independencia de Cataluña de 2017 declarado ilegal por el Tribunal Constitucional español. Para mayor información sobre resultados de dicha observación véase: The Hague Centre for Strategic Studies, *International Limited Observation Mission-Preliminary Statement*, 3 October 2017, Barcelona, Spain.



Conscientes de la dificultad que lleva consigo el detectar los posibles conflictos de interés, principalmente en casos económico-financieros, y debido al aumento de las críticas y a la creciente falta de credibilidad de las instituciones europeas por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil, la PACE decidió crear en el año 2007 un órgano de investigación independiente<sup>3627</sup>, encargado de analizar las denuncias de corrupción contra los miembros (y antiguos miembros) de la PACE<sup>3628</sup>. Un informe de dicho órgano determinó que un diputado de la PACE recibió en julio de 2012 la cantidad de 25 000€ de una de las empresas del Reino Unido implicadas en el caso "Laundromat"<sup>3629</sup>, creando así la sospecha de que durante su mandato de observador electoral actuó en favor de Azerbaiyán. Como el parlamentario en ningún momento colaboró con dicho órgano de investigación, ni respondió a ninguna solicitud del presidente del Comité del Reglamento de la PACE, ni ofreció ningún tipo de comentario sobre la situación, este comité determinó que el diputado había violado seriamente las reglas éticas de la PACE y, en consecuencia, se le privó de por vida del derecho de acceso al CdE y a la PACE<sup>3630</sup>. Esto no hace sino ajustarse a la DePOIE de 2005 según la cual “no se debe permitir que integre una misión internacional de observación de elecciones ninguna persona que no esté libre de todo conflicto de intereses de carácter político, económico o de otra índole que interfiera con la realización de observaciones de manera fidedigna e imparcial, o con la extracción de conclusiones sobre el carácter del proceso electoral de manera exacta e imparcial”<sup>3631</sup>. Por ello, para evitar cualquier imputación de fraude o de posible conflicto de interés, las delegaciones parlamentarias deben ser más transparentes<sup>3632</sup>. En este sentido, en el contexto de las MOEs/PACE, debe incluirse en el marco deontológico un capítulo consagrado específicamente a la OE que garantice el cumplimiento efectivo de las Directrices, tal y como establecido por el órgano de investigación independiente<sup>3633</sup>.

---

<sup>3627</sup> Órgano llamado en inglés: “*Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly*” y en francés: “*Groupe d’enquête externe indépendant sur les allégations de corruption au sein de l’Assemblée*”.

<sup>3628</sup> PACE, *Activities of the Assembly’s Bureau and Standing Committee (24 April 2017)*, Doc. 14289 Add. 3, 24 April 2017. Para mayor información sobre la transparencia e integridad de la PACE.

<sup>3629</sup> El Laundromat de Azerbaiyán es una investigación periodística, revelada el 4 de septiembre de 2012 por el Proyecto de Denuncia contra la Delincuencia Organizada y la Corrupción (OCCRP por sus siglas en inglés), que denuncia la utilización, el lavado de dinero, las dádivas a políticos europeos, a empresarios y periodistas así como la corrupción del gobierno del presidente azerí para lavar la imagen de Azerbaiyán a través de cuatro compañías ficticias registradas en el Reino Unido y ocultar las violaciones de derechos humanos en dicho país caucásico. Para mayor información véase: [www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/](http://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>3630</sup> PACE, “*Report of the independent investigation body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly: Findings on the behaviour of individual PACE members and former members*”, Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, 29 June 2018, § 11.

<sup>3631</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., § 6.

<sup>3632</sup> PACE, Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, *Report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly: assessment of the follow-up given by the committee to the conclusions and recommendations - Progress report for the attention of the Bureau of the Assembly*, AS/Pro (2019) 11, 27 June 2019, D. Summary of the principal conclusions on the exchange of gifts and different forms of benefits in the matters concerning Azerbaijan, p.10.

<sup>3633</sup> *Ibid.*, § 757 x).

Es importante señalar que el Órgano de Investigación también consideró inaceptable la sugerencia de que los parlamentarios de la PACE no debían considerarse obligados por las normas de la PACE relativas a la declaración y aceptación de regalos, sino sólo por esas mismas normas en sus parlamentos nacionales. Al igual que declarara el Órgano de Investigación, esta forma de pensar de los diputados merece todo nuestro rechazo, ya que viola cualquier comportamiento ético y deontológico, y socava toda independencia del ejercicio de una actividad de OE. Es por ello necesario que los parlamentarios observen diligentemente las normas sobre declaraciones de regalos y las relativas a los conflictos de interés para que la OE no sea tildada de parcial.

### 2.1.3.3 Cooperación entre las OIGs (parlamentarias) para observar

Un aspecto de vital importancia durante la OE es la cooperación que llevan a cabo las diferentes OIGs, cuyo objetivo no es otro que el de evitar duplicidades, aunar esfuerzos, coordinar sus métodos de trabajo y tener una mayor visibilidad. En este sentido, la UE fomenta, por medio de una resolución del PE, la creación de acuerdos de cooperación con otras OIGs como la OSCE, el CdE y la ONU<sup>3634</sup>. Esta cooperación se realiza en Europa entre los cinco grandes actores (“the big five”) tradicionales en materia de OE: OSCE/ODIHR, OSCE-PA, PE, PACE y OTAN-PA.

Cuando varias OIGs cooperan conjuntamente en una MOE se crea una Misión Internacional de Observación Electoral (en adelante, MIOE). Esta cooperación también puede llevarse a cabo en el marco de la observación de un referéndum, en cuyo caso nos encontramos ante una Misión Internacional de Observación del Referéndum (en adelante, MIOR)<sup>3635</sup>. Un aspecto sumamente sensible en el marco de estas MIOEs consiste en determinar qué OIG ostentará la responsabilidad de la coordinación entre las diferentes delegaciones. Si la MIOE ha sido organizada por la OSCE o la PACE, la delegación del PE deberá co-presidir la MIOE junto con el resto de delegaciones parlamentarias<sup>3636</sup>; sin embargo, si es la UE el mayor donante, el PE deberá tener el liderazgo político de la MIOE<sup>3637</sup>.

De manera habitual, la delegación de la PACE colabora, por un lado, con sus pares, esto es, con los representantes de las asambleas parlamentarias de otras OIGs, principalmente con el PE<sup>3638</sup>,

---

<sup>3634</sup> European Parliament, *Resolution on the Commission communication on EU Election Assistance and Observation* (COM(2000) 191 - C5-0259/2000 - 2000/2137 (COS) ), § 53.

<sup>3635</sup> Véase: PACE, Memorandum, *Observation of the referendum in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (30 September 2018)*, AS/Bur (2018) 49, 8 November 2018, §3; OSCE/ODIRH, *Final report, Referendum, The Former Yugoslav Republic of Macedonia (30 September 2018)*, 21 January 201, p. 3; PACE, *Observation of the referendum on the constitutional amendments in Turkey (16 April 2017)*, Doc. 14327, 29 May 2017, § 4; OSCE/ODIHR, *International Referendum Observation Mission, Republic of Turkey, Constitutional Referendum (16 April 2017), Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.

<sup>3636</sup> Ibid. § 56.

<sup>3637</sup> Ibid. § 57.

<sup>3638</sup> El Memorando de entendimiento entre el Consejo de Europa y la Unión Europea promueve la cooperación interinstitucional entre la PACE y el PE. Véase: *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, 11.05.2007, § 46.

con la OSCE-PA y con la Asamblea Parlamentaria de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN-PA)<sup>3639</sup>. Por otro lado, también colabora con los representantes de aquellas MOEs técnicas pertenecientes a OIGs como la OSCE/ODIHR.

Esta cooperación se consolida cuando las diferentes MOEs se desplazan al Estado anfitrión para efectuar su OE. Para la PACE existen una serie de razones objetivas, tales como la presencia de la OSCE en el terreno con una antelación considerable a la jornada electoral, los recursos utilizados durante cada MOE y el gran número de observadores desplegados, que avalan que sea la OSCE quien se ocupe de esta coordinación entre las diferentes OIGs que efectúan la OE. Sin embargo, no todas las asambleas parlamentarias de las diferentes OIGs que despliegan una MOE en el Estado anfitrión coinciden con esta opinión<sup>3640</sup> y en la práctica eso conlleva a una falta de cooperación entre algunas ellas.

Para superar esta “descoordinación”, y en el marco de su cooperación institucional, el jefe de la MOE de la PACE se reúne de manera totalmente informal<sup>3641</sup> con los jefes de delegación de aquellas otras MOEs que no forman parte del grupo de las “*big five*”, como por ejemplo con la CIS-PA<sup>3642</sup> y la Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro<sup>3643</sup>. Sin embargo, puede darse el caso de que existan MOEs con las que la PACE no se reúna, como la Asamblea Parlamentaria de los países de habla turca<sup>3644</sup>.

Como el espacio natural en el que la PACE realiza principalmente su OE coincide con el territorio donde la OSCE/ODIHR realiza también su OE, y habida cuenta de la importancia de la OSCE/ODIHR como OIG encargada de la coordinación entre las OIGs, la PACE ideó una estrategia alternativa para reforzar su naturaleza política en el marco de la OE y alcanzar sus objetivos. Dicha estrategia se basaba principalmente en sacar partido de su ventaja comparativa como es el alto nivel político de sus delegaciones y la experiencia de sus miembros.

Según el informe del Comité de Sabios, la cooperación y coordinación de actividades se llevará a cabo en “igualdad de condiciones, práctica y orientada a resultados”<sup>3645</sup>. Sin embargo, como resultado de su larga experiencia, la PACE ha manifestado en múltiples ocasiones que la cooperación en igualdad de condiciones entre las diferentes OIGs a la hora de realizar la OE es muy difícil<sup>3646</sup> debido a una pluralidad de razones: intereses políticos diferentes de cada OIG; diferencias sustanciales en la mano de obra y en los recursos desplegados por cada OIG; o un

---

<sup>3639</sup> PACE, Lignes directrices pour l’observation des élections par l’Assemblée parlementaire, AS/Bur (2018) 14 def, de 4 juin 2018, §25.

<sup>3640</sup> La Asamblea parlamentaria de la CEI no trabaja bajo la égide de la OSCE/ODIHR.

<sup>3641</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, § 7.

<sup>3642</sup> Para mayor información véase: <http://iacis.ru/eng/>

<sup>3643</sup> Para mayor información véase: <http://www.bsec-organization.org/>

<sup>3644</sup> Para mayor información véase: <https://turk-pa.org/>

<sup>3645</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Final Report of the Committee of wise persons to the Committee of Ministers*, CM(98)178, 20 October 1998, § 28, § 36-7.

<sup>3646</sup> PACE, *Bureau of the Assembly*, AS/Bur(1999) 019, op. cit., § 17.

interés particular por centrarse en aspectos concretos del proceso electoral del Estado anfitrión debido a los compromisos adquiridos por éste a la hora de integrarse a la OIG en cuestión. Esto ha dado lugar a situaciones difíciles de entender como la realización de declaraciones preliminares diferentes y a conferencias de prensa separadas entre OIGs.

La PACE ha sido y es favorable a continuar con esta estrecha cooperación en materia de OE entre OIGs, principalmente con la OSCE, por medio de consultas entre los jefes de delegación (antes y después de la jornada electoral), reuniones conjuntas de las diferentes delegaciones y contactos entre las secretarías. Sin embargo, se ha reservado el derecho de celebrar sus propias conferencias de prensa y emitir un comunicado de prensa separado<sup>3647</sup> con su propia evaluación electoral. La cooperación entre la PACE y otros órganos del CdE, la UE y la OSCE es pues esencial si de lo que se trata es de reforzar las instituciones democráticas de los diferentes países<sup>3648</sup>.

Un aspecto de gran importancia para el Congreso en su labor de OE es igualmente la cooperación con sus socios institucionales tanto fuera como dentro del CdE. Dentro del CdE, el Congreso coopera con la PACE y con la CdV, a través del Consejo para las Elecciones democráticas, así como con otras entidades del CdE. Fuera del CdE, y tras el MoU entre la UE y el CdE que invita a ambas instituciones a aumentar su cooperación<sup>3649</sup>, el Congreso coopera con el Comité de las Regiones de la UE (en adelante, CdR) para que sus actividades se realicen de forma complementaria y concertada con el único objetivo de evitar duplicidades. Así pues, desde el año 2006 el CdR se ha unido a las delegaciones de observación del Congreso de forma aleatoria y desde 2010 de forma sistemática<sup>3650</sup>. Como contrapartida a esta participación sistemática, el Congreso puede participar igualmente en las sesiones de formación sobre el seguimiento de las elecciones locales y regionales que el Comité de las Regiones organice para sus miembros<sup>3651</sup>. De esta manera ambas instituciones acuerdan apoyarse mutuamente en las MOEs. Este apoyo quedó plasmado a través del acuerdo de cooperación entre ambas instituciones, de 12 de noviembre 2009, por el que se establece que tanto el CdR como el Congreso se esforzarán para complementarse entre sí sin invadir las competencias del otro<sup>3652</sup>.

---

<sup>3647</sup> PACE, *Bureau of the Assembly*, AS/Bur(1999) 019, op. cit., § 26.

<sup>3648</sup> Conclusiones de la Conferencia Parlamentaria sobre “la aplicación del derecho a elecciones libres en los países de la Asociación Oriental: El desafío de la aplicación de la legislación electoral y el cumplimiento de las normas del Consejo de Europa”, organizada por la PACE en cooperación con la Asamblea Nacional francesa y la Comisión de Venecia, París (Francia), 4-5 de junio de 2015.

<sup>3649</sup> European Union-Council of Europe, *Memorandum of Understanding between the European Union and the Council of Europe*, op. cit., § 11.

<sup>3650</sup> The Congress, Resolution 306 (2010), op. cit., § 16.

<sup>3651</sup> *Ibid.*, § 17.

<sup>3652</sup> Council of Europe, *Cooperation agreement between the Committee of the Regions and the Congress of local and regional authorities*, revised version, signed on 12 November 2009, § 4. Este acuerdo de cooperación reemplaza el *Cooperation agreement between the committee of the regions and the Congress of local and regional authorities of the Council of Europe*, firmado el 13 Abril de 2005.

Aunque el Congreso es la única institución europea que recoge en su mandato la OE sistemática de las elecciones locales y regionales, también puede unirse a otras OIGs para configurar una MOEI caracterizada por desarrollar una conferencia de prensa conjunta y una declaración preliminar conjunta tras la jornada electoral. En este marco, el Congreso mantiene una relación estrecha y una colaboración regular con la OSCE/ODIHR. Para aumentar la eficiencia de sus actividades en materia de OE, el Congreso ha creado la figura del Portavoz temático en materia de observación de elecciones locales y regionales, que fomenta la complementariedad con otros actores involucrados en asuntos electorales y representa al Congreso en los diferentes eventos.

Para salvar las posibles reticencias que pudieran existir entre las dos instituciones procedentes de la OSCE (OSCE-PA y la OSCE/ODIHR), ambas firmaron en 1997<sup>3653</sup> un acuerdo de cooperación por medio del cual se comprometieron a intercambiarse información y a ofrecerse apoyo mutuo en diferentes aspectos relacionados con el establecimiento de una MOE, principalmente de tipo logístico o de despliegue electoral. La OSCE-PA coopera normalmente con el resto de asambleas parlamentarias de las diferentes OIGs. Sin embargo, a pesar del principio de cooperación ampliamente aceptado entre las diferentes asambleas parlamentarias, la OSCE-PA no ha querido cooperar con la Asamblea parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI-PA, por sus siglas en inglés) en el marco de las elecciones ucranianas presidenciales. En aquel entonces el presidente de la OSCE-PA presentó una petición de la CIS-PA que fue rechazada por los líderes de la delegación de la MIOE. Posteriormente, el Secretario General de la OSCE-PA envió una carta a los diferentes jefes de delegación solicitando que se incluyera a la delegación parlamentaria de la CIS-PA en la MIOE, pero lamentablemente esta petición no prosperó y fue también rechazada<sup>3654</sup>.

Debido a su naturaleza política, el PE se caracteriza por llevar a cabo una cooperación interinstitucional en materia de OE *ad intra* y otra *ad extra*. Desde un punto de vista *ad intra*, la delegación del PE coopera con otras instituciones propias de la UE como la Comisión, el CdR e incluso con la MOE técnica de la UE desarrollada en cualquier lugar del mundo, circunstancia que le conduce a cooperar y estar en contacto con las asambleas parlamentarias de otras OIGs y con el parlamento del Estado anfitrión. Desde un punto de vista interinstitucional *ad extra*, el PE coopera de manera estrecha con las asambleas parlamentarias de las OIGs anteriormente señaladas (OSCE-PA, PACE). Igualmente, el PE acompaña la OE de actividades complementarias, como es el seguimiento electoral, acciones en favor de los derechos humanos e iniciativas de apoyo a la actividad parlamentaria.

---

<sup>3653</sup>OSCE, *Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Copenhagen, as signed by The OSCE Chairman-in-Office H. E. Niels Helveg-Petersen and The President of the OSCE Parliamentary Assembly Javier Rupérez, 2nd September 1997.

<sup>3654</sup>GEORGE Bruce, KIMBER Simon, "Developments in election Observation", *International election observation and assessment of elections*, The Netherlands, 2011, p. 43.

#### 2.1.4 El personal operacional

Además de los observadores técnicos y políticos, es necesaria la presencia de personal adicional para el desempeño práctico de una MOE. Distinguimos, por un lado, el personal responsable de la implementación práctica de la MOE, esto es, el proveedor de servicios, y, por otro lado, el personal de apoyo para el equipo central.

Es la ExM la que recomienda en su informe final el reclutamiento de un número concreto de puestos destinados al personal local de apoyo. Será el equipo central el encargado de llevar a cabo las entrevistas pertinentes y el que finalmente escoja dicho personal sobre la base de la propuesta del proveedor de servicios. Existen unos requisitos mínimos indispensables que dicho personal debe cumplir como son: confidencialidad, neutralidad y flexibilidad en los horarios de trabajo. Así pues, todos los contratos realizados a este personal nacional incluirán una cláusula de confidencialidad y otra relativa a la ausencia de conflicto de intereses.

Este personal se compone principalmente de los asistentes e intérpretes (para el equipo central, el equipo del proveedor de servicios y los OCP y OLP), el personal administrativo (para el equipo central y el proveedor de servicios), los conductores (para el equipo central y los OCP y OLP) y el personal encargado del seguimiento de los medios de comunicación. En algunas MOEs, debido a su complejidad o a otras circunstancias, se puede dar la necesidad de contratar personal adicional, como traductores e intérpretes para las relaciones con los medios, o incluso asesores concretos.

Debido a la multitud de requisitos administrativos, financieros, logísticos y de seguridad necesarios para el desarrollo de una MOE en un tiempo record en cualquier lugar del mundo, algunas OIGs cuentan con el inestimable apoyo de un proveedor de servicios. Escogido por medio de una licitación, este proveedor de servicios es el responsable de proporcionar los servicios necesarios mencionados para el despliegue de una MOE/UE, por ejemplo. La figura del proveedor de servicios puede recaer en una ONG, una compañía privada o incluso una agencia internacional<sup>3655</sup>.

## 2.2 Apertura del proceso de votación

El día grande para cualquier observador es la Jornada electoral, día en el que la MOE consigue la mayor visibilidad debido al gran despliegue de medios y de atención. Desde bien temprano, los observadores se desplazan a los distintos colegios electorales para observar si se respeta el derecho de voto y cómo se lleva a cabo el procedimiento del mismo. Es durante esta jornada cuando los

---

<sup>3655</sup> EODS, *Manual de observación de la UE (3ª edición)*, op. cit., pp. 138-141.

observadores electorales de distintas OIGs y también de la sociedad civil y de ONGs locales coinciden en el mismo colegio y/o mesa electoral.

El trabajo del observador electoral consiste principalmente en observar la apertura de la mesa electoral y el proceso de voto de los ciudadanos en los diferentes colegios electorales. Una atención particular merece la observación del derecho de voto bajo ciertas circunstancias especiales, y la observación del cierre y el escrutinio del proceso electoral.

Durante la jornada electoral todos los observadores deben completar unos formularios cuya información servirá de base para realizar un análisis estadístico de la situación en todo el país. Será el especialista estadístico de la MOE quien analizará los resultados cuantitativos de los formularios electorales, dejando los resultados cualitativos a la evaluación del equipo central. Estos formularios contienen cuestiones sobre todos los aspectos importantes del proceso. La metodología utilizada durante la OE no sólo se basa en aspectos cualitativos sino también cuantitativos<sup>3656</sup>.

Una hora antes de la apertura de la mesa electoral, los observadores electorales llegarán al primer colegio electoral para observar todos los preparativos previos al voto como el sellado de la(s) urna(s), el conteo de las papeletas recibidas el personal de la mesa electoral, la constitución de la mesa electoral siguiendo los requisitos establecidos en la ley nacional, la acreditación de los miembros de la mesa o la certificación de la hora de apertura de la mesa electoral. El objetivo es constatar que los electores no han sido privados de su derecho a votar.

Durante el proceso de votación, los observadores electorales se focalizarán en aspectos clave como son la autenticación de las papeletas con un sello o la firma de un miembro de la mesa antes de entregarla al votante; la firma del censo por el votante; la utilización de la cabina de votación; el uso de la tinta indeleble o la presencia de observadores domésticos y de representantes políticos. Estas salvaguardas pretenden evitar una serie de irregularidades recurrentes como el relleno de urnas, la manipulación de los resultados, la violación del secreto del voto o incluso el voto múltiple, así como garantizar la transparencia del proceso.

Durante la jornada electoral, los tandems de observadores electorales <sup>3657</sup>, debidamente identificados como observadores por el Estado anfitrión, visitan los diferentes colegios electorales de su zona de despliegue. Dichos observadores electorales completan los formularios correspondientes, para cuya labor tendrán que solicitar tanto a los funcionarios de mesa como a los observadores locales (partidistas y no partidistas), y evaluar la información recibida<sup>3658</sup>.

---

<sup>3656</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, p. 69.

<sup>3657</sup> Con la excepción de la OEA donde el observador electoral desempeña su actividad de manera individual.

<sup>3658</sup> BJORN LUND E., *Beyond free and Fair: Monitoring elections and building democracy*, op. cit, pp. 150.

Siguiendo la estructura de un formulario, y antes incluso de entrar en el colegio electoral, el observador electoral inicia su trabajo observando si hay o no presencia de las fuerzas policiales alrededor del colegio electoral, si se produce cualquier acto de intimidación o violencia<sup>3659</sup>, desorden o disturbio fuera del colegio electoral y si el colegio electoral es accesible para las personas con algún tipo de discapacidad. El formulario incluye preguntas sobre la composición de la mesa electoral, la utilización del material electoral, o las papeletas electorales<sup>3660</sup>. Posteriormente, el cuestionario contiene preguntas sobre la composición, el reparto de responsabilidades y formación del personal de la mesa electoral, preguntas relativas al material electoral (recepción suficiente de material electoral para todos los electores inscritos en la mesa electoral)<sup>3661</sup>. También se recogen cuestiones sobre los procedimientos seguidos por la mesa electoral<sup>3662</sup>, preguntas relativas a otros observadores (observadores nacionales), preguntas relativas al electorado (para evaluar su comprensión de los procedimientos de voto y su confianza en el proceso). La última pregunta del cuestionario lleva a cabo una evaluación de esa mesa electoral sobre la base de cuatro posibilidades: muy bien, bien, mal o muy mal<sup>3663</sup>. Esta batería de preguntas permite recoger información sobre la apertura de la mesa electoral y del proceso de voto. En todo momento se solicita de los observadores precisión y rigor a la hora de cumplimentar los cuestionarios, así como recoger cualquier incidencia, observación e información sobre si han sido testigos de la comisión de tales irregularidades o bien si han sido informados de ellas por un tercero<sup>3664</sup>. El riesgo de todo observador electoral reside en dar instrucciones a las autoridades de la mesa electoral cuando observan algún tipo de irregularidad, comportamiento que debe evitarse. En realidad, el observador debe limitarse simplemente a observar todo aquello cuanto sucede en la mesa electoral, principalmente el comportamiento de los agentes electorales y a cumplimentar los formularios con gran discreción y profesionalismo. La consigna del equipo central es que cada visita a una mesa electoral debe durar entorno a unos 30 minutos<sup>3665</sup>. Algunas de las irregularidades

---

<sup>3659</sup> En el marco de las elecciones parlamentarias de la “Antigua República Yugoslava de Macedonia” 30 personas ingresaron en un colegio electoral e intimidaron a los miembros de la Junta Electoral. Para mayor información véase: PACE, *Observation of the parliamentary elections in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (1 and 15 June 2008)*, Doc. 11647, 23 June 2008, § 37

<sup>3660</sup> Parte A del cuestionario: observación fuera y a la entrada del colegio electoral; OEA, *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación ...*, op. cit., pp. 12-17; OEA, “Anexo 7- Modelos de formularios de evaluación”, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*.

<sup>3661</sup> Parte B: Preguntas dirigidas a los miembros de la mesa electoral.

<sup>3662</sup> Parte C del cuestionario modelo.

<sup>3663</sup> SCHMEETS Hans, “Analyzing observer report forms: an overview”, *International election observation and assessment of elections*, op. cit., 2011, p. 145.

<sup>3664</sup> OSCE *Election Observation Handbook*, op. cit., p.70; BJORN LUND E., *Beyond free and Fair: ...*, op. cit., pp. 152.

<sup>3665</sup> SCHMEETS H, “Analysing observer report forms: an overview”, *International election observation and assessment of elections*, op. cit., 159.



detectadas por los observadores electorales suelen consistir en: el voto en grupo<sup>3666</sup>, el voto múltiple<sup>3667</sup>, el voto en familia<sup>3668</sup>, el voto en carrusel<sup>3669</sup>, “bourrage” (relleno) de las urnas<sup>3670</sup>, el voto abierto<sup>3671</sup>, la compra de votos<sup>3672</sup>, la falsificación de las actas<sup>3673</sup>, la utilización de “niños halcones”<sup>3674</sup>, el robo de urnas<sup>3675</sup> o incluso la quema de papeletas<sup>3676</sup>. Sin embargo, hoy en día triunfan *inter alia* las irregularidades tecnológicas<sup>3677</sup> y el fraude mediático. Baste destacar que alguna de estas irregularidades citadas anteriormente, como por ejemplo el relleno de las urnas,

<sup>3666</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Parliamentary Elections (31 March 2002) in Ukraine*, 27 May 2002, p. 21.

<sup>3667</sup> Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *Report on Local Elections in Azerbaijan (17 December 2004)*, CG/BUR (11) 95, 23 February 2005.

<sup>3668</sup> Ibid. Véase también: OSCE/ODIHR, *Final Report, Municipal Elections (2 October 2004), Bosnia and Herzegovina*, p. 18.

<sup>3669</sup> PACE, *Election observation report, Observation of the parliamentary elections in Azerbaijan (7 November 2010)*, Doc. 12475, 24 January 2011, § 37; PACE, *Observation of the extraordinary presidential elections in Georgia (5 January 2008)*, Doc. 11496, 21 January 2008, § 37; International Election Observation Mission Bosnia and Herzegovina, *General Elections (7 October 2018), Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 15.

<sup>3670</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the presidential elections in Georgia (9 April 2000)*, Doc. 8742, 16 May 2000, § 24; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Azerbaijan (7 November 2010)*, Doc. 12475, 24 January 2011, § 36; PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (4 December 2011)*, Doc. 12833, 23 January 2012, p. 9; PACE, *Observation of the early presidential election in Azerbaijan (11 April 2018)*, Doc. 14584, §§ 14, 20;

<sup>3671</sup> El voto abierto es aquel realizado fuera de las cabinas de votación. Este voto fue observado en las elecciones presidenciales rusas de 2004. Véase: OSCE/ODIHR, *Final report, Presidential Election (14 March 2004), Russian Federation*, p. 3. Cabe destacar que el secreto de voto no es simplemente un derecho fundamental sino también una obligación. Véase: Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe: Synthesis study on ..., op. cit.*, (CDL-AD(2020)023, § 271.

<sup>3672</sup> Elecciones presidenciales en Senegal 2012 (experiencia personal del que suscribe esta investigación). Véase: Union Européenne, *Mission d’Observation électorale de l’Union européenne au Sénégal, Élection présidentielle (26 février 2012 premier tour - 25 mars 2012 second tour), Rapport Final*, § 23 ; OEA, *Informe Verbal, Misión de Veeduría Electoral – Colombia, Elecciones Legislativas (9 de marzo 2014) Elecciones Presidenciales (primera y segunda vuelta), (25 de mayo y 15 de junio de 2014)*, 6 de agosto de 2014, p. 6; OEA, *Informe de la Misión de Observación electoral, Elecciones Generales del 21 de abril De 2013 en La República del Paraguay*, p. 34; OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (12 May 2007) in Republic of Armenia, Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 10 September 2007 pp. 12-13; International Election Observation Mission (NATO-PA, OSCE-PA, OSCE, EP), *Ukraine - Early Parliamentary Elections (21 July 2019), Statement of preliminary findings and conclusions*, Kyiv, 22 July 2019, pp. 1,2,9; Para confirmar la continuidad de esta irregularidad véase : Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, DL-AD(2006)018, 12 June 2006, § 148.

<sup>3673</sup> PACE, *Observation of the early Parliamentary elections in Armenia (9 December 2018)*, Doc. 14801, 21 January 2019, § 69; OSCE International election Observation Mission, *Preliminary findings and conclusions, Republic of Azerbaijan –Presidential Election, 9 October 2013*, p. 13; OSCE, *International Election Observation Mission, Parliamentary Elections, Preliminary findings and conclusions, Republic of Armenia*, 12 May 2007, pp. 3, 9.

<sup>3674</sup> Terminología utilizada en México. Son niños que acompañan al votante a la cabina de votación con la finalidad de verificar el voto de estos de una lista nominal de electores. Para más información véase: MONTALVO, T. L., “Organización ciudadana denuncia irregularidades y coacción de votos”, *Expansión México*, 3 julio de 2012; “PRI y PVEM utilizaron niños para vigilar que adultos votaran a su favor: Alianza Cívica”, *Vanguardia MX*, Mexico, 5 Julio de 2012.

<sup>3675</sup> The Congress, *Report on the observation of the local elections in Albania (12 October 2003)*, CG/CP (10) 16, 8 December 2000, § 5.3.

<sup>3676</sup> HYDE, S., *The Pseudo-Democrat’s Dilemma: why election observation became an international norm*, Cornell University Press, 2011, p. 130.

<sup>3677</sup> CHEESEMAN, N., KLAAS, B., *How to rig an election: In the digital age, democracy is becoming a delusion*, Yale University Press, 2018.

podría evitarse poniendo a disposición, tal y como aconsejara la OEA, urnas transparentes en los colegios electorales. Es importante poner de relieve que la presencia de observadores electorales tiene un efecto disuasorio a la hora de cometer cualquier tipo de irregularidad y mejorar la calidad de la elección<sup>3678</sup>. Esta relación de causalidad quedó demostrada en el marco de un estudio realizado en torno a las elecciones presidenciales armenias de 2003, en el que quedó probado que si el fraude se producía durante la jornada electoral, la presencia de observadores podía “provocar una reducción del porcentaje de votos del candidato tramposo”<sup>3679</sup>.

Algunos Estados han ideado ingeniosos mecanismos para reducir el fraude electoral como por ejemplo la instalación de cámaras de videovigilancia o cámaras web<sup>3680</sup> en los colegios electorales, como en el caso de las elecciones presidenciales de Azerbaiyán de 2008 y del referéndum de 2009<sup>3681</sup>; en las elecciones parlamentarias de Armenia de 2018<sup>3682</sup>; o incluso en las elecciones presidenciales de Rusia de 2012<sup>3683</sup>; en las que quedó más que probado que aquellos colegios electorales sin videovigilancia tuvieron una mayor participación con respecto a aquellos otros en los que sí hubo cámaras de video vigilancia<sup>3684</sup>. Sin embargo, su elevado coste<sup>3685</sup> y su moderada eficacia son argumentos que desmotivan a los Estados a instalar tales dispositivos.

Como efecto disuasorio, otros estudios proponen que los observadores permanezcan todo el día en los colegios electorales<sup>3686</sup>, aspecto éste sumamente costoso para las OIGs. Por ello, éste sería un aspecto que podría desarrollar la OE doméstica trabajando conjuntamente con la OE internacional. A título de ejemplo, destaca el activismo de muchos observadores nacionales, quienes pudieron finalmente efectuar su labor de observación en las elecciones presidenciales rusas de 2012 porque se inscribieron en calidad de periodistas, eludiendo de esta manera la ley rusa que no preveía la observación nacional por las ONGs<sup>3687</sup>.

---

<sup>3678</sup> HYDE, S., *The Pseudo-Democrat's Dilemma: why election observation became an international norm*, op. cit., p. 130.

<sup>3679</sup> Ibid., p. 132.

<sup>3680</sup> Entiéndase una pequeña cámara digital conectada a un ordenador que puede capturar imágenes y transmitir las a través de Internet, ya sea a una página web o a otros ordenadores de manera privada.

<sup>3681</sup> HERRON, E.S., “The effect of passive observation methods on Azerbaijan’s 2008 presidential election and 2009 referendum”, *Electoral Studies*, Volume 29, Issue 3, September 2010, pp. 417- 424; OSCE/ODIHR, *Presidential Election (15 October 2008) in the Republic of Azerbaijan, Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 15 December 2008, p. 9, 22.

<sup>3682</sup> PACE, *Observation of the early parliamentary elections in Armenia (9 December 2018)*, Doc. 14801, 21 January 2019, § 28.

<sup>3683</sup> OSCE/ODIHR, *Presidential Election (4 March 2012) in Russian Federation Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 11 May 2012, pp. 4, 7.

<sup>3684</sup> HERRON, E.S., “The effect of passive observation methods on Azerbaijan’s 2008 presidential election and 2009 referendum”, op. cit., p. 423.

<sup>3685</sup> En las elecciones parlamentarias de 2012, el Estado ucraniano desembolsó 100 millones de Euros en equipar las mesas electorales con cámaras web. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Ukraine Parliamentary Elections (28 October 2012)*, pp. 3, 28, 29.

<sup>3686</sup> SCHMEETS H, “Analysing observer report forms: an overview”, *International election observation and assessment of elections*, op. cit., 159.

<sup>3687</sup> International Election Observation (OSCE, OSCE-PA, PACE), *Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, pp. 9, 10.

### 2.3 Situaciones especiales: urnas “móviles”, voto anticipado y nuevas tecnologías

A pesar de que toda persona tiene derecho a ejercer su derecho de sufragio activo, existen determinadas circunstancias que hacen que determinados electores se vean impedidos de acudir al colegio electoral el día de los comicios para ejercer tal derecho. Es por ello, que algunas legislaciones prevén procedimientos especiales de voto<sup>3688</sup> que de no existir privarían de este derecho a una parte considerable del electorado.

Así, la legislación de algunos países prevé que una serie de personas, principalmente el personal militar, los reos, las personas bajo custodia, los desplazados, los impedidos físicamente y los electores en el extranjero, puedan ejercer su derecho de voto de manera anticipada. En función de su tradición sociocultural, cada Estado regula de manera diferente tanto el lugar donde debe llevarse a cabo este tipo de voto (un colegio electoral especial o bien un colegio electoral ordinario o fuera del país), como su modalidad (de manera presencial, por correspondencia, por una tercera persona o con la existencia de una urna móvil). Para evitar que se cometan irregularidades con estas urnas móviles, y que este tipo de voto sea calificado como deficiente<sup>3689</sup>, es imprescindible que se apliquen unas garantías estrictas. Pueden distinguirse distintos tipos de urnas móviles. En primer lugar, el voto por correo, entendiéndose éste no sólo el realizado por los electores dentro del Estado en cuestión, sino también aquél realizado por los electores que se encuentran en el extranjero. A través de este procedimiento se permite que “pacientes de hospital, personas bajo custodia o con movilidad reducida y electores residiendo en el extranjero puedan votar”<sup>3690</sup>. Sin embargo, para evitar cualquier riesgo de manipulación de este tipo de voto, las autoridades electorales del Estado anfitrión deben tener una confianza absoluta en un servicio postal seguro y fiable<sup>3691</sup>. Los OCP serán los encargados de observar si el Estado anfitrión prevé este tipo de voto y, en caso de ser así, evaluar su seguridad y transparencia para evitar cualquier situación de fraude electoral, tal y como sucedió en las elecciones locales de 2004 en el Reino Unido. En tales comicios, se utilizó este tipo de voto por correo para cometer fraude, lo que llevó al juez y comisario electoral Richard Mawrey a condenar al gobierno por su complacencia ante este fraude que “deshonraría a una república bananera”.<sup>3692</sup>

---

<sup>3688</sup> Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe: Synthesis study on recurrent challenges* ..., (CDL-AD(2020)023, §§217-226; *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges* ..., CDL-AD(2006)018, §§ 150-153.

<sup>3689</sup> *Ibid*, §151.

<sup>3690</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002) 23 rev, § 39.

<sup>3691</sup> Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, op. cit. CDL-AD(2006)018, § 152.

<sup>3692</sup> PACE, *Application to initiate a monitoring procedure to investigate electoral fraud in the United Kingdom*, AS/Mon (2007) 38, § 10; MAWREY, R., *Fraud at the elections*, Spokesman, Nottingham, 2005; OSCE/ODIHR, *General Election (6 May 2010) Election Assessment Mission Report in United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 14. BBC, “Judge upholds vote-rigging claims”, 4 April 2005;

Otro tipo de voto que suele observarse es el voto por poderes (*proxy voting*)<sup>3693</sup> y el voto ausente (o alternativo)<sup>3694</sup> que hace referencia al voto realizado por aquellos ciudadanos que ejercen su derecho de sufragio en un colegio electoral distinto al que suelen hacerlo habitualmente<sup>3695</sup>. Los países que utilicen este tipo de voto deben poner en práctica condiciones estrictas para evitar el fraude<sup>3696</sup>.

De igual modo, el avance y la incidencia de las nuevas tecnologías también se han visto reflejadas en el derecho electoral<sup>3697</sup>. Se entiende por “voto electrónico” el uso de medios electrónicos (urna electrónica, computadora u ordenador) en el momento de la emisión del sufragio por el elector<sup>3698</sup>, aunque también se incluye en este concepto “el entramado tecnológico que hace posible el ejercicio del voto y su escrutinio (registro y control de la identidad del elector, recuento de los sufragios emitidos, transmisión de los resultados y asignación de los puestos a elegir)”<sup>3699</sup>. La finalidad de este voto electrónico es múltiple: generar confianza en la gestión electoral, dar mayor credibilidad a los resultados de las elecciones y aumentar la eficiencia del proceso electoral<sup>3700</sup>.

La utilización de este tipo de voto tiene aparejada una serie de ventajas y múltiples inconvenientes. Así pues, la facilidad para el elector de votar con un solo “click”, la comodidad de votar desde cualquier lugar sin necesidad de desplazarse al colegio electoral, la rapidez del sistema para efectuar el conteo y obtener los resultados, la reducción del personal encargado de trabajar durante la jornada electoral y el posible aumento de la participación son algunas de las ventajas que se le atribuyen a este voto. Sin embargo, los detractores de este voto se basan en una serie de riesgos como: el coste financiero, la manipulación, la utilización incorrecta o la desconfianza del sistema, la posibilidad de sufrir un ataque cibernético, el reconocimiento público de la existencia de una brecha digital en la población de un país, así como el surgimiento de prácticas contrarias a los principios de libertad y secreto del voto (como la compra del voto o el voto familiar). Incluso la observación de este tipo de voto por determinados observadores determinó que no satisfacía los

---

<sup>3693</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Parliamentary Elections (31 March 2002)*, op. cit., p. 21.

<sup>3694</sup> International Election Observation Mission, *Presidential Election – Second Round, Ukraine (21 November 2004): Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, pp. 2, 6, 10; OSCE/ODIHR, *State Duma Elections (18 September 2016) Election Observation in the Russian Federation, Mission Final Report*, p. 9.

<sup>3695</sup> Aquellos electores mexicanos que durante la jornada electoral se encuentren de viaje, en tránsito o con alguna situación que les impida votar en su colegio electoral pueden utilizar las “casillas especiales”. Para mayor información véase: EU EOM, Mexico 2006-final report, *Presidential and Parliamentary elections (2 July 2006) in Mexico, 23 November 2006*, p. 20.

<sup>3696</sup> Council of Europe, *Code of good practice...*, op. cit., § 40.

<sup>3697</sup> Para mayor información véase: CAARLS, S., *E-voting handbook: Key steps in the implementation of e-enabled elections*, Council of Europe Publishing, 2010.

<sup>3698</sup> ALCUBILLA, A., entrada “Voto electrónico”, *Diccionario Electoral* (coordinadores: ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN), El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2009, p. 502.

<sup>3699</sup> PRESNO LINERA, M. A., “La globalización del voto electrónico”, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* / coord. por L. COTINO HUESO, 2007, pp. 341-362.

<sup>3700</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), *Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales*, Policy Paper 2011, p. 6.

principios fundamentales de unas elecciones democráticas, concretamente el principio de sufragio universal<sup>3701</sup>.

A pesar de estos múltiples inconvenientes, se han realizado grandes esfuerzos para fijar estándares normativos en materia de voto electrónico, siendo el CdE la única OIG que ha desarrollado una normativa al respecto<sup>3702</sup> que fue actualizada y puesta al día en 2017<sup>3703</sup>. Según este sistema, el voto debe ser “seguro y fiable. Es seguro si el sistema puede resistir un ataque deliberado; es fiable si puede funcionar por sí solo, independientemente de cualquier falla en el hardware o software. Además, el elector debe poder obtener la confirmación de su voto y, si es necesario, corregirlo sin que se viole de alguna manera el secreto de voto”<sup>3704</sup>. Siguiendo en la organización paneuropea, y en materia de voto electrónico, destaca la invitación que la PACE hizo a los Estados miembros del CdE por medio de su Resolución 1705 para que estudiaran la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías de información y comunicación (en adelante TIC) y la puesta en marcha de diferentes tipos de voto electrónico<sup>3705</sup>. Sin embargo, en su Resolución 1653 (2009) sobre democracia electrónica, la Asamblea ya señaló los riesgos que dicho desarrollo de las TIC tenía para la democracia, como la desigualdad de acceso, que también podía generar exclusión y discriminación<sup>3706</sup>. Así pues, para la PACE, “el acceso generalizado a herramientas electrónicas es una condición necesaria para el éxito de la democracia electrónica y para eliminar el riesgo de una “brecha tecnológica”<sup>3707</sup>.

---

<sup>3701</sup> The Congress, *Information Report on the Electronic Voting in the Finnish Municipal Elections observed on 26 October 2008*, CG/CP(15)4, 1 December 2008, Executive summary.

<sup>3702</sup> Véase: Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec (2004)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre *los estándares legales, procedimentales y técnicos de los sistemas de votación electrónica*, 30 de septiembre de 2004.

<sup>3703</sup> Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec (2017) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las *normas relativas al voto electrónico*, adoptada 14 de junio de 2017.

<sup>3704</sup> Council of Europe, *Código de buenas prácticas...* op. cit., § 43.

<sup>3705</sup> APCE, Résolution 1705 (2010)1 *Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, 27 janvier 2010; APCE, Recommandation 1898 (2010) *Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, 27 janvier 2010.

<sup>3706</sup> APCE, Résolution 1653 (2009)1 *La démocratie électronique*, 30 janvier 2009, § 10 ; APCE, Recommandation 1860 (2009)1 *La démocratie électronique*, 30 janvier 2009 .

<sup>3707</sup> APCE, Résolution 1653 (2009)1 *La démocratie électronique*, op. cit., § 11

Son numerosos los países que utilizan el voto electrónico, ya sea a través de urnas electrónicas o bien a través del voto a distancia por internet. Por ejemplo, en Venezuela<sup>3708</sup>, Brasil<sup>3709</sup>, India<sup>3710</sup>, Bután<sup>3711</sup> y en Namibia<sup>3712</sup> se utiliza el voto electrónico en todo su territorio. Noruega<sup>3713</sup>, Albania<sup>3714</sup>, Bélgica<sup>3715</sup>, Mongolia<sup>3716</sup>, Estados Unidos<sup>3717</sup>, Italia, Reino Unido, Francia<sup>3718</sup>,

---

<sup>3708</sup> El uso del voto electrónico se dio por primera vez en Venezuela en las elecciones parlamentarias del año 2005. Según este proceso, el votante emitía su voto a través de una pantalla, su elección quedaba grabada y se transmitía de manera electrónica al centro de conteo. En paralelo, el sistema emitía un voto en papel que se depositaba en la urna electoral. De esta manera se mostraba que el sistema era seguro porque se podían verificar y cotejar ambos resultados (los resultados en formato electrónico y los resultados en formato papel).

<sup>3709</sup> El voto electrónico se introdujo en Brasil a partir de 1996 (en las capitales y ciudades con más de 200.000 electores) como consecuencia natural de la modernización de la justicia electoral. En las elecciones municipales del año 2000 hubo una informatización total del voto que se confirmó en las elecciones generales del año 2002. Para mayor información véase: BHERING CAMARAO, P. C., “El voto electrónico en Brasil”, *Seminario Internacional: Experiencias Comparadas en la Implementación del Voto Electrónico*, Lima, Perú, 22 al 23 de octubre de 2013.

<sup>3710</sup> El voto electrónico se introdujo en la India en el año 1982. Para mayor información véase: Election Commission of India, *Electronic Voting Machine*, disponible en: <https://eci.gov.in/evm/> [consultado el 30 de abril 2021].

<sup>3711</sup> Desde el año 2012 se utiliza el voto electrónico en Bután. Para mayor información véase: Election Commission of Bhutan, *Electronic Voting Machine (EVM) Rules and Regulations of the Kingdom of Bhutan*, 2018.

<sup>3712</sup> Namibia fue el primer Estado africano en utilizar el voto electrónico en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2014. El informe electoral de la Unión Africana concluyó que “el uso del voto electrónico fue positivo en todas las mesas electorales observadas con la excepción de algunas mesas donde las máquinas no funcionaron correctamente”. Para mayor información véase: African Union, *Election Observation Mission, Presidential and National Assembly Elections in the Republic of Namibia (28 November 2014)*, February 2015, p. 17.

<sup>3713</sup> The Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *Report to OSCE/ODIHR- Response to OSCE'S Election Expert Team Report of 2 March 2012 Norway*, 7 February 2013; OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Report, Local Government Elections (12 September 2011), Internet Voting Pilot Project, Norway*, § V.

<sup>3714</sup> En las elecciones parlamentarias de 2013, la Comisión electoral debía poner a prueba dos sistemas de tecnología electoral: el recuento electrónico y la verificación electrónica de votantes. Sin embargo, como la Comisión electoral incumplió los plazos legales y no adoptó a tiempo la normativa necesaria, tuvo que cancelar ambos proyectos la semana previa a las elecciones. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections (23 June 2013) in the Republic of Albania*, 10 October 2013, p. 2.

<sup>3715</sup> En Bélgica se realizaron elecciones por medio de voto electrónico tanto en el año 2006 como en el año 2007. Ambos comicios fueron observados por la OSCE. El informe electoral de la OSCE de 2007 determina que para que los votantes tengan confianza en el sistema se necesita la transparencia del mismo y sobre todo una comunicación al público en general y a los partidos políticos. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Federal Elections (10 June 2007)*, 19 October 2007, § V (p. 10).

<sup>3716</sup> El informe de la OSCE concluyó que algunos partidos políticos mostraron en estas elecciones sus dudas acerca de la viabilidad del equipo electrónico y que debían determinarse ciertas garantías procedimentales del voto electrónico. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (26 June 2013) Mongolia*, § V. A.

<sup>3717</sup> La OSCE observó el voto electrónico en las elecciones de 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012. En estas últimas el informe de la OSCE concluye diciendo que: a) si bien la tendencia mayoritaria es volver al voto en papel, 11 Estados siguen utilizando unas máquinas que impiden al votante verificar que su voto ha sido emitido; b) los funcionarios electorales resolvieron positivamente las pequeñas incidencias técnicas ocurridas durante la jornada electoral. Véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Report, General Elections, 6 November 2012, United States of America*, § XIV.

<sup>3718</sup> En Francia, para las elecciones legislativas del 2012, se utilizó una aplicación de voto por internet. Para mayor información véase: OEA, *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*, agosto 2014, p. 19.

Rusia<sup>3719</sup> y Bulgaria<sup>3720</sup> son ejemplos de Estados que han utilizado el voto electrónico y cuyos comicios han sido observados por una OIG. Este sistema de voto electrónico también se utilizó en Holanda<sup>3721</sup>, Alemania<sup>3722</sup>, Finlandia<sup>3723</sup> y en Kazajistán<sup>3724</sup>, pero dejó de utilizarse bien por miedo a encontrar fallos en el sistema de votación -concretamente el secreto del voto- o bien por la falta de estándares concretos que ponen en peligro la confianza del electorado.

Sin embargo, merece la pena destacar dos países punteros en materia de voto electrónico, como son Suiza y Estonia. En el año 2000, Suiza introdujo en su legislación el voto por internet, aunque modificó dicha legislación en el año 2002 para permitir a los cantones llevar a cabo programas piloto de votación por internet de manera limitada<sup>3725</sup>. En las elecciones a la Asamblea Federal de 2015, un determinado número de electores residentes en Suiza pudieron votar por primera vez en unas elecciones federales a través de Internet<sup>3726</sup>. Actualmente existe una iniciativa gubernamental que tiene como objetivo introducir el voto electrónico reemplazando el sistema de voto tradicional con la finalidad de simplificar el procedimiento de voto, imposibilitar los votos nulos y adaptar los derechos políticos a la era numérica<sup>3727</sup>.

---

<sup>3719</sup> El informe de la OSCE señaló una serie de irregularidades como el hecho de que las máquinas de voto estuviesen muy juntas unas de otras, lo que ponía en peligro el secreto de voto, o incluso que las cámaras estuviesen posicionadas de tal manera que pudiera verse la elección del votante en las máquinas. El informe apunta a otros problemas ya señalados en un informe anterior (OSCE/ODIHR, *Final Report on the 4 December 2011 State Duma Elections*) como es la falta de un recuento manual aleatorio, elemento obligatorio para confirmar que el equipo funciona, y la certificación independiente. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Presidential Election (4 March 2012) in the Russian Federation*, § 5D. Baste señalar que no se utilizó el voto electrónico en las elecciones presidenciales de 2018.

<sup>3720</sup> En Bulgaria se utilizó el voto electrónico para las elecciones al PE de 2014, las elecciones parlamentarias de 2014, las elecciones locales de 2015, las elecciones presidenciales de 2016. Véase: OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission, Interim Report (22 February –8 March 2017), Early Parliamentary Elections (26 March 2017), Republic of Bulgaria*, 14 March 2017, p. 4.

<sup>3721</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary Elections (22 November 2006) in The Netherlands*, 12 March 2007, p. 14.

<sup>3722</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Elections to the Federal Parliament (Bundestag) (27 September 2009)*, Federal Republic of Germany, 14 December 2009, p. 5.

<sup>3723</sup> Finnish Government, “Electronic voting will not be developed further on the current basis”, Government Communications Unit, 20 January 2010.

<sup>3724</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Early Presidential Election (3 April 2011), Republic of Kazakhstan*, 16 June 2011, p. 9. Los observadores de la OSCE/ODIHR observaron el voto electrónico en las elecciones de Kazajistán del año 2004 (véase: OSCE, *Parliamentary Elections (September and 3 October 2004) in Republic of Kazakhstan, Final Report*, p. 13.), del año 2005 (véase: OSCE/ODIHR, *Republic of Kazakhstan Presidential Elections (4 December 2005) Final Report*, p. 22.) y del año 2007 (véase: OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (18 August 2007) in Republic of Kazakhstan, Final Report*, pp. 27-28).

<sup>3725</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Federal Assembly Elections (23 October 2011), Swiss Confederation*, 30 January 2012, p. 15.

<sup>3726</sup> OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, Federal Assembly Elections, 18 October 2015, Swiss Confederation*, 16 February 2016, p. 1.

<sup>3727</sup> Confédération Suisse/Schweizerische Eidgenossenschaft, *Reorienting eVoting and ensuring stable trial operation*, egovernment website. Disponible en: <https://www.egovernment.ch/en/umsetzung/schwerpunktplan/vote-electronique/> [consultado el 30 de abril 2021].

En Estonia, el voto electrónico se instauró para todos los ciudadanos en 2005<sup>3728</sup>. El informe electoral de la OSCE de 2007 (que dedica un capítulo entero al voto electrónico) determinó que si bien el uso del voto por internet permitió que un gran número de electores pudiese votar, dicho voto también presentaba riesgos para la integridad de las elecciones, debido a la posibilidad de que se diesen ataques externos o de malversación interna<sup>3729</sup>. Igualmente, el informe subrayó los grandes esfuerzos realizados por las autoridades estonias para que este voto se hiciera de la manera más transparente posible, minimizando los riesgos, y recomendando a Estonia que el registro estuviese disponible para los observadores<sup>3730</sup>. En 2011, el informe subrayó los esfuerzos realizados por Estonia para mejorar el sistema de voto electrónico, el alto grado de confianza en este voto por parte de la población<sup>3731</sup>, así como la creación de un ente público encargado de la auditoría de todo el proceso de voto por internet<sup>3732</sup>. Posteriormente, en 2015, Estonia introdujo algunas recomendaciones relativas al voto electrónico<sup>3733</sup> y creó un Comité del voto electrónico (bajo la autoridad del Comité central Electoral) responsable de la organización del voto por internet, el cual contó con un gran apoyo de la ciudadanía<sup>3734</sup>.

Este tipo de voto electrónico también ha sido utilizado en países americanos donde la OEA cuenta con una experiencia particular<sup>3735</sup> y apoya a las autoridades electorales en el diseño, soporte y análisis de sistemas y procesos informáticos. A título de ejemplo, la OEA acompañó el proceso de implementación del voto electrónico en las elecciones estatales del Estado de Jalisco (México)<sup>3736</sup> y colaboró también con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para la puesta en práctica

---

<sup>3728</sup> A pesar de no ser obligatorio, el voto a través de internet estuvo disponible en Estonia en las elecciones municipales de 2005 y 2009 así como en las elecciones al PE de 2009.

<sup>3729</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary Elections (4 March 2007), Republic of Estonia*, 28 June 2007, p. 1.

<sup>3730</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>3731</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary elections (6 March 2011) in Estonia*, 16 May 2011, p. 8.

<sup>3732</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>3733</sup> Un proceso de verificación para que los electores pudiesen confirmar que su voto online había sido emitido tal y como previsto y había sido registrado en el servidor de almacenamiento de papeletas electorales. Para mayor información véase: OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, Parliamentary Elections (1 March 2015), Estonia*, 26 May 2015, p. 5.

<sup>3734</sup> OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, Parliamentary Elections (1 March 2015) in Estonia*, 26 May 2015, p. 1.

<sup>3735</sup> Según la OEA, existen 16 condiciones básicas para la implementación del voto electrónico: autenticación, unicidad del voto, anonimato, imposibilidad de coacción, precisión, verificación (trazabilidad), auditabilidad, confiabilidad, flexibilidad, accesibilidad, factibilidad de uso, eficiencia en el costo, certificables, invulnerable, abierto, económico. Para mayor información véase: Seminario Internacional, *Experiencias Comparadas en la Implementación del Voto Electrónico*, Lima, Perú (22-23 de octubre de 2013).

<sup>3736</sup> La OEA desplegó una misión de acompañamiento durante las elecciones locales celebradas el 1 de julio de 2012 en Jalisco (México) para dar apoyo técnico externo en la implementación y uso de las urnas electrónicas. Se analizaron la rapidez en la gestión de los resultados, las operaciones de voto en sentido estricto (identificación, emisión del sufragio y escrutinio), la formación a los actores políticos y a los ciudadanos y la eficiencia del proceso. Para mayor información véase: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, *Memoria del proceso electoral local ordinario 2011-2012*, Jalisco (México), 2013, p. 119.



de un proyecto piloto de voto electrónico para el sufragio de los residentes costarricenses en el extranjero<sup>3737</sup>, en el marco de las elecciones presidenciales del 2 de febrero de 2014.

Para que el sistema de voto electrónico funcione, además de los aspectos técnicos que son fundamentales para garantizar la seguridad, la confidencialidad y la integridad del voto, es esencial la confianza en el sistema (tanto de los votantes, de los actores políticos y de los medios de comunicación), así como la transparencia y la publicidad. Por otro lado, uno de los elementos en contra de este voto electrónico es el sistema de verificación; el hecho de que este sistema deba realizarse por personal especializado implica que dicho sistema no es totalmente democrático. Otros problemas adicionales de este voto electrónico son la suplantación de identidad, el garantizar el anonimato, la falta de seguridad<sup>3738</sup> y los ataques al sistema<sup>3739</sup>.

#### **2.4 Situaciones personales especiales: personal militar, personas privadas de libertad, hospitalizados, minorías y desplazados internos**

Un aspecto importante en el desarrollo material del derecho de sufragio lo constituye el voto del personal de las fuerzas armadas o personal militar. En la medida de lo posible, los militares deberían votar en las mismas mesas electorales que la población civil, para que el secreto de voto estuviese garantizado. Sin embargo, en ocasiones dicho personal ejerce el derecho de voto en los barracones o en los cuarteles donde han sido destinados, lo que les hace especialmente vulnerables y sujetos a cualquier tipo de intimidación. Algunos informes electorales han puesto de manifiesto situaciones en las que los militares han tenido que ejercer su derecho de sufragio delante de sus oficiales<sup>3740</sup>; otras en las que los oficiales han solicitado al personal militar que vote por una opción concreta<sup>3741</sup> o incluso situaciones en las que se obliga a votar<sup>3742</sup>. Es precisamente por estos motivos por los que se recomienda que los OCP observen este tipo de voto<sup>3743</sup>.

En caso de que los militares no puedan volver a sus lugares de origen para votar, la CdV recomienda que los militares puedan inscribirse en el colegio electoral más cercano a sus barracones; y en caso de que estos estén muy alejados del colegio electoral más cercano, recomienda que se creen comisiones especiales encargadas de supervisar el período preelectoral y

---

<sup>3737</sup> OEA, *Informe verbal, Misión de Observación Electoral en Costa Rica, Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa (2 de febrero y 6 de abril de 2014)*, p. 4.

<sup>3738</sup> KOBIE, N., “Why electronic voting isn’t secure – but may be safe enough”, *The Guardian*, 30 March 2015.

<sup>3739</sup> GERLACH, J., GASSER, U., “Three Case Studies from Switzerland: E-Voting”, *Internet & Democracy Case Study Series*, Berkman Center, Research Publication No. 2009-03.1, March 2009, p. 11.

<sup>3740</sup> OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (31 March 2002), Final Report, Ukraine, 27 May 2002*, p. 21.

<sup>3741</sup> OSCE/ODIHR, *Final report, Presidential Election (16 and 30 March 1998), Republic of Armenia, 9 April 1998*, p. 8.

<sup>3742</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Presidential Election (14 March 2004), Russian Federation, 2 June 2004*, p. 23.

<sup>3743</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 76.

evitar así que los oficiales militares impongan o den órdenes a los militares por una opción política concreta<sup>3744</sup>.

Por lo que hace al voto de las personas privadas de libertad (prisioneros y detenidos), personas hospitalizadas, personas con movilidad reducida, además de la posibilidad de ejercer su derecho de sufragio por medio del voto postal, éstas deben poder votar en colegios electorales especiales. Estas personas forman parte de ese electorado que es, junto con el personal militar, particularmente vulnerable a posibles actos de intimidación<sup>3745</sup>. Por ello, las MOEs animan a sus observadores a visitar tales colegios electorales especiales (hospital, una prisión o un centro de detención)<sup>3746</sup> para evidenciar si son testigos de algún acto de intimidación<sup>3747</sup>. Con respecto a esta intimidación, merece la pena resaltar algunos ejemplos recogidos por los observadores electorales relativos a la presión ejercida sobre los votantes para que asistan a determinadas manifestaciones del partido en el poder, dejando de lado aquellas otras organizadas por la oposición<sup>3748</sup>; de la misma manera, destaca la intimidación ejercida sobre algunos candidatos de la oposición para que cambien su lealtad política<sup>3749</sup>.

El voto de las personas privadas de libertad es un tema sensible. Además de aquellas personas privadas de libertad, existen todavía hoy Estados en los que se les niega igualmente el derecho de sufragio tanto a los antiguos prisioneros que han cumplido ya sus condenas como a los detenidos<sup>3750</sup>. En este sentido, el TEDH falló en 2005 que la prohibición general del voto de los condenados es desproporcionada e incompatible con el derecho a participar en las elecciones<sup>3751</sup>; y así ha sido recogido en algunos informes electorales<sup>3752</sup>. Según el derecho internacional, como se ha visto anteriormente, la privación del derecho de voto está sujeta a ciertos límites como son:

---

<sup>3744</sup> OSCE, *Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002) 23 rev, op. cit., § 41.

<sup>3745</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 76.

<sup>3746</sup> Ibid, p. 76; *EU Election Observation Mission – Zimbabwe- Harmonised Elections 2018*, Preliminary Statement, 1 August 2018, p. 4.

<sup>3747</sup> OSCE/ODIHR, *Final Report, Parliamentary Elections (31 March 2002)*, op. cit., Ukraine, p. 21; International Election Observation Mission, *Republic of Azerbaijan, Early Presidential Election (11 April 2018), Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 5; International Election Observation, *Republic of Moldova, Local Elections (5 June 2011) Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 3; OEA, *Misión de visitantes extranjeros, Elecciones Federales y Locales, Estados Unidos Mexicanos* (1 de Julio de 2018), Informe Final, p. 5; OEA, *Informe Final de la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA sobre las elecciones generales celebradas en la República de Nicaragua (6 de noviembre de 2011)*, p. 26-28.

<sup>3748</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in Armenia (6 May 2012)*, Doc. 12937, 24 May 2012, § 31.

<sup>3749</sup> PACE, *Observation of the parliamentary elections in the Russian Federation (2 December 2007)*, Doc. 11473, 20 December 2007, § 18.

<sup>3750</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of Voter Registration*, 2012, p. 27.

<sup>3751</sup> STEDH *Hirst c. Reino Unido* (Demanda núm. 74025/01), de 6 de octubre de 2005.

<sup>3752</sup> OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, General Election (6 May 2010) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, p. 6; OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission, Final Report, Parliamentary Elections (23 January 2006) in Canada*, 12 April 2006, p. 7.

que la restricción al derecho de voto esté regulada en la ley; que se respete el principio de proporcionalidad entre la sanción y el delito; y la incompetencia mental declarada por un juez<sup>3753</sup>.

Por lo que hace a las minorías, la mayoría de OIGs han integrado en su metodología de OE la evaluación de la participación de las minorías nacionales y de las mujeres. En este sentido, cabe destacar los trabajos desarrollados por la OSCE<sup>3754</sup>, la OEA<sup>3755</sup>, el CdE<sup>3756</sup> y la ONU<sup>3757</sup> en estas materias.

Por cuanto respecta a perspectiva de género en el proceso electoral, las diferentes MOEs han optado por una “transversalización”<sup>3758</sup>, para conseguir la equidad en los derechos políticos. Fue el ECOSOC el que definió la transversalización de la perspectiva de género como: “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas, y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad”<sup>3759</sup>.

Por cuanto respecta a las minorías, es importante destacar el precedente del fallo Yatamavs. Nicaragua<sup>3760</sup>, por el que se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en los procesos electorales en condiciones de igualdad con sus conciudadanos, miembros de otras organizaciones sociales, sectores, y de acuerdo con sus formas tradicionales de organización y costumbres<sup>3761</sup>.

Entendidos como aquellas “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para

---

<sup>3753</sup> OSCE, *Handbook for the Observation of Voter Registration*, op. cit., p. 27.

<sup>3754</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook on observing and promoting the participation of national minorities in Electoral Processes*, Warsaw, 2014; OSCE/ODIHR, *Handbook for monitoring women’s participation in elections*, Warsaw, 2004.

<sup>3755</sup> OEA, MUÑOZ-POGOSSIAN, B. et alt., *Manual para la incorporación...*, op. cit., 2013; FERNANDEZ, C. y NOGUERAS, M., *Metodología para Observar la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en los Procesos Electorales*, Organización de los Estados Americanos, Washington, 2015.

<sup>3756</sup> Venice Commission, *Report on non-citizens and minority rights*, CDL-AD(2007)001, 18 January 2007; Council of Europe, *Regional Study on Women’s Political Representation in the Eastern Partnership Countries*, October 2017.

<sup>3757</sup> UN Office Special Advisor on Gender Issues and Advancement of women, *Enhancing women’s participation in Electoral processes in post-conflict countries*, January 2004.

<sup>3758</sup> OEA, MUÑOZ-POGOSSIAN, B. et alt., *Manual para la incorporación...*, op. cit., 2013, p. 13.

<sup>3759</sup> Definición adoptada en las Conclusiones convenidas por el ECOSOC en 1997. Véase: *Resoluciones y Decisiones del ECOSOC, periodo de sesiones de organización para 1997*, Nueva York, 23 de enero y 4 a 7 de febrero de 1997, Suplemento No.1, Nueva York, E/1997/97.

<sup>3760</sup> El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la exclusión de la organización indígena YATAMA de participar en las elecciones municipales de 2000.

<sup>3761</sup> Voto particular del juez Sergio García-Ramírez al juicio *YATAMA vs. Nicaragua*, 23 de junio de 2005, § 26, p. 6.

evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>3762</sup>, los desplazados internos son una categoría de población que se benefician de unos trámites concretos a la hora de votar. El desplazamiento no es motivo suficiente o razonable para denegar o restringir el ejercicio del derecho de voto de los desplazados internos, por lo que el derecho de todo ciudadano a votar y a ser elegido, regulado en el art. 25 de PIDCP<sup>3763</sup>, debe garantizarse sin ningún tipo de restricción o distinción alguna de aquellas enumeradas en el art. 2 del PIDCP (tales como raza, color, sexo, lengua, religión, origen, o bien otro estatuto). En este sentido, el CDH consideró que los Estados parte deben "tomar medidas efectivas para garantizar que todas las personas con derecho a voto puedan ejercer ese derecho". Por eso, en caso de que el requisito de residencia sea necesario para la inscripción en el registro electoral, este requisito debe ser razonable y no debe aplicarse de tal manera que excluya del derecho de voto a las personas sin hogar<sup>3764</sup>. Si bien durante los debates sobre el proyecto de la OG nº 25 el CDH consideró que el término "sin hogar" debía aplicarse a personas sin domicilio fijo, en ningún momento el Comité rechazó explícitamente la posibilidad de incluir en dicho concepto al colectivo de los desplazados internos<sup>3765</sup>.

Aunque el derecho a la participación política aparece recogido en los instrumentos jurídicos internacionales y regionales, ninguno de ellos aborda específicamente la situación de los desplazados internos. En este sentido, el derecho a la participación política de los desplazados internos aparece regulado en los Principios rectores de los desplazados internos, redactados en el marco de la ONU<sup>3766</sup>, en los que se garantiza a este colectivo el “derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo”<sup>3767</sup>, y ello independientemente de que vivan o no en campamentos de desplazados. En general, los desplazados internos no pueden ejercer sus derechos electorales ni durante su desplazamiento ni tras el retorno a su lugar de origen, lo que implica que se ven privados de su derecho de voto y excluidos de la vida política. Los obstáculos a los que se enfrentan

---

<sup>3762</sup> Naciones Unidas, “Principios Rectores de los desplazamientos internos” (Anexo), en *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos Humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión: Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas: Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, ECOSOC, (E/CN.4/1998/53/Add.2\*)*, 11 de febrero de 1998, § 2, p. 5.

<sup>3763</sup> ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, art. 25 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”.

<sup>3764</sup> Human Rights Committee, “General Comment 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Article 25)”, *Report of the Human Rights Committee Volume I*. UN doc. A/51/40 (1996).

<sup>3765</sup> Vid. *Compte rendu analytique de la 1423ème séance*, UN doc. CCPR/C/SR.1423 (1995).

<sup>3766</sup> Vid. Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo 2010, Parte IV. 19.

<sup>3767</sup> *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, op. cit., Principio 22.d).

principalmente son: los requisitos restrictivos de residencia, la falta de documentación, la discriminación, la inseguridad, la falta de acceso y la falta de información<sup>3768</sup>. Las diferentes MOEs solicitan a sus observadores que no pierdan de vista en qué manera los desplazados han podido ejercer su derecho de sufragio siempre que se hayan creado colegios electorales a tal efecto<sup>3769</sup>. Hay que tener en cuenta que, al número de desplazados internos afectados por conflictos en Europa, concretamente en Azerbaiyán, Chipre, Rusia (Chechenia), Georgia, así como en la zona de los Balcanes<sup>3770</sup>, hay que añadir unos 1,7 millones de desplazados internos como resultado del desplazamiento masivo de población causado por la guerra en el este de Ucrania y la anexión de la península de Crimea por Rusia<sup>3771</sup>.

## 2.5 Observación electoral del escrutinio y la consolidación de los resultados

La observación de esta fase, desarrollada al final de la jornada electoral, no debe menospreciarse, ya que son múltiples las irregularidades que podrían incurrir en esta fase sin una observación adecuada. El escrutinio es el proceso de conteo de votos realizado en las mesas electorales que incluye la evaluación de la validez de los votos, el conteo de todos y cada uno de los votos<sup>3772</sup> y la inclusión de estos resultados en un acta cumpliendo con las formalidades establecidas por la ley. Igualmente, en esta fase se observará la transmisión<sup>3773</sup> y publicación de los resultados, los medios a través de los cuales se transmiten los resultados a los centros de cómputo estatal, regional o nacional y las condiciones para el transporte de los materiales electorales (urnas) a los centros de votación.

Los observadores electorales deben estimar si el cierre de la mesa electoral se ha realizado de acuerdo con los procedimientos legales establecidos, si se ha permitido votar a los votantes que estaban haciendo cola a la hora del cierre del colegio electoral, si el personal de la mesa electoral procede a contar el número de resguardo de papeletas de voto que han sido entregadas a los votantes, las papeletas estropeadas y aquellas que no han sido no utilizadas durante la jornada

<sup>3768</sup> *Manual para la protección de los desplazados internos*, op. cit., p. 356.

<sup>3769</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Bosnia and Herzegovina, General Elections (12 October 2014)*, 7 January 2015, p. 10; Congress, *Report on the Council of Europe election observation mission to Kosovo (17 November 2001)*, CG/Bur (8) 98, 12 December 2001, § 7.1.2; International Election Observation Mission, Georgia, *Local Elections (21 October 2017), Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 2; OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (15 October 2008)*, p. 21.

<sup>3770</sup> BAGSHAW S., *Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region*, Occasional Paper, The Brookings Institution project on internal displacement, September 2000, p. 3.

<sup>3771</sup> PACE, Resolution 2214 (2018) *Humanitarian needs and rights of internally displaced persons in Europe*, 25 April 2018, § 2.

<sup>3772</sup> Para mayor información sobre el conteo de los votos véase: Council of Europe, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, op. cit., §§45-49; Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study...*, §§ 227-230; Venice Commission, *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe - Synthesis study...*, (CDL-AD(2006)018-e), §§ 154-159.

<sup>3773</sup> Para mayor información sobre la transmisión de resultados véase: *Code of Good Practice...* op. cit., § 50 y ss; *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe*, op. cit., §§ 231-233; §§ 162-165.

electoral así como si finalmente se dan a conocer al público los resultados oficiales<sup>3774</sup>. Los observadores evaluarán tanto la transparencia del recuento como el cumplimiento de los procedimientos, principalmente: si el número del sello de la urna que observaron al inicio de la jornada electoral coincide con el mismo número de sello de la misma urna que observaron durante el cierre, si se permite a los observadores presenciar íntegramente todo el proceso de escrutinio y conteo, si se muestran las papeletas de voto a todos aquellos que estén presentes de una manera visible, si se invalida arbitrariamente alguna papeleta de voto concreta, si se entrega una copia del acta de resultados tanto a los representantes de los diferentes partidos políticos como a los observadores electorales y si dicho acta se cuelga en la puerta del reciento del colegio electoral como símbolo de transparencia del recuento. Los observadores deben igualmente informar sobre cualquier restricción al desempeño de su trabajo<sup>3775</sup>, ya que ello pondría en riesgo la transparencia del proceso para que aumente la desconfianza del público con respecto al proceso electoral.

Durante la fase del conteo, y antes de conocer los resultados oficiales, algunas MOEs utilizan la técnica estadística del conteo rápido<sup>3776</sup> (también llamada tabulación de votos paralelos) para conocer el resultado posible de una elección. Iniciada por la ONG de observadores nacionales llamada Movimiento nacional de ciudadanos por unas elecciones libres (NAMFREL, por sus siglas en inglés)<sup>3777</sup>, esta técnica consiste en recoger de los colegios electorales las copias finales de los formularios con los resultados electorales y la presentación oficial de los mismos por el órgano electoral competente. Esta técnica sirve para ayudar a desenmascarar algún tipo de fraude realizado durante los comicios.

## 2.6 Los diferentes informes

Un aspecto esencial en toda MOE son los informes electorales redactados por los observadores electorales cuya finalidad no es otra que, por un lado, exponer de manera objetiva y veraz los resultados de la observación efectuada durante el proceso electoral en su conjunto, y en particular durante la jornada electoral, y por otro lado, determinar hasta qué punto los estándares internacionales en materia electoral han sido respetados por el Estado anfitrión. Los informes siguen una estructura previamente determinada y en todo momento deben dejar claro qué ha sido observado directamente por los observadores y qué elementos del informe han sido facilitados por los interlocutores.

---

<sup>3774</sup> *Documento de Copenhague*, op. cit., § 7.4.

<sup>3775</sup> En las elecciones presidenciales rusas de 2004 se privó a los observadores electorales de observar el proceso de consolidación de resultados. De la misma manera, tanto los representantes de los partidos políticos como los observadores de ONGs también fueron privados de observar la entrada y registro de datos en la Comisión Electoral Territorial. Véase: OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Russian Federation Presidential Election (14 March 2004)*, 2 Junio 2004, p. 24.

<sup>3776</sup> Para mayor información véase: Venice Commission, *Report on figure based management of possible election fraud*, CDL-AD(2010)043, op. cit., §§ 134- 139.

<sup>3777</sup> Vid: <http://www.namfrel.com.ph/v2/home/index1.htm>

Estos informes se basan en la información obtenida de los formularios de observación<sup>3778</sup> que contienen una serie de preguntas (algunas redactadas en formato “tipo test” y otras en formato “pregunta abierta”) a las que deben responder cada uno de los observadores. Dicha información se analiza, lo que permite al equipo central realizar un informe detallado que contiene una serie de conclusiones sobre el desarrollo de la jornada y del proceso electoral. Existen diferentes tipos de formularios (de apertura, de votación, de cierre, de escrutinio y de agregación)<sup>3779</sup> que servirán para evaluar progresivamente el desarrollo de la jornada electoral, el ambiente y el conocimiento del proceso por parte de los miembros de la mesa personal.

Los informes interinos se redactan únicamente en aquellas MOEs desplegadas durante un largo período de tiempo. Elaborados regularmente cada diez días<sup>3780</sup> durante el despliegue de la MOE<sup>3781</sup>, estos informes interinos ofrecen información sobre todos los aspectos del proceso electoral evaluados por la MOE, por ejemplo la evolución política, los preparativos, la inscripción de los votantes y candidatos, la campaña electoral, las reclamaciones, las cuestiones relativas a los derechos humanos, la participación de las mujeres o de las minorías en el proceso electoral, o el despliegue de los OCP y OLP<sup>3782</sup>. Su objetivo no es otro que identificar los elementos positivos y las anomalías (deficiencias) del proceso electoral, fortalecer la transparencia del trabajo desempeñado por la MOE y permitir que las autoridades del Estado anfitrión puedan corregir cualquier deficiencia antes de los comicios<sup>3783</sup> como parte del diálogo continuado entre la MOE y dichas autoridades.

Por ejemplo, algunas de las deficiencias indicadas en el informe final de las elecciones presidenciales azeríes de 2018 (restricción del acceso a las páginas web, necesidad de despenalizar la difamación, o verificación de la lista electoral)<sup>3784</sup> fueron previamente detectadas en el informe interino de dichas elecciones<sup>3785</sup>. Huelga decir que la información extraída de dichos informes interinos le servirá al equipo central como material de base para redactar la declaración preliminar

---

<sup>3778</sup> Estos formularios pueden recibirse en formato papel o electrónico, dependiendo de los medios existentes de la OIG. Desde hace algún tiempo, los observadores de la UE rellenan los formularios previamente grabados en un dispositivo electrónico (tableta).

<sup>3779</sup> *Handbook for EU Election Observation*, op. cit., p. 167. Para mayor información véase: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Questionnaire for the Observation of Elections*, Opinion No. 235/2003, CDL-EL (2003) 1, 11 March 2003; *Election Observation Form by the Venice Commission and OSCE/ODIHR* adopted by the Council for Democratic Elections at its 13th meeting (Venice, 9 June 2005) and the Venice Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005), CDL-AD(2005)013-e.

<sup>3780</sup> *Handbook for EU Election Observation*, op. cit., p. 180.

<sup>3781</sup> Las MOEs-UE producen informes semanales llamados igualmente “informes interinos” cuya finalidad es la de proporcionar un resumen semanal de todo cuanto ha sucedido a nivel electoral durante el despliegue de la MOE. Para mayor información véase: *EU EOM Reporting Guidelines*, Weekly Reports, 2007.

<sup>3782</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>3783</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 49.

<sup>3784</sup> OSCE/ODIRH, *Election Observation Mission, Final Report, Early Presidential Election, Republic of Azerbaijan*, 11 April 2018.

<sup>3785</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission, Interim Report (9–24 March 2018), Republic of Azerbaijan, Early Presidential Election*, 11 April 2018.

y el informe final. Esto no hace sino confirmar cuán beneficioso es para las OIGs utilizar una metodología de OE de largo plazo.

Si bien en las MOEs/UE es el Jefe de misión adjunto quien, sobre la base de la contribución del equipo central y de los resúmenes de los informes semanales de los observadores OLP, redactará este informe, en el marco de la MOE/OSCE, es el Jefe de misión el que supervisa la redacción del informe interino y quien somete este informe a la sede en Varsovia<sup>3786</sup>. La publicidad de este informe variará en función de la OIG de la que se trate: si bien en la UE este informe no es público y queda limitado a un uso interno<sup>3787</sup>, debido a las consecuencias políticas y diplomáticas que dicho documento puede acarrear, la OSCE sí que lo publica<sup>3788</sup> y lo distribuye entre sus Estados miembros.

Una de las posibles consecuencias que lleva aparejada la publicación de este informe es que éste sea criticado por el Estado anfitrión, tal como sucedió en las elecciones parlamentarias armenias de 2007. En dichas elecciones, las autoridades armenias solicitaron a la OSCE en repetidas ocasiones que les informaran del contenido de sus informes interinos con anterioridad a su publicación para poder efectuar comentarios, criticando incluso tanto los hallazgos como la metodología utilizada por la OSCE. Sin embargo, la OSCE hizo caso omiso a esta petición argumentando que someter los informes interinos a comentarios del Estado anfitrión iba en contra de la metodología utilizada en su OE<sup>3789</sup>.

A continuación, la Declaración preliminar constituye la primera valoración de la MOE tras la jornada electoral. Esta declaración despierta siempre una gran atención mediática, ya que se hace pública en una conferencia de prensa organizada 48h después del cierre de la votación<sup>3790</sup> y antes

<sup>3786</sup> OSCE, *Handbook for Long-Term Election Observer*, op. cit., p. 19.

<sup>3787</sup> Los informes son documentos internos de la UE que no se distribuyen a ninguna persona u organización fuera de la estructura de la UE. Así pues, se dirigen únicamente: al SEAE, a la Dirección de Desarrollo de la Comisión Europea, a los Estados miembros de la Unión Europea, a la Presidencia de la UE, a todos los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE, embajadas y representaciones diplomáticas de los Estados miembros de la UE presentes en el Estado anfitrión, al PE, al jefe de los observadores y al equipo central de la MOEU-UE. Para mayor información véase: *Handbook for EU Election Observation*, op. cit., p. 180; *EU EOM Reporting Guidelines*, Weekly Reports, 2007, para. B: “*Weekly Reports are internal EU documents. They are not to be distributed publicly or to any persons or organisation outside the EU structures [...]. As internal reports, and with these audiences in mind, Weekly Reports should be considered as confidential documents whose contents have political and diplomatic implications. A Weekly Report may be ‘leaked’ and could cause immense harm to the credibility of the Mission if it contains assessments that are premature or appear to be based on partisan or unverified sources.*”

<sup>3788</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., pp. 30-49.

<sup>3789</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections of the Republic of Armenia (12 May 2007)*, p.3.

<sup>3790</sup> Éste suele ser el plazo fijado en el caso de las MOEs organizadas por la UE. En el caso de las MOEs organizadas por la OSCE, la PACE o el Congreso, la conferencia de prensa se realiza al día siguiente de la jornada electoral, hecho que ha sido criticado por la doctrina ya que pone en entredicho la capacidad de la OIG para analizar en tan poco tiempo la información de todos los informes recibidos de los observadores. De igual manera, otros autores han criticado el poco margen de maniobra del que disponen las delegaciones parlamentarias para discutir entre ellas los diferentes elementos a destacar y evitar así contradicciones en sus declaraciones durante la conferencia de prensa. Para mayor información véase: DE DONNEA, F-X., PETERSEN, J., op. cit., pp. 28-29.



del anuncio de los resultados oficiales de los comicios por las autoridades nacionales competentes<sup>3791</sup>. Llamada también “informe preliminar”, esta declaración constituye una evaluación cualitativa del proceso que se combina con la evaluación cuantitativa facilitada por el trabajo desempeñado por los observadores tanto en los colegios electorales como en el centro de escrutinio. La MOE llega a una conclusión sobre el proceso electoral del Estado anfitrión basada en evaluar, por un lado, las obligaciones y compromisos adquiridos internacionalmente por el Estado anfitrión, como por otro lado, aquellas obligaciones y compromisos adquiridos por el Estado anfitrión en el contexto de estructuras regionales intergubernamentales de las que forme parte, y finalmente la ley electoral nacional, es decir, el marco legal y reglamentario del proceso electoral específico y su aplicación.

Durante la rueda de prensa, el Jefe de misión destacará la naturaleza preliminar del informe e insistirá tanto en la continuidad de la MOE con la observación del entorno postelectoral en el Estado anfitrión como en la presentación de una evaluación final de la MOE una vez finalizado el proceso. Sin ser muy extenso, este informe preliminar recoge los elementos esenciales de la OE desarrollada por los observadores electorales y pone el acento en la complejidad del proceso electoral observado<sup>3792</sup>.

En este informe preliminar cada OIG articula sus conclusiones sobre el proceso electoral observado en función de su forma de entender las elecciones. Por ejemplo, para la OSCE las elecciones deben ser periódicas, honestas, libres, justas y deben respetar el sufragio universal e igualitario, el secreto de voto y el recuento limpio de resultados<sup>3793</sup>. Para el CdE, el sufragio es universal, igualitario, libre, secreto, directo y periódico, principios estos que subyacen en el patrimonio electoral europeo<sup>3794</sup>. En el marco de la OEA las elecciones deben ser inclusivas, esto es, todos los ciudadanos deben estar capacitados para ejercer su derecho de sufragio, limpias, es decir, deben respetarse las preferencias de los votantes, competitivas, de tal manera que se ofrezca al electorado opciones imparciales entre las diferentes alternativas, periódicas y con resultados irreversibles<sup>3795</sup>. Mientras que cuatro son los criterios que existen en la UE a la hora de entender el voto: universal, igualitario, secreto y libre<sup>3796</sup>.

Si bien tradicionalmente los informes electorales calificaban las elecciones como “libres y justas” (*free and fair* según la terminología inglesa), la utilización de esta expresión cayó en desuso tras ciertas críticas continuadas a determinadas OIGs. Concretamente, en el caso de la Commonwealth, esto sucedió tras las elecciones de Kenia de diciembre de 1992 en las que, a pesar de que su informe

---

<sup>3791</sup> *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 85 (OSCE); EU, *Handbook for European Union Election observation*, op. cit., p. 181.

<sup>3792</sup> BJORN LUND, E., *Beyond free and fair: Monitoring elections and building democracy*, op. cit., pp. 144-149.

<sup>3793</sup> *Election Observation Handbook*, op. cit., pp. 21-24.

<sup>3794</sup> Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters- Guidelines and Explanatory Report*, Opinion No. 190/2002, CDL-AD(2002)023rev2-co, Strasbourg, 25 October 2018, p. 5.

<sup>3795</sup> OEA, *Un Manual para las ...*, op. cit., p. 7.

<sup>3796</sup> Election Observation and Democratic Support (EODS), *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, 3ª edición, Bruselas, 2016.

final condenara algunos aspectos del proceso (el proceso de registro y nombramiento, la falta de transparencia de la comisión electoral, la intimidación y la violencia, los obstáculos administrativos, el partidismo de los medios de comunicación públicos), el equipo de observadores electorales fue muy criticado por su “incapacidad de afirmar que las elecciones no fueron ni libres ni justas”<sup>3797</sup>. Fue a partir de entonces cuando la Commonwealth dejó de utilizar esta terminología para concentrarse en una expresión mucho más amplia y relacionada con la “manifestación de la voluntad popular”<sup>3798</sup>. Este nuevo enfoque permitía a los observadores tomar nota de los abusos, a la par que concluir que la elección había respetado los estándares internacionales.

En el marco de la UE, el desuso de esta expresión se aprecia en dos momentos. En primer lugar, fue la eurodiputada y representante especial de la UE, Glenys Kinnock, quien, en el marco de las elecciones generales de Camboya de 29 de julio de 1998, manifestó que la UE no debía restringirse a un vocabulario inapropiado para las circunstancias de Camboya, sino más bien utilizar aquél que brindase las herramientas necesarias para ofrecer un análisis equilibrado<sup>3799</sup>. Por otro lado, el dictamen de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del PE (de 9 de enero de 2001) determinó que no era adecuado ceñir la evaluación de las elecciones a las palabras “libres y justas”, ya que debían incluirse otros criterios antes de declarar que una elección se había realizado de conformidad con los principios democráticos<sup>3800</sup>.

En cuanto a su contenido, el informe preliminar pone de manifiesto una serie de irregularidades y/o violaciones constatadas por los observadores electorales durante la MOE y relacionadas con el incumplimiento de los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas asumidos por los Estados. Tras la lectura pormenorizada de dichos informes, apreciamos una evolución en la gestión de dichas irregularidades y/o violaciones por parte de las OIGs: si bien en épocas tempranas, las OIGs solían “suavizar” sus informes preliminares de MOEs ante la presencia de tales irregularidades, lo que implicaba una tolerancia tácita de dichas anomalías, el tono crítico de los informes preliminares se ha ido agudizando paulatinamente, reflejando en la actualidad un nivel de tolerancia casi cero. Esto no ha hecho sino poner de manifiesto un cambio de criterio de las OIGs frente a la comisión, a veces dolosa y recurrente, de irregularidades por determinados

---

<sup>3797</sup> SIVES, A., “A Review of Commonwealth Election Observation”, *Commonwealth and Comparative Politics*, Volume 39, Issue 3, 2001, p. 143 (132-149); The Commonwealth, *The Presidential, Parliamentary and Civic Elections in Kenya (29 December 1992): The Report of the Commonwealth Observer Group*, Commonwealth Secretariat, 1993, p. 40.

<sup>3798</sup> Ibid., p. 144.

<sup>3799</sup> NDI, *The July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, Washington, D.C., 1999, Appendix S, p. 163. [(...) *We need to develop a strategic position which endorses the view that a credible process has taken place but which gives an overall analysis prepared in a qualified and constructive way. The polling and counting has been assessed as credible an acceptable by our EU observer teams. The international community should only make its final position when the entire election process is completed. This demands that we should show a determination not to be constrained by a vocabulary which is both inappropriate in the circumstances we find in Cambodia and which gives us the necessary tools to offer a balanced analysis (...).*]

<sup>3800</sup> The Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), *Handbook for European Union Election Observation Missions*, Editor: Anders Eriksson, p. 4.

Estados durante sus comicios, lo que ha llevado incluso a cuestionar a veces la voluntad de dichos Estados por adecuarse a sus compromisos adquiridos<sup>3801</sup>.

A modo de ejemplo de informe preliminar condescendiente, baste señalar el informe de las elecciones presidenciales celebradas en Rusia en 1996 que puso de manifiesto la buena gestión y administración de la elección, la encomiable participación de los votantes que dio lugar a una “mayor consolidación del proceso democrático en Rusia” y al reconocimiento de determinadas críticas al proceso de voto, a pesar de que éstas “no afectaron en absoluto al resultado de la elección”<sup>3802</sup>. Sin embargo, en un tono bien diferente, el informe de las elecciones presidenciales rusas celebradas en 2018 dejó patente que, por un lado, las restricciones a las libertades fundamentales de reunión, asociación y expresión, así como el registro de candidatos “limitaron el diálogo político y dieron lugar a una falta de competencia real”; y por otro lado que “la gran cobertura del presidente en la mayoría de los medios de comunicación, y apenas crítica con él, creó reglas de juego desiguales” para concluir que, a pesar de la manera ordenada de la jornada electoral, hubo una serie de “deficiencias relacionadas con el secreto del voto y la transparencia del recuento”<sup>3803</sup>. Algo similar sucedió en las elecciones parlamentarias de Azerbaiyán de 2005, cuyo informe final determina que “las deficiencias eran evidentes con respecto a los aspectos clave del proceso, como el registro de votantes, y las continuas restricciones a la libertad de reunión, un derecho fundamental, empañaron el período de la campaña”<sup>3804</sup>.

Otros ejemplos condescendientes los encontramos en los informes de las MOEs/UE y de la OEA sobre las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005 en Venezuela, que sorprendieron enormemente porque pusieron en tela de juicio las críticas de la oposición a la falta de garantías electorales ofrecidas por la CNE, órgano electoral. En este sentido, la UE determinó que los recursos humanos y técnicos de la CNE eran buenos y que éste respondió convenientemente a los problemas surgidos con el voto automatizado, aunque “su actuación se vio empañada por las acusaciones de sesgo y partidismo que le hicieron las fuerzas políticas de oposición”<sup>3805</sup>. Según el informe, la CNE dio todas las garantías a la oposición, ya que implementó una de las infraestructuras electorales más modernas “de todo el hemisferio con el objetivo de garantizar la transferencia e independencia tecnológica, seguridad, la transparencia y la integridad de los comicios”. Sin embargo, el rechazo y aprovechamiento de esta infraestructura electoral se debió a la velocidad con la que se utilizó, así como a “su complejidad, por la falta de familiaridad (...) de la mayoría de los votantes (...) a una insuficiente campaña de socialización (...)” y una baja

---

<sup>3801</sup> International Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Russian Federation - State Duma Elections (7 December 2003), p. 1.

<sup>3802</sup> OSCE, *International Observer Mission: Election of President of the Russian Federation 16th June 1996 and 3rd July 1996*, Report on the Election, 12th July 1996, p. 4.

<sup>3803</sup> OSCE, *ODIHR Election Observation Mission Final Report, Russian Federation, Presidential Election* (18 March 2018), p. 3.

<sup>3804</sup> PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan* (6 November 2005), Doc. 10751, 29 November 2005, § 47.

<sup>3805</sup> Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. *Informe final, elecciones parlamentarias, Venezuela 2005*, p. 4.

participación”<sup>3806</sup>. El informe de la MOE/OEA destacó las garantías del CNE en el proceso, concretamente la retirada de las máquinas capta-huellas<sup>3807</sup> y el acceso de la oposición a la publicidad electoral<sup>3808</sup>.

Uno de los principales escollos que deben remediar las OIGs en la redacción de la declaración preliminar consiste en acordar conjuntamente una declaración común. Los inconvenientes de ésta surgen a la hora de reflejar ambas evaluaciones, tanto la técnica como la política, realizadas por los diferentes grupos de observadores. A pesar de los esfuerzos efectuados por las diferentes Secretarías, puede darse el caso de que no se consiga finalmente una declaración común entre las diferentes OIGs, tal y como sucedió en las elecciones presidenciales de Kazajistán de 2011 y en las elecciones presidenciales de Azerbaiyán en 2013. En las primeras, la MOE de la PACE declaró que, al haber sido excluida del proceso de negociación de la declaración conjunta de la MOEI entre la OSCE/ODIHR y la OSCE-PA, realizaría una conferencia de prensa separada y además emitiría una declaración de la delegación de observadores electorales parlamentarios también separada<sup>3809</sup>. Las elecciones presidenciales de Azerbaiyán, por su parte, sirvieron para poner de relieve dos puntos de vista diametralmente opuestos por parte de las MOEs presentes. Así pues, se emitieron dos declaraciones preliminares separadas en dos conferencias de prensa diferentes, una compuesta por la delegación de la PACE junto con la delegación del PE, y otra compuesta por la delegación de la OSCE-PA junto con la OSCE/OIDDH. Si bien los primeros señalaron que, a grandes rasgos, habían observado un “proceso electoral libre, justo y transparente y que los procedimientos electorales de la víspera y del día electoral se habían llevado a cabo de manera profesional y pacífica”<sup>3810</sup>, los segundos manifestaron que el proceso “fue socavado por las limitaciones a las libertades de expresión, reunión y asociación que en ningún momento garantizaron la igualdad de condiciones para los candidatos” e hicieron hincapié en los “problemas importantes en todas las etapas de la jornada electoral” subrayando “la gravedad de las deficiencias que deben abordarse para que Azerbaiyán cumpla plenamente los compromisos adquiridos con la OSCE para unas elecciones auténticas y democráticas”<sup>3811</sup>. Sin embargo, a mayor abundamiento, y para mayor sorpresa, el coordinador especial de los observadores a corto plazo de la OSCE subrayó esta falta de coordinación entre las diferentes OIGs al respaldar al día siguiente las conclusiones de la PACE y del PE<sup>3812</sup>.

---

<sup>3806</sup> OEA, *Informe de la Misión de observación electoral en la República Bolivariana de Venezuela- Elecciones parlamentarias, 2005*, abril 2006, p. 32.

<sup>3807</sup> La oposición criticó las máquinas capta-huellas porque utilizando un software concreto se podía reconstruir la secuencia de los ciudadanos que votaron y de los votos, hecho que violaba el secreto de sufragio.

<sup>3808</sup> OEA, *Informe de la Misión de observación electoral en la República Bolivariana de Venezuela- Elecciones parlamentarias, 2005*, op. cit., p. 7.

<sup>3809</sup> PACE, *Observation of the early presidential election in Kazakhstan (3 April 2011)*, Doc. 12615, 26 May 2011, § 4.

<sup>3810</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, Doc. 13358, 21 November 2013, § 10.

<sup>3811</sup> OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Final Report, Republic of Azerbaijan, Presidential Election (9 October 2013)*, p. 1.

<sup>3812</sup> PACE, *Observation of the presidential election in Azerbaijan (9 October 2013)*, 21 November 2013, § 9.

Otra situación contradictoria entre las evaluaciones de diferentes MOEs se puso de manifiesto en la elección presidencial de Armenia en 1998. Si bien la OSCE manifestó que dichos comicios no se ajustaban a los estándares de la OSCE<sup>3813</sup>, la PACE por su parte indicó que aunque sus observadores habían presenciado durante la jornada electoral casos de prácticas fraudulentas (como el relleno de urnas, la duplicación de firmas en las listas electorales, la presencia de personas extrañas supervisando el proceso de voto y la invalidez de un número muy elevado de papeletas electorales)<sup>3814</sup>, el informe electoral determinó que “todo lo anterior no pudo influir en el resultado de las elecciones” y que tales prácticas fraudulentas no fueron provocadas por las autoridades, sino que habían sido “cometidas por personas excesivamente entusiastas pertenecientes al nivel medio del aparato estatal” que en ningún caso representaban “un intento coordinado por parte del gobierno para manipular las elecciones”<sup>3815</sup>. En definitiva, la PACE no cuestionó, sino que avaló la legitimidad de la elección, ya que ésta “refleja correctamente la voluntad de la población y la proporción de fuerzas políticas en Armenia”<sup>3816</sup>.

Una situación adicional de contradicción entre evaluaciones de OIGs se produjo entre la OSCE y la CIS en el marco de las elecciones parlamentarias de Bielorrusia del 23 de septiembre de 2012. La OSCE desplegó una MOE para observar tales comicios, cuyo informe final puso de manifiesto que, a pesar de los cambios recientes del Código Electoral, “los mecanismos de revisión, reclamación y recurso fracasaron porque no pudieron proporcionar un recurso efectivo”<sup>3817</sup>.

En las MOEs/UE, es el Jefe de misión adjunto quien redacta esta declaración sobre la base de la información del equipo central y de los informes semanales de los observadores OLP. El borrador de esta declaración se transmite a la División de Democracia y Observación Electoral del servicio de Acción Exterior de la UE para comentarios y poco antes de hacerlo público se introducen los hallazgos de los observadores. La responsabilidad final sobre el contenido de la declaración recae sobre el/la jefe/a de misión. Esta declaración se traducirá a las lenguas oficiales del Estado anfitrión y, como gesto de cortesía, se transmite a las autoridades del Estado anfitrión, sin que esto se entienda como una negociación del contenido.

En el caso de la MOE/OSCE, es conveniente que el coordinador especial esté involucrado en la redacción de esta declaración, ya que esto “facilita en gran medida el diálogo y la confianza entre

---

<sup>3813</sup> OSCE/ODIHR, *Preliminary statement by the Election Observation Mission to the Armenian Extraordinary Presidential Election, second round — 30 March 1998*, 1 April 1998, p. 1; PACE, *Addendum IV to the progress report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee, Information report on the presidential elections in Armenia (16 and 30 March 1998)*, Doc. 8058, 20 April 1998.

<sup>3814</sup> *Ibid.*, § 35.

<sup>3815</sup> PACE, *Addendum IV to the progress report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee, Information report on the presidential elections in Armenia (16 and 30 March 1998)*, Doc. 8058, 20 April 1998, § 25.

<sup>3816</sup> *Ibid.*, § 40.

<sup>3817</sup> OSCE/ODIHR, *Parliamentary Elections (23 September 2012) in Republic of Belarus, Election Observation Mission, Final Report*, p. 16.

la ODIHR, la OSCE-PA y otras delegaciones parlamentarias presentes”<sup>3818</sup>. Tanto en las MOEs/CdE y MOEs/OEA será el Secretariado quien se encargue de la redacción de dicho informe.

En el caso de las MOEs/UNASUR, será la Secretaría la encargada de redactar este informe relativo a las actividades de acompañamiento, que incluirá una serie de conclusiones sobre el proceso electoral. A diferencia de la OE, sorprende constatar que, por un lado, previamente a su difusión pública, se impida al jefe de Misión efectuar cualquier valoración relativa al proceso electoral y, por otro lado, que este informe sólo se entregue al órgano electoral del Estado anfitrión<sup>3819</sup> limitando así su alcance y concediendo un control importante al Estado anfitrión. Consideramos que estas particularidades suponen una interferencia significativa del Estado anfitrión en el funcionamiento e independencia de la Misión, lo que impide clasificar estas actividades de UNASUR como OE, caracterizada por su imparcialidad, neutralidad e independencia, sino como actividades de acompañamiento electoral.

Por último, el informe final tiene una función política y técnica muy importante, ya que supone una evaluación exhaustiva e independiente del proceso electoral<sup>3820</sup>.

Por lo que hace a sus características generales, y finalizado el período electoral, la OIG redacta un informe final que analiza en profundidad todo el proceso electoral. Publicado dos meses después de los comicios, este informe incluye, entre otros aspectos: los hallazgos de la MOE, la descripción del contexto político, el marco legal, una evaluación del trabajo realizado por la administración electoral, del registro de votantes y candidatos, de la campaña electoral, de los medios, la participación de las mujeres y de las minorías nacionales, así como los procesos de votación, de escrutinio y de tabulación. También tiene en cuenta si las irregularidades o violaciones de la ley son casos aislados o bien si esto supone una amenaza para la integridad del proceso. En realidad, este informe evalúa si las elecciones cumplen o no la normativa y los compromisos internacionales adoptados por el Estado anfitrión; en ningún caso, este informe analiza los resultados de las elecciones, únicamente hará referencia a si las autoridades pertinentes informaron de manera oportuna de los resultados<sup>3821</sup>.

En la UE, el Jefe de Misión adjunto redacta del primer borrador del informe final a partir de las contribuciones del equipo central y de los informes de los observadores OLP. Al igual que la declaración preliminar, este informe final se envía a la división de Democracia para que formule comentarios, que se tendrán en cuenta. A diferencia de la brevedad de la declaración preliminar, este informe ofrece un análisis más detallado en su contenido, cuya responsabilidad final recae en el Jefe de misión.

---

<sup>3818</sup> DE DONNEA F.-X., PETERSEN, J., op. cit., p. 29.

<sup>3819</sup> UNASUR, *Misión Electoral: Elecciones Generales, consulta popular sobre paraísos fiscales y elecciones presidenciales- Segunda vuelta electoral de la República del Ecuador, Informe final (19 de febrero 2017 y 2 de abril de 2017)*, p. 30.

<sup>3820</sup> *Handbook for EU Election Observation*, op. cit., p. 183.

<sup>3821</sup> OSCE-ODIHR, *Election Observation- A decade of monitoring elections: the people and the practice*, 2005, p. 26.

De la misma manera, será el Jefe de Misión adjunto de la MOE de la OSCE/ODIHR el encargado de contribuir a la redacción de este informe y de coordinar su preparación con el resto de observadores<sup>3822</sup>. El Secretariado del CdE será el encargado de la redacción de dicho informe para su posterior adopción por la Mesa de la PACE.

En la OEA es el Jefe de Misión adjunto quien redacta el informe final dentro de un plazo de tres meses después de la presentación del informe verbal<sup>3823</sup> ante el Consejo Permanente de la OEA. Remitido al Jefe de Misión para su revisión y posteriormente al director del DECO para su aprobación, este informe, cuya extensión no debe superar las 30 páginas incluyendo los apéndices<sup>3824</sup>, se remite al Consejo Permanente para su distribución una vez aprobado por el Secretario General de la OEA.

Finalmente, con el objetivo de reforzar las instituciones y mejorar la administración electoral y el contexto de las elecciones futuras, el informe final incluye una serie de recomendaciones e identifica las áreas que servirán para diseñar posibles programas de asistencia técnica electoral que son de trascendental importancia en este estudio.

Estas recomendaciones se basan en los elementos concretos identificados objetivamente en el informe final y señalan las áreas en las que el Estado anfitrión debería trabajar en un futuro para aumentar la eficacia, la efectividad y la capacidad institucional de los actores electorales (la administración electoral, los partidos políticos, la sociedad civil, los medios de comunicación) y de los grupos marginados (las mujeres, las personas con discapacidad y los desplazados internos), por ejemplo, la falta de transparencia, de recursos o incluso de confianza por parte del electorado o las reformas legislativas. Estas recomendaciones deben identificar los estándares a los que se refieren y deben estar clasificadas en base a su prioridad.

### 3. Fase postelectoral

Tras la jornada electoral quedan por resolver algunos temas importantes que merecen ser observados para certificar que se dan las garantías necesarias para unos comicios íntegros (4.3.1). La redacción del informe final sirve no sólo para evaluar el proceso electoral, sino también para poner fin al trabajo desarrollado por la MOE sobre el terreno (4.3.2). Este informe pone de

---

<sup>3822</sup> OSCE-ODIHR, *Terms of Reference – Deputy Head of Mission*. Disponible en: [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr) [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>3823</sup> Este informe verbal lo presenta el Jefe de Misión y el Director del DECO ante el Consejo Permanente de la OEA. Para mayor información véase: OEA, Secretaría General, *Reglamento del Consejo Permanente*, OEA/Ser.G, CP/doc.1112/80 rev. 4, 26 de junio de 2003, art. 18.

<sup>3824</sup> OEA, *Manual para las Misiones de ...*, op. cit, p.63. disponible en: [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903\\_MANUAL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf) [consultado el 10 de enero de 2022].

manifiesto las conclusiones de la MOE durante su desarrollo operacional, esto es, durante el período preelectoral, la jornada electoral, así como el escrutinio y la consolidación de los resultados, y realiza una evaluación cualitativa del proceso que combina con la evaluación cuantitativa proporcionada por las listas de los centros de votación y el conteo efectuado por los observadores. La finalidad de este informe es ofrecer una conclusión del proceso electoral tomando como referencia los compromisos internacionales y regionales adquiridos por el Estado anfitrión, la normativa nacional en vigor relacionada y lo observado por los observadores electorales.

### 3.1 Observación de los últimos pasos

Finalizada la jornada electoral, los observadores electorales no pierden de vista el anuncio oficial de los resultados y toman nota de las reacciones de los actores durante la etapa postelectoral, observando de cerca cualquier hecho que pueda afectar a la atmósfera política del país anfitrión, así como cualquier posible brote de violencia postelectoral. El período postelectoral se inicia tras la jornada electoral y engloba tanto la proclamación oficial de los resultados finales, pasando por algún episodio de conflicto postelectorales, para finalizar con la investidura de los candidatos. Durante esta última fase, los observadores electorales presenciarán el conteo final de los votos, certificarán si se presentó algún tipo de denuncia o impugnación y evaluarán de qué manera los resultados electorales han sido aceptados no sólo por la ciudadanía en general, sino por todos los actores que participaron en el proceso electoral. A pesar de que el anuncio de los resultados electorales también será observado durante la MOE, ésta en ningún caso confirmará, invalidará o certificará los resultados de tales comicios so pena de perder su carácter imparcial e independiente. En su defecto, la MOE efectuará una evaluación de la manera en la que se desarrolló el proceso electoral de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Estado.

Los observadores electorales prestarán una atención particular a los siguientes aspectos: la comprobación de los resultados preliminares transmitidos desde los colegios electorales, el número de votos válidos, inválidos y/o impugnados, las actas impugnadas, la legalidad de los procedimientos seguidos para determinar la invalidez o impugnación de un voto o de un acta o las condiciones de seguridad durante el conteo de votos. El conteo de los votos, el proceso relativo al trámite de las denuncias impugnando la elección, así como la impugnación de la tabulación de los resultados son igualmente aspectos del proceso electoral que tendrán en cuenta los observadores electorales. Entre los ejemplos de determinadas anomalías señaladas por los observadores durante esta última fase destacan *inter alia* las siguientes: un retraso excesivo del recuento de votos<sup>3825</sup> y/o del anuncio de los resultados<sup>3826</sup>; la no publicación de los resultados electorales; la falta de acceso

---

<sup>3825</sup> EU, *EU EOM Zimbabwe Harmonised Elections : 2018 Final Report*, October 2018, p. 34 ; EU, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Côte d'Ivoire*, Rapport Final, Election présidentielle 2010, p. 44. La Comisión Electoral de Costa de Marfil anunció los resultados provisionales tres días después, lo que, junto con la violencia postelectoral, aumentó la ansiedad de la población.

<sup>3826</sup> OSCE/ODIHR, *Local Government Elections (12 October 2003 – 25 January 2004): Republic of Albania, Final Report*, p. 21. En las elecciones locales de Albania hubo un anuncio tardío de los resultados electorales debido a que



de los observadores a la información<sup>3827</sup>; la difusión de noticias falsas (*fake news*)<sup>3828</sup>; la desinformación y la interferencia electoral<sup>3829</sup>; o una gran diferencia entre los resultados officiosos (aquellos registrados al final de la jornada electoral) y los resultados oficiales de la administración electoral<sup>3830</sup>.

---

era necesario una decisión mayoritaria de la Comisión Electoral local. 25 horas después del cierre de los colegios electorales los resultados electorales no habían sido anunciados todavía.

<sup>3827</sup> Human Rights Watch, *Democracy or Monopoly? Angola's Reluctant Return to Elections*, 23 February 2009, p. 29; EU, *EU Election Observation Mission, Angola (5 September 2008) Final Report on the Parliamentary Elections*, p. 39; EU, *Mission d'Observation électorale de l'Union européenne en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 45. En las elecciones de Angola de 2009 (segundas elecciones democráticas desde la independencia de Portugal en 1975), la mayoría de las solicitudes de acreditación de los observadores electorales en Luanda fueron rechazadas, aspecto éste que se anunció en la televisión estatal sólo 12 horas antes de que abrieran los colegios electorales. Además, se limitó el acceso de los observadores nacionales a algunos centros de conteo a nivel provincial y se impidió acceder a los observadores internacionales al Centro Nacional de Tabulación en Luanda para observar el proceso final de tabulación. En las elecciones presidenciales de la *Costa de Marfil*, la Comisión Electoral no permitió que el personal de la MOE accediera a los resultados de las mesas electorales de tal manera que el personal de la MOE ésta no pudo verificar su veracidad.

<sup>3828</sup> La puesta en circulación de noticias falsas en las redes sociales es cada vez mayor en los procesos electorales. Son múltiples los ejemplos de noticias falsas a) sobre el proceso electoral de un Estado concreto, b) como sobre las MOEs, cuya finalidad no es otra que la de desprestigiar el proceso electoral en sí mismo y la MOE en particular. En cuanto al primer supuesto (noticias falsas sobre el proceso electoral), algunas MOEs de la UE llevaron a cabo un seguimiento de las noticias falsas publicadas en las redes sociales bajo el capítulo dedicado a la observación de los medios de comunicación en el marco de una MOE (para mayor información véase: EU, *Election Observation Mission Sri Lanka: 2019 Presidential Election*, 24 de enero de 2020). Sin embargo, apreciamos que el Manual de la OSCE sobre seguimiento de los medios para las MOES no menciona en ningún momento ni la desinformación, ni la identificación o el seguimiento de las noticias falsas. En cuanto al segundo supuesto (noticias falsas sobre las MOEs), tres días después de las elecciones presidenciales en Nigeria (de 23 de febrero de 2019) circuló un tweet en las redes sociales por el que se invitaba a rechazar los resultados electorales de la Comisión Nacional Electoral Independiente de Nigeria con el hastag *#RejectINECresults*. Dicho tweet contenía un documento adjunto con el número total de votos emitidos por cada Estado (región) supuestamente compilado por la UE, la ONU y los observadores de Estados Unidos. El Jefe de Misión de la EU tuvo que desmentir dicha información. Para mayor información véase: CAPPELLO, M. (ed.), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Council of Europe, Strasbourg, 2017; Centre for Democracy and Development (CDD), "Did International Observer missions publish different set of presidential election result?", 28 February 2019; MARTIN-ROZUMIŁOWICZ, B., KUŹEL, R., *Social Media, Disinformation and Electoral Integrity*, IFES working Paper, International Foundation for Electoral Systems (IFES), August 2019; ALLCOTT, H. et al., "Social Media and Fake News in the 2016 Election", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 31, Number 2, Spring 2017, pp. 211–236; BRADSHAW, S., HOWARD, P. N., *Why does Junk News Spread So Quickly Across Social Media? Algorithms, Advertising and Exposure in Public Life*, Knight Foundation, Working Paper, 29 January 2018.

<sup>3829</sup> La integridad electoral es una iniciativa integral para combatir la desinformación en las elecciones. La interferencia electoral es en la actualidad una gran amenaza para el derecho al voto ya que no sólo divide, sino que también polariza la sociedad. En el marco de la fundación Alianza de las democracias (Alliance of Democracies Foundation) constituida en 2017 por el Sr. D. Anders Fogh Rasmussen (antiguo Secretario General de la OTAN y antiguo Primer Ministro de Dinamarca), la Comisión Transatlántica sobre Integridad Electoral es una herramienta que intenta aportar soluciones para proteger la integridad de las elecciones democráticas. Para mayor información véase: <https://www.allianceofdemocracies.org/transatlantic-commission-on-election-integrity/> [consultado el 10 de enero de 2022].

<sup>3830</sup> Para mayor información véase: Misión de Observación Electoral (MOE), *Irregularidades y delitos electorales*, Bogotá, enero 2010.

Estas anomalías, en consonancia con otros factores, pueden desembocar en el surgimiento de brotes de violencia<sup>3831</sup> y de tensión, provocando episodios de conflictos postelectorales, tal y como sucedió en las elecciones parlamentarias de Moldavia (5 de abril de 2009) en las que “el período postelectoral se vio ensombrecido por manifestaciones violentas y una falta de confianza pública en el proceso electoral”<sup>3832</sup>; en las elecciones de Zimbabue (30 de julio de 2018)<sup>3833</sup>; en las elecciones parlamentarias de Benín<sup>3834</sup> (28 de abril de 2019); o incluso en las elecciones generales de Bolivia (20 de octubre de 2019)<sup>3835</sup>.

Sin embargo, la no aceptación de la derrota electoral puede acarrear también el surgimiento de brotes de violencia. Si bien es cierto que el “aprendizaje de la derrota [electoral] es un proceso largo, exigente y costoso”<sup>3836</sup>, no es menos cierto que la aceptación en África de dicha derrota es

---

<sup>3831</sup> Para mayor información véase: UNDP, *Elections and conflict Prevention- A Guide to Analysis, Planning and Programming*, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy; Holly RUTHRAUFF, H., BRUCE, A., *Developing operational tools within the EU for a comprehensive approach to prevent electoral violence*, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, European Union, 2015; European Commission - United Nations Development Programme, *Workshop on Elections, Violence and Conflict Prevention*, 20 – 24 June 2011, Barcelona, Spain.

<sup>3832</sup> OSCE/ODIHR, *Republic of Moldova, Parliamentary Elections (5 April 2009), Election Observation Mission Final Report*, 16 June 2009, pp. 2, 23; CHAMBERS, R., *Election Observation by the European Parliament in the OSCE area*, European Parliament, 2010, p. 25; PACE, *Observation of the parliamentary elections in Moldova (5 April 2009)*, 27 April 2009, §§ 52, 53.

<sup>3833</sup> Tras la entrega parcial de los resultados electorales por la Comisión Electoral de Zimbabue el 1 de agosto de 2018 (la Comisión Electoral sólo entregó los resultados de las elecciones parlamentarias, pero no los resultados de las elecciones presidenciales), los opositores salieron a las calles a protestar por un supuesto fraude electoral que desembocó en episodios de violencia callejera y con 6 fallecidos. Según la legislación de Zimbabue, la Comisión electoral dispone de un plazo de 5 días, desde la celebración de los comicios, para entregar los resultados finales de las elecciones presidenciales. Tras 30 años en el poder de Robert Mugabe, las elecciones generales del 30 de julio de 2018 dieron la victoria al presidente de Zimbabue, Emmerson Mnangagwa, quien derrotó al líder de la oposición, Nelson Chamisa -Movimiento por el Cambio Democrático-, que calificó la votación de fraudulenta impugnando sin éxito los resultados. Esta violencia hizo que todos los Jefes de Misión de las múltiples MOEs presentes en Zimbabue – la Unión Africana, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), el Forum parlamentario del SADC, la Commonwealth, el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), la Unión Europea, el Centro Carter y la MOE conjunta NDI-IRI – emitieran un comunicado conjunto lamentando y condenando esos brotes de violencia postelectoral. El 16 de octubre de 2018, y debido a la presión internacional, una comisión especial investigó la violencia postelectoral. Para mayor información véase: *Joint Statement by International Election Observation Missions to Zimbabwe's harmonised Elections 30 July 2018*, 2 August 2018; EU EOM, *Final Report, Republic of Zimbabwe Harmonised Elections 2018*, October 2018, pp. 1,2,4, 17, 18, 19.

<sup>3834</sup> Mientras que el Tribunal Constitucional proclamaba los resultados finales de las elecciones, Benín sufrió dos días de intensas y violentas manifestaciones postelectorales que fueron reprimidas con disparos. Para mayor información véase: Union Africaine, *Mission d'observation électorale de l'Union Africaine pour les élections législatives du 28 avril 2019 en république du Bénin : conclusions préliminaires*, Cotonou, 30 avril 2019, p. 9 ; France 24, “Retour au calme au Bénin après les violences post-électorales”, 02/05/2019; AFP, “Législatives au Bénin : un mort dans des violences post-électorales”, *Jeune Afrique*, 02 mai 2019.

<sup>3835</sup> Tras el anuncio por la autoridad electoral boliviana de Evo Morales como ganador de las elecciones, miles de personas salieron a las calles para protestar contra este anuncio, lo que provocó múltiples enfrentamientos e incendios en Bolivia tras la denuncia de fraude en las elecciones. Para más información véase: VASSALLO, G., “Qué pasó en Bolivia: cronología del golpe de Estado”, *El Mundo*, 11 noviembre de 2019.

<sup>3836</sup> OLIVA, O., “Vainqueurs et vaincus : deux faces de la même médaille ? Ou comment accepter le verdict des urnes”, GAULME, F., « Jean-Pierre Vettovaglia et al. Démocratie et élections dans l'espace francophone », *Afrique contemporaine*, vol. 244, no. 4, 2012, pp. 454-476, p. 454.

la excepción que confirma la regla, considerándose el rechazo de esa derrota la regla general<sup>3837</sup>. A modo de ejemplo, destacamos las elecciones presidenciales de Costa de Marfil de 2010, consideradas clave porque pusieron “fin a un período de once años de intensa crisis política” intentando normalizar “las relaciones problemáticas de Costa de Marfil con la comunidad internacional”<sup>3838</sup>, cuya no aceptación (de la derrota) por ambos candidatos presidenciales condujo a una guerra civil en el país<sup>3839</sup>. Así pues, el papel que tiene la OE tiene a la hora de aceptar o rechazar los resultados electorales por parte de los candidatos en liza es importante, ya que, tal y como señala la DePOIE, contribuye a “promover la confianza pública” y a “mitigar las posibilidades de que surjan conflictos relacionados con las elecciones”<sup>3840</sup>.

Detenciones violentas y una ola de arrestos a gran escala por parte de las autoridades fueron el telón de fondo en los comicios celebrados en Azerbaiyán<sup>3841</sup>, Armenia<sup>3842</sup> y sobre todo en Bielorrusia<sup>3843</sup>. En este último Estado, la respuesta de las autoridades fue más que desmesurada, ya que entre las 500 y 1 000 personas que fueron detenidas se encontraban periodistas y varios candidatos electorales que sufrieron múltiples palizas por parte de las fuerzas policiales<sup>3844</sup>. La repetición continuada de este tipo de violencia, así como el ataque y violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales tras las elecciones presidenciales de Bielorrusia de 2010<sup>3845</sup>, fueron el detonante para que catorce Estados invocaran el Mecanismo de Moscú de la OSCE<sup>3846</sup> consistente en el envío de una misión de expertos con la finalidad de realizar un

---

<sup>3837</sup> SÉNE, M., “*Le juge constitutionnel face au défi de la continuité démocratique en Afrique noire francophone*”, in IMONIAN-GINESTE, Hélène (dir.), *La (dis)continuité en Droit*, Toulouse : Presses de l’Université Toulouse I Capitole, 2014, p. 236.

<sup>3838</sup> UE, *Mission d’Observation électorale de l’Union européenne en Côte d’Ivoire*, op. cit., p. 4.

<sup>3839</sup> En Costa de Marfil son dos las instituciones competentes para anunciar los resultados electorales: la Comisión Electoral Independiente (CEI) y el Consejo Constitucional. El 2 de diciembre de 2010, la CEI anunció los resultados electorales proclamando ganador a Ouattara (con el 54.1% de los votos). Sin embargo, la noche siguiente, el Consejo Constitucional, después de haber invalidado 664.405 votos, declaró ganador a Gbagbo (con el 51% de los votos contra el 49% de Ouattara). Ambos prestaron juramento del cargo el 4 de diciembre de 2010, lo que dio lugar a una crisis política que culminó con una guerra civil en Costa de Marfil. Finalmente, el 6 de mayo de 2011, el candidato Ouattara fue proclamado presidente por el Consejo Constitucional, tras el arresto del candidato Gbagbo por sus fuerzas del orden. Para mayor información véase: UE, *Mission d’Observation électorale de l’Union européenne en Côte d’Ivoire*, op. cit.

<sup>3840</sup> *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones ...*, op. cit., p. 2.

<sup>3841</sup> OSCE/ODIHR, *Presidential election (15 October 2003) at the Republic of Azerbaijan*, Final Report, pp. 26-27; OSCE/ODIHR, *Parliamentary elections (6 November 2005) at the Republic of Azerbaijan*, Final Report, pp. 24-25; PACE, *Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Azerbaijan (6 November 2005)*, op. cit., § 47.

<sup>3842</sup> OSCE/ODIHR, *Republic of Armenia - Presidential Election (19 February 2008)*, *Election Observation Mission Final Report*, § 27-28.

<sup>3843</sup> OSCE/ODIHR, *Presidential election (19 March 2006) at the Republic of Belarus Final Report*, pp. 25- 26.

<sup>3844</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>3845</sup> OSCE/ODIRH, *Republic of Belarus Presidential Election (19 December 2010) Election Observation Mission - Final Report*, pp. 22-23.

<sup>3846</sup> Este mecanismo permite que, en el caso de serias violaciones de los derechos humanos en el ámbito de la OSCE, por petición de al menos diez Estados, se pueda enviar una misión de expertos y relatores sin contar con el consentimiento de dicho Estado (véase *OSCE/Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la OSCE*, 1991, § 12). El relator tenía como finalidad “examinar las preocupaciones relacionadas con la manifestación que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2010, así como los acontecimientos sucedidos desde entonces” e “investigar todos los asuntos relacionados con: el arresto, la detención, la condena de varios cientos

dictamen crítico y examinar el cumplimiento de los mecanismos de la Dimensión Humana de la OSCE<sup>3847</sup> en Bielorrusia. Otros ejemplos de situaciones postelectorales originadas por las protestas ciudadanas son las diferentes revoluciones: la revolución naranja<sup>3848</sup>, la revolución de las rosas<sup>3849</sup>, la revolución de terciopelo en Armenia<sup>3850</sup>, la revolución del jazmín<sup>3851</sup> y la primavera árabe.

Las quejas, impugnaciones y los recursos electorales son una parte importante del proceso electoral y cobran cada vez mayor importancia en las MOEs. En numerosas ocasiones, las MOEs terminan su mandato en el Estado anfitrión sin que el recurso electoral interpuesto haya sido resuelto en cuyo caso las OIGs hacen lo propio para que un experto electoral del equipo central de la MOE permanezca en el Estado anfitrión para observar cómo la administración electoral del Estado anfitrión resuelve el conflicto. El observador evaluará la importancia y la efectividad de los recursos interpuestos.

En muchos Estados, la represión por parte de las fuerzas gubernamentales y el hecho de que las comisiones electorales no divulguen rápidamente los resultados hacen que sea casi imposible para los observadores proporcionar pruebas irrefutables de fraude electoral. Por ejemplo, en Uganda, la normativa electoral establece un plazo de 10 días para presentar pruebas de fraude, plazo durante el cual las oficinas de la oposición fueron allanadas por la policía y el principal líder de la oposición fue puesto bajo arresto domiciliario<sup>3852</sup>. El elemento final de un proceso electoral consiste en la asunción del cargo por los candidatos electos ganadores de los comicios. Sin embargo, debido al lapso de tiempo considerable entre la celebración de los comicios y la investidura de los nuevos cargos electos, la MOE no suele encontrarse en el Estado anfitrión en el momento de la investidura. Esto no es óbice para que el personal de la OIG sito en la oficina del Estado anfitrión continúe

---

de manifestantes y numerosos periodistas; las denuncias de tortura así como otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la coerción física y la intimidación; y la persecución de activistas de derechos humanos, abogados, partidos políticos de la oposición, las organizaciones de medios de comunicación independientes y las organizaciones de la sociedad civil”. Para mayor información véase: DECAUX, E., *OSCE Rapporteur’s report on Belarus*, ODIHR.GAL/39/11/Corr.1, 28 May 2011; Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Informe anual 2011*, p. 1.

<sup>3847</sup>Para mayor información véase: CASTRO-RIAL GARRONE, F., “El mecanismo de la Dimensión Humana de la CSCE”, AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional europeo. Homenaje al profesor Díez de Velasco*, 1993, Madrid, Tecnos, p. 197.

<sup>3848</sup>La Revolución naranja tuvo lugar en Ucrania tras la victoria de Viktor Yanukovich en las elecciones presidenciales de 2004. Esta victoria provocó una manifestación pública en apoyo del candidato de la oposición (Viktor Yúshchenko) quien impugnó los resultados, lideró la protesta y accedió al poder.

<sup>3849</sup>La Revolución de las rosas se inició tras las protestas masivas de la población en el marco de las controvertidas elecciones parlamentarias celebradas en Georgia en el año 2003 que dieron paso a la renuncia del presidente. La consecuencia de la entrada de los manifestantes en una sesión del parlamento (con rosas en la mano) fue la celebración de nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias.

<sup>3850</sup>La Revolución armenia de 2018 consistió en una serie de protestas callejeras convocadas en 2018 para *derrocar al líder Serzh Sargsyan, que se presentaba por tercer mandato consecutivo*. El líder de las protestas era el principal opositor del gobierno Nikol Pashinián.

<sup>3851</sup>La Revolución del jazmín condujo a la destitución del gobierno autoritario de Túnez. Se inició cuando un vendedor ambulante se quemó a lo bonzo para protestar porque la policía le había confiscado su puesto callejero de venta de frutas. La represión policial dio lugar al aumento de protestas por toda Túnez.

<sup>3852</sup>CHEESEMAN, N., LYNCH, G., WILLIS, J., *How Election Monitors Are Failing*, Foreign Policy, 29 April 2016.

observando esta etapa final del proceso electoral e informe de cualquier situación anómala para que ésta sea introducida en el informe final de la MOE<sup>3853</sup>. En este sentido, puede suceder que el cargo electo pierda su mandato por abandono del partido, o haya sido excluido o por el cese de la actividad del partido político<sup>3854</sup>. Sin embargo, destacamos que el TEDH ha sido claro al juzgar este tipo de situaciones contrarias al derecho del cargo electo (diputado) de ejercer su mandato<sup>3855</sup>.

Para resolver los conflictos electorales en el marco de un proceso electoral es importante que el Estado anfitrión cuente en su legislación con los medios necesarios para poder solventarlos de manera eficaz. La existencia de tales medios marcará la credibilidad del proceso electoral. De manera recurrente, las MOEs están prestando una atención particular a estos mecanismos de resolución de conflictos, pero el costo de la observación de los mismos por parte de los observadores electorales es tal que muchas OIGs o bien desisten o bien limitan su número. Como los observadores nacionales están bien situados para desempeñar el seguimiento de los procesos de resolución de conflictos, sería importante que los observadores nacionales cooperasen con las OIGs.

### 3.2 Redacción del informe final

La evaluación general de todo el proceso electoral observado en el Estado anfitrión se recoge en un informe final. Éste tiene por finalidad indicar en qué medida las autoridades del Estado anfitrión han organizado unas elecciones democráticas, esto es, determinar si el proceso electoral observado se ha llevado a cabo de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Estado anfitrión, los estándares internacionales o incluso la legislación nacional. Este informe servirá también para identificar las futuras áreas de asistencia técnica electoral.

---

<sup>3853</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., pp. 88-89.

<sup>3854</sup> Le Congrès, *Rapport sur les élections municipales en Bosnie-Herzégovine*, (2 octobre 2004), CG/CP (11) 13, 29 novembre 2001, p. 4.

<sup>3855</sup> STEDH, *Selim Sadak y otros c. Turquía* (Demanda núms. 25144/94, 26149/95, 26150/95, 26151/95, 26152/95, 26153/95, 26154/95, 27100/95, 27101/95), de 11 de junio de 2002; STEDH, *Ilicak c. Turquía* (Demanda núms. 15394/02), de 5 de abril de 2007; STEDH, *Silay c. Turquía* (Demanda núms. 8691/02), de 5 de abril de 2007; STEDH, *Sobaci c. Turquía* (Demanda núms. 26733/02) de 29 de noviembre de 2007, §§ 30-33; STEDH, *Kiliçgedik y otros c. Turquía* (Demanda núms. 4517/04, 4527/04, 4985/04, 4999/04, 5115/04, 5333/04, 5340/04, 5343/04, 6434/04, 10467/04, 43956/04), de 14 de diciembre de 2010. En el asunto *Selim Sadak y otros c. Turquía*, el TEDH trató la privación del mandato de parlamentario tras la disolución del partido por parte del Tribunal Constitucional turco debido a los discursos pronunciados en el extranjero por el antiguo presidente del partido y de una declaración de su comité central. Aunque los demandantes alegaron violación de una serie de artículos del CEDH pero el TEDH decidió que la demanda debía examinarse también a la luz del art. 3 CEDH. El TEDH señaló que la disolución inmediata y definitiva del partido, así como la prohibición impuesta a los miembros del partido de ejercer su mandato y las actividades políticas, tenían un “carácter de extrema gravedad” y eran incompatible con el fondo del derecho a ser elegido y a ejercer un mandato, siendo por ende contrario al art. 3 PA1.

Publicado aproximadamente dos meses después de los comicios, se traducirá a la lengua oficial del Estado anfitrión para su posterior transmisión a las autoridades nacionales competentes<sup>3856</sup> y entablar así un diálogo con ellas, en aras de un seguimiento a dichas recomendaciones. Dicho informe incluye el análisis y las observaciones de todos los observadores de la MOE (tanto del equipo Central, de los OCP y OLP) sobre los aspectos técnicos identificados durante la MOE, tales como el contexto político de la elección, el marco legislativo, las actividades de la administración electoral, el registro de candidatos y votantes, la campaña electoral, los medios de comunicación, la jornada electoral, el conteo y la consolidación de resultados, las quejas y los recursos electorales. El informe también indicará si las irregularidades observadas, o las violaciones a la legislación, son simples casos aislados o si, por el contrario, pretenden amenazar la integridad del proceso electoral<sup>3857</sup>. Como corolario, el informe final incluye igualmente una serie de recomendaciones que indican cómo mejorar el proceso electoral del Estado anfitrión.

En contraste con la declaración preliminar, la redacción de este informe no se negocia con el resto de OIGs participantes en la MOIE, aspecto éste nada desdeñable porque durante la redacción de dicho informe cada OIG dispone de una mayor libertad a la hora de examinar y destacar determinados aspectos del proceso electoral de particular interés para la OIG o incluso incidir en las relaciones entre la OIG y el Estado anfitrión. Sin embargo, al igual que con la declaración preliminar, este informe final se hace público. Consideramos que su publicación varios meses después de la fecha de los comicios le resta gran visibilidad, protagonismo y un seguimiento mediático importante, a pesar de su gran relevancia.

Preparado en su totalidad durante el período de cierre de la MOE, el anteproyecto de borrador se redacta antes de la salida del equipo central con la sola finalidad de que éste pueda actualizarlo en caso de que se produzcan acontecimientos políticos y electorales imprevistos como, por ejemplo, retrasos en la publicación de los resultados electorales, la resolución tardía de las reclamaciones o cualquier inestabilidad postelectoral que pueda retrasar el proceso. El informe final se redactará en la lengua de trabajo de la MOE (inglés, francés, castellano o ruso en función de la lengua del Estado anfitrión), se traducirá igualmente a las lenguas oficiales del Estado anfitrión para una amplia difusión y se publicará en la página web de la MOE.

Las recomendaciones recogidas en el informe final no tienen como finalidad condenar al Estado anfitrión por la existencia de determinadas irregularidades durante el proceso electoral, sino que pretenden promover las buenas prácticas electorales. Si bien algunas irregularidades recogidas en los informes electorales son específicas del Estado anfitrión y de su contexto, otras tienen un campo de actuación mayor y son características de una determinada región. Dichas irregularidades no reflejan las dificultades técnicas, sino más bien una voluntad, a veces dolosa, de las autoridades

---

<sup>3856</sup> EODS, Manual de observación de la UE *Handbook for EU EOM*, op. cit., 2008, p. 179; OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 95.

<sup>3857</sup> OSCE, *Election Observation Handbook*, op. cit., p. 89.

de manipular los comicios a través de una combinación de medidas legislativas, administrativas y de otra índole para socavar las obligaciones internacionales del Estado<sup>3858</sup>. Por ello, las recomendaciones tienen como objetivo identificar aquellas áreas que necesitan acciones concretas para, por un lado, solucionar los problemas que se han creado durante el proceso electoral, como por ejemplo, las incoherencias, la falta de transparencia, la falta de recursos o la falta de confianza por parte del público, por otro lado, aumentar la eficacia, la efectividad y la capacidad institucional de las partes implicadas en las elecciones (por ejemplo, la administración electoral, los partidos políticos, la sociedad civil), y finalmente facilitar la participación electoral de grupos marginados (mujeres, desplazados internos o indígenas)<sup>3859</sup>. Algunos autores destacan el carácter político de las recomendaciones, porque más allá de las cuestiones técnicas y jurídicas, dichas recomendaciones sólo podrán ejecutarse siempre y cuando exista una voluntad política. Es por este motivo que las recomendaciones de los informes “deberían remediar las deficiencias políticas” y “las debilidades técnicas”<sup>3860</sup>.

Una vez que el informe final ha sido redactado, el/la Jefe de la MOE y su adjunto/-a regresarán al Estado anfitrión para presentarlo a las autoridades nacionales y electorales, a los partidos políticos y a la sociedad civil. El objetivo de esta *visita de retorno* no es otro que el de explicar el trabajo desarrollado, esto es, la evaluación realizada y presentada en el informe final, y comentar los pasos que se pueden llevar a cabo en un futuro cercano para poner en práctica las recomendaciones. Tras esta presentación, se organiza una conferencia de prensa para presentar y difundir el informe final a la prensa y al público en general.

Posteriormente, en el marco de la UE, por medio de unas mesas redondas, presididas por el Jefe de Misión, se invitan a las partes interesadas a debatir el informe final, sus recomendaciones y a familiarizarse con ellas. Estas mesas redondas sirven, por un lado, para promover y fomentar la responsabilidad local en la implementación de las recomendaciones de la MOE, y por otro lado, explican la relación de causalidad entre las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado anfitrión y las recomendaciones indicadas en el informe final.

En el marco de las MOEs/UE, y antes de dar por finalizada la MOE en el terreno, el equipo central redacta un informe final interno con toda aquella información de la MOE relativa a los aspectos logísticos, administrativos, de seguridad y todas aquellas actividades de información pública de la MOE. Dicho informe final evaluará igualmente el trabajo desarrollado por el proveedor de servicios y se presentará a la Comisión Europea y el SEAE antes de la sesión informativa final del equipo central en Bruselas.

---

<sup>3858</sup> STROHAL, C., “Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained?”, *OSCE Yearbook 2009*, op. cit., pp. 260-262.

<sup>3859</sup> EU, Manual de Observación de la UE, 3ª edición, op. cit., p. 196.

<sup>3860</sup> EICHER, P., “Improving OSCE election observation”, *Security and Human Rights*, Volume 20 no. 4, 2009, p. 272.