

Manual Práctico de Observación Electoral 2026

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE NACIONES UNIDAS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS
OFICINA DE DERECHOS HUMANOS

Manual Práctico de Observación Electoral 2026



SUBSECRETARÍA
Secretaría General Técnica
Vicesecretaría General Técnica
Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para esta edición.
-Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales.
-Dirección General de Naciones Unidas, Organismos Internacionales
y Derechos Humanos.
© Isabel Menchón López. Autora y coordinadora

NIPO: 10826033X (Papel)
NIPO: 108260345 (línea)
Depósito Legal: M-24034-2026

Las imágenes utilizadas en este manual, al principio de cada capítulo, se han incluido con fines docentes y son propiedad de sus autores. Las fotos fueron tomadas por observadoras y observadores españoles quienes han cedido su uso para este manual.

La imagen de la portada y la contraportada pertenecen al acervo documental de la Oficina de Derechos Humanos

Diseño e Impresión:
Imprenta de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
https://cpage.mpr.gob.es/

En esta publicación se ha utilizado papel libre de cloro reciclado y/o papel de fibra virgen de bosques gestionados de manera sostenible con el certificado «FSC», de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación



Foto 1. Elecciones generales Nigeria 2023
Fuente: imagen cedida

Índice

Prólogo 17
Abreviaturas, acrónimos y siglas 21
Esquemas, fotos, ilustraciones, gráficos y tablas 22

I. INTRODUCCIÓN 27

II. FUNDAMENTO LEGAL 31

1. Ámbito UE 31
2. Ámbito OSCE 33
3. Ámbito OEA 33

III. FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL 35

1. Ámbito UE 35
2. Ámbito OSCE 36
3. Ámbito OEA 37

IV. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DENTRO DEL MARCO INSTITUCIONAL 39

1. Ámbito UE 39
2. Ámbito OSCE 40
3. Ámbito OEA 40

V. PREGUNTAS CLAVES RESPECTO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 43

1. ¿Qué es una misión de observación electoral? 43

2. ¿Cuáles son los objetivos de una misión de observación electoral? 44
3. ¿Cuál es el valor añadido de una misión de observación electoral? 45
4. ¿Qué entendemos por estándares internacionales y las buenas prácticas para elecciones democráticas? 45
5. ¿Cuáles son los estándares internacionales? 50
6. ¿Cuáles son los elementos esenciales que conforman unas elecciones democráticas? 52
7. ¿Qué tipo de metodología se aplica en las misiones de observación electoral? 53
8. ¿Para qué una misión exploratoria electoral? 53
9. ¿Cómo se programan las prioridades en materia de observación electoral? 54

VI. CONSOLIDACIÓN DE LA CENTRALIDAD DE LAS RECOMENDACIONES 59

1. Ámbito UE 59
2. Ámbito OSCE 63
3. Ámbito OEA 64

VII. OTROS FORMATOS DE MISIÓN 65

1. Misión de Expertos Electorales 65
2. Equipo de Evaluación Electoral (EEE)/Election Assesment Team (EAT) 67

VIII. ¿CÓMO SE ESTRUCTURA UNA MISIÓN? 69

1. «Core team» o Equipo dirigente 69
2. Observadores de larga duración 71
3. Observadores de corta duración 71
4. Implementing Partner 71

IX.	**CORE TEAM**	73
1.	¿Qué funciones tiene el «core team»?	73
X.	**OBSERVADORES DE LARGA DURACIÓN**	79
1.	¿Qué funciones tienen los observadores de larga duración (OLD)?	79
2.	¿Por cuánto tiempo se despliegan?	80
3.	¿Cómo se despliegan?	80
4.	¿Cómo observan?	81
5.	¿Cómo informan?	81
6.	¿Qué aspectos del proceso electoral observan?	82
XI.	**OBSERVADORES DE CORTA DURACIÓN**	89
1.	Salida de los observadores de corta duración y llegada al país anfitrión.	89
2.	¿Qué funciones desarrollan los OCD?	90
3.	Cuestiones relevantes para la observación electoral de corta duración.	90
4.	Actividades de los OCD a su llegada al terreno	92
5.	Premisas para la observación de la votación y el recuento	94
6.	Apertura de los colegios	95
7.	Observación múltiple de colegios electorales	96
8.	Cierre y recuento	101
9.	Agregación de los resultados	103
10.	Transmisión de los resultados de la observación	103
11.	Formularios	104
XII.	**CÓDIGO DE CONDUCTA**	129

XIII. SELECCIÓN DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES ESPAÑOLES 135

1. Consideraciones generales 135
2. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OSCE. 137
3. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la UE 138
4. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OEA. 139

XIV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO CENTRAL (CORE TEAM) 141

1. Ámbito UE 141
2. Ámbito OSCE 142

XV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS MISIONES EXPLORATORIAS, LAS MISIONES DE EXPERTOS Y LAS MISIONES DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA UE 143

XVI. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL *IMPLEMENTING PARTNER* 145

XVII. SELECCIÓN PARA LOS CURSOS DE EODS 147

XVIII. TIPOLOGÍA DEL FRAUDE ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CICLO ELECTORAL 149

1. El fraude electoral 150
2. Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral 154

XIX. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES DEMOCRÁTICAS 177

1. Introducción 177
2. Definición 178
3. Tipología 179
4. Principales Instrumentos 185
5. Principios generales 188
6. El uso de estándares en Misiones de Observación Electoral 190

XX. OBSERVAR LAS DISFUNCIONES INFORMATIVAS. LA DESINFORMACIÓN ELECTORAL 191

1. Observar los desórdenes informativos 192
2. ¿Qué es la desinformación electoral? 193
3. Metodología de observación y monitoreo 197
4. Retos futuros y propuestas 209

XXI. GÉNERO Y ELECCIONES: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES 213

1. Principios internacionales sobre la participación política de las mujeres 215
2. Barreras y oportunidades para la participación de las mujeres a lo largo del ciclo electoral 218
3. La perspectiva de género en la observación electoral internacional 224
4. Conclusión y recomendaciones 236

XXII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS LGTBI+ EN LOS PROCESOS ELECTORALES 239

1. Principios internacionales sobre la participación política de las personas LGTBI+ 244

2. Barreras y oportunidades para la participación de las personas LGTBI+ a lo largo del ciclo electoral 246
3. La observación electoral desde la perspectiva de la diversidad sexual y de género 251
4. Conclusión y recomendaciones 262

XXIII. OBSERVACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERÍODO ELECTORAL 265

1. Evaluación del marco legal 266
2. El seguimiento o monitoreo de medios 268
3. Actividades de observación de medios 275
4. El jefe de prensa, los observadores de largo plazo y el analista de medios 277
5. El informe de medios 278
6. Retos futuros de la observación de medios 279

XXIV. OBSERVACIÓN DE LAS REDES SOCIALES 285

1. ¿Qué son las redes sociales? 285
2. Usuarios de las redes sociales 286
3. Redes sociales y elecciones 289
4. Uso de las redes sociales por los medios de comunicación 293
5. Monitoreo de redes sociales 294
6. Observadores y redes sociales 296

XXV. OBSERVACIÓN DEL USO DE LA TECNOLOGÍA EN LOS PROCESOS ELECTORALES 299

1. El voto electrónico 300
2. El registro electrónico de votantes 307

3. La transmisión y tabulación electrónicas de resultados electorales 309
4. Inteligencia artificial y tecnología electoral 311

XXVI. SEGURIDAD EN MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL 319

FASE 1: Fase previa al despliegue 320
FASE 2: Llegada al país anfitrión y estancia previa al despliegue 321
FASE 3: Despliegue de los observadores a su área de responsabilidad 322
FASE 4: Operaciones diarias 323
FASE 5: Día de elecciones 324
FASE 6: Fin de misión 325

ANEXOS 327

AUTORA Y COORDINADORA DEL MANUAL

Isabel Menchón López,
Politóloga
Responsable de observación electoral en la Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

COLABORADORES:

Aldara Collet Rodríguez-Viñes
Experta y consultora electoral
«Observación de las redes sociales»

Lluís Juan Rodríguez
Experto en elecciones y fortalecimiento democrático
«La participación de las personas LGBTI+ en los procesos electorales» «Género y elecciones»

Gonzalo Jorro Martínez
Experto en democracia y derechos humanos
«Estándares internacionales para elecciones democráticas»

Xabier Meilán
Experto y consultor electoral
«Observación de los medios de comunicación en periodo electoral»

Víctor Pérez Sañudo
Experto en seguridad internacional
«Seguridad en las misiones de observación electoral»

Rafael Rubio
Codirector del Observatorio Complutense de la Desinformación
«Observar las disfunciones informativas. La desinformación electoral»

Carlos Vegas González
Especialista en tecnología, democracia y procesos electorales
«Observación del uso de la tecnología en los procesos electorales»

Prólogo

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación publica la quinta edición actualizada del «Manual práctico para observadores electorales de corta duración». Esta edición incorpora nuevos capítulos y recoge los nuevos desarrollos metodológicos y prioridades en materia de observación electoral, establecidos a nivel internacional, para responder a los nuevos retos que afrontan la construcción y consolidación de sistemas y sociedades democráticas.

Este manual actualizado pretende dotar a los futuros observadores electorales de corta duración de las herramientas necesarias para desempeñar su cometido con la máxima profesionalidad. También sirve de apoyo al curso de capacitación para observadores electorales de corta duración que imparte la Oficina de Derechos Humanos en colaboración con la Escuela Diplomática. Dicho curso se celebrará en noviembre 2026 tras la última edición en 2022, una vez que la mayoría de los aproximadamente 700 observadores formados entre 2005 y 2022 han tenido ya la oportunidad de participar en al menos una misión.

La edición actual del manual incluye tres nuevos capítulos. el primero de éstos aborda la importancia nuclear de las normas internacionales para proteger y promover la celebración de elecciones democráticas y como punto de referencia para las misiones de observación electoral a la hora de evaluar, de una manera imparcial y consistente, la integridad de los procesos electorales. El segundo nuevo capítulo trata de las disfunciones desinformativas y el complejo impacto de la desinformación en la integridad electoral, con especial mención a las respuestas jurídicas y la metodología de observación y monitoreo de la desinformación electoral. Por último, el tercero de estos nuevos capítulos aborda la participación de las personas LGBTI+ en dichos procesos incorporando un marco de análisis novedoso para examinar las barreras y oportunidades que este colectivo encuentra a lo largo del ciclo electo-

ral, junto con las estrategias institucionales y sociales orientadas a promover sus derechos políticos. También se ha actualizado, en esta edición, el capítulo sobre elecciones y género, así como el de la tecnología electoral, con obligada referencia al papel de la Inteligencia Artificial, proporcionando a los observadores herramientas para realizar una observación eficaz en entornos cada vez más digitalizados.

El capítulo de las redes sociales, incorporado en la edición anterior, da cuenta de la creciente importancia de las redes sociales en las campañas electorales, convertidas en un factor relevante, y potencialmente distorsionador, en el proceso de formación de la voluntad de los electores.

Todos estos capítulos se suman a los capítulos sobre la tipología del fraude, el género y elecciones, la observación y monitoreo de los medios de comunicación en periodo electoral, y la seguridad en las misiones, ya incluidos en ediciones anteriores al 2022.

Esta nueva edición del manual sigue prestando una especial atención al papel nuclear de las recomendaciones emanadas de las actividades desarrolladas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea (UE) y Organización de Estados Americanos (OEA) en el impulso de procesos democráticos. El seguimiento de estas recomendaciones se ha convertido en un ámbito de actuación prioritaria de estas organizaciones regionales y de sus Estados miembros. Conviene tener presente este valioso esfuerzo en un momento en el que se registran peligrosos retrocesos democráticos plasmados, entre otros, en una preocupante erosión de la calidad democrática en numerosos países y en una creciente desafección hacia los principios y valores democráticos como pilares de la organización política y la convivencia social.

Este manual y los cursos de capacitación para observadores de corta duración son muestra del compromiso de España con el apoyo al Estado de derecho, la promoción de los derechos humanos, y la construcción democrática, en todo el mundo. Este compromiso se traduce también en la participación de España en las misiones de observación electoral de la OSCE, UE y OEA, contribuyendo de esta forma al esfuerzo colectivo de dichas organizaciones en la mejora de los procesos democráticos.

La ola democratizadora que recorrió numerosos países desde mediados de los años 80 puso de manifiesto el profundo anhelo de todas las sociedades de conquistar y ejercer su derecho a la participación política a través de elecciones libres, competitivas y transparentes, entendidas como verdadero instrumento de transformación democrática.

Apoyar la celebración de elecciones libres y competitivas sigue constituyendo una prioridad política y un imperativo moral para España, no sólo porque la celebración de elecciones contribuye a la construcción y consolidación de la democracia, sino también porque es un mecanismo eficaz para la reconstrucción de sociedades fracturadas y un elemento fundamental en todo el proceso de justicia transicional. La observación electoral se ha convertido, por lo tanto, en un valioso instrumento de apoyo y acompañamiento de los procesos democratizadores al ser un mecanismo de evaluación objetiva de la calidad democrática de los procesos electorales, así como en un elemento importante de prevención y resolución de conflictos. Este ejercicio de solidaridad internacional no partidista, al servicio de las aspiraciones democratizadoras de los países y sus sociedades, resulta hoy en día más necesario que nunca en un contexto global de declive democrático y de auge de los populismos autoritarios y regímenes autocráticos. Con este manual, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación persigue contribuir modestamente a la consolidación democrática, la promoción de los derechos humanos y del estado de derecho, proporcionando un instrumento que sirva para mejorar la capacitación de aquellas personas que, al realizar labores de observación electoral, expresan su compromiso con los valores que sustentan la democracia y su solidaridad con las sociedades que anhelan su emancipación política.

Agradecemos la valiosa colaboración de Gonzalo Jorro Martínez, Rafael Rubio y Lluís Juan Rodríguez, autores respectivos de los nuevos capítulos «Estándares internacionales para elecciones democráticas», «Observar las disfunciones informativas. la desinformación electoral» y «La participación de las personas LGBTI+ en los procesos electorales». Asimismo, agradecemos la labor de Lluís Juan Rodríguez, Xabier Meilán, Carlos Vegas y Víctor Pérez Sañudo, que han contribuido al Manual con sus respectivos capítulos «Género y elecciones» (actualizado en esta edición), «Observación de los medios de comunicación en periodo electoral», “Observación del uso de la tecnología en los procesos electorales» (actualizado asimismo en esta edición) y «La seguridad en las misiones». También queremos dar las gracias a

Sonia Franco Alonso y Catalina Bravo Valladares de la Oficina de Derechos Humanos por el minucioso trabajo de edición que han realizado de esta quinta edición del manual.

Por último, quisiera expresar nuestra gratitud y reconocimiento a Isabel Menchón López, responsable de observación electoral en la Oficina de Derechos Humanos, artífice de este manual y autora del capítulo «Tipología del fraude electoral desde la perspectiva del ciclo electoral», sin cuyo compromiso y dedicación, la actualización de este manual no hubiera sido posible.

Eduardo Merino de Mena
Director de la Oficina de Derechos Humanos

Abreviaturas. acrónimos y siglas

AECID	**Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo**
CEDH	**Convenio Europeo de Derechos Humanos**
COPS	**Comité Político y de Seguridad**
DECO	**Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral**
DUDH	**Declaración Universal de Derechos Humanos**
EEE	**Equipo de Evaluación Electoral/ EAT Election Assessment Team**
EODS	**Election Observation and Democracy Support**
FPI	**Foreign Policy Instruments (Servicio para los Instrumentos de Política Exterior)**
IP	**Implementing Partner**
IVDCI, NDICI	**Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional de la Unión Europea**
LGTBI+	**Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans (transgénero, transexuales y travestis), Intersexual y todas las demás identidades y orientaciones sexuales que no están cubiertas por las letras anteriores.**
MEE	**Misiones de Expertos Electorales (UE), Misiones de Evaluación Electoral (OSCE)**
MEX	**Misión Exploratoria**
MOE	**Misión de Observación Electoral**
MOEL	**Misión de Observación Electoral Limitada**
MSR	**Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones**
NAM	**Needs Assessment Misión**
OCD	**Observador/a de Corta Duración**

ODH	**Oficina de Derechos Humanos**
ODS	**Objetivos de Desarrollo Sostenible**
OEA	**Organización de Estados Americanos**
OIDDH/ ODIHR	**Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos**
OLD	**Observador/a de Larga Duración**
ONU	**Organización de las Naciones Unidas**
OSCE	**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**
PIDCP	**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**
PNUD	**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**
SEAEX	**Servicio Europeo de Acción Exterior**
TEDH	**Tribunal Europeo de Derechos Humanos**
UA	**Unión Africana**
UE	**Unión Europea**

Esquemas, fotos, ilustraciones, gráficos y tablas

Foto 1. Elecciones generales Nigeria 2023 5
Foto 2. Elecciones generales Ecuador 2025 25
Foto 3. Elecciones presidenciales Liberia 2023 27
Foto 4. Elecciones generales Perú 2026 31
Foto 5. Elecciones parlamentarias Moldavia 2025 35
Foto 6. Elecciones presidenciales Guatemala 2023 39
Foto 7. Elecciones parlamentarias Georgia 2024 43
Foto 8. Elecciones presidenciales Bolivia 2025 59
Foto 9. Elecciones presidenciales segunda vuelta Ecuador 2023 . 65
Foto 10. Elecciones generales Bangladesh 2026 69
11. Esquema. Misión de Observación Electoral para las elecciones legislativas en Colombia del 8 de marzo de 2026 72
Foto 12. Elecciones presidenciales Bolivia 2025 73
Foto 13. Elecciones presidenciales Ecuador 2025 79
Foto 14. Elecciones presidenciales Liberia 2023 89

15. Ilustraciones: modelos de formularios para la observación de la apertura, votación, cierre y recuento, y consolidación de los resultados utilizados en el ámbito de la UE y OSCE 105
Foto 16. Elecciones federales y locales México 2024 129
Foto 17. Elecciones generales Perú 2026 135
Foto 18. Elecciones generales Nigeria 2023 141
Foto 19. Elecciones parlamentarias Hungría 2026 143
Foto 20. Elecciones presidenciales segunda vuelta Ecuador 2023 145
Foto 21. Elecciones presidenciales Guatemala 2023 147
Foto 22. Elecciones generales Paraguay 2013 149
23. Esquema: técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral 175
Foto 24. Elecciones Generales Perú 2026 177
25. Tabla resumen de la tipología de los estándares internacionales para elecciones democráticas por su fuerza jurídica 183
26. Tabla resumen de la tipología de los estándares internacionales para elecciones democráticas por el ámbito geográfico de aplicación 185
Foto 27. Elecciones Generales Perú 2026 191
Foto 28. Elecciones parlamentarias Hungría 2026 213
29. Tabla: Marco de análisis para el abordaje de la participación de las mujeres 227
30. Tabla: Recomendaciones para integrar la perspectiva de género en la observación electoral internacional 237
Foto 31. Elecciones presidenciales Bolivia 2025 239
32. Tabla: ¿Quiénes son las personas LGTBI+? 242
33. Tabla: Diferencias entre orientación sexual, identidad de género, características sexuales y expresión de género 243
34. Gráfico: Informes de observación electoral internacional con menciones a la participación de las personas LGTBI+ 253
35. Gráfico: Menciones a la participación de personas LGTBI+ en informes de observación electoral 254
36. Tabla: Marco de análisis sintético para abordar la participación electoral de las personas LGTBI+ 255
37. Tabla: Recomendaciones para integrar el enfoque LGTBI+ en la observación electoral internacional 263
Foto 38. Elecciones legislativas Colombia 2026 265

39. Tabla: Modelo de hoja y claves de códigos para seguimiento de medios 281
Foto 40. Elecciones generales Mozambique 2024 285
41. Gráfico: Informe Digital 2021(a) 286
42. Gráfico: Informe Digital 2021(b) 287
43. Gráfico: Informe Digital 2021(c) 288
44. Gráfico: Informe Digital 2021(d) 288
45. Ilustración: Informe Digital 2021(e) 289
46. Esquema sobre el desorden informativo 293
47. Ilustración: cartel advirtiendo sobre las noticias falsas 297
Foto 48. Elecciones legislativas Colombia 2026 299
Fotos 49. Imágenes sobre variados sistemas de votación electrónica 301
50.Tabla: ventajas y riesgos del voto electrónico 305
Foto 51. KIEMS (Kenya Integrated Elections Management System), tablet multifuncional diseñada tanto para la identificación biométrica de votantes como para la transmisión electrónica de resultados 309
Foto 52. Sistema de tabulación regional de resultados electorales en el Líbano 311
Foto 53. Sistema de IA para atención al ciudadano (ElectIA) utilizado en las elecciones de Perú de 2026 315
Foto 54. Elecciones presidenciales Guatemala 2023 319



Foto 2. Elecciones generales Ecuador 2025
Fuente: imagen cedida

A. ¿POR QUÉ UNA QUINTA EDICIÓN DEL MANUAL?

La Oficina de Derechos Humanos ha decidido publicar la quinta edición de lo que se llamó Manual Práctico para Observadores de Corta Duración con el fin de responder a la necesidad de dar cuenta de los nuevos enfoques estratégicos y desarrollos metodológicos que se han ido adoptando en los últimos años en materia de observación electoral. Por otra parte, se han completado las cuatro anteriores ediciones con tres nuevos capítulos que amplían los conocimientos y refuerzan las herramientas a disposición no sólo de los observadores de corta sino también de los observadores de larga duración que, sin lugar a dudas, ayudarán a los observadores electorales a desempeñar sus funciones con profesionalidad, rigor y compromiso.

B. ¿POR QUÉ SE ESTRUCTURA EN VEINTISEIS CAPÍTULOS?

Para poder desarrollar satisfactoriamente su labor, además de conocer sus funciones, tareas y elementos que debe observar, el observador de corta duración debe estar familiarizado, entre otros, con los principios, objetivos, metodología de la observación electoral, la estructura de una misión de ob-

servación, las funciones del «core team», equipo dirigente, y de los observadores de larga duración, el código de conducta y la seguridad en las misiones. También le será muy útil conocer las múltiples formas de fraude, entender el impacto de la desinformación y las redes sociales en los procesos electorales, el comportamiento de los medios de comunicación, así como la participación de la mujer y de las personas LGBTI+ en los procesos electorales. Por otra parte, la información brindada sobre los procesos de selección de los distintos miembros de una misión constituye una guía útil para todas aquellas personas que quieran participar en las diferentes actividades de observación electoral.

Por ello este manual realiza en su primer capítulo una introducción en la que se da cuenta del auge de la observación electoral en estos 30 años. El segundo capítulo explica la base legal que sustenta la actividad de observación electoral, mientras que el tercer y cuarto capítulo abordan respectivamente la financiación y el encaje institucional de la observación electoral. En el quinto capítulo se plantean preguntas claves referidas a la observación electoral (¿qué es una misión de observación electoral, cuáles son sus objetivos, cuál es su valor añadido, Qué se entiende por estándares internacionales y buenas prácticas para unas elecciones democráticas, etc.). El sexto capítulo aborda el nuevo enfoque respecto a la observación electoral y el séptimo describe los otros formatos de misiones. El octavo capítulo explica la estructura de una misión de observación electoral, mientras que el noveno, décimo y undécimo capítulo se dedican respectivamente al «core team», los observadores de larga duración y los observadores de corta duración con referencia detallada a sus funciones, aspectos observados y metodología utilizada. Por su parte, el capítulo XII aborda el código de conducta para observadores electorales. Los procesos de selección de los distintos miembros de las misiones se detallan en los capítulos XIII, XIV, XV y XVI, mientras que el capítulo XVII explica el proceso de selección para participar en los cursos organizados por el proyecto EODS, Election Observation and Democracy Support, dirigidos a formar observadores y miembros del core team. Los capítulos XVIII, XIX, XX, XXI, XXII , XXIII, XXIV, XXV y XXVI tratan respectivamente el fraude electoral, las normas internacionales para elecciones democráticas, el impacto de la desinformación, género y elecciones, el monitoreo de los medios de comunicación, la observación de las redes sociales, la observación de la tecnología electoral y finalmente la seguridad en las misiones.



Foto 3. Elecciones presidenciales Liberia 2023
Fuente: imagen cedida

I. INTRODUCCIÓN

La expansión de la observación electoral durante estos últimos cuarenta años está directamente vinculada a la tendencia global hacia la democratización. De hecho, al amparo de la ola democratizadora iniciada en los años 80 en Iberoamérica, y que tras la caída del muro de Berlín recorrió el espacio de la antigua Unión Soviética, parte de África y Asia, numerosos países celebraron sus primeras elecciones multipartidistas iniciando, de este modo, un proceso de transición democrática, o como estrategia de salida a una situación de conflicto. En este último contexto las elecciones se convertían en un instrumento útil de estabilización de sociedades profundamente divididas y contribuían a llevar a las partes en conflicto a renunciar a una dinámica de confrontación armada sustituyéndola por una dinámica de lucha pacífica y democrática por el poder a través de la competición política. Este vertiginoso crecimiento de la

observación electoral pone de manifiesto su valiosa contribución a la promoción y consolidación de la democracia y los derechos humanos.

Las elecciones no son equivalentes a democracia, sin embargo, sin ellas no puede establecerse un gobierno participativo y representativo al constituir el sufragio un mecanismo de participación política de los ciudadanos, cuyo objetivo es legitimar democráticamente el poder descifrando la decisión de la mayoría. En otras palabras, sólo puede construirse un sistema democrático si incluye entre otros elementos, elecciones libres, competitivas y transparentes, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, división de poderes, imperio de la ley, transparencia y responsabilidad de las autoridades elegidas, buen gobierno y una sociedad civil fuerte y estructurada.

La celebración de las elecciones puede ser vista como un instrumento útil para resolver el conflicto societario y canalizar este conflicto hacia la esfera política. En este sentido, la observación electoral garantizaría que el conflicto permanezca en la esfera política. Al evaluar imparcialmente y reforzar la transparencia de los procesos electorales, la observación electoral contribuye a la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y la paz. La Observación electoral tiene como objetivo último apoyar y acompañar a países en situación de transición política o de post conflicto a iniciar y consolidar sus procesos democratizadores. Constituye un valioso mecanismo de evaluación objetiva y neutral de los procesos electorales y de solidaridad internacional no partidista al servicio de las aspiraciones democratizadoras de los países y sus sociedades.

Las principales organizaciones internacionales de carácter regional que realizan en la actualidad observación electoral son: la Unión Europea, UE, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE, la Organización de los Estados Americanos, OEA, y la Unión Africana, UA. A ellas se suman organizaciones internacionales no gubernamentales como el Centro Carter, el Instituto Nacional Democrático- National Democratic Institute, (NDI, en sus siglas en inglés), o el Instituto Republicano Internacional- International Republican Institute, (IRI, en sus siglas en inglés).

Mientras las Naciones Unidas, pionera y muy activa en ese campo tras la segunda guerra mundial, coincidiendo con los procesos de descolonización, ha dejado de observar elecciones por ser incompatible con la actividad de asistencia electoral que lleva a cabo el Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), la OSCE y la UE han realizado grandes esfuerzos humanos y financieros en materia de observación electoral en esta última década. La UE ha desplegado desde el año 2000 hasta mediados de 2026 unas 200 misiones de observación electoral. Por su parte, la OSCE ha enviado, desde el año 2000 hasta mediados de 2026, 191 misiones de observación electoral a los países de su ámbito geográfico, mientras que la OEA ha observado, desde 1962, 345 procesos electorales en la región Iberoamérica y Caribe.

La UE y la OSCE comparten los mismos pilares metodológicos, principios y valores rectores que informan y sustentan su actividad en materia de observación electoral. Sin embargo, se distinguen en dos aspectos que conviene subrayar.

En primer lugar, existe una división geográfica entre ambas organizaciones en virtud de la cual la OSCE observa las elecciones en sus 57 Estados Participantes, mientras que la UE observa en África, Asia, América Latina y Oriente Medio.

En segundo lugar, mientras que la UE observa exclusivamente en democracias emergentes o en fase de consolidación, la OSCE a través de su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH, ODIHR en sus siglas inglesas) observa tanto en democracias en vía de fortalecimiento como en democracias consolidadas. En entornos de democracias consolidadas, la OIDDH no despliega una misión de observación electoral convencional con observadores de larga y corta duración sino una Misión de Evaluación Electoral «Election Assessment Mission» o de una Misión de Expertos Electorales «Election Experts Mission» compuestas por un equipo limitado de analistas electorales, legales y de medios de comunicación, entre otros, (unos 10 expertos en el primer caso, y entre 3 y 5 expertos en el segundo caso). Ambas misiones realizarán un análisis de algunos elementos específicos del sistema electoral en cuestión. Este tipo de observación se centrará en detectar las deficiencias y elementos frágiles de unos sistemas electorales siempre perfectibles como por ejemplo: el marco legal, el uso de las nuevas tecnologías en los procesos de votación y recuento, el voto por correo con riesgo de comprometer el secreto del voto, escenarios mediáticos que comprometen la equidad de la competencia electoral, la deficiente aplicación del principio de igualdad del voto, o la disparidad de normativa electoral que puede vulnerar ciertos derechos electorales, la financiación de la campaña, el sistema de resolución de los contenciosos electorales, así como de la desinfor-

mación y del uso de las redes sociales en la calidad democrática de los procesos electorales. Estas misiones también permitirán identificar buenas prácticas susceptibles de ser trasladadas a otros escenarios, de ahí su valor añadido pedagógico Así pues junto a las múltiples observaciones electorales llevadas a cabo por la OIDDH en estos últimos años en democracias emergentes, ésta observó por ejemplo, entre otras muchas elecciones celebradas en democracias consolidadas, las elecciones legislativas españolas de 2004, 2008, 2011, 2015 2019 y 2023, las elecciones legislativas en Alemania de 2009, 2013, 2017, 2021 y 2025 las elecciones generales del Reino Unido del 2005, 2010, 2015, 2017 2019 y 2024, así como las elecciones presidenciales en Francia del 2007, 2012 2017 y 2022 . En el caso de Estados Unidos, la OSCE observó desde el 2002 las sucesivas elecciones al Congreso y presidenciales tanto mediante el despliegue de Misiones de Evaluación Electoral como de Misiones de Observación Electoral Limitada (sin el despliegue de observadores de corta duración) y de Misiones de Observación Electoral Convencional (éste es el caso de las elecciones presidenciales de 2016).

Todas las evaluaciones preliminares, así como los informes finales de las distintas misiones electorales llevadas a cabo por la OSCE se encuentran por país en el siguiente enlace:

https://odihr.osce.org/odihr/elections



Foto 4. Elecciones generales Perú 2026
Fuente: imagen cedida

II. FUNDAMENTO LEGAL

1. Ámbito UE

La actividad de la UE en materia de observación electoral encuentra su fundamento legal en los propios textos fundacionales que recogen los principios y valores que inspiraron su creación. Del cuerpo normativo del Tratado de la Unión señalaremos a los efectos que aquí nos interesan los siguientes artículos:

— **Artículo 2:** que enuncia como valores fundacionales y principios rectores de la UE democracia, libertad, igualdad, Estado de Derecho, y respeto de los derechos humanos.
— **Artículo 21:** en este se establecen como objetivos de la acción exterior de la UE la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, así como la promoción de la paz y del desarrollo sostenible.

Para reforzar la coherencia de su acción exterior con estos principios, la UE introdujo una cláusula democrática en sus acuerdos de cooperación con países terceros, los llamados acuerdos de Cotonou 2000 y 2004, que vincula la ayuda al desarrollo al respeto de los derechos humanos y los logros conseguidos en los procesos de democratización. En este sentido, la observación electoral de la UE constituye un instrumento eficaz para medir la voluntad de los países en avanzar en sus procesos de democratización y se ha convertido en uno de los instrumentos más visibles de su acción exterior en materia de promoción de la democracia. Así pues, en virtud de esa «cláusula democrática», la Comisión Europea ha llegado a suspender proyectos de cooperación y desarrollo destinados a interlocutores gubernamentales, cuando alguna Misión de Observación Electoral de la UE ha dictaminado que el proceso electoral observado no cumplía con la mayoría de los estándares internacionales para elecciones democráticas, y por ende, no permitió reflejar la voluntad popular.

Por otra parte, la Comunicación de la UE COM (2000) 191 del año 2000 constituye el documento de referencia de la UE en materia de observación electoral, ya que establece los principios rectores de su política en ese ámbito, fijando los objetivos, mandato y pilares metodológicos de la observación electoral. Por otra parte, dicha Comunicación, que marcó un punto de inflexión con respecto a la observación electoral realizada por la UE en periodos anteriores, caracterizada por una observación electoral de corta duración, carente de metodología estandarizada y con financiación ad hoc, dota a la observación electoral de un instrumento financiero estable. Por último, tiene la virtud de subrayar la permanente interacción entre la observación y la asistencia electoral, impulsando su complementariedad con el objetivo de dotar de mayor eficacia a ambas actividades.

2. Ámbito OSCE

Los representantes de los Estados Participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa reunidos en Copenhague en junio de 1990 adoptaron un documento que constituye el principal marco de referencia que da cobertura a la observación electoral en el ámbito de la OSCE. En dicho documento (Documento de Copenhague de 1990, artículo 8), los Estados Participantes adquirieron el compromiso político de invitar a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos a observar sus procesos electorales a fín de reforzar la transparencia de los mismos. Este compromiso se vio reforzado en la Cumbre de Estambul de 1999 donde los Estados Participantes se comprometieron a dar seguimiento a los informes de evaluación de las elecciones presentados por la OIDDH.

3. Ámbito OEA

La base jurídica que permite la realización de misiones de observación electoral por parte de la Organización de los Estados Americanos tiene su primer antecedente en la Carta Fundacional de la OEA de 1948, en cuyo artículo 2.b) se establece como propósito esencial de la Organización el «promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención». En 1959 los Estados Miembros de la Organización aprobaron la Declaración de Santiago que renovó el compromiso en la región con la democracia representativa y que definía, así pues, la realización de elecciones democráticas como uno de los 8 prerrequisitos para alcanzar un sistema de democracia representativa efectiva. Esta Declaración permitió tres años más tarde el envío, a petición del Gobierno Interino de la República Dominicana, de una misión de asistencia técnica para recomendar reformas que contribuyeran a la realización de elecciones democráticas. Esta misión puede considerarse como el primer antecedente de una misión de observación electoral de la OEA. Por su parte, la resolución 991 «Derechos Humanos y Observación Electoral» aprobada en 1989 consolidó la observación electoral dentro de la OEA como una de las principales herramientas para la consolidación de los procesos electorales. Esta Resolución establecía que a petición de un Estado Miembro la OEA debía enviar una delegación de observadores electorales internacionales, con el objetivo de observar y evaluar los procedimientos y procesos de una elección. Se sistematizaba, así pues, el envío de misiones de observación electoral, aunque centradas más en el día de la votación. Refle-

jando la evolución hacia un concepto más integral de la democracia, la Carta Democrática Interamericana de 2001, que junto con otros instrumentos legales del Sistema Interamericano reconoce una serie de derechos relacionados con procesos electorales, enmarca las misiones de observación electoral en el largo plazo. destacando en su capítulo 5 su contribución como un instrumento de fortalecimiento democrático en la región.



Foto 5. Elecciones parlamentarias Moldavia 2025
Fuente: imagen cedida

III. FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

1. Ámbito UE

Las misiones de la Unión Europea vienen financiándose a partir de 2021 a cargo del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional-una Europa Global (IVDCI, NDICI, en sus siglas en inglés). Este nuevo instrumento financiero multianual negociado entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo se establece por el Reglamento UE 2021/947 del Parlamento Europeo y el Consejo de 9 de junio de 2021, con el objetivo de articular de forma coherente la cooperación de la UE con terceros países, promoviendo eficazmente los valores, principios e intereses de la UE en todo el mundo.

Dotado de un presupuesto total de unos 79.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, el citado instrumento se articula en torno a tres pilares que incluyen las actuaciones en el ámbito regional, temático y de respuesta rápida.

Los programas temáticos financian acciones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) a escala mundial, centrándose, entre otros, en los ámbitos de los derechos humanos, democracia, sociedad civil, etc. Bajo el pilar temático, dicho instrumento multianual tiene asignada una dotación de unos 2000 millones de euros para la promoción y protección de la democracia y derechos humanos en el mundo.

El Reglamento de dicho Instrumento establece que se asignará a las actividades de observación electoral un máximo del 25% del presupuesto total para el periodo contemplado. Esta asignación permite disponer de un presupuesto anual en torno a los 45 millones de euros para financiar las actividades de observación electoral, ligeramente incrementado con respecto a años anteriores, reflejo de la importancia que la UE otorga a las actividades de observación electoral como contribución a la consolidación democrática en el mundo. Este instrumento financiero dota a la observación electoral de una estabilidad y previsibilidad presupuestaria que facilita la programación en materia de observación electoral.

2. Ámbito OSCE

El despliegue de observadores electorales de larga y corta duración es financiado en su integralidad por los Estados Participantes que deciden participar en una misión de observación electoral (MOE) de la OSCE. Cada Estado Participante asume el coste del despliegue correspondiente a sus observadores electorales. El nivel de participación de los Estados Participantes en las MOE OSCE depende a menudo tanto del interés político de éstos en participar en una determinada MOE como de sus recursos presupuestarios. Ello genera cierto nivel de incertidumbre en el proceso de programación de las misiones por parte de la OIDDH, que en alguna ocasión se ha visto obligada a cancelar una Misión de Observación Electoral Limitada (MOEL) programada, por no obtener la respuesta esperada por parte de los Estados Participantes (en las MOE no se despliegan observadores electorales de corta duración). Por su parte, el despliegue de los miembros del Equipo central o core team, compuesto por los distintos expertos/analistas, se financia a cargo del presupuesto de la

OSCE y son seleccionados directamente por el correspondiente departamento electoral de la OIDDH de la OSCE.

3. Ámbito OEA

La OEA no dispone actualmente de ningún instrumento financiero que le permita financiar el despliegue de las misiones de observación electoral programadas, por lo que para cada misión debe solicitar a los Estados Miembros, Estados Observadores y otros donantes los recursos financieros necesarios para el despliegue de la MOE. España contribuye a financiar las misiones de observación electoral de la OEA a través del Fondo Español para la OEA, un instrumento financiero creado en 2006 por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para canalizar los fondos de cooperación a la Organización destinados a mejorar la gobernabilidad de América Latina y el Caribe. El formato y tamaño de la MOE dependerán en última instancia de los recursos obtenidos, lo que dificulta la programación de las misiones.



Foto 6. Elecciones presidenciales Guatemala 2023
Fuente: imagen cedida

IV. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DENTRO DEL MARCO INSTITUCIONAL

1. Ámbito UE

Los cambios institucionales producidos por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, situaron a la observación bajo la responsabilidad directa del Alto/a Representante del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), evidenciando la importancia otorgada a la observación electoral como instrumen-

to de acción exterior en materia de promoción de la democracia de la UE. Se asignaron las competencias sobre programación de las misiones y aspectos políticos relacionados con éstas a la «Democracy and Electoral Observation Division» del mencionado SEAE Asimismo, se creó un nuevo instrumento dentro de la Comisión, que, sin embargo, responde directamente al Alto/a Representante, El Servicio para los Instrumentos de la Política Exterior —Service for Foreign Policy Instruments (FPI, en sus siglas en inglés)— se encarga de los aspectos operacionales, logísticos y de seguridad de las misiones de observación electoral y de la selección final de los observadores electorales propuestos por cada Estado Miembro.

2. Ámbito OSCE

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos es la institución especializada dentro de la OSCE que se ocupa de los temas relacionados con las elecciones, los derechos humanos y la democratización. Su estructura organizacional refleja los distintos ámbitos de actuación que se sitúan bajo su mandato. Cuenta, así pues, con un departamento electoral encargado de organizar las misiones de observación electoral, prestar la asistencia técnica requerida de tipo electoral/legal y de la promoción de las organizaciones de observadores domésticos en toda la región OSCE. Los departamentos de Democratización, de Derechos Humanos, de Tolerancia y no Discriminación y el Punto de Contacto sobre los temas relacionados con la cuestión de los Roma y Sinti completan su estructura organizacional. El Director/a de la Oficina es nombrado por la Presidencia de turno a propuesta de los Estados Participantes en base al principio de consenso.

3. Ámbito OEA

El Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO) tiene encomendada la misión de «contribuir a la «consolidación y sustento de sistemas político-electorales democráticos y a la realización de elecciones transparentes, legítimas y creíbles en los países de la región». Dicha Unidad está adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Políticos, creada a mediados de 2005, con la misión de brindar asistencia y apoyo a los Estados Miembros para fortalecer sus instituciones y procesos democráticos.

El DECO cumple con su mandato a través de 3 Unidades especializadas:

La Unidad para la Observación Electoral (UOE): se encarga de la organización, implementación y seguimiento de todas las misiones de observación electoral de la Organización.

La Unidad de Cooperación Electoral (UCE): es el instrumento principal de cooperación/asistencia electoral al tener encomendada la función de promoción y fortalecimiento de instituciones y procesos electorales en la región.

La Unidad de estudios Electorales: lleva a cabo actividades de investigación aplicada y de identificación de las buenas prácticas y/o estándares internacionales relacionados con elecciones democráticas.



Foto 7. Elecciones parlamentarias Georgia 2024
Fuente: Imagen cedida

V. PREGUNTAS CLAVES RESPECTO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

1. ¿Qué es una misión de observación electoral?

Una misión de observación electoral realiza un análisis en profundidad de las distintas fases del proceso electoral desde el enfoque de ciclo electoral y proporciona una evaluación imparcial, independiente y profesional del mismo. En definitiva, una misión de observación electoral evalúa la calidad

de un proceso electoral dictaminando en qué grado éste se ha desarrollado de conformidad con los estándares internacionales para elecciones democráticas, las buenas prácticas y la legislación nacional. Por lo tanto, los productos más importantes de una misión de observación electoral son la declaración preliminar y el informe final que proporcionan una evaluación de la calidad del proceso electoral y recogen una batería de recomendaciones dirigidas a mejorar los distintos aspectos, procesos e instituciones que intervienen en el proceso electoral.

La misión de observación electoral sólo se despliega si es invitada por un país en el ejercicio de su soberanía. El mandato del observador consiste en observar e informar, manteniendo una estricta independencia, imparcialidad y profesionalidad. De ninguna manera podrá el observador interferir en el proceso electoral. En este sentido difiere de la figura de la Supervisión en la que la Comunidad Internacional asume la dirección del proceso electoral. Éste fue el caso de Bosnia, Kosovo y Timor Este cuyos procesos electorales fueron supervisados por las Naciones Unidas y la OSCE mientras estaban bajo la tutela de la Comunidad Internacional.

2. ¿Cuáles son los objetivos de una misión de observación electoral?

Una misión de observación electoral pretende contribuir a:

A. La construcción y consolidación de sistemas democráticos elaborando recomendaciones que tienen como objetivo mejorar los procesos electorales futuros.

B. Reducir los niveles de fraude, de prácticas irregulares y de intimidación. La presencia de una misión de observación electoral tendrá un efecto disuasorio sobre la posible comisión de fraude ya que los actores buscan recibir el marchamo de legitimidad interna e internacional que otorga una evaluación positiva de una MOE.

C. Reforzar la transparencia del proceso electoral y de este modo incrementar la confianza del electorado en el mismo que percibe a la misión de observación electoral como una importante garante de la transparencia del proceso.

D. Impulsar la aceptación de los resultados por parte de todos los actores electorales, y así desactivar la tensión y violencia que pueda surgir durante el periodo postelectoral, al ser la MOE percibida como imparcial, independiente, rigurosa y profesional.

E. Fortalecer el respeto por los derechos humanos, ya que las elecciones constituyen en sí una celebración de los derechos humanos.

F. Fortalecer la legitimidad de las autoridades surgidas de un proceso electoral transparente, elemento esencial en procesos de estabilización y reconstrucción tras la finalización de un conflicto.

3. ¿Cuál es el valor añadido de una misión de observación electoral?

A. Al exponer ante la opinión pública interna e internacional la calidad de un proceso electoral, la observación electoral adquiere una función testimonial de vital importancia que en algunos casos se ha convertido en factor de cambio, y en otros casos ha contribuido a fortalecer los mecanismos de presión interna e internacional a favor de procesos democráticos.

B. Esta crucial función testimonial tiene, en todo caso, la inapreciable virtud de establecer un coste para el fraude: pérdida de legitimidad interna e internacional con los grandes inconvenientes que ello pueda acarrear en términos de gobernabilidad interna e interlocución internacional.

C. Dar información factual, fehaciente y veraz cumpliendo así con la única función que da sentido y prestigio a la observación electoral: ser un instrumento de análisis riguroso, imparcial e independiente que se pone a disposición de los distintos actores nacionales e internacionales para que impulsen la construcción de sistemas democráticos.

4. ¿Qué entendemos por estándares internacionales y las buenas prácticas para elecciones democráticas?

En primer lugar, los llamados estándares internacionales para elecciones democráticas representan unos criterios objetivos, reconocidos internacionalmente, utilizados para evaluar la calidad de un proceso electoral.

En concreto, éstos hacen referencia a los principios generales consagrados en los tratados universales y regionales de derechos humanos (derechos políticos y libertades fundamentales) con fuerza vinculante para los países que los han ratificado, e incluyen también las observaciones y aclaraciones emitidas por los órganos de los tratados que proporcionan una interpretación autorizada sobre disposiciones específicas de los correspondientes tratados[1].

Del mismo modo, las decisiones emitidas por los instrumentos jurídicos de los tratados regionales de derechos humanos, (por ejemplo, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión y Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) como parte de la jurisprudencia del sistema internacional de derechos humanos, contribuyen a conformar el corpus dinámico de los estándares internacionales para elecciones democráticas.

Por otra parte, los estándares internacionales para elecciones democráticas se derivan también de las declaraciones y resoluciones aprobadas bajo los auspicios de la ONU[2].

Una vez ratificados dichos instrumentos por los países, éstos han contratado la obligación de protegerlos y garantizarlos. Así pues, podemos definir la observación electoral como aquella actividad que se limita a verificar el grado de cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales y regionales en materia de elecciones democráticas, así como de su legislación nacional que debe recoger dichas obligaciones. Por ello, la Observación electoral no puede considerarse como un ejercicio de injerencia.

---

1 De especial relevancia para las elecciones son la Observación General Nº. 25 (1996) sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos –PIDCP- (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto), la Observación General Nº. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesto a los Estados partes en el Pacto y la Observación General Nº. 34 (2011) sobre el artículo 9 (Libertad de opinión y libertad de expresión) así como la Recomendación General 231 sobre la Vida Política y Pública (1997), adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer.

2 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), resolución de la Asamblea General (A/RES/46/137) (1991) sobre el Fortalecimiento de la Eficacia del Principio de la Celebración de Elecciones Auténticas y Periódicas; la Carta Democrática Interamericana y la Declaración de la UA/OUA sobre los Principios que Rigen las Elecciones Democráticas (AHG/ dic.1 (XXXVIII)) (2002), y los compromisos políticos suscritos por un conjunto de países como La Declaración de Copenhague de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (1990) y la Declaración de la Cumbre de la OSCE en Estambul (1999).

Entre los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos que consagran derechos y libertades que garantizan elecciones democráticas se incluyen, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, La Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, La Carta democrática Interamericana de 2001, La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, la Carta Árabe de los derechos Humanos de 2004, la Convención Europea para la Protección y los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, el Tratado sobre la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además de estos Instrumentos de derecho internacional, debemos mencionar el Documento de Copenhague de 1990 en los que los Estados Participantes de la OSCE en su articulado 7 se comprometen a garantizar elecciones democráticas.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la elección de un gobierno representativo como un derecho humano, reconoce en su artículo 21 una serie de derechos, que los Estados tienen la obligación de garantizar para la consecución de elecciones democráticas, estableciendo así el derecho universal a elecciones auténticas: «todo el mundo tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos [...]. La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno; esta voluntad se expresará mediante elecciones periódicas y auténticas que se celebrarán por sufragio universal, igualitario y voto secreto o por procedimientos equivalentes de votación libre».

Los artículos 19 y 20 de dicha Declaración reconocen el pleno disfrute de las libertades fundamentales de expresión, asociación, reunión, movimientos como marco necesario para la celebración de elecciones democráticas.

Los elementos esenciales del derecho a la participación política están establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Aunque La DUDH tuvo especial relevancia en el desarrollo de la participación política como un derecho humano universalmente reconocido, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos desarrolla y codifica con mayor detalle los derechos humanos asociados a la participación política.

Dicho tratado de derecho internacional público amplía el derecho a la participación y detalla los requisitos asociados a los procesos electorales, los cuales constituyen un elemento clave de este derecho. Así pues, establece que «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción […] y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades: (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, legítimas, 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».

Tanto la DUDH como el PIDCP reconocen que la participación política, tanto del votante como del candidato, está vinculada a otros derechos humanos esenciales sin los cuales no se puede garantizar el derecho a la participación política de manera efectiva. Ambos instrumentos establecen, así pues, que sólo con el pleno disfrute de las libertades fundamentales de opinión y expresión, de reunión, asociación, movimiento, libertad de no sufrir discriminación y el derecho a un recurso efectivo se dan las condiciones para la celebración de elecciones democráticas (artículos 19, 20, 21 22., 13,12, 2 y 3 de ambos instrumentos universales)

Aparte de los dos instrumentos universales de derechos humanos mencionados, cobran especial relevancia otros tratados universales de derechos humanos[3] que garantizan la protección de derechos y libertades esenciales para la celebración de elecciones democráticas, los cuales proporcionan estándares suplementarios para garantizar la máxima calidad democrática de los procesos electorales.

Respecto a las buenas prácticas para elecciones democráticas, éstas se pueden definir como «prácticas electorales que, por la extensión de su uso a nivel internacional pueden considerarse como facilitadoras de oportunidades para unas elecciones democráticas». «Dichas buenas prácticas para elecciones

[3] Entre ellos señalaremos: - la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CIEDR) (1966)1; - la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979); - la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2006). Además, deben tenerse en cuenta ciertas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) por ser pertinentes en lo que respecta a los procesos electorales, especialmente en lo relativo a la transparencia y a la financiación política.

democráticas no son normas vinculantes. Están recogidas en documentos que no crean normas, sino que proporcionan indicaciones sobre cómo cumplir las normas ofreciendo ejemplos de prácticas que pueden ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones con respecto a garantizar elecciones democráticas. Una de las referencias de buenas prácticas más utilizadas es, por ejemplo, el «Código de buenas prácticas en materia electoral, 2002» de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como «Comisión de Venecia», órgano consultivo del Consejo de Europa en el ámbito constitucional integrado por expertos independientes designados por sus 61 estados miembros. La Comisión de Venecia ha establecido un extenso cuerpo de buenas prácticas en otros documentos de referencia relacionados con los procesos electorales como son las «Directrices sobre la financiación de los partidos políticos (2001)»; el «Código de buenas prácticas en materia de partidos políticos (2008)»; las «Directrices conjuntas para prevenir y responder al uso indebido de recursos administrativos durante los procesos electorales (2016)».

Entre el nutrido repertorio de buenas prácticas, destacaremos las siguientes, sin pretensión de exhaustividad:

— Equidad del proceso electoral que implica garantizar las mismas condiciones para los contendientes en un proceso electoral, en concreto un acceso equitativo para todos los partidos y candidatos a los recursos estatales incluidos los medios de comunicación estatales. Los candidatos y partidos deben competir sobre la base de un tratamiento igual e imparcial de la ley y de las distintas Autoridades.

— Transparencia en el proceso electoral.

— Imparcialidad, neutralidad, independencia y eficacia de la Administración Electoral.

— Cobertura equilibrada de la campaña electoral.

— Carácter informado del voto garantizado a través de campañas de educación al votante.

— Campaña electoral y votación libre de violencia e intimidación.

— No alteración de los elementos esenciales del sistema electoral a menos de un año de la celebración de las elecciones.

5. ¿Cuáles son los estándares internacionales?

La misión de observación electoral evaluará, por lo tanto, la calidad democrática de los procesos electorales en base a la legislación nacional, las buenas prácticas y los llamados estándares internacionales para elecciones democráticas siguientes:

A. Sufragio Universal. Este principio hace referencia al derecho de cualquier ciudadano con derecho a voto a votar. Este derecho debe definirse lo más ampliamente posible. No deben establecerse restricciones por razones de género, raza, ideología o religión. Las restricciones de derechos civiles y políticos de ciudadanos condenados por un delito deberían ser proporcionales al delito, y el derecho de voto deberá reestablecerse una vez cumplida la sentencia.

   Este derecho requiere un proceso de registro censal eficaz, imparcial, no discriminatorio y fiable. A través del registro censal (en un contexto de registro activo) pueden excluirse segmentos de la población, como minorías o bastiones de la oposición, mediante el marco legal o durante la aplicación de la ley a través de sutiles estrategias de exclusión. Un censo con ciertos niveles de imperfección desvirtúa los resultados de las elecciones y conculca el derecho al sufragio universal. La elaboración del censo constituye una fase esencial del ciclo electoral, y será objeto de un análisis minucioso por parte de la misión de observación.

B. Derecho a presentarse como candidato. Como el sufragio universal activo este derecho debe definirse lo más ampliamente posible sin restricciones relativas al género, la raza, la ideología y la religión. A través del proceso de registro de candidatos y partidos también se pueden excluir candidatos y partidos de la carrera electoral mediante sutiles estrategias de exclusión como la obligación de depositar grandes cantidades de dinero, de recabar grandes cantidades de firmas de apoyo, de aprobar difíciles exámenes lingüísticos, etc., que pueden discriminar a partidos pequeños y representantes de minorías. Debe garantizarse la pluralidad en las

opciones ofertadas. El ejercicio sin trabas de este derecho contribuye a garantizar unas elecciones plurales.

C. Sufragio libre. Unas elecciones auténticas requieren que todos los ciudadanos disfruten de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, asociación, asamblea y movimiento. El votante debe poder expresar su opción política mediante un voto libre de violencia e intimidación o interferencia indebida. Por otra parte, la libertad de elección no debe verse distorsionada por la existencia de grandes diferencias en la capacidad de financiación de la campaña ni el acceso desigual a los recursos públicos.

D. Igualdad del sufragio. Este derecho exige, por una parte, que los votantes disponen de un mismo número de votos, cumpliéndose el principio un hombre un voto. Por otra parte, exige que el voto debe tener el mismo valor lo que implica que factores como el diseño de las circunscripciones o el sistema de atribución de escaños no deban distorsionar el principio de igualdad del sufragio. Así pues, el número de representantes en cada circunscripción debería ser proporcional a la población electoral bajo un sistema de representación proporcional. En un sistema de representación mayoritario la población de las circunscripciones debería ser aproximadamente equivalente. Se admite una diferencia de hasta el 10%.

E. Voto secreto. Se debe garantizar al votante la posibilidad de expresar libremente su elección en la privacidad de una cabina de votación segura o por procedimientos equivalentes que salvaguarde el carácter secreto del voto. Se debe informar a los votantes de que tienen garantizado el ejercicio de su voto en secreto. En entornos intimidatorios o de gran pobreza en el que la compra de voto está muy extendida, garantizar el secreto del voto constituye una salvaguardia esencial para que el votante exprese libremente su voluntad. Así pues, permite contrarrestar los efectos perversos de la compra de voluntades al privar a los actores de la posibilidad de controlar ese voto supuestamente comprado. La pobreza, el analfabetismo, la intimidación son factores que distorsionan la libre expresión de la voluntad política y que, por lo tanto, contaminan el proceso electoral. Garantizar el voto secreto y el voto informado atenúa el impacto de estos factores sobre la libertad de voto. Por otra parte, el voto familiar suele poner en riesgo la libertad de voto de las mujeres.

F. El derecho a un recurso legal efectivo. Implica garantizar un acceso efectivo de electores y candidatos al sistema de recurso. Implica también garantizar la imparcialidad y prontitud en las resoluciones que permita la efectiva restitución de los derechos electorales de candidatos, partidos, electores y votantes.

G. El derecho a un recuento justo. Hace referencia al derecho de los votantes a que se contabilicen debidamente, sin manipulaciones ni falsificaciones, los votos, a que los resultados anunciados reflejen fielmente la voluntad popular libremente expresada. Ello también implica garantizar que los representantes elegidos puedan tomar posesión de sus cargos. Los derechos de las mujeres candidatas elegidas se ven de esta forma reforzados ya que en algunos contextos se presiona a la candidata elegida para renunciar a su acta de cargo elegido.

H. Elecciones periódicas. Debe establecerse por ley la celebración de elecciones a intervalos regulares (cada 4 o 5 años) para asegurar que la legitimidad del gobierno se basa en la voluntad del electorado y para garantizar el principio de responsabilidad de los representantes electos para el ejercicio de los poderes delegados en ellos. Deben establecerse procedimientos claros para convocar elecciones.

6. ¿Cuáles son los elementos esenciales que conforman unas elecciones democráticas?

A. Elecciones libres: implica la voluntad del elector libremente formada y expresada, lo que exige el disfrute de las libertades fundamentales, así como el carácter secreto e informado del voto.

B. Elecciones competitivas. Implica pluralidad en las opciones ofertadas y equidad del proceso electoral incluyendo la igualdad del sufragio.

C. Elecciones inclusivas: implica que todos los votantes con derecho a voto han sido censados y pueden ejercer su derecho a voto, se garantiza el carácter universal del sufragio.

D. Elecciones transparentes: implica en última instancia que los resultados reflejan fielmente la voluntad del electorado.

7. ¿Qué tipo de metodología se aplica en las misiones de observación electoral?

Una elección es la culminación de un proceso que se desarrolla durante un determinado periodo de tiempo, por ello tanto la UE como la OSCE al igual que otras Organizaciones Internacionales han desarrollado una metodología que denominaremos de larga duración. Es decir que se trata de una observación electoral que no se limita a observar el acontecimiento puntual de la votación y recuento, sino que analiza de forma rigurosa y exhaustiva desde el enfoque del ciclo electoral las distintas fases del proceso electoral, el periodo preelectoral con la campaña (equitativa, plural y libre), la calidad del censo y el registro de los candidatos, la actuación de la Administración Electoral y otras Autoridades, el comportamiento de los medios de comunicación, el marco legal, el contexto socio-político, la votación, recuento, consolidación de los resultados y la fase inmediatamente post electoral con el seguimiento de los contenciosos electorales y anuncio de los resultados.

8. ¿Para qué una misión exploratoria electoral?

La UE desplegará una Misión Exploratoria (MEX) antes de adquirir cualquier compromiso de observar unas elecciones para determinar la conveniencia o no de envío de una MOE, evitando así que pueda ser utilizada para legitimar un proceso fraudulento. En la OSCE la Misión de Evaluación de Necesidades, «Needs Assessment Mission» (NAM), responde al mismo objetivo que la Misión Exploratoria de la UE.

La Misión Exploratoria, compuesta por un grupo reducido de expertos electorales, legales, de logística y seguridad, desplegada unos cuatro meses antes de la celebración de las elecciones, deberá evaluar si la Misión de Observación Electoral es aconsejable, útil y viable y recomendar o no su despliegue y en su caso, el formato y tamaño de la MOE.

Una Misión Exploratoria, por lo tanto, tendrá que determinar si la MOE es:

A. **Aconsejable:** Si se dan las condiciones mínimas para elecciones democráticas, es decir si el marco legal garantiza los derechos y libertades fundamentales, el sufragio universal, niveles de registro aceptables, permite elecciones competitivas con una pluralidad de candidaturas.

B. **Útil:** se evaluará el valor añadido que, según los interlocutores del proceso electoral, pueda aportar una misión de observación electoral al mismo. En concreto si la misión de observación puede contribuir a reforzar la transparencia del proceso electoral y la confianza del electorado y de los otros actores, partidos, candidatos, en éste, a prevenir conflictos y en, su caso, impulsar la aceptación de resultados

C. **Viable:** si las condiciones de seguridad y logísticas sobre el terreno permiten el despliegue de una misión de observación electoral. Debe garantizarse la libertad de movimiento de los observadores, quienes deben poder desplazarse libremente por toda la geografía del país en cuestión, el acceso de éstos a todos los actores y fases del proceso electoral.

9. ¿Cómo se programan las prioridades en materia de observación electoral?

9. A. Ámbito OSCE

Dentro del ámbito de la OSCE, sus 57 Estados Participantes han adquirido el compromiso político en el Documento de Copenhague de 1990 de invitar a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos a observar sus procesos electorales. En el caso de que la «Needs Assessment Misión» (NAM) recomiende el despliegue de una misión para un proceso electoral determinado y tras recibir la invitación formal del Estado Participante para observar dicho proceso electoral, la OIDDH informará a todos los Estados Participantes del envío de una misión de observación con el formato determinado por el informe de la NAM. La NAM determinará el formato y tamaño de la misión en función de las necesidades del país en materia de observación electoral estrechamente vinculadas al grado de desarrollo democrático del país. Podrá recomendar el envío de una misión de observación electoral convencional con observadores de larga y corta duración (MOE), o una misión limitada de observación electoral, «Limited Election Observation Mission» con sólo el despliegue de observadores de larga duración como en las elecciones parlamentarias de 2020 en Montenegro. También podrá recomendar el envío de una Misión de Evaluación Electoral (MEE), «Electoral Assessment Mission», (EAM), en sus siglas en inglés, o de un Equipo de Expertos Electorales, (EEE), «Election Expert Team», (EET), en sus siglas en inglés, compuestas ambas de sólo un equipo reducido de expertos desplegadas

normalmente en entornos de democracias consolidadas (Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Portugal, República Checa, Eslovenia, Canadá, etc.). Por ejemplo, en lo que respecta a España, la OIDDH viene desplegando una MEE para observar las elecciones parlamentarias españolas desde el 2004.

En los enlaces siguientes se encuentran los informes finales de las respectivas Misiones para las elecciones parlamentarias españolas de 2019 y 2023:

https://odihr.osce.org/odihr/elections/spain/425336

https://odihr.osce.org/odihr/elections/spain/563361

9. B. Ámbito UE

La decisión de observar unas elecciones concretas constituye en sí una decisión política, ya que manifiesta un interés de la UE de apoyar un proceso democratizador en un país determinado.

La UE recibe más solicitudes de observación electoral de las que pueda atender por parte de los países beneficiarios de la ayuda al desarrollo o deseosos de recibir el marchamo de legitimidad democrática que proporciona una valoración positiva de los procesos electorales.

Ante esta demanda creciente y unos recursos financieros limitados, la UE sólo puede seleccionar un número limitado de elecciones a observar. Para ello, la División del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAEX) «Democracy and Election Observation», tras consultar con las unidades geográficas de la Comisión, los Jefes de Delegación, la Unidad Política del Consejo y la Unidad correspondiente del Parlamento Europeo, elabora una lista preliminar de países cuyas elecciones se consideran prioritarias para observar (lista A) junto a una lista de reserva (lista B) que incluye países cuyas elecciones podrán ser observadas en caso de que unas elecciones incluidas en la lista A no puedan ser observadas por distintas razones (no hay invitación, no se celebran las elecciones).

En el establecimiento por parte de los servicios del SEAEX de estas prioridades se utiliza un enfoque estratégico que combina los siguientes criterios:

Grado de vinculación de la UE con el país materializada en la presencia o implicación de la UE a través de su política de ayuda al desarrollo. Se pretende dar coherencia a su política de promoción de la democracia y derechos humanos condicionando en cierta medida la ayuda al desarrollo sobre la premisa de que democracia y desarrollo se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, la UE tenderá a desplegar una MOE allí donde mantiene una vinculación fuerte con el país.

Potencial contribución de la observación electoral al proceso democratizador y estabilización política del país. En un escenario de elecciones reñidas y desconfianza de los actores en el proceso electoral, la observación electoral puede desempeñar un papel clave impulsando la aceptación de los resultados por los distintos actores.

Coherencia con las iniciativas de la UE en materia de prevención y gestión de crisis. Se tenderá a proponer en la lista de prioridades países en los que la UE participa activamente en iniciativas de gestión de crisis, como ha sido el caso en la RDC, Malí, Madagascar, Costa de Marfil por dar algunos ejemplos recientes.

Equilibrio geográfico. Se intentará mantener un cierto equilibrio entre las distintas áreas geográficas.

Disponibilidad de recursos. La UE dispone de un presupuesto anual aproximado de 45 millones de euros con los que pretende desplegar entre 7 y 10 misiones de observación electoral al año, junto con otro tipo de misiones que han venido consolidándose desde el 2012 como son las Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones y las Misiones de Expertos Electorales.

Una vez elaboradas las listas de posibles elecciones a observar, el SEAEX someterá ambas listas a la discusión de los Estados Miembros representados dentro del Comité Político y de Seguridad (COPS). De esta discusión saldrán las prioridades en materia de observación electoral de la UE que habrán conjugado los intereses de la UE y los Estados Miembros. Éstos, en función de sus lazos históricos, intereses económicos, geoestratégicos y las propias necesidades de apoyo al proceso democrático, presionarán para garantizar la presencia de ciertos países dentro de dichas prioridades.

La decisión definitiva de desplegar una MOE corresponde al Alto Representante, quien en su decisión tomará también en consideración las recomendaciones de la Misión Exploratoria.

Después de decidir el envío de una MOE, la UE firmará un **Memorando de Entendimiento** con las Autoridades correspondientes del país donde se recogerán las obligaciones de ambas partes, el mandato y objetivos de la MOE. Respecto a las obligaciones contraídas, el país anfitrión debe comprometerse a garantizar la seguridad de toda la Misión 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.

Una vez desplegada la MOE, ésta es **independiente** de cualquier institución de la UE o de cualquier Estado Miembro.

9. C. Ámbito OEA

Consagrando el principio de no intervención, ninguno de los instrumentos legales del Sistema Interamericano establece la figura de una invitación permanente a la OEA para observar los procesos electorales de sus Estados Miembros. Estas misiones sólo podrán llevarse a cabo previa petición del Estado Miembro en ejercicio de su soberanía. Por lo tanto, cumpliendo con su mandato, el Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral responderá positivamente a todas las peticiones de observación electoral efectuadas por los Estados Miembros. El tamaño y formato de las misiones dependerá en gran parte de los fondos aportados por los Estados donantes para cada misión. Hasta la fecha la OEA ha observado en 27 de sus 35 Estados Miembros.



Foto 8. Elecciones presidenciales Bolivia 2025
Fuente: Imagen cedida

VI. CONSOLIDACIÓN DE LA CENTRALIDAD DE LAS RECOMENDACIONES

1. Ámbito UE

1. A. Las recomendaciones

A partir de 2012 y 2013 se ha venido consolidando un nuevo enfoque respecto a la observación electoral dentro de la UE, como consecuencia del reconocimiento de la centralidad de las recomendaciones emanadas de las MOE, al impulsar éstas reformas técnicas y legales dirigidas a mejorar los procesos electorales con un evidente impacto en el fortalecimiento de las prácticas, procesos e instituciones democráticas.

Por otra parte, cabe recordar que las recomendaciones constituyen un valioso instrumento de trabajo a disposición de la UE u otras organizaciones, ya que permiten diseñar con mayor eficacia estrategias de asistencia/cooperación electoral adaptada a las necesidades reales del país. Así pues, reconociendo la necesidad de impulsar la implementación de las recomendaciones para la mejora de los procesos electorales, la UE ha venido integrando el seguimiento de estas recomendaciones en los diálogos políticos con países terceros.

De hecho, la presentación pública del informe final por parte del Jefe de Misión en la capital del país un mes después de las elecciones responde a la voluntad de dar mayor visibilidad a las recomendaciones e impulsar su seguimiento.

1. B. «EU Follow-up Missions». Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones.

1. B. a. Fundamento

Esta nueva perspectiva se tradujo en la puesta en marcha a principios de 2013 de un nuevo tipo de misión, Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones (MSR) que responde a la voluntad de impulsar la implementación efectiva de las recomendaciones de las MOE e inscribir, por lo tanto, la observación electoral dentro de un ejercicio más amplio y más eficaz de construcción democrática. Los sucesivos Planes de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia han venido reiterando la importancia de impulsar la aplicación de las recomendaciones emanadas de las MOE y de las Misiones de expertos Electorales (MEE) para la mejora de los procesos electorales, y consideradas, por lo tanto, un elemento esencial para la profundización de la democracia en los países socios. El valor añadido de las MSR al evaluar el estado de implementación de las recomendaciones tiene fiel reflejo en la consolidación de este tipo de misiones. De hecho, éstas han registrado en estos últimos 13 años un notable crecimiento tal y como lo reflejan las 8 MSR desplegadas en 2025 (Colombia, Guatemala, Paraguay, Lesoto, Kenia, Nigeria, Timor Este, y las Maldivas). Así pues, el impacto de las MOE sobre los procesos de consolidación democrática se ve reforzado con este tipo de misión que, al tener como finalidad evaluar el estado de implementación de las recomendaciones, además, vincula mejor el trabajo de las misiones electorales de la UE y la asistencia técnica de apoyo a las reformas electorales.

1. B. b. Objetivos

— Realizar un seguimiento efectivo de las recomendaciones de las MOE de cara a impulsar la implementación de las recomendaciones.

— Apoyar al país en la implementación efectiva de las recomendaciones permitiendo valorar más rigurosamente las dificultades de un país para impulsar las reformas necesarias, con vistas a mejorar los procesos electorales e identificar las necesidades reales de un país en términos de asistencia electoral para la implementación de las recomendaciones.

— Facilitar la mediación necesaria entre interlocutores institucionales para impulsar las reformas sugeridas en las recomendaciones, desbloqueando potenciales situaciones de impás.

— Definir mejor el formato de una misión en la siguiente fase del ciclo electoral en función de la voluntad mostrada por las Autoridades en la implementación de las recomendaciones y las necesidades del país en términos de observación electoral. Así pues, si tras las segundas o terceras elecciones observadas se constata que la mayoría de las recomendaciones no se han tenido en cuenta por los actores competentes, se cuestionará la utilidad de desplegar una MOE en un país en el que los diferentes interlocutores carecen de la voluntad de profundizar en la construcción democrática.

1. B. c. Metodología

Las Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones de la UE se componen normalmente de dos o tres expertos electorales, así como de un jefe de Misión.

En principio, a mitad del ciclo electoral, 2 años después de la celebración de las elecciones, se despliega la MSR compuesta por dos expertos, electoral y legal, acompañados en algunos casos por un Jefe de Misión, un Europarlamentario. La presencia de un Jefe de Misión le confiere naturalmente un perfil más político otorgándole mayor visibilidad a la Misión y permitiéndole, en su caso, llevar a cabo actividades de mediación entre interlocutores para desbloquear situaciones que dificultan la puesta en marcha de reformas.

En concreto la MSR realizará un análisis técnico del estado de implementación de las recomendaciones, de los logros obtenidos, las dificultades encontradas en la implementación de las recomendaciones y de las posibles vías para superar dichas dificultades. La Misión podrá, también, organizar encuentros y mesas redondas con los distintos interlocutores institucionales (Legisladores, Autoridades Electorales, partidos políticos, Judicatura, etc.) y organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a impulsar la implementación de las recomendaciones. Al término de la Misión, el Jefe de Misión presentará en conferencia de prensa las conclusiones de la misión.

1. C. Base de datos de la UE sobre las misiones electorales

El reconocimiento de la importancia nuclear de las recomendaciones y de su seguimiento para impulsar los procesos democráticos en terceros países llevó a la UE a crear en 2016 una base de datos sobre las misiones electorales.

Dicha base de datos permite buscar todas las recomendaciones de la UE por año, región/país, tipo de misión, tipo de elección y tipo de recomendación, por ejemplo, la participación de las mujeres en la vida política o normas internacionales como la libertad de opinión y de expresión. Por otra parte, la base de datos permite acceder fácilmente a los informes finales de las misiones electorales de la UE, a las declaraciones preliminares y a los comunicados de prensa desde el año 2000. También ofrece información sobre el estado de aplicación de las recomendaciones por país, permitiendo de este modo seguir el proceso de reforma electoral en un país en concreto. Así pues, se ha convertido en una herramienta útil para todos aquellos actores que trabajan para impulsar la aplicación de las recomendaciones, como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y los observadores electorales internacionales, así como las delegaciones de la UE.

Se puede acceder a dicha base de datos en el siguiente enlace:

http://database.eueom.eu

https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/home

2. Ámbito OSCE

El impulso a las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral se ha convertido también dentro de la OSCE en una línea de actuación prioritaria que se sustenta en el compromiso adquirido por los Estados Participantes en la Cumbre de Estambul de dar «pronto seguimiento a las evaluaciones y recomendaciones de la OIDDH sobre asuntos electorales» (art. 26).

Como reflejo de la importancia estratégica otorgada al impulso de las recomendaciones, la realización de visitas/misiones de seguimiento de las recomendaciones se ha convertido en los últimos 10 años en una práctica generalizada de la OIDDH. Éstas tienen como objetivo permitir entablar un diálogo constructivo entorno a las recomendaciones entre la OIDDH y los diferentes actores nacionales (Órganos Electorales, legisladores, sociedad civil) con el fin, en su caso, de identificar las necesidades en término de cooperación/asistencia electoral para mejorar procesos electorales perfectibles.

Concluida la misión de seguimiento de las recomendaciones, generalmente compuesta de 2 expertos (electoral, legal), el Estado Participante se compromete a presentar ante el Consejo Permanente de la OSCE un informe de respuesta a las recomendaciones. En éste el Estado participante explicará de forma motivada el porqué de la aceptación, refutación o toma en consideración parcial de cada una de las recomendaciones y presentará las medidas y reformas que, eventualmente, se hayan adoptado o se vayan a tomar en aplicación de las recomendaciones.

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) también mantiene una base de datos que recopila las recomendaciones emanadas de sus distintas actividades electorales en los Estados Participantes a lo largo de los últimos 18 años. Esta base de datos, que permite identificar el grado de cumplimiento de dichas recomendaciones, pretende apoyar a las instituciones nacionales de los Estados participantes y sus respectivas sociedades civiles en sus esfuerzos por dar cumplimiento a las recomendaciones surgidas de las distintas misiones electorales de la OIDDH. La base de datos de las recomendaciones electorales de la OIDDH se encuentra en el enlace siguiente:

https://paragraph25.odihr.pl

3. Ámbito OEA

Al igual que la UE, y OSCE, la OEA ha ido reconociendo la importancia medular de las recomendaciones de las misiones de observación electoral en el desarrollo y modernización de la institucionalidad electoral y el fortalecimiento de los procesos democráticos. Se ha convertido en una prioridad de la Organización desarrollar mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones que permitan, entre otras cosas, acompañar a los organismos electorales a lo largo de todo el ciclo electoral.

Por otra parte, ante la evolución de los procesos de consolidación democrática en la Región, se está reconociendo cada vez más la conveniencia y utilidad de enviar misiones especializadas centradas en analizar problemas específicos que comprometen la calidad de un proceso electoral frente al envío de misiones de observación electoral masiva necesitadas de grandes recursos financieros que escasean.

Cabe también destacar en este apartado que la OEA ha desarrollado en estos últimos años unas eficaces herramientas metodológicas para analizar tanto la financiación de la campaña como la participación de la mujer y población vulnerable desde la perspectiva del ciclo electoral. Las misiones de observación electoral de la OEA han ido incorporando estos dos poderosos instrumentos de análisis que les permite evaluar los logros y deficiencias en dos áreas de especial incidencia sobre la calidad del proceso electoral. En efecto la falta de equidad y la deficiente participación política de la mujer y poblaciones vulnerables en Iberoamérica constituyen dos de los elementos más débiles de los procesos electorales en la Región.

La base de datos de las recomendaciones electorales de la OEA se encuentra en el enlace siguiente:

https://www.oas.org/eomdatabase/recommsS.aspx?lang=es



Foto 9. Elecciones presidenciales segunda vuelta Ecuador 2023
Fuente: Imagen cedida

VII. OTROS FORMATOS DE MISIÓN

1. Misión de Expertos Electorales

Junto al formato tradicional de misión de observación electoral desplegada por la UE, objeto de análisis detallado en este Manual, se ha ido extendiendo en estos últimos años el uso de las Misiones de Expertos Electorales (MEE)- Election Expert Missions (EEM) para hacer frente a contextos en los que la UE no estima útil enviar una misión tradicional con despliegue de observadores de larga y corta duración, pero sin embargo, quiere disponer de una herramienta fiable de análisis del proceso electoral y desea también dejar constancia de su interés por el proceso democratizador en el país.

Los contextos en los que la UE decide enviar una MEE son variados:

A. Si tras varias elecciones observadas por la UE, el país no ha avanzado en la implementación de las recomendaciones por falta de voluntad de las Autoridades y sigue, por lo tanto, presentando serias deficiencias que comprometen gravemente la integridad del proceso electoral, la UE recomendará el envío de una MEE. Se evita, así, no sólo el enorme coste que supone el despliegue de una MOE carente de valor añadido en este contexto, sino también el riesgo de utilización de la presencia de una MOE por parte de las Autoridades para legitimar un proceso con graves deficiencias.

B. En sentido inverso, si se trata de un país en el que, tras varias elecciones observadas, se ha llevado a cabo buena parte de las reformas recomendadas avanzando de forma decidida en el proceso de consolidación democrática, el despliegue de una MOE deja de ser necesario. Resultará más adecuado el envío de una MEE que permitirá, por una parte, disponer de información rigurosa sobre el proceso electoral a la vez que dejará constancia del manifiesto interés por los progresos realizados en la consolidación democrática.

Por otra parte, durante los momentos más agudos de la crisis sanitaria global provocada por la COVID, la UE recurrió a este tipo de misiones para observar elecciones que en otras circunstancias habrían sido abordadas mediante el despliegue de una Misión de Observación Electoral (MOE).

Al igual que las Misiones de Seguimiento de las Recomendaciones, este tipo de misiones ha experimentado un considerable crecimiento fruto de una programación más estratégica en materia de observación electoral. Así pues, en 2025 la UE llegó a desplegar cinco MEE, (en Guinea Conakry, Guinea Bissau, Surinam, Irak, Kosovo).

Asimismo, no debe ignorarse que este tipo de misiones permite atender una creciente demanda en observación electoral con un presupuesto limitado. Así pues, la MEE se compone generalmente de 2 o 3 expertos (analista legal, analista electoral y analistas de medios de comunicación) los cuales se despliegan por un periodo medio de dos meses. Analizarán, desde la perspectiva del ciclo electoral, el proceso electoral de un país determinado, centrando su análisis en las fortalezas y los elementos más vulnerables del proceso electoral

y elaborarán un informe independiente que incluya recomendaciones para la mejora del ciclo electoral.

No existe una práctica homogénea en cuanto a la publicidad que la Misión dará al informe. En algunos casos, sólo se circulará para uso interno dentro de las Unidades competentes de la UE, en otros casos, se publicará en la página web de la UE y se entregará una copia a las Autoridades.

2. Equipo de Evaluación Electoral (EEE)/Election Assesment Team (EAT)

Cuando las condiciones de seguridad imperantes en el país no permiten el despliegue de una MOE, la UE ha recurrido a este formato de misión. La EAT en ningún caso, contempla el despliegue de observadores de corta duración.

Se compone de un grupo de expertos que oscila según la misión, 7 en las elecciones de Afganistán en 2010, 16 en las elecciones de Irak 2010. Si los niveles de seguridad lo permiten incluyen también un grupo limitado de observadores de larga duración como fue el caso en Libia para las elecciones de 2012. En este caso, también contó, de forma excepcional, con la presencia de un Jefe de Misión, un europarlamentario, lo que respondía a la voluntad de la UE de otorgar mayor visibilidad a la Misión y, así, dar un claro impulso inicial a la construcción democrática en un escenario especialmente difícil. Las conclusiones y recomendaciones de la misión son presentadas en conferencia de prensa y entregadas a los distintos interlocutores nacionales.



Foto 10. Elecciones generales Bangladesh 2026
Fuente: Imagen cedida

VIII. ¿CÓMO SE ESTRUCTURA UNA MISIÓN?

La estructura de una misión de observación electoral refleja la necesidad de cubrir todas las fases del proceso electoral. Se describe a continuación la estructura tipo basada en el modelo de una MOE de la UE.

1. «Core team» o Equipo dirigente

Está encabezado por el Jefe de Misión. En el caso de la UE se trata normalmente de un eurodiputado del Parlamento Europeo nombrado por el Alto Representante sobre la base de una terna presentada por el «Democracy Support and Election Coordination Group» del Parlamento Europeo. Se ha querido asociar el Parlamento Europeo en las misiones de observación electoral de la UE, por ser el órgano por excelencia donde reside la soberanía popular eu-

ropea, órgano elegido por sufragio universal, y porque su representante como jefe de misión se halla en una posición idónea para impulsar el seguimiento político de las recomendaciones producidas por la Misión de Observación Electoral y dar mayor visibilidad a la MOE. Es totalmente independiente de la Comisión Europea, y el responsable último de la Declaración Preliminar y el Informe Final.

El «core team» incluye, además de al/ a la Jefe de Misión Adjunto, un grupo de analistas en distintos ámbitos. El Jefe Adjunto de Misión coordina todo el equipo y en ausencia del Jefe de Misión asume la dirección del equipo y representación de la MOE.

A continuación, se enumeran los distintos analistas que por lo general forman parte del Equipo dirigente de una MOE:

El/la analista legal, el/la analista electoral, el/la analista de los medios de comunicación, el/la analista de redes sociales, el/la portavoz de la MOE, el/la analista político, el/la analista en financiación de campaña, el/la analista en nuevas tecnologías, el/la analista de datos, el/la analista en género, el/la analista en derechos humanos, así como el/la coordinador/a de los observadores/as.

Se ha ido consolidando en estos últimos años la figura del «Press officer and Public outreach» como responsable de la política de comunicación de la Misión, al hacerse patente la importancia no sólo de dar visibilidad a la Misión sino también de garantizar la credibilidad de la MOE evitando que ésta se viera minada por una imagen o percepción errónea de parcialidad, falta de profesionalidad e independencia.

También se han ido incorporando a las misiones los analistas de género y derechos humanos, aunque el nuevo enfoque metodológico implica capacitar a los otros miembros del core team para que incorporen en sus análisis la perspectiva de género y de derechos humanos. Se incluye en el «core team» a un analista político sólo en aquellos contextos que presentan una cierta complejidad respecto de la situación, estructuras y dinámicas socio-políticas.

La constatación del creciente impacto del entorno digital, especialmente las redes sociales, en la formación de la voluntad de los electores ha llevado en estos últimos años a la UE, OSCE y OEA a incorporar en sus respectivas MOE al analista en redes sociales. Se ha venido desarrollando, por lo tanto,

una metodología estandarizada para analizar el comportamiento e impacto de las redes sociales en los procesos electorales. Se remite al correspondiente capítulo de este Manual.

Por otra parte, las MOE incorporan a su «core team» al analista en financiación de la campaña electoral y al analista en nuevas tecnologías en función de la relevancia que ambos aspectos revisten para el proceso electoral.

El equipo dirigente se despliega aproximadamente dos meses y medio antes de la celebración de los comicios, y permanece en el país unas dos o tres semanas después de las elecciones para hacer un seguimiento del período postelectoral

2. Observadores de larga duración

Se despliegan por un periodo de aproximadamente 2 meses, en grupo de dos por toda la geografía nacional. Analizan el periodo preelectoral e inmediatamente posterior a las elecciones.

3. Observadores de corta duración

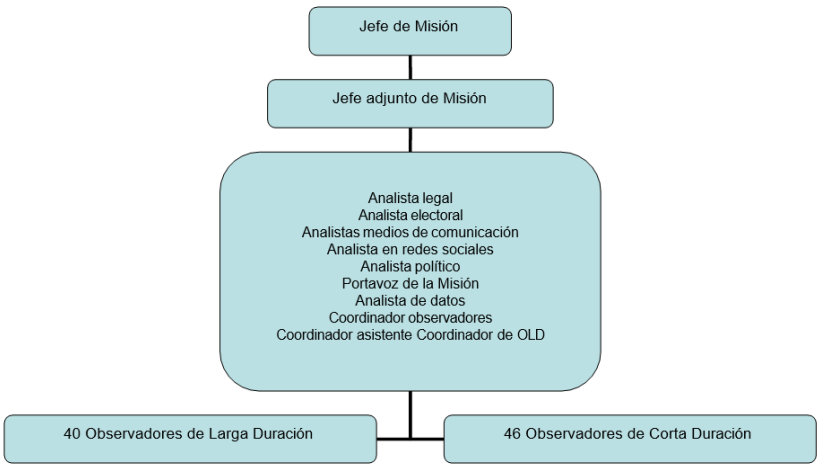
Se despliegan por un periodo aproximado de 10 días, en equipo de dos por todo el territorio. Observan el día de la votación y el recuento y el proceso de consolidación de los resultados.

4. Implementing Partner

La UE externalizó en 2008 las operaciones y servicios de logística y seguridad de las misiones de observación electoral en los denominados «Implementing Partner» (IP), empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Éstas han sido previamente acreditadas para desarrollar estas funciones por el Servicio para los Instrumentos de Política Exterior- Service for Foreign Policy Instruments (FPI) en un proceso de licitación pública que les permite presentar sus ofertas en cada convocatoria realizada por el FPI para el despliegue de una MOE.

Se encargan de proporcionar la logística y realizar las gestiones necesarias para el despliegue de una Misión como la elaboración de los contratos, la compra de los billetes para el traslado de los observadores, el pago de las dietas de éstos, la contratación de los intérpretes y conductores, el alquiler de los coches para el desplazamiento de los observadores en el terreno, la compra del material necesario para el desempeño de las funciones de los observadores, ordenadores, teléfonos, etc.

También asumen la responsabilidad de garantizar la seguridad de las Misiones. Tras el proceso de licitación pública celebrado en 2026, han sido acreditados por cuatro años cuatro consorcios liderados por las siguientes organizaciones/empresas acreditadas por el FPI como «Implementing Partner Service Provider»: Cowater, DT Global, NTU y GIZ.



11. Esquema. Misión de Observación Electoral para las elecciones legislativas en Colombia del 8 de marzo de 2026

Fuente: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las elecciones legislativas en Colombia del 8 de marzo de 2026



Foto 12. Elecciones presidenciales Bolivia 2025
Fuente: Imagen cedida

IX. CORE TEAM

1. ¿Qué funciones tiene el «core team»?

1. A. Análisis del marco legal

El experto legal analiza el marco legal para determinar en qué medida recoge en su cuerpo normativo y reglamentario las buenas prácticas para elecciones democráticas y garantiza los derechos y libertades consagrados en los instrumentos de derecho internacional para elecciones democráticas. También evaluará, con la ayuda de los informes de los observadores de larga duración desplegados sobre el terreno, en qué grado se aplica el marco legal de forma coherente e imparcial. El cuerpo legal debe garantizar el disfrute de los dere-

chos y libertades fundamentales y, permitir la celebración de elecciones libres, transparentes y competitivas.

1. B. Análisis del sistema de quejas y recursos

El experto legal analiza si la ley electoral proporciona a los contendientes la posibilidad de plantear recursos contra posibles violaciones de la ley electoral, si establece de forma clara el sistema de recursos aplicable y prevé unos plazos razonables que no priven a los contendientes de sus derechos electorales. También evalúa si la ley garantiza la independencia e imparcialidad de los organismos responsables de la resolución de los recursos, es decir la Administración Electoral y órganos judiciales. Hace un seguimiento de los recursos presentados durante y después de la campaña y evalúa si se resolvieron con independencia, imparcialidad y en los plazos previstos.

1. C. Análisis del sistema electoral

El analista electoral analizará el sistema electoral junto con el diseño de las circunscripciones y fórmula electoral, determinando si permite el pleno disfrute y ejercicio de los derechos electorales de los votantes y candidatos. También analizará la composición y actuación de la Administración Electoral, la calidad del censo, los procedimientos de votación, recuento y consolidación de los resultados y los recursos utilizados por los distintos candidatos/partidos en la campaña electoral.

1. D. Análisis del comportamiento de los medios de comunicación

Unos medios de comunicación libres e independientes constituyen un elemento esencial para la consecución de unas elecciones democráticas. Las Autoridades deben garantizar una libertad de información sin intimidación, obstáculos, ni censura. El experto en medios de comunicación estudiará en primer lugar si se garantiza la libertad de información, si el escenario mediático es plural, y si el electorado recibe una información suficiente y equilibrada para tomar una decisión informada.

En cuanto a los medios de comunicación estatales, dicho experto estudiará si las reglas que rigen el acceso de los contendientes a esos medios son equitativas y si se aplican correctamente. Evaluará, por lo tanto, si los can-

didatos y partidos tienen un acceso equitativo a los medios de comunicación estatales. Hará también un análisis estadístico de la cobertura de la campaña electoral por parte de esos medios, para evaluar si cumplen con su obligación de proporcionar una cobertura neutral e imparcial de la campaña electoral.

Para evaluar si los medios de comunicación estatales escritos, televisivos y radiofónicos proporcionan una información equilibrada y neutral sobre la campaña y los contendientes, el experto coordinará un equipo de profesionales locales que deberán determinar la cantidad de tiempo y espacio dedicado a cada candidato y partido. También evaluará con la ayuda de esos monitores si la cobertura de las campañas electorales de los candidatos ha sido positiva, neutral o negativa. Este análisis cualitativo y cuantitativo se llevará a cabo también para los medios de comunicación privados, ya que se pretende también evaluar el impacto de los medios de comunicación privados sobre la campaña electoral.

1. E. Análisis de las redes sociales

La democratización en el acceso a la información derivada de la revolución digital ha ciertamente proporcionado nuevas oportunidades para una mayor participación política de la ciudadanía, sin embargo, también ha venido acompañada de peligrosos fenómenos para la consolidación democrática que tienen el potencial, en el marco de procesos electorales, de distorsionar la formación de la voluntad del cuerpo electoral mediante la propagación de la desinformación y discursos del odio agudizados durante los mismos

El creciente uso de las redes sociales durante las campañas electorales por candidatos y electores se ha convertido en un factor relevante en el proceso de formación de la voluntad de los electores. Por ello, las MOE han incorporado esta nueva área de evaluación a cargo del analista de redes sociales.

Éste analizará, entre otros, mediante una metodología estandarizada de observación que ha venido desarrollándose en los últimos años, el comportamiento e impacto de las redes sociales en la formación de la voluntad del cuerpo electoral. A tal fin, prestará especial atención, entre otros, a la calidad de la información circulante en los medios sociales durante el proceso electoral, el uso de los medios sociales por parte de candidatos como plataformas de campaña electoral, así como al respeto de las normas internacionales para elecciones democráticas que deben regir tanto en los entornos tradicionales de

producción y divulgación de la información como en los entornos digitales, internet y redes sociales.

1. F. Análisis de la financiación de la campaña electoral

No hay duda de que las distintas modalidades y regulaciones de la financiación de la campaña y de los partidos políticos tienen un impacto directo en el grado de equidad de la competencia electoral. Las MOE han venido incorporando de forma más sistemática el análisis de la financiación política y de las campañas electorales, por su importancia como factor que puede socavar la equidad en la competencia electoral, distorsionar, por lo tanto, la formación de la voluntad del electorado, e hipotecar las futuras políticas públicas subordinándolas a intereses de carácter privado.

El analista evaluará el grado de transparencia y de equidad garantizados por la regulación del financiamiento de las campañas electorales y la financiación de los partidos políticos. También analizará la capacidad de las autoridades de asegurar una supervisión y fiscalización sistemática, imparcial y eficaz que garantice el disfrute de los derechos electorales de candidatos, partidos políticos y del cuerpo electoral.

1. G. Análisis de Datos

El analista de datos es el encargado de recopilar los datos que envían los observadores sobre la votación, escrutinio y agregación de resultados, para proporcionar al equipo dirigente un análisis estadístico de dichos datos. El analista de datos puede llevar a cabo un muestreo estadístico de resultados electorales preliminares o definitivos, de cara a determinar el grado de fiabilidad de dichos resultados y el grado de desviación de la muestra. Es, además, la persona encargada de ayudar al analista electoral en la preparación de los formularios de observación.

1. H. Informes de los observadores de larga duración

El «core team» recibe y analiza los informes semanales de los observadores de larga duración desplegados en el terreno que le permiten extraer conclusiones que incorpora a su propio análisis sobre el desarrollo del proceso electoral.

1. I. Declaración Preliminar

El Jefe de Misión, con la ayuda de su equipo, redacta la declaración preliminar sustentada en las observaciones de los observadores de larga y corta duración y derivada de sus propios análisis. Ésta se emite a más tardar dos días después de las elecciones, periodo de máxima atención mediática. La Declaración Preliminar proporciona un análisis y evaluación independiente del proceso electoral sobre la base de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales para elecciones democráticas y las buenas prácticas. Su evaluación del proceso electoral incluye los aspectos siguientes:

- Determinación del grado de adecuación del marco legal a las obligaciones internacionales y regionales respecto a elecciones democráticas.
- Composición, imparcialidad, neutralidad, y eficacia de la Administración Electoral.
- Libertad de campaña dada a partidos y candidatos.
- Uso de los Recursos Estatales (equidad del proceso electoral).
- Financiación de campaña (equidad del proceso electoral). Nivel y calidad de acceso de los contendientes a los medios de comunicación.
- Uso y comportamiento de redes sociales durante los procesos electorales.
- Carácter universal del sufragio.
- Calidad del censo electoral (inclusividad del proceso electoral).
- Condiciones de registro de partidos y candidatos (pluralismo político).
- Eficacia e imparcialidad del sistema y resoluciones de contenciosos electorales.
- Participación de la mujer, personas discapacitadas, jóvenes, y minorías en el proceso electoral (inclusividad del proceso electoral).

- Situación referida a protección y respeto de los derechos humanos.
- Transparencia en el desarrollo de la votación, recuento y consolidación de los resultados.
- Cualquier otro asunto relativo al carácter democrático de las elecciones.

La Declaración preliminar es el producto más visible y con mayor impacto mediático. Constituye un eficaz instrumento en manos de la misión para exponer ante la opinión pública internacional e interna, actores internacionales y organismos multilaterales la calidad democrática del proceso electoral observado.

1. J. Informe Final

El core team tiene también la responsabilidad de redactar el informe final que recogerá de forma muy detallada y exhaustiva las observaciones, análisis, conclusiones y recomendaciones de la Misión. El Jefe de Misión acudirá, acompañado del Jefe Adjunto de Misión, un mes y medio después de las elecciones a la capital del país anfitrión para presentar ante los medios de comunicación el informe final y hacer entrega de éste a las Autoridades Electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En consonancia con el objetivo primordial de la observación electoral, apoyar a los países en sus procesos democratizadores, el informe final está redactado con un enfoque constructivo, subrayando los elementos positivos del proceso electoral y mencionando las deficiencias que serán objeto de atención en el capítulo nuclear dedicado a las recomendaciones.

Tanto las declaraciones preliminares como los informes finales de las misiones de observación electoral de la OSCE, UE y OEA, pueden consultarse en las siguientes páginas web de la OSCE, la UE y la OEA respectivamente:

https://www.osce.org/odihr/elections
https://election-observation.europa.eu/eom-reports_en?prefLang=es
https://election-observation.europa.eu
https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=en



Foto 13. Elecciones presidenciales Ecuador 2025
Fuente: Imagen cedida

X. OBSERVADORES DE LARGA DURACIÓN

1. ¿Qué funciones tienen los observadores de larga duración (OLD)?

Los observadores de larga duración son los «ojos y los oídos de la Misión» y, por lo tanto, pieza fundamental de la misión de observación. Su principal función es la de observar, recogiendo información, e informar al «core team» sobre las conclusiones de sus observaciones. Son también responsables del despliegue de los observadores de corta duración (OCD), de proporcionarles información a través de un «briefing» sobre el desarrollo del proceso electoral en su región y comunicar al «core team», los resultados de las observaciones de los OCD sobre la votación y el recuento el día de las elecciones. Deben por lo tanto tener una gran capacidad analítica, ciertas habilidades logísticas, y habilidades sociales para entrevistarse con los actores del proceso electoral.

2. ¿Por cuánto tiempo se despliegan?

Se despliegan por un periodo que oscila entre un mes y medio a dos meses. Observan el proceso preelectoral, la campaña, la votación, el recuento, la agregación de resultados y el periodo postelectoral con el anuncio de los resultados, y el seguimiento de los recursos electorales y su resolución.

Durante los tres primeros días de su estancia en la capital, los miembros del «core team» les proporcionarán información valiosa sobre:

- El marco legal que regula las elecciones, el sistema electoral, la estructura y composición de la Administración Electoral, el proceso de registro, el sistema de votación.
- La situación política del país.
- Elementos claves del proceso electoral a los que los OLD deberán prestar atención por suscitar la preocupación de los interlocutores electorales y del «core team».
- Cuestiones pertinentes relativas a la seguridad.
- Cuestiones logísticas, financieras.
- Cuestiones relativas al envío de los Informes, sistema de envío utilizado y periodicidad de los mismos.

3. ¿Cómo se despliegan?

Se despliegan en equipos de dos personas por cuestiones de seguridad, pero también por conveniencia metodológica, ya que «cuatro ojos» ven más que «dos ojos».

Las conclusiones de la observación del equipo son el resultado de la interacción de los análisis de dos personas, y el contraste de sus perspectivas que pueden complementarse o diferir. Ello aporta lógicamente una mayor riqueza a la información transmitida al «core team».

Se busca un despliegue que cubra la mayor parte de la geografía nacional o, por lo menos, las zonas más representativas a nivel político y demográfico.

El despliegue de los OLD debe asegurar un alcance lo más extenso posible, siempre teniendo en cuenta la existencia de zonas prioritarias por su peso político o demográfico.

4. ¿Cómo observan?

A. Mantienen entrevistas con los partidos, candidatos, la Administración Electoral, las Autoridades Locales, organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones de observadores locales, de derechos humanos, etc.), votantes y cualquier otra organización u organismo que tengan alguna implicación o impacto en el proceso electoral.

B. Asisten a los mítines de campaña de los partidos y candidatos.

C. Asisten a las reuniones que mantiene la Administración Electoral con los actores electorales y políticos, en caso de existir, y cuando las sesiones son públicas.

D. Asisten a los seminarios de formación de los miembros de los colegios electorales.

5. ¿Cómo informan?

Los observadores deberán realizar un informe semanal que enviarán al Coordinador de los OLD para el «core team» en el que proporcionarán información lo más precisa y exhaustiva posible sobre los aspectos del proceso electoral a observar, y sobre cualquier asunto de especial interés para el «core team». Aparte de esos informes semanales, podrán si se producen hechos graves o incidentes reseñables, (graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales de los candidatos o votantes, graves episodios de violencia, etc.), mandar informes diarios, llamados «flash report» o «incident report».

Los observadores deberán asegurarse de que sus observaciones son precisas y exhaustivas, y sus conclusiones deben basarse sobre un análisis impar-

cial y objetivo de sus observaciones y sobre hechos comprobados. Deberán en todo momento, distinguir claramente entre hechos observados directamente y afirmaciones, o denuncias realizadas por los interlocutores electorales a los que se pedirá que las fundamenten en la medida de lo posible.

Aunque no constituyan hechos directamente observados por los OLD, las alegaciones no contrastadas (por ejemplo, un partido de la oposición alega que el partido gobernante está comprando votos mediante la entrega de sacos de arroz o dinero a votantes, o que se está practicando actos de violencia contra partidarios y candidatos de la oposición) pueden figurar en los informes de los OLD como tales, ya que constituyen elementos útiles para el análisis del proceso electoral. De hecho, contribuyen a reflejar el clima político predominante y constituyen, por otra parte, acusaciones susceptibles de ser comprobadas.

6. ¿Qué aspectos del proceso electoral observan?

6. A. El contexto y entorno político

El observador de larga duración analizará el contexto político de su área de responsabilidad, y evaluará si el entorno político permite una competición electoral abierta y plural y una votación libre. Con este fin analizará si se respetan los derechos políticos y civiles de votantes y candidatos.

Evaluará si el clima político es pacífico, o por el contrario se caracteriza por la violencia e intimidación dirigidas a los actores del proceso electoral, y por profundas fracturas políticas y honda desconfianza entre los actores políticos. En este último caso podrá anticipar la existencia de problemas a la hora de aceptar los resultados por parte de algunos actores políticos.

Estudiará los principales rasgos del sistema de partidos predominante en la región (si se trata de partidos de base ideológica, fuertemente estructurados y disciplinados o partidos débiles, personalistas, y de corte clientelar etc.), también analizará las principales cuestiones planteadas en los programas de cada partido de su región.

6. B. La Administración Electoral

El observador de larga duración evaluará la actuación de la Administración Electoral en términos de su independencia, imparcialidad, transparencia

y eficacia. La administración electoral es el órgano encargado de administrar, gestionar y llevar a cabo las elecciones. Es, por lo tanto, un órgano clave del proceso electoral.

6. B. a. Independencia de la Administración Electoral

La administración electoral puede estructurarse como un órgano compuesto por:

a. miembros profesionales e independientes procedentes de la judicatura, otros organismos y la sociedad civil, o

b. una representación equilibrada de partidos políticos.

En ambos casos, la administración electoral deberá aplicar correctamente la legislación electoral y los reglamentos, y llevar a cabo sus funciones sin interferencia del gobierno, ni de cualquier actor electoral.

La independencia de la Administración Electoral se ve reforzada, por una parte, con el establecimiento de un órgano permanente, o en su defecto la creación de un comité ejecutivo permanente. En ausencia de los dos supuestos anteriores se deberá al menos garantizar un mandato fijo a sus miembros. Por otra parte, dotar a la administración electoral de su propio presupuesto le permitirá ser más impermeable a las posibles interferencias por parte del gobierno y partidos políticos.

El observador de larga duración deberá evaluar si la administración electoral es independiente en su actuación.

6. B. b. Imparcialidad de la Administración Electoral

La Administración Electoral debe actuar de forma imparcial sin favorecer a ningún partido ni candidato.

6. B. c. Transparencia de la Administración Electoral

La Administración Electoral debe actuar de forma transparente.

Sus reuniones deberán ser abiertas, y si así no fuera el caso, deberá al menos dar publicidad a sus decisiones en el menor tiempo posible.

Deberá también proporcionar a todos los actores electorales información vital relativa al proceso electoral con gran impacto sobre la transparencia del mismo, como el censo, número de papeletas y tarjetas de votación emitidas y distribuidas, sistema de reclutamiento de los miembros de las mesas electorales, etc.

6. B. d. Eficacia de la Administración Electoral

Como órgano responsable de la gestión y conducción de las elecciones, la Administración Electoral deberá cumplir con eficacia sus funciones. El observador evaluará la viabilidad de los planes de la Administración Electoral relativos al número previsto de colegios electorales, de miembros de las mesas electorales, de urnas y cabinas de votación, etc. La Administración Electoral deberá también planificar con eficacia la distribución del material electoral, y la formación de los miembros de las mesas electorales. El observador deberá en la medida de lo posible asistir a algunas de estas sesiones de formación.

6. C. El Censo Electoral

El proceso de registro constituye una fase esencial del proceso electoral, ya que un censo defectuoso puede desvirtuar los resultados electorales. Por el contrario, un censo fiable y lo más inclusivo posible constituye un elemento importante para reforzar la confianza del electorado en el proceso electoral. Por ello será objeto de una especial atención por parte de la Misión de Observación Electoral.

El observador deberá evaluar el grado de fiabilidad (niveles de incorrección), transparencia y el carácter inclusivo del censo electoral. Éste debe permitir el cumplimiento del principio relativo al carácter universal del sufragio, por lo tanto, debe ser lo más inclusivo posible.

El proceso de registro no es observado directamente por el observador, ya que en caso de registro de tipo activo en el que el elector acude a los centros de registro a registrarse, éste se produce 4 o 5 meses antes de las elecciones. Sin embargo, el observador podrá evaluar el nivel de fiabilidad, el carácter inclusivo, del censo y el grado de confianza que genera, a través de las entrevis-

tas mantenidas con todos los actores del proceso electoral, partidos políticos, ciudadanos, electores, organizaciones de derechos humanos, de observación local y la Administración Electoral y local.

El observador deberá estar atento a las múltiples formas de exclusión del voto mediante el proceso censal. En efecto, mediante el proceso de registro se puede excluir deliberadamente del censo, y por lo tanto del proceso electoral, a importantes segmentos incómodos de la población, como minorías o bastiones de la oposición. Hay muchas formas de privar de su derecho al voto a estos segmentos de la población:

1. En primer lugar, a través de la elaboración de un marco legal restrictivo en el que se establecen restricciones injustificadas para el ejercicio del derecho al voto, como las restricciones por razón de raza, género, religión, origen étnico, ideología, dominio de una lengua, nivel de alfabetización, o capacidad económica. El observador prestará especial atención a las condiciones establecidas por la ley para la adquisición de la ciudadanía. Éstas en algunos casos se establecen para excluir del derecho al voto a determinados segmentos de la población.

2. Existencia de altos niveles de errores en el censo.

3. Inexistencia o ineficacia de métodos habilitados para corregir los errores en el censo.

— Por vías más sutiles:

- Por ejemplo, a través de una distribución mal intencionada de los centros de registro que dificulta o simplemente imposibilita, el acceso de determinados segmentos de la población a éstos. En contextos africanos caracterizados por medios de comunicación y de transporte muy precarios, ubicar los centros de registro a grandes distancias de determinados núcleos poblacionales, constituye un método eficaz de excluir minorías o población opositora geográficamente concentrada.

- A través de una insuficiente dotación de material esencial de los centros de registros, que imposibilita el registro de la población que acude a ser registrada.

- Falta deliberada de información respecto al proceso de registro.

6. D. Registro de partidos y candidatos con impacto directo sobre el grado de pluralismo

El principio de universalidad que sustenta el derecho de voto se aplica también al derecho a ser candidato, por lo tanto, el observador deberá:

1. Evaluar si los requisitos exigidos para el registro de partidos y candidatos son injustificadamente restrictivos y destinados a eliminar de la competición electoral a determinados partidos y candidatos. Aparte de las restricciones discriminatorias relativas a raza, género, ideología, afiliaciones políticas pasadas, religión u origen étnico, los requisitos siguientes son igualmente discriminatorios:

— Exigencia de depositar cantidades excesivamente elevadas de dinero a fondo perdido, o sólo parcialmente reembolsable para poder concurrir a las elecciones. Este requisito discrimina a los candidatos independientes, y a los partidos pequeños con pocos recursos económicos.

— Exigencia de contar con oficinas de representación en todas las regiones del país. Este requisito impide la presencia en las elecciones de partidos de base regional o étnico, y partidos representantes de minorías.

— Exigencia de presentar un número excesivamente alto de firmas de apoyo para presentarse como partido o candidato en las elecciones. Este requisito reduce las posibilidades de concurrir a las elecciones a partidos pequeños o de reciente creación, y a candidatos independientes. La exigencia de presentar un elevado número de firmas repartidas por igual por todo el territorio nacional es aún más restrictiva.

— Exigencia de superar un examen lingüístico sobre el idioma nacional excesivamente difícil. Este requisito puede discriminar a los partidos y candidatos representantes de minorías.

2. Evaluar si los requisitos establecidos por la ley se aplican de forma imparcial y no discriminatoria.

6. E. Campaña Electoral

A. Los observadores deberán evaluar si los partidos y candidatos pueden hacer campaña libremente sin obstáculos de ninguna clase. Para ello deberán:

1. Analizar si el marco legal garantiza el disfrute de los derechos y libertades fundamentales como, libertad de expresión, asociación y movimiento. Cualquier restricción de estas libertades afecta directamente la libertad de campaña.

2. Evaluar si el entorno permite a los partidos y candidatos llevar a cabo su campaña libre de violencia, intimidación y hostigamiento.

B. Los observadores deberán también evaluar si se garantiza una campaña electoral equitativa, en la que ningún partido o candidato se vea favorecido por el mal uso de los recursos estatales o locales, y en la que no se produzcan interferencias indebidas de las autoridades locales, regionales o estatales, en beneficio de determinados candidatos. Para ello deberán:

1. Analizar si el marco legal garantiza una campaña equitativa para todos los partidos y candidatos, y prohíbe eficazmente las interferencias indebidas de las autoridades locales, estatales o regionales.

2. Evaluar, en caso de que efectivamente se den dichas garantías legales, si se cumple correctamente la legislación, de forma imparcial, y no discriminatoria.

El observador deberá prestar atención entre otros elementos al uso indebido de vehículos estatales, u otros recursos materiales y humanos a favor de los candidatos gubernamentales, a la denegación injustificada por parte de las autoridades locales o Administración Electoral del uso de espacios públicos

para la celebración de mítines de los candidatos y partidos de la oposición. Si se autoriza el uso de espacios públicos, deberán estar disponibles para todos los partidos y candidatos sobre la misma base.

La ley deberá establecer claras disposiciones acerca de si los funcionarios y empleados públicos pueden implicarse en la campaña electoral. En caso de que lo permitiese, estos no deberán participar en la campaña electoral ostentando su función pública, ya que tiene un efecto perverso sobre el proceso electoral especialmente en sistemas clientelares.

La legislación sobre financiación de campaña deberá ser clara y aplicarse por igual a todos los partidos y candidatos.

6. F. Campañas de educación al votante

Los observadores deberán evaluar la dimensión y eficacia de las campañas de educación al votante, así como las campañas de educación cívica, esenciales en contextos de elevado analfabetismo.

Las campañas de educación al votante están destinadas a informar al votante sobre los requisitos y procedimientos para ser registrado como votante (cómo, dónde registrarse para votar y plazos de verificación). También informarán sobre cómo y dónde votar el día de las elecciones.

La Administración Estatal es la principal responsable de garantizar que el votante reciba a tiempo una información imparcial y objetiva.



Foto 14. Elecciones presidenciales Liberia 2023
Fuente: imagen cedida

XI. OBSERVADORES DE CORTA DURACIÓN

1. Salida de los observadores de corta duración y llegada al país anfitrión

Una vez que los OCD hayan sido seleccionados por el organismo competente, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación podrá convocar, en su caso, una reunión en la cual el representante de la Subdirección Geográfica correspondiente del Ministerio proporcionará a los observadores información sobre el país de carácter general, político y electoral.

A su llegada a la capital del país, en el que se celebran las elecciones, y donde permanecerán unos dos días, asistirán a varias sesiones informativas organizadas por los distintos expertos del «core team». Esto les permitirá familiarizarse con la situación política, el marco legal, el sistema electoral, los procedimientos seguidos en la votación y recuento, y los problemas que puedan aquejar al proceso electoral como; censo defectuoso, violencia latente, una Administración Electoral que goza de poca credibilidad y confianza, un

ineficaz sistema de recursos, una insuficiente preparación de los miembros de la mesa, etc.

Se les comunicará el plan de despliegue: regiones a las que se les envía y nombre del compañero con el que harán equipo.

Se les presentará, asimismo, al conductor y al intérprete que acompañaran al equipo durante su periodo de trabajo.

2. ¿Qué funciones desarrollan los OCD?

Su principal cometido es el de observar el día de la votación, recuento y el proceso de agregación. Transmitirán el resultado de sus observaciones mediante varios formularios.

3. Cuestiones relevantes para la observación electoral de corta duración

3. A. Formularios

Los formularios son la herramienta principal de trabajo de los OCD ya que recogen los elementos a observar. la UE estandarizó a finales de 2011 los formularios, que hasta entonces variaban según las particularidades de los procesos electorales observados. Estos nuevos formularios utilizados por primera vez en las MOE de 2012 se estructuran alrededor de una matriz basada en los estándares internacionales. Dichos estándares resultan muy útiles para poder realizar un análisis comparativo en el tiempo entre distintas elecciones y hacer un análisis de la votación, recuento y consolidación de los resultados desde la perspectiva de los estándares internacionales. Sin embargo, ha surgido la necesidad de adaptar ligeramente dichos formularios para permitir incluir algunas peculiaridades de cada proceso electoral observado. Constituyen la base sobre la que la misión hará el análisis cuantitativo del desarrollo de la votación, el recuento y la consolidación de los resultados. Servirán también para la valoración posterior que se hará del proceso electoral en su conjunto.

Los observadores cumplimentarán cuatro formularios durante la jornada electoral, un formulario de apertura, de votación, de cierre y recuento y de agregación.

3. B. Metodología del despliegue

Se despliegan por un periodo de aproximadamente 10 días en equipos de dos por todo el territorio nacional, llegando a su área de responsabilidad unos tres días antes de las elecciones.

Su despliegue por toda la geografía nacional permitirá al «core team» disponer de una fotografía casi instantánea del desarrollo de la votación, recuento y agregación de los resultados.

Por otra parte, la presencia masiva de observadores distribuidos por todo el territorio permitirá reforzar la transparencia del proceso electoral, y por ende la confianza del electorado en el mismo, lo cual contribuirá a aumentar la participación en las urnas.

El factor visibilidad constituye un aspecto importante de la metodología de la observación electoral, ya que tiene obvios efectos disuasorios sobre prácticas irregulares, y constituye a la vez una clara señal de apoyo a la sociedad en su esfuerzo por conquistar su derecho a la participación política.

3. C. Capacidad de penetración de la observación de corta duración

La eficacia o capacidad de penetración de la observación electoral de corta duración dependerá de la capacidad de los observadores de entender la realidad, y contexto socio-político en el que se desarrolla el proceso electoral y que lo condiciona.

Deberán, por lo tanto, captar la importancia de fenómenos que tienen incidencia directa sobre la integridad del proceso. Deberán, por ejemplo, entender que la presencia sistemática de autoridades locales, o personas identificadas con el poder dominante a las puertas de los colegios tiene un efecto claramente intimidatorio en un contexto cultural donde sigue viva la memoria histórica de un sistema totalitario y de control social rígido. Si no se percibe

el impacto de este entorno intimidatorio, su observación de los aspectos meramente técnicos puede llevarles a conclusiones erróneas.

La observación de corta duración no se reduce a una fría y automática recogida de datos técnicos, de ahí su complejidad.

4. Actividades de los OCD a su llegada al terreno

4. A. Sesión informativa por parte de los observadores de larga duración

A su llegada al terreno los observadores de larga duración les informarán sobre la realidad socio-política, y sobre el desarrollo del proceso electoral en la región.

Se les informará sobre la existencia, en su caso, de problemas relativos al proceso como: compra de votos, falta de independencia e imparcialidad de la Administración Electoral, mesas electorales sólo aparentemente pluripartidistas, prácticas intimidatorias contra votantes y candidatos, registro de votantes defectuoso, voto múltiple, votación de menores, etc.

Esta información les será muy útil para centrar su atención en aquellos aspectos susceptibles de comprometer la integridad de la votación y el recuento.

4. B. Familiarización con el clima político del área de responsabilidad

Los observadores de corta duración llegan a su área de responsabilidad unos tres días antes de la elección. Durante estos tres días, realizarán una serie de actividades que les permitirá familiarizarse con el clima político, y problemas propios de su área de responsabilidad.

Si así lo estiman oportuno los OLD les pedirán que asistan al cierre de campaña de los distintos partidos en liza, ya que constituye un buen medio para valorar si existe un clima abierto y de libre discusión entre el electorado, o si por el contrario prevalece un clima de miedo y de reserva. A este fin, podrán preguntar a los electores asistentes si han tenido dificultades de cualquier

tipo para acudir al cierre de campaña y observarán el comportamiento de las fuerzas de seguridad, ya que una excesiva presencia puede ser indicativa de una voluntad y estrategia intimidatorias. Estarán atentos a los comentarios que los asistentes hagan durante el acto.

El recorrido por su área de responsabilidad les permitirá también familiarizarse con el paisaje electoral, y valorar el clima político imperante en la zona.

Estarán atentos a todo tipo de signos externos, como la cantidad y el signo político de las pancartas de campaña visibles en espacios públicos o privados; como portales de casa, elementos útiles para valorar el clima político. Por ejemplo, la existencia de pancartas y posters de partidos de la oposición colgados ante portales de casas privadas constituye una clara manifestación del libre ejercicio a la disensión política.

4. C. Entrevistas con los actores electorales. Visibilidad

En un contexto de fragilidad institucional donde la Misión ha detectado importantes problemas que afectan al proceso electoral, deberán realizar una visita a las autoridades locales, a la Administración Electoral correspondiente y a los partidos políticos, no sólo por cortesía, sino para dar mayor visibilidad posible a la Misión, ya que, esta visibilidad tiene un efecto disuasorio sobre posibles comportamientos y prácticas irregulares.

Estas visitas también servirán para obtener información significativa sobre el desarrollo del proceso electoral, posibles problemas el día de la votación, (intimidación, violencia, problemas con el censo, votación de menores, fraudulenta distribución de tarjetas de votación, centro electoral problemático), nivel de preparativos de las elecciones y grado de confianza en el proceso electoral por parte de los actores políticos.

4. D. Localización y determinación de la zona a observar

El día anterior a las elecciones, los observadores electorales de corta duración, desplegados en equipo de dos, identificarán los colegios electorales que visitarán el día de las elecciones estableciendo una ruta. Para esto contarán con el mapa y las direcciones que les hayan proporcionado el equipo de OLD. Éstos les darán indicaciones generales de la zona a cubrir, o podrán

señalarles colegios, o áreas concretas donde sospechen que puedan producirse problemas.

Se trata de obtener una muestra representativa, y por ello, se procurará mantener un equilibrio entre zonas urbanas y zonas rurales. Es importante no descuidar las zonas rurales ya que, aunque acogen una menor concentración de población, es allí donde se suelen producir las irregularidades más graves por constituir un entorno más vulnerable a la presión e intimidación de los líderes tradicionales y locales, y por ser, así pues, más propenso a un voto controlado, y de más difícil acceso a la observación electoral.

Deberán seleccionar el colegio electoral de apertura y de cierre. Si se ha detectado la presencia sobre el terreno de otras organizaciones de observación creíbles, se intentará coordinar con ellas la apertura y el cierre para evitar duplicidades.

Este mismo día suele producirse la distribución y recepción del material electoral en los colegios electorales, lo que les permitirá entrevistarse con miembros de la mesa encargados de la recepción, y conocer el desarrollo de los preparativos y posibles problemas como la falta de material.

5. Premisas para la observación de la votación y el recuento

A. Deberán hacer uso del sentido común y de las informaciones previamente recibidas sobre los condicionamientos socio-políticos-culturales, y el desarrollo del proceso electoral para discernir entre simples deficiencias técnicas, debidas esencialmente a la falta de experiencia de miembros de la mesa y votantes, sin impacto sobre los resultados, y las irregularidades graves que desvirtúan los resultados y comprometen la integridad del proceso electoral; como por ejemplo, dejar votar a personas sin derecho a voto, no dejar votar a electores inscritos en el censo, permitir la votación múltiple, no garantizar el secreto del voto en un entorno marcadamente intimidatorio.

B. Nunca deberán hablar con la prensa para valorar el proceso, ya que sólo disponen de una visión parcial del mismo, y prejuzgan de este modo la valoración final del «core team» (véase el Código de Conducta).

C. En contextos de fragilidad democrática, marco habitual de la observación electoral, el proceso de apertura, votación, recuento y agregación de los resultados se halla protegido por toda una serie de salvaguardias que pretenden garantizar la limpieza del proceso electoral.

El observador deberá estar por lo tanto muy atento a estas salvaguardias:

— sellado de la urna,
— contabilización de las papeletas recibidas,
— autentificación de las papeletas con un sello o firma de un miembro de la mesa antes de entregarla al votante,
— firma del censo por el votante,
— uso obligatorio de la cabina de votación,
— uso de la tinta indeleble.

Éstas son salvaguardias que pretenden evitar graves irregularidades como relleno de urnas, voto múltiple, manipulación de los resultados y violación del secreto del voto en contextos marcadamente intimidatorios.

6. Apertura de los colegios

Los observadores llegarán al primer colegio una hora antes de la apertura, para observar los preparativos para la apertura de la votación, y constitución de la mesa. Tendrán que cumplimentar un formulario de apertura.

A. En primer lugar, deberán observar si la mesa se ha constituido de acuerdo con los procedimientos previstos por la ley, relativos a la acreditación de los miembros de la mesa y al quórum necesario para la constitución de la misma.

B. En esta fase, los miembros de la mesa, debidamente acreditados, deberán contar el número de papeletas, y anotarlas en el acta de apertura, operación necesaria para la posterior conciliación entre votos emitidos y papeletas recibidas.

C. El observador deberá anotar el número de papeletas recibidas para que así la misión pueda rastrear cualquier discrepancia entre el número de papeletas recibidas, y el número de votos emitidos.

D. Las papeletas recibidas deben superar sólo ligeramente el número de votantes inscritos para evitar cualquier riesgo de relleno de urnas, «Ballot stuffing». Una discrepancia considerable entre el número de votantes inscritos y las papeletas recibidas, puede ser indicativa de una estrategia fraudulenta.

E. El sellado de la urna constituye un momento importante de los preparativos para la apertura. El observador deberá estar atento a que el Presidente de la mesa enseñe la urna a todos los presentes antes de sellarla.

Se sella la urna con uno o varios sellos de plásticos, cuyo número de serie es anotado por observadores y representantes de partidos. Esto les permitirá comprobar al cierre que no ha habido manipulación de la urna. Es por lo tanto importante observar si se cumplen estos procedimientos, y no se obstaculiza por parte de los miembros de la mesa la anotación del número de sello.

F. La presencia de observadores domésticos y representantes, constituye una garantía de la transparencia del proceso, por lo tanto, constituye un elemento esencial a observar.

G. La falta de material sensible, urna, papeletas, censo y tinta indeleble, puede privar del derecho al voto a numerosos votantes, o comprometer la transparencia del proceso, por lo que deberá ser anotado por los OCD. Puede responder a una deficiencia técnica, o a una estrategia deliberada.

H. Los observadores deberán anotar la hora de apertura. Si, por ejemplo, los colegios electorales abren con dos o tres horas de retraso con respecto a la hora prevista, sin que por ello se aplace la hora de cierre en la misma proporción. De esta forma numerosos electores pueden verse privados de su derecho a votar.

7. Observación múltiple de colegios electorales

Los Observadores de corta duración visitarán tras la apertura, un promedio de entre 10 y 15 colegios electorales. Permanecerán un promedio de 30 minutos o más si lo estiman necesario, en el caso de que se estén produciendo problemas.

7. A. Metodología

- Se presentarán a los miembros de la mesa.

- Sin obstaculizar el desarrollo de la votación, solicitarán al presidente de la mesa algunos datos como número de votantes registrados, votos emitidos, número de votantes no encontrados en el censo, número de papeletas, etc.

- Anotarán cualquier irregularidad o deficiencia, y con una actitud constructiva podrán llamar la atención de los miembros de la mesa sobre esta irregularidad o deficiencia, de forma educada, sin imposiciones y sin obstaculizar el proceso de votación.

- Se acercarán a los representantes de los partidos y observadores locales, para obtener su impresión sobre el desarrollo de la votación en colegio electoral.

- Anotarán cualquier reclamación o denuncia sobre irregularidades que le presenten los observadores locales, representantes de partidos o los votantes. Si pueden intentarán contrastarla. Por ejemplo, si algún representante les informa que en un determinado colegio se está intimidando, o menores están votando, procurarán acudir al colegio electoral en cuestión para contrastar la información, pero también para producir un efecto disuasorio, siempre y cuando las consideraciones sobre la seguridad lo permitan.

- Podrán hablar con los votantes para evaluar su confianza en el proceso electoral, preguntarles si creen que su voto fue secreto cuando no se dieron las condiciones para asegurar un voto secreto

- Podrán valorar la eficacia de las campañas de educación al votante, preguntándoles si estaban familiarizados con los procedimientos de la votación, y si recibieron suficiente información para decidir su opción.

Si el proceso de registro de los votantes ha sido cuestionado por los interlocutores, su grado de inclusión será objeto de especial atención el día de la votación.

7. B. Entorno

El primer elemento que deben observar los observadores de corta duración es el entorno en el que se produce la votación. Deberán detectar cualquier actividad intimidatoria dirigida hacia los votantes en las inmediaciones de los recintos electorales.

No es fácil ya que muchas veces la intimidación se ejerce de forma indirecta, y es difícilmente perceptible por el observador.

— La presencia de autoridades locales, o líderes tradicionales en el recinto electoral, puede constituir una forma de intimidación en un entorno rural, donde esas autoridades ejercen una importante influencia.

— Los OCD deberán prestar especial atención a la presencia y comportamiento de las fuerzas de seguridad. Una presencia excesiva de fuerzas de seguridad también puede producir un efecto intimidatorio, sobre todo si se da en un contexto de post conflicto en zonas de ex rebeldes.

— Los observadores prestarán atención a la presencia o ausencia de material de campaña, o si se está desarrollando alguna actividad de campaña en violación de la normativa electoral.

7. C. Observación dentro del colegio electoral

7. C. a. ¿Qué observar?

Los observadores deberán evaluar si se respetan los procedimientos electorales.

Los aspectos importantes que deben ser observados son los siguientes:

— Si se detecta la presencia de personas no autorizadas dentro del recinto electoral, autoridades locales, líderes tradicionales, etc. Éstas tienen capacidad de ejercer cierta intimidación sobre los votantes, sobretodo

en sociedades de tipo comunitario o con un pasado de control social y político rígido.

— Si se identifica correctamente a los votantes con la documentación adecuada, DNI o tarjeta de votación, o cualquier otro documento previsto por la ley.

— Si se verifica que el dedo no tiene tinta antes de dejarle votar.

— Si se deja votar sólo a los que figuran en el censo.

— Si se detecta si muchas personas no han podido votar por no estar en el censo. Si no se observa directamente, se preguntará al presidente de la mesa sobre el número de personas que no pudieron votar por no encontrarse en el censo. Este elemento se incluye en el cuestionario para evaluar la dimensión de las posibles deficiencias del registro, y su impacto en el proceso electoral. Se puede comprometer la integridad del proceso, excluyendo del censo segmentos de la población.

— Si se observan casos de suplantación, es decir si personas registradas no han podido votar porque ya otros habían votado en su lugar.

— Si se produce un uso fraudulento de tarjetas de votación.

— Si existen indicios de voto múltiple. La posibilidad de registrarse en una lista adicional el día de la votación junto al no uso de la tinta indeleble puede facilitar el voto múltiple.

— Si se garantiza y respeta el secreto del voto mediante la correcta colocación, y uso de las cabinas de votación. En un contexto intimidatorio, o en un contexto de gran pobreza en el que la práctica de la compra del voto está muy extendida, garantizar el secreto del voto constituye una salvaguardia importante.

— Si los miembros de la mesa actúan de forma imparcial, neutral y profesional sin influir en el votante.

— Si la composición multipartidista de las mesas electorales es real o falaz.

— Si se asiste correctamente a las personas que necesitan asistencia, analfabetos, personas con discapacidad, etc.

— Si se observa voto familiar. El derecho al sufragio prescribe un voto en secreto y en persona. Este tipo de voto suele comprometer el derecho al voto de las mujeres.

— Si las papeletas son firmadas o selladas antes de entregarlas. Se debe cumplir con ese procedimiento para evitar el uso fraudulento de papeletas para rellenar urnas.

— Si los votantes firman el registro tras votar. Este procedimiento constituye una salvaguardia contra el voto múltiple.

— Si se aplica la tinta indeleble, garantía contra el voto múltiple.

— Si observadores locales y representantes de partido están presentes en los colegios electorales. Su presencia constituye una garantía para la transparencia del proceso. La posible presencia de observadores electorales locales y representantes falsos de partidos políticos, responde a la voluntad de mantener ante los votantes y la Comunidad Internacional la falacia de un control plural del proceso electoral.

— Si se producen actos intimidatorios o de violencia, contra los votantes o personal electoral, tanto en las inmediaciones de los centros electorales como dentro de los colegios electorales.

— Si existen «colegios electorales fantasmas». Son Colegios electorales registrados oficialmente como tales, en los que ninguna votación tiene lugar, pero para los cuales se publican resultados.

Se deberá evaluar el nivel de entendimiento de los procedimientos, por parte de los votantes en contextos de alta tasa de analfabetismo, al igual que la preparación de los miembros de la mesa para acometer sus funciones.

En caso de que la ley electoral contemple la constitución de «closed polling stations», los observadores deberán visitar estos colegios electorales especiales. Son universidades, prisiones, hospitales o cuarteles convertidos en lugar de votación, exclusivamente para los trabajadores de estas instituciones.

Estos colegios especiales constituyen un entorno propicio a la intimidación, por la dependencia orgánica y económica de sus trabajadores/votantes, lo que compromete la libertad de voto.

7. D. ¿Cómo valorar el proceso de votación?

La observación de corta duración no debe reducirse a una simple y fría recogida de datos técnicos. El observador debe tener en cuenta la realidad del país, condiciones materiales y factores culturales, para evaluar en su conjunto el proceso de votación y recuento. Las votaciones tienen lugar algunas veces en condiciones materiales muy precarias. Si las deficiencias observadas no comprometen el principio de votación libre, la valoración general podrá ser relativamente positiva.

8. Cierre y recuento

8. A. ¿Qué hay que observar en el cierre?

Los observadores deben valorar:

— Si el cierre se realiza de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.

— Si se deja votar a los votantes que están en la cola a la hora del cierre de la votación.

— Si se procede a contar el número de papeletas entregadas, dañadas y no usadas, y se refleja correctamente en las actas estas operaciones, imprescindibles para las posteriores operaciones de conciliación que avalan la integridad del proceso.

— Si se conservan las papeletas no usadas y dañadas en sobres previstos a tal efecto, para evitar un uso fraudulento de estas papeletas.

8. B. ¿Qué hay que observar en el recuento?

En situaciones de fragilidad institucional, puede producirse todo tipo de manipulaciones y falsificaciones en esta fase. Los observadores evaluarán la

transparencia del recuento y el cumplimiento de los procedimientos. En concreto observarán:

— Si el sello de la urna es el mismo que fue anotado por la mañana por observadores y representantes de los partidos, lo que certifica que la urna no ha sido manipulada.

— Si se permite la presencia de observadores electorales y representantes de los partidos y candidatos independientes.

— Si se les permite colocarse a una distancia adecuada para presenciar, sin dificultades, el proceso de recuento en su integridad. Si se muestra de forma visible a todos los presentes las papeletas.

— Si se invalida de forma arbitraria, afectando sistemáticamente a algún partido en concreto. El abanico de votos inválidos considerado normal se sitúa entre un 1% y 5%, incluso en contextos de elevado analfabetismo.

— Si se guardan los votos inválidos para una posible revisión posterior.

— Si no hubo discrepancias significativas en las operaciones de conciliación; número de votos emitidos, número de papeletas recibidas y número de votantes registrados.

— Si se entrega una copia del acta de los resultados a representantes de partidos y observadores, como medida de garantía contra la posterior manipulación de resultados.

— Si se expone el acta de los resultados a la puerta del colegio electoral. Esta medida constituye una importante salvaguardia que garantiza la transparencia del proceso de recuento, al proporcionar información vital a partidos y votantes para verificar los resultados, y por lo tanto permitir la detección de posteriores manipulaciones y documentar los contenciosos electorales.

Algunas veces se decide no realizar el recuento en el colegio sino a un nivel superior, en el que se mezclan las papeletas de varios colegios electorales, para dar garantía al electorado de comunidades pequeñas de que su voto no podrá ser rastreado, y de que por lo tanto no podrán ser objeto de ningún tipo

de represalias. En sociedades con una memoria viva de un reciente pasado totalitario, esta medida infunde confianza en el electorado.

9. Agregación de los resultados

Tras el recuento, los observadores deberán acompañar al presidente de la mesa del colegio electoral con las urnas, hasta las instituciones encargadas de la recogida y agregación de los resultados a nivel regional. Deben observar el proceso de agregación en su integridad, y evaluar su transparencia, y si se desarrolla conforme a la normativa electoral. Deberán estar preparados para trabajar hasta altas horas de la madrugada.

Existe en esta fase un alto riesgo de manipulación y falsificación de los resultados. Pueden detectarse a este nivel importantes discrepancias entre los resultados publicados a nivel de los colegios electorales, y los resultados anunciados en la fase de agregación para estos mismos colegios electorales.

10. Transmisión de los resultados de la observación

Los observadores de corta duración deberán durante el día de la votación transmitir los resultados de sus observaciones, recogidos en los distintos formularios, a sus observadores de larga duración quienes a su vez los transmitirán al «core team». Deberán asimismo respetar el esquema de transmisión preestablecido por el equipo de observadores de larga duración. Por lo general la transmisión se hará por vía telefónica (móvil o satélite en caso de falta de cobertura). Se transmitirán los datos relativos a la apertura entre las 9 y 10 horas de la mañana. Los datos relativos a la observación de la votación en los distintos colegios electorales, se transmitirán justo después de la finalización de la jornada electoral. Tras finalizar el recuento, los observadores de corta duración transmitirán los datos relativos al cierre y recuento. En caso de que deban observar el proceso de agregación, transmitirán la información requerida al finalizar dicho proceso.

En el caso de la MOE de la Unión Europea, la transmisión de los formularios de observación se realiza, desde hace unos pocos años, directamente al «core team» a través de una aplicación propia de la UE llamada e-day,

mediante PC, tablet o smartphone. Esta app permite introducir los datos en un formulario online, cuya información es transmitida a través de internet.

Además de esta información de tipo cuantitativo, el «core team» suele establecer también unas pautas para la transmisión de información cualitativa, unas 2 o 3 veces al día. Para ello, los OCP transmiten la información a los OLP y éstos a su vez la compilan y transmiten al Coordinador de Observadores.

11. Formularios

Se incluyen algunos modelos de formularios para la observación de la apertura, votación, cierre y recuento, y consolidación de los resultados utilizados en el ámbito de la UE y OSCE.

15. Ilustraciones: modelos de formularios para la observación de la apertura, votación, cierre y recuento, y consolidación de los resultados utilizados en el ámbito de la UE y OSCE

Unión Europea
Misión de Observación Electoral
Colombia 2022

Formulario A Apertura

SECCIÓN A: Equipo de observadores

A.1 Número de equipo

A.2 Hora de inicio de la observación

SECCIÓN B: Identificación de la mesa de votación (MdV)

B.1 Departamento

B.2 Municipio

B.3 Número de identificación de la MdV

B.4 Tipo de MdV — ○ Rural ○ Urbana

B.5 ¿Esta mesa está en una CITREP? — ○ Sí ○ No

B.5.1 En caso afirmativo, ¿cuál es el número de la CITREP? (1-16)

B.6 ¿La mesa está en un puesto censo? — ○ Sí ○ No

B.7 ¿Cuántas mesas están instaladas en este puesto de votación?

B.8 ¿Antes de la apertura de la mesa, se estableció en este puesto de votación una 'Mesa de Justicia'? — ○ Sí ○ No

B.9 ¿La mesa dispone de un dispositivo de identificación biométrica? — ○ Sí, en la mesa misma ○ Sí, en el puesto ○ No

B.10 ¿Habéis empleado algún elemento aleatorio en la selección de esta MdV? — ○ Sí ○ No

SECCIÓN C: Exterior de la MdV

C.1 ¿La MdV es accesible para personas con movilidad reducida? — ○ Sí ○ No

C.2 ¿Se observan largas filas de electores (más de 25) fuera de la MdV o puesto esperando para votar? — ○ Sí ○ No

C.3 ¿Se observó algún problema concreto en las inmediaciones del puesto o de la MdV? — ○ Sí ○ No

C.3.1 Si la respuesta a C.3 es afirmativa, detallar por favor:

☐ Actividades de campaña ☐ Materiales de campaña ☐ Violencia (comentar)
☐ Indicios de compra de votos (comentar) ☐ Desórdenes (comentar) ☐ Intimidación (comentar)
☐ Transporte de votantes (comentar) ☐ Otros (comentar)

SECCIÓN D: Personas presentes en la MdV

D.1 Jurados de la MdV

	Hombre	Mujer	Ausente
Jurado 1	○	○	○
Jurado 2	○	○	○
Jurado 3	○	○	○
Jurado 4	○	○	○
Jurado 5	○	○	○
Jurado 6	○	○	○

D.1.1 ¿Algún jurado ha sido reemplazado? — ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar la razón, por favor.

D.1.2 En caso afirmativo, ¿se llenó el formulario E-2 correspondiente? — ○ Sí ○ No

D.2 Testigos de partidos/ coaliciones

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin representante
Centro Esperanza / Alianza Verde	○	○	○	○
Cambio Radical	○	○	○	○
Centro Democrático	○	○	○	○
Pacto Histórico	○	○	○	○
Partido Conservador	○	○	○	○
Partido de la U	○	○	○	○
Partido Liberal	○	○	○	○
MIRA / Colombia Justa Libres	○	○	○	○
Otro (en comentarios)	○	○	○	○

D.3 Observadores nacionales

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin observador/a
MOE (colombiana)	○	○	○	○
Otros (comentar)	○	○	○	○

D.4 ¿Había personas no autorizadas dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

D.4.1 En caso afirmativo, detallar por favor:

☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales ☐ Candidatos / testigos
☐ Otros

D.4.2 En caso afirmativo, ¿pidieron los jurados o delegado de puesto a las personas no autorizadas que abandonasen la mesa?

○ Sí ○ No ○ NA

D.5 ¿Alguien interfirió indebidamente en el trabajo de los jurados? ○ Sí ○ No

D5.1 En caso afirmativo, detallar quién o quienes por favor:

☐ Policía ☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales
☐ Testigos ☐ Ejército ☐ Observadores nacionales
☐ Candidato(s) ☐ Votante(s) ☐ Otro

SECCIÓN E: Procedimientos de apertura

E.1 ¿Se inició la votación en la MdV a las 8:00 (con un margen de 10 minutos)? ○ Sí ○ No

E.1.1 Si la respuesta a E.1 es negativa, especificar si el retraso fue de:

○ Entre 11 y 30 minutos ○ Entre 31 y 60 minutos ○ Superior a 60 minutos
○ La MdV no abrió
En caso de superar los 60 minutos de retraso, por favor indicadlo en "Comentarios"

E.1.2 Si la respuesta a E.1 es negativa, ¿cuál fue la razón del retraso?:

☐ Ausencia de material indispensable ☐ Insuficiente personal en la MdV ☐ Problemas de seguridad
☐ Los miembros de la mesa no conocían suficientemente bien cómo proceder ☐ Problemas con el local donde se ubica la MdV ☐ Agitación
☐ Otro

E.2 ¿La mesa reúne las condiciones suficientes para el ejercicio del voto? (Iluminación, espacio suficiente, etc.) ○ Sí ○ No

E.3 ¿Falta algún tipo de material electoral indispensable? ○ Sí ○ No

E.3.1 Si la respuesta a E.3 es positiva, detallar por favor:

☐ Urnas para todas las elecciones (3 o 4) ☐ Cubículos ☐ Formulario E-9 (sello de urna)
☐ Formulario E-10 (lista de sufragantes) ☐ Formulario E-11 (acta de instalación y lista de sufragantes) ☐ Formularios E-14 (actas de escrutinio)
☐ Tarjetas electorales suficientes para todas las elecciones ☐ Cuentavotos ☐ Carpeta didáctica (aide-mémoire para jurados)
☐ Sobres para tarjetas sobrantes e inservibles ☐ Sobres para votos (3 o 4) ☐ Sobres para delegados
☐ Sobre para claveros ☐ Adhesivos para los votos no marcados ☐ Certificados electorales
☐ Cuadernillos guía (información para votantes) ☐ Hoja de advertencia sobre como entregar las tarjetas ☐ Huellero (tinta para huella)

E.4 ¿Todos los jurados presentes firmaron el acta de instalación E-11? ○ Sí ○ No

E.5 ¿Los jurados mostraron que todas las urnas estaban vacías? ○ Sí ○ No

E.6 ¿Los jurados llenaron los adhesivos E-9 con sus nombres, cédulas y firmas? ○ Sí ○ No

E.7. ¿Los jurados sellaron todas las urnas con los adhesivos E-9? ○ Sí ○ No

E.8 ¿Los jurados leyeron la advertencia de cuántas tarjetas electorales se deben entregar a los votantes? ○ Sí ○ No

E.9 ¿Los jurados organizaron los documentos electorales de manera ordenada sobre la mesa (incluyendo todas las tarjetas)? ○ Sí ○ No

E.10 ¿Se pegaron instructivos sobre cómo votar en el /los cubículo(s)? ○ Sí ○ No

	Plenamente	En su mayor parte	Parcialmente	En ningún caso
E.11 Los procedimientos de apertura se siguieron:	○	○	○	○

SECCIÓN F: Transparencia del proceso de apertura

F.1 ¿Pudisteis observar el proceso de apertura sin restricciones indebidas? ○ Sí ○ No

F.2 Los testigos políticos, ¿pudieron observar el proceso de apertura sin restricciones indebidas? ○ Sí ○ No ○ NA

F.3 Los(as) observadores(as), ¿pudieron observar el proceso de apertura sin restricciones indebidas? ○ Sí ○ No ○ N. A.

F.4 ¿Se presentó alguna queja durante la apertura? ○ Sí ○ No

Si la respuesta a F.4 es afirmativa, ¿gestionó el personal de la MdV la(s) quejas(s) de acuerdo a los procedimientos establecidos?: ○ Sí ○ No

SECCIÓN G: Evaluación global

4=Muy bueno 3=Bueno 2=Malo 1=Muy malo

	4	3	2	1
G.1 El proceso global de apertura en esta MdV ha sido	○	○	○	○

	5	4	3	2	1
G.2 Entorno general / circunstancias	○	○	○	○	○
G.3 Desempeño del personal de la MdV	○	○	○	○	○
G.4 Transparencia del proceso de apertura	○	○	○	○	○

G.5 ¿Cómo describiría el proceso de apertura? (marcar hasta tres adjetivos)

☐ Concurrido	☐ Confuso	☐ Fluido
☐ Intimidatorio	☐ Obstaculizado	☐ Ordenado
☐ Sin complicaciones	☐ Tenso	☐ Tranquilo

G.6 Hora de finalización de la observación

Comentarios

Por favor, especificar el número de la pregunta al inicio de cada comentario

Ejemplo: B.2.1

Unión Europea
Misión de Observacion Electoral
Colombia 2022

Formulario B Votación

Sección A: Equipo de observadores

A.1 Número del equipo

A.2 Hora de inicio de la observación

SECCIÓN B: Identificación de la mesa de votación (MdV)

B.1 Departamento

B.2 Municipio

B.3 Número de identificación de la MdV

B.4 Tipo de MdV ○ Rural ○ Urbana

B.5 ¿Esta mesa está en una CITREP? ○ Sí ○ No

B.5.1 En caso afirmativo, ¿cuál es el número de la CITREP? (1-16)

B.6 ¿La mesa está en un puesto censo? ○ Sí ○ No

B.7 ¿Cuántas mesas están instaladas en este puesto de votación?

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

B.8 ¿Existe en este puesto de votación una Mesa de justicia? ○ Sí ○ No

B.9 ¿La mesa dispone de un dispositivo de identificación biométrica? ○ Sí, en la mesa misma ○ Sí, en el puesto ○ No

B.10 ¿Habéis empleado algún elemento aleatorio en la selección de esta MdV? ○ Sí ○ No

Sección C: Exterior de la MdV

C.1 ¿La MdV es accesible para personas con movilidad reducida? ○ Sí ○ No

C.2 ¿Se observan largas filas de electores (más de 25) fuera de la MdV esperando para votar? ○ Sí ○ No

C.3 ¿Se observó algún problema concreto en las inmediaciones del puesto o de la MdV? ○ Sí ○ No

C.3.1 Si la respuesta a C.3 es afirmativa, por favor especificar:

☐ Actividades de campaña electoral ☐ Materiales de campaña electoral ☐ Violencia (comentar)
☐ Indicios de compra de votos (comentar) ☐ Desórdenes (comentar) ☐ Intimidación (comentar)
☐ Transporte de votantes (comentar) ☐ Otro (comentar)

Seccion D: Votantes inscritos

D.1 Número total de votantes inscritos en la lista

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

D.2 Número total de votantes que ya habían votado a su llegada

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

Seccion E: Personas presentes

E.1 Jurados de la MdV

	Hombre	Mujer	Ausente
Jurado 1	○	○	○
Jurado 2	○	○	○
Jurado 3	○	○	○
Jurado 4	○	○	○
Jurado 5	○	○	○
Jurado 6	○	○	○

E.2 Testigos de partidos/ coaliciones

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin representante
Centro Esperanza / Alianza Verde	○	○	○	○
Cambio Radical	○	○	○	○
Centro Democrático	○	○	○	○
Pacto Histórico	○	○	○	○
Partido Conservador	○	○	○	○
Partido de la U	○	○	○	○
Partido Liberal	○	○	○	○

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin representante
MIRA / Colombia Justa Libres	○	○	○	○
Otro (en comentarios)	○	○	○	○

E.3 Grupos de observadores nacionales presentes

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin observador/a
MOE (colombiana)	○	○	○	○
Otros (comentad)	○	○	○	○

E.4 ¿Habia personas no autorizadas dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

E.4.1 Si la respuesta a E.4 es afirmativa, por favor especifiquen:

☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales ☐ Candidatos/ Testigos
☐ Otro

E.4.2 Si la respuesta a E.4 es afirmativa, ¿pidieron los miembros de la MdV a la(s) persona(s) no autorizada(s) que abandonase(n) la MdV ?: ○ Sí ○ No ○ NA

E.5 ¿Alguien interfirió indebidamente en el trabajo de los jurados? ○ Sí ○ No

E5.1 En caso afirmativo, detallar quién o quienes, por favor:

☐ Policía ☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales
☐ Testigos ☐ Ejército ☐ Observadores nacionales
☐ Candidato(s) ☐ Votante(s) ☐ Otro

Sección F: Dentro de la MdV

F.1 ¿La mesa reúne las condiciones suficientes para el ejercicio del voto? (Iluminación, espacio suficiente, etc.) ○ Sí ○ No

F.2 ¿La disposición de la mesa, ¿protege adecuadamente el secreto del voto? ○ Sí ○ No

F.3 ¿Están las 3 urnas a la vista? (4 si es CITREP) ○ Sí ○ No

F.4 ¿Las urnas están todas selladas? ○ Sí ○ No

F.5 ¿En el cubículo, está pegado el instructivo sobre cómo votar? ○ Sí ○ No

F.6 ¿La disposición de la mesa es adecuada para votantes con movilidad reducida? (marcos de las puertas, pasillos, urnas, cubículos) ○ Sí ○ No

F.7 ¿Está la mesa abarrotada? (con demasiada gente) ○ Sí ○ No

F.8 ¿Se observa agitación dentro de la MdV? ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar

F.9 ¿Se observa tensión dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

F.10 ¿Se observa material de campaña electoral dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

F.11 ¿Se observan actividades de campaña electoral dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

F.12 ¿Están todas las tarjetas a la vista sobre la mesa de los jurados? ○ Sí ○ No

F.13 ¿Falta(n) algún(os) material(es) indispensable(s) para votar? ○ Sí ○ No

F.13.1 En caso afirmativo, por favor especificar:

☐ Urnas para todas las elecciones (3 o 4) ☐ Cubículos ☐ Formulario E-10 (lista de sufragantes)
☐ Formulario E-11 (acta de instalación y lista de sufragantes) ☐ Tarjetas electorales suficientes para todas las elecciones ☐ Carpeta didáctica (aide-mémoire para jurados)
☐ Certificados electorales ☐ Cuadernillos guía (información para votantes) ☐ Hoja de advertencia sobre como entregar las tarjetas
☐ Huellero (tinta para huella)

Sección G: Proceso de votación

Identificación del elector

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	Sin votantes
G.1.1 Se identifica el número de cédula del elector en la lista de sufragantes E-10	○	○	○	○	○
G.1.2 Se identifica al elector por su número de cédula en el registro general de votantes E11	○	○	○	○	○
G.1.3 Se inscribe el nombre del elector en el E11	○	○	○	○	○
G.1.4 El elector firma y deja su huella en su casilla del E11	○	○	○	○	○

Si no es siempre, comentar por favor

Entrega de las tarjetas electorales y el voto

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	Sin votantes
G.2.1 Se pregunta al elector por cuál de las circunscripciones de Senado y Cámara de Representantes quiere votar	○	○	○	○	○
G.2.2 Se entrega al elector solamente las tarjetas correspondientes	○	○	○	○	○
G.2.3 Un jurado firma cada una de las tarjetas electorales antes de entregarlas	○	○	○	○	○
G.2.4 Se entrega los cuadernillos guía al elector antes de que vaya a votar	○	○	○	○	○
G.2.5 El secreto del voto es respetado	○	○	○	○	○
G.2.6 El jurado verifica la firma en la tarjeta doblada antes de introducirla en la urna	○	○	○	○	○
G.2.7 Un jurado devuelve la cédula y entrega el certificado electoral al elector	○	○	○	○	○

Si no es siempre, comentar por favor

Procedimientos especiales

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	NA	Sin votantes
G.3.1 En CITREP, se entrega la tarjeta de CITREP	○	○	○	○	○	○
G.3.2 Se entrega al votante la tarjeta de la consulta interpartidista solicitada	○	○	○	○	○	○
G.3.3 Se entrega solo una tarjeta de consulta interpartidista a cada votante	○	○	○	○	○	○
G.3.4 Cuando un elector se equivoca al marcar, se le da una nueva tarjeta	○	○	○	○	○	○
G.3.5 Cuando un elector se equivoca al marcar, se escribe 'inservible' sobre la tarjeta usada y se introduce en el sobre negro de material sobrante	○	○	○	○	○	○
G.3.6 Al elector que presenta un E12 (autorización para votar sin estar inscrito en esta mesa), se verifique su cédula, se inscribe su nombre en el E-11 y se deposita su E12 en el sobre de claveros	○	○	○	○	○	○
G.3.7 Aquellos electores que desean y necesitan ayuda reciben asistencia de personas que no son Jurados, testigos, fuerza pública o funcionarios de la Registraduría	○	○	○	○	○	○
G.3.8 A los electores con discapacidad visual se les proporciona tarjetas en braille	○	○	○	○	○	○
G.3.9 Se regula la altura del cubículo a quien lo necesite	○	○	○	○	○	○

Si no es siempre, comentar por favor

G.4 ¿Habéis visto que se haya denegado el voto a algún elector por alguna razón legítima? ○ Sí ○ No

G. 4.1 Si la respuesta a G.4 es afirmativa, por favor especificar

☐ Documento de identidad inadecuado ☐ Documento de identidad caducado ☐ No figura en la lista de electores
☐ Ya ha votado ☐ Otra razón de carácter legal

G.5 ¿Se ha denegado el voto a algún elector por alguna razón no legítima? ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar

G.6 ¿Habéis visto a algún votante al que se le permitiera votar sin la cédula de ciudadanía (amarilla o digital)? ○ Sí ○ No

G.7 ¿Habéis visto a alguna persona que haya intentado influir en la decisión de los votantes? ○ Sí ○ No

G.8 ¿Habéis visto electores que estén votando juntos en la misma cabina de votación? ○ Sí ○ No

G.9 ¿Habéis visto signos de relleno de urnas? (ballot-box stuffing) ○ Sí ○ No

G.10 ¿Habéis visto a algún elector votando en nombre de otro? ○ Sí ○ No

G.11 ¿Se observa algún indicio de compra de votos? (toma de foto de tarjetas, tarjeta identificable, etc.) ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar

G.12 ¿Habéis observado algún otro error procedimental importante? ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar

Sección H: Transparencia de la votación

H.1 ¿Habéis podido observar el procedimiento de voto sin restricción injustificada? ○ Sí ○ No

H.2 ¿Los testigos pudieron observar el proceso de votación sin restricción injustificada? ○ Sí ○ No ○ NA

H.3 ¿Los observadores nacionales pudieron observar el procedimiento de voto sin restricción injustificada? ○ Sí ○ No

H.4 ¿Informaron las personas presentes sobre algún problemas en la MdV? ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentar

H.5 ¿Se presentó alguna queja formal sobre el proceso de votación en esta MdV? ○ Sí ○ No

Sección I: Participación

I.1 ¿Cuántas personas han votado aproximadamente en el transcurso de su observación?

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

Sección J: Evaluación general

4=Muy bueno 3=Bueno 2=Malo 1=Muy malo

	4	3	2	1
J.1 El desarrollo general de la votación en esta MdV fue	○	○	○	○

5=Muy bien 4=Bien 3= Ni bien, ni mal 2=Mal 1=Muy mal

	5	4	3	2	1
J.2 Ambiente general	○	○	○	○	○
J.3 Comprensión del procedimiento de voto por parte de los electores	○	○	○	○	○
J.4 Desempeño general del personal de la MdV	○	○	○	○	○
J.5 Grado de confianza en que los electores han votado libremente	○	○	○	○	○
J.6 Transparencia de la votación	○	○	○	○	○

J.7 ¿Cómo describiría el proceso de votación? (marcar hasta tres adjetivos)

☐ Concurrido	☐ Confuso	☐ Fluido
☐ Intimidatorio	☐ Obstaculizado	☐ Ordenado
☐ Sin complicaciones	☐ Tenso	☐ Tranquilo

J.8 Hora de finalización de la observación de votación

Comentarios

Por favor, especificar el número de la pregunta a la que se refiere el comentario

Ejemplo: 8.2.1

Unión Europea
Misión de Observación Electoral
Colombia 2022

Formulario C Cierre y escrutinio

Sección A: Equipo de observadores

A.1 Número del equipo

A.2 Hora de inicio de la observación

SECCIÓN B: Identificación de la mesa de votación (MdV)

B.1 Departamento

B.2 Municipio

B.3 Número de identificación de la MdV

B.4 Tipo de MdV ○ Urbana ○ Rural

B.5 ¿Esta mesa está en una CITREP? ○ Sí ○ No

B.5.1 En caso afirmativo, ¿cuál es el número de la CITREP? (1-16)

B.6 ¿La mesa está en un puesto censo? ○ Sí ○ No

B.7 ¿Cuántas mesas están instaladas en este puesto de votación?

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

B.8 ¿La mesa dispone de un dispositivo de identificación biométrica? ○ Sí, en la mesa misma ○ Sí, en el puesto ○ No

B.9 ¿Habéis empleado algún elemento aleatorio en la selección de esta MdV? ○ Sí ○ No

Sección C: Exterior de la MdV

C.1 ¿Se observa algún problema concreto en las inmediaciones del puesto o la MdV? ○ Sí ○ No

C.1.1 Si la respuesta a C.1 es afirmativa, por favor especificar y comentar:

☐ Violencia ☐ Indicios de compra de votos ☐ Desórdenes
☐ Intimidación ☐ Otro

Sección D: Cierre de la MdV

D.1 A la hora del cierre, ¿hay votantes en fila que estén esperando para votar? ○ Sí ○ No

D.1.1 Si la respuesta a D.1 es afirmativa, ¿cuántos aproximadamente?:

Si es imposible averiguarlo, marcar '999'

D.1.2 Si la respuesta a D.1 es afirmativa, ¿se les permitió votar?: ○ Sí ○ No

Si la respuesta es afirmativa, por favor comentar

D.2 ¿Se permitió votar a los electores que llegaron después del cierre de la MdV? ○ Sí ○ No ○ NA

Si la respuesta es afirmativa, por favor comentar

D.3 ¿Cerró la MdV a las 16:00 (con un margen de 10 minutos)? ○ Sí ○ No

D.3.1Si la respuesta a D.3 es negativa, por favor especificar:

○ Antes de la hora estipulada ○ Entre 11 y 30 minutos después ○ Entre 31 y 60 minutos después
○ Más de una hora después

Si el retraso es superior a una hora, por favor explicarlo en comentarios

D.3.1.1 En caso de cerrar DESPUES la hora prevista, ¿cuál(es) fue(ron) la(s) razone(s)?:

☐ Retraso en la apertura ☐ Fila de electores que esperaban a votar ☐ Agitación
☐ Otro

En caso de "Otro" por favor explicarlo en comentarios

D.3.1.2 En caso de cerrar ANTES de la hora prevista, ¿cuál(es) fue(ron) la(s) razon(es)?:

☐ Todos los electores ya habían votado ☐ Agitación ☐ Falta de material electoral
☐ Otro

En caso de "Otro" por favor explicarlo en comentarios

Sección E: Personas presentes

E.1 Jurados de la MdV

	Hombre	Mujer	Ausente
Jurado 1	○	○	○
Jurado 2	○	○	○
Jurado 3	○	○	○

	Hombre	Mujer	Ausente
Jurado 4	○	○	○
Jurado 5	○	○	○
Jurado 6	○	○	○

E.2 Testigos de partidos/ coaliciones

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin representante
Centro Esperanza / Alianza Verde	○	○	○	○
Cambio Radical	○	○	○	○
Centro Democrático	○	○	○	○
Pacto Histórico	○	○	○	○
Partido Conservador	○	○	○	○
Partido de la U	○	○	○	○
Partido Liberal	○	○	○	○
MIRA / Colombia Justa Libres	○	○	○	○
Otro (en comentarios)	○	○	○	○

E.3 Grupos de observadores locales presentes

	Hombre	Mujer	H & M (H&H o M&M)	Sin observador/a
MOE (colombiana)	○	○	○	○
Otros (comentar)	○	○	○	○

E.4 ¿Había personas no autorizadas dentro de la MdV? ○ Sí ○ No

E.4.1 Si la respuesta a E.4 es afirmativa, por favor especificar:
☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales ☐ Candidatos / testigos
☐ Otro

E.4.2 En caso afirmativo, ¿pidieron los jurados o delegado de puesto a las personas no autorizadas que abandonasen la MdV?: ○ Sí ○ No ○ NA

E.5 ¿Hubo alguna intromisión de las personas presentes en el trabajo de los jurados? ○ Sí ○ No

E.5.1 Si la respuesta a E.5 es afirmativa, por favor detallar:
☐ Policía ☐ Autoridades locales ☐ Autoridades religiosas o tradicionales
☐ Testigos ☐ Ejército ☐ Observadores nacionales
☐ Candidato(s) ☐ Votante(s) ☐ Otro

Sección F: Antes de la apertura de las urnas electorales

F.1 ¿Empezó este proceso inmediatamente después del cierre de la MdV? ○ Sí ○ No

F.2 ¿Los jurados disponen de la cartilla/ aide-mémoire para los procedimientos del escrutinio? ○ Sí ○ No

F.3 ¿Los jurados destruyeron las tarjetas no usadas, los certificados de biometría (si hay) y los pusieron en sobre negro? ○ Sí ○ No

F.4 ¿Los jurados contaron en el registro de votantes (E-11) cuántas personas han votado? ○ Sí ○ No

F.5 ¿Se inscribió en el formulario E-11 cuántas personas votaron, y lo firmaron todos los jurados? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar por favor

F.6 ¿Estuvo el material electoral a la vista de los observadores y testigos durante todo el escrutinio? ○ Sí ○ No

F.7 ¿Estaban intactos los sellos de las urnas? ○ Sí ○ No

F.8 ¿Se observó indicios de relleno de urnas? (ballot-box stuffing) ○ Sí ○ No

Sección G: Escrutinio

G.1 ¿Los jurados abrieron todas las urnas y revisaron que las tarjetas estaban en las urnas correctas? ○ Sí ○ No

G.2 ¿Para cada una de las urnas (consultas y elecciones), los jurados contaron las tarjetas? ○ Sí ○ No

G.3 ¿El número de tarjetas en alguna urna era mayor que el número de votantes? ○ Sí ○ No

G.3.1. En caso afirmativo, ¿se volvió a contar las tarjetas? ○ Sí ○ No

G.3.2 En caso afirmativo, ¿se siguió el procedimiento de volver a poner tarjetas en la urna, y sacar al azar el número de tarjetas excedentes y, sin abrirlas, quemarlas? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar

G.4 ¿Se completaron los datos de la nivelación (votantes, tarjetas, eventuales tarjetas destruidas) en el acta E-14 para cada una de las elecciones? ○ Sí ○ No

G.5 ¿Cuándo se rellenó el E-14, se dejaron las casillas vacías sin marcar? ○ Sí ○ No

En caso negativo, se marcaron las casillas sin cifras con:
○ Cruces (X) ○ Asteriscos (*) ○ Guiones? (-)
○ Otras marcas

	Siempre	Nunca	Algunas veces	Casi siempre
G.6.1 ¿Los votos para listas y candidatos fueron interpretados de manera correcta?	○	○	○	○
G.6.2 ¿En la interpretación de los votos válidos y nulos, se dio adecuada prevalencia a la clara intención del votante?	○	○	○	○
G.6.3 ¿Los testigos pudieron ver la atribución de votos?	○	○	○	○
G.6.4 ¿Para los votos de Senado y Cámara de Representantes, se usó el cuentavotos para tomar nota?	○	○	○	○

G.7 ¿Hubo algún recuento de votos? ○ Sí ○ No

G.7.1 En caso afirmativo, comentar en que elección(es) y quien lo solicitó

G.8 ¿Para cada consulta y elección, los E-14s se rellenaron integralmente y en 3 copias? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar por favor

G.9 ¿Todos los jurados firmaron todos los E-14s? ○ Sí ○ No

G.10 ¿Los jurados tuvieron dificultades en rellenar las actas E-14? ○ Sí ○ No

Sección H. Documentos electorales y entrega

En el sobre de claveros, los jurados introdujeron todos los documentos electorales:

	Sí	No	NA
H.1.1 Formulario E-10 (lista de sufragantes)	○	○	○
H.1.2 Formulario E-11 (acta de instalación y registro general de votantes)	○	○	○
H.1.3 Formularios E-14 claveros de las 3 consultas, Senado, Cámara (y CITREP si aplica)	○	○	○
H.1.4 Sobres de votos de todas las consultas y elecciones	○	○	○
H.1.5 Formularios E-12 (para voto de personas no inscritas en la mesa)	○	○	○
H.1.6 Reclamaciones de los testigos	○	○	○

En caso de respuesta negativa, comentar por favor

H.2 ¿Se observó la entrega del sobre de claveros a un funcionario electoral? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar por favor

H.3 ¿Se observó la entrega de los E-14 de transmisión, para su comunicación al preconteo? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar por favor

H.4 ¿Se observó la entrega de los E-14 de delegados, para su escaneo y envío? ○ Sí ○ No
En caso negativo, comentar por favor

Sección I: Posibles problemas e irregularidades

I.1 ¿Se vio afectado el proceso de escrutinio de votos por aglomeraciones? (over-crowding) ○ Sí ○ No

I.2 ¿Se vio afectado el proceso de escrutinio de votos por mala organización? ○ Sí ○ No

I.3 ¿Se observó algún signo de falsificación en las listas electorales, resultados o actas? ○ Sí ○ No
Si la respuesta es afirmativa, por favor expliquenlo en los comentarios

I.4 ¿Se observó algún error u omisión significativo durante el escrutinio? ○ Sí ○ No

I.4.1 Si la respuesta a I.4 es afirmativa, estos errores u omisiones estaban relacionados con:

☐ Procedimientos de cierre de la votación ☐ Nivelación de la mesa ☐ Relleno de actas E-14
☐ Determinación de votos válidos y nulos ☐ Determinación de votos a candidatos/partidos ☐ Otro (comentar)

I.5 ¿Se observó algún tipo de intimidación hacia los jurados durante el escrutinio? ○ Sí ○ No
Si la respuesta es afirmativa, por favor expliquenlo en los comentarios

Sección J: Transparencia del proceso de escrutinio

J.1 ¿Se impidió el acceso de algún testigo por razones injustificadas? ○ Sí ○ No ○ NA

J.2 ¿Habéis podido observar el escrutinio sin restricciones injustificadas? ? ○ Sí ○ No

J.3 ¿Los testigos pudieron observar el escrutinio sin restricciones injustificadas? ○ Sí ○ No ○ NA

J.4 ¿Los observadores nacionales pudieron observar el escrutinio sin restricciones injustificadas? ○ SI ○ No ○ NA

J.5 ¿Alguna de las personas presentes informó sobre la existencia de problemas en la MdV? ○ Sí ○ No
En caso afirmativo, comentad por favor

J.6 ¿Se presentó alguna reclamación por parte de un testigo? ○ Sí ○ No ○ NA
En caso afirmativo, comentad por favor

J.7 ¿Los testigos pudieron tomar fotos de todas las actas E-14 que quisieron? ○ Sí ○ No ○ NA

J.8 ¿Se exhibieron los resultados de la mesa en el exterior de la misma? ○ Sí ○ No

Sección K: Evaluación general

4= Muy bueno 3=Bueno 2=Malo 1=Muy malo

	4	3	2	1
K.1 El desarrollo general del escrutinio en esta MdV fue	○	○	○	○

5= Muy bien 4=Bien 3=Ni bien, ni mal 2=Mal 1=Muy mal

	5	4	3	2	1
K.2 Ambiente general	○	○	○	○	○
K.3 Desempeño general del personal de la MdV	○	○	○	○	○
K.4 Transparencia del escrutinio	○	○	○	○	○

K.5 ¿Cómo describiría el proceso de cierre? (marcar hasta tres adjetivos)

- ☐ Bienintencionado
- ☐ Manipulado
- ☐ Ordenado
- ☐ Confuso
- ☐ Metódico
- ☐ Preciso
- ☐ Inexacto
- ☐ Falta de transparencia
- ☐ Transparente

K.6 Hora de finalización de la observación

Comments

Por favor, especificar a qué pregunta se refiere el comentario

i.e. B.2.1

European Union
Election Observation Mission
TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

A. OPENING & POLLING

TEAM ____ ARRIVAL : DEPARTURE :
PS: ☐☐☐ "SPECIAL": _____ FOR ☐☐

DISTRICT/ CONSTITUENCY		POLLING STATION N°	
MUNICIPALITY/ TOWN		N° OF REGISTERED VOTERS	
POLLING CENTRE		VOTERS VOTED SO FAR	

OPENING

1 **Did you observe the opening of this PS?** YES ☐ NO ☐

- A *What percentage of voters registered in the PS were queuing at the opening?* ☐ 0% ☐ Below 10% ☐ 10% - 30 % ☐ Over 30%
- B *Did the polling station open:* ☐ On time ☐ Within 1 Hour ☐ More than 1 Hour ☐ Did not open
- B_1 *Opening was delayed because of:* ☐ Incompetence of PS Staff ☐ Lack of essential material ☐ Unrest ☐ Insufficient PS Staff ☐ Other :
- C *Did all party/candidate agents sign the opening protocol?* ☐ Yes ☐ No, Why:
- D *Opening procedures were followed:* ☐ Strictly ☐ Largely ☐ Inconsistently ☐ Inadequately ☐ Not at all

RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE

2 **Did you observe voters turning up to cast their ballot ?** YES ☐ NO ☐

3 **Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence voters' choices?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', did you observe:* ☐ Unrest ☐ Bussing activities ☐ Campaign material ☐ Violence ☐ Campaign activities ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Indication of vote buying ☐ Inefficient queue control management ☐ Other:

4 **Is the PS accessible for people with disabilities (with only minor assistance)?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', Why :*

5 **Please list each PS Staff member present:**
M: _____
F :

- A *If any member is missing, Ask - for What reason:* ☐ Did not come ☐ Turned away ☐ Left ☐ Other :

6 **Are all the essential materials present?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', Which is/are missing:* ☐ Indelible ink ☐ Booth(s) ☐ Sufficient ballot papers ☐ Envelopes ☐ Voters' list(s) ☐ Ballot box(es) ☐ Stamps ☐ Forms ☐ Seals/padlocks ☐ Other :
- B *Assess - were appropriate measures taken by the PS Staff?* YES ☐ NO ☐

7 **Please list each party/candidate agent (P/CA) present:**
M: _____
F :

8 **Please list each national observer (NAT OB) present:**
M: _____
F :

9 **Are all party/candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', Who was affected and How?*

	P/CA	NAT OB		P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	☐	☐	Overcrowding	☐	☐
Arbitrarily prevented by PS Staff	☐	☐	Intimidation	☐	☐
Layout of PS	☐	☐	Other	☐	☐

10 **Is the PS free from any elements which could influence voters' choices?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', did you observe:* ☐ Unrest ☐ Violence ☐ Campaign material ☐ Campaign activities ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Indication of vote buying ☐ Inefficient voter flow management ☐ Other :

11 **Are only authorised people present inside the PS?** YES ☐ NO ☐

- A *If 'NO', Which unauthorised people are present:* ☐ Local officials ☐ Religious/Traditional authorities ☐ Police ☐ Army ☐ Other :
- B *Assess - the presence of these people is:* ☐ Intimidating ☐ Interfering with the work of PS Staff ☐ Creating confusion in the PS ☐ NOT affecting the process
- C *Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS?* YES ☐ NO ☐

12	**Is the integrity of the vote sufficiently protected?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', Why:* ☐ Multiple voting	☐ Indication of ballot stuffing	☐ Other :	
		☐ Ballot box(es) not properly sealed	☐ People voting with pre-marked ballots		
		☐ Indications of bias among PS Staff	☐ Voter impersonation		
13	**Is the secrecy of the vote sufficiently protected?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', Why:* ☐ PS layout	☐ Overcrowding	☐ Open voting	☐ Inadequate polling booths
		☐ Interference by people in the PS		☐ Abusive voter assistance	☐ Voter carelessness
		☐ More than 1 person in the booth		☐ Other :	

RESPECT FOR ELECTORAL LAW & PROCEDURES & RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY

14	**Are all eligible voters being allowed to vote?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', Why:* ☐ Discrimination	☐ Incompetence of PS Staff	☐ Unclear instructions	
		☐ Other :			
15	**Are all ineligible voters being refused the possibility to cast a ballot?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', have you observed any of the following being allowed to vote:*			
		☐ Underage people	☐ People not on the Voters' list	☐ People without Voter cards	
		☐ People without proper ID	☐ People with inked fingers	☐ Other :	
16	**Polling procedures are followed:**	**1**-*Always*	**2**-*Regularly*	**3**-*Erratically*	**4**-*Never* **5**-*Arbitrarily*
	☐ A. Checking for ink		☐ E. Instructions to voters		
	☐ B. Voter identification		☐ F. Ballots stamped/ signed according to procedures		
	☐ C. Voter name read out		☐ G. Inking voters' fingers		
	☐ D. Crossing names out/ signing Voters' List				
	A	*If procedures are 'NOT', (1-Always) applied, Assess - the incorrect application of procedures is due to:*			
		☐ Unclear instructions	☐ Poor training	☐ Incompetence of PS Staff	
		☐ Tension/ disorder in PS	☐ Attempts to manipulate	☐ Other :	
17	**Ask - Was the process free from any official complaints being lodged at the PS?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', were official complaints dealt with according to procedures?*			YES ☐ NO ☐
18	**Ask - Was the process free from unofficial complaints regarding significant problem(s) at this PS?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', complaints were:* ☐ Clarified after discussion	☐ Refused by PS Staff	☐ Other :	
		☐ Not submitted by the complainant			
19	**Ask - Has the PS been open continuously for polling since the opening time?**				YES ☐ NO ☐
	A	*If 'NO', Why:* ☐ Lack of material	☐ Missing PS Staff	☐ Unrest	☐ Other :
	B	*For how long:* ☐ Less than 1h	☐ 1 - 4 hours	☐ More than 4h	☐ Never re-opened

ASSESSMENT

		1-*Outstanding* **2**-*Good* **3**-*Satisfactory* **4**-*Poor* **5**-*Inadequate*
20	**Voters' overall understanding of voting procedures**	☐
21	**Party/candidate agents' overall understanding of their role**	☐
22	**The overall performance of the PS Staff**	☐
23	**Level of confidence that voters cast their ballot freely**	☐
24	**The transparency of the voting process**	☐
25	**The overall conduct of operations**	☐

COMMENTS

EU EOM standard observation forms, version 2.1 Developed by NEEDS project © European Commission

European Union
Election Observation Mission
TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

B. CLOSING & COUNTING

TEAM ____ ARRIVAL : DEPARTURE :
PS: ☐☐☐ "SPECIAL": ____ FOR ☐☐

DISTRICT/ CONSTITUENCY ____ POLLING STATION N° ____
MUNICIPALITY/ TOWN ____ N° OF REGISTERED VOTERS ____
POLLING CENTRE ____

CLOSING

1 Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence the integrity of the closing? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', did you observe:* ☐ Unrest ☐ Violence ☐ Campaign material ☐ Campaign activities ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Inefficient queue control management ☐ Other :

2 Is the PS free from any elements which could influence the integrity of the closing & counting process? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', did you observe:* ☐ Unrest ☐ Violence ☐ Campaign material ☐ Campaign activities ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Inefficient crowd management ☐ Other :

3 Did the PS close at the official closing time? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', When did the PS close?* ☐ Early ☐ Within 1 H ☐ More than 1 H

B *Why ?* ☐ EMB decision ☐ Late opening ☐ Voters queuing outside PS ☐ Other :

B_1 *Were voters queuing outside the PS at closing time allowed to vote?* ☐ YES ☐ NO

B_2 *Were voters arriving after closing time turned away?* ☐ YES ☐ NO

RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE

4 Please list each PS Staff member present:

M: ____
F :

A *If any member is missing, Ask - for what reason:* ☐ Did not come ☐ Turned away ☐ Left ☐ Other :

5 Please list each party/candidate agent (P/CA) present:

M: ____
F :

6 Please list each national observer (NAT OB) present:

M: ____
F :

7 Are all party/ candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Who was affected and How?*

	P/CA	NAT OB		P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	☐	☐	Overcrowding	☐	☐
Arbitrarily prevented by PS Staff	☐	☐	Intimidation	☐	☐
Layout of PS	☐	☐	Other	☐	☐

8 Are only authorised people present inside the PS? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Which unauthorised people are present:* ☐ Police ☐ Army ☐ Local officials ☐ Other : ☐ Religious/Traditional authorities

B *Assess - The presence of these people is:* ☐ Creating confusion in the PS ☐ Intimidating ☐ NOT affecting the process ☐ Interfering with the work of PS Staff

C *Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS?* ☐ YES ☐ NO

9 Is the integrity of the counting process sufficiently protected? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', did you observe :* ☐ Indications of ballot stuffing ☐ Indications of bias among PS Staff ☐ Indications of manipulation in Voters' List ☐ Other :

10 Did the closing and counting process proceed without interruptions until its completion? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Why:* ☐ Lack of material ☐ Missing PS Staff ☐ Unrest ☐ Convenience break ☐ Violence ☐ Other :

B *For how long was the process suspended?* ☐ Less than 1 H ☐ More than 1 H ☐ You left before it resumed

C *Was the sensitive material kept under continous custody during this time?* ☐ YES ☐ NO

RESPECT FOR ELECTORAL LAW & PROCEDURES & RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY

11 Closing and Counting procedures are followed: 1-*Always* 2-*Regularly* 3-*Erratically* 4-*Never* 5-*Arbitrarily*

- ☐ A. Closing procedures
- ☐ B. Ballot reconciliation
- ☐ C. Counting/Recounting of ballots
- ☐ D. Determination of valid and invalid ballots
- ☐ E. Allocating ballots to particular candidates/parties
- ☐ F. Procedures for contested ballots
- ☐ G. Procedures for filling in Protocols and Results sheets
- ☐ H. Procedures for "special" ballots

A *If procedures are NOT (1-Always) applied, Assess - the incorrect application of procedures is due to:*
☐ Unclear instructions ☐ Poor training ☐ Incompetence of PS Staff
☐ Tension/ disorder in PS ☐ Attempts to manipulate ☐ Other :

B *Was the incorrect application of procedures insignificant for the overall results?* ☐ YES ☐ NO

12 Counting Data

NUMBER OF BALLOTS RECEIVED		NUMBER OF INVALID BALLOTS	
NUMBER OF VOTERS ON THE VOTERS LIST		NUMBER OF BLANK BALLOTS	
NUMBER OF USED BALLOTS		NUMBER OF CHALLENGED BALLOTS	
NUMBER OF UNUSED BALLOTS		TOTAL NUMBER OF VALID BALLOTS	
NUMBER OF BALLOTS IN THE BALLOT BOX		NUMBER OF "SPECIAL" BALLOTS	

13 Did all party/candidate agents receive a copy of the Results form? ☐ YES ☐ NO

14 Was a copy of the Results form posted at the PS level ? ☐ Inside ☐ Outside ☐ NO

A *If 'NO', Why?* ☐ Not required by law ☐ Refused by PS Staff ☐ Other:

15 Ask - Was the process free from any official complaints being lodged at the PS? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', were official complaints dealt with according to procedures?* ☐ YES ☐ NO

16 Ask - Was the process free from unofficial complaints regarding significant problem(s) at this PS? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', complaints were:*
☐ Not submitted by the complainant ☐ Clarified after discussion ☐ Refused by PS Staff ☐ Other :

17 Was all required material packed and sealed according to procedures? ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Why:*

18 Did you observe the handover of material? ☐ YES ☐ NO

A *If 'YES', was the transportation of material carried out according to procedures?* ☐ YES ☐ NO

B *Was the handover of material transparent?* ☐ YES ☐ NO

C *Was the material secured at all times?* ☐ YES ☐ NO

ASSESSMENT

	1-*Outstanding*	2-*Good*	3-*Satisfactory*	4-*Poor*	5-*Inadequate*
19 Party/candidate agents' overall understanding of their role				☐	
20 The overall performance of the PS Staff				☐	
21 Level of confidence that results accurately reflect the will of the voters				☐	
22 The transparency of the counting process				☐	
23 The overall conduct of operations				☐	

COMMENTS

EU EOM standard observation forms, version 2.1 Developed by NEEDS project © European Commission

European Union
Election Observation Mission

C. TABULATION

TYPE OF ELECTIONS, DD MM, COUNTRY YYYY

TEAM ____ DATE __/__/__ ARRIVAL __:__ DEPARTURE __:__

☐ CONSTITUENCY ☐ COUNTY ☐ NATIONAL TALLY CENTRE ____

☐ DISTRICT ☐ REGION ☐ OTHER PSs/Centres attached to this Centre ____

Process : ☐ HAS ENDED ☐ IN PROGRESS Number of Protocols/Results treated at the time of your departure : ____

TRANSPORT AND TRANSMISSION OF PROTOCOLS/RESULTS

1 **Did you observe the transport/transmission of Protocols/Results to this Centre?** YES ☐ NO ☐

A *If 'YES', Was the transport/transmission carried out according to procedures?* YES ☐ NO ☐

A_1 *If 'NO', Why?* ☐ Transport/transmission plan not implemented ☐ Implementation of an ad hoc plan ☐ Other:

B *Assess - Have the Protocols/Results been secure at all times?* YES ☐ NO ☐

B_1 *If 'NO', Why?* ☐ Security plan not implemented ☐ Attempts to manipulate the process ☐ Negligence ☐ Other:

C *Assess - Was the transmission/transport of the sensitive materials transparent?* YES ☐ NO ☐

2 **Did you observe the handover of Protocols/Results to this Centre?** YES ☐ NO ☐

A *If 'YES', Were the procedures for the handover of the Protocols/Results followed :* ☐ Strictly ☐ Largely ☐ Inconsistently ☐ Inadequately ☐ Not at all

B *If the procedures are not followed 'Strictly', is the integrity of the process sufficiently protected?* YES ☐ NO ☐

3 **Is the vicinity of the Centre free from any circumstances, which could influence the integrity of the process?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Why?* ☐ Unrest ☐ Violence ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Inefficient management ☐ Other:

RESPECT FOR THE WILL OF THE VOTERS, INTEGRITY & TRANSPARENCY OF THE PROCESS

4 **Please list each Centre official present:**

M: ____

F :

A *Assess – The (approx.) ratio of males/females among the remaining Centre personnel is :* *F* ____ % *M* ____ %

5 **Please list each party/candidate agent (P/CA) present:**

M: ____

F :

6 **Please list each national observer (NAT/OB) present:**

M: ____

F :

7 **Are all party/candidate agents and national observers able to follow the entire process unhindered?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Who was affected and How?*

	P/CA	NAT OB		P/CA	NAT OB
Not invited or informed	☐	☐	Overcrowding	☐	☐
Not allowed access to the Centre	☐	☐	Intimidation	☐	☐
Arbitrarily prevented by Centre officials	☐	☐	Only allowed limited access	☐	☐
Layout of the Centre	☐	☐			

8 **Is the Centre free from any elements, which could influence the integrity of the process?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Why?* ☐ Unrest ☐ Violence ☐ Intimidation ☐ Presence of security forces beyond regulations ☐ Inadequate premises ☐ Lack of materials ☐ Overcrowding ☐ Other:

9 **Are only authorised people present inside the Centre?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Which unauthorised people are present?* ☐ Local officials ☐ Religious/Traditional authorities ☐ Police ☐ Army ☐ Other:

B *Assess – The presence of these people is :* ☐ Intimidating ☐ Interfering with the work of the Centre ☐ Creating confusion in the Centre ☐ NOT affecting the process

10 **Assess - Is the integrity of the process sufficiently protected?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Did you observe :* ☐ Indications of manipulation of received Protocols/Results ☐ Mistakes in aggregations ☐ Poor training ☐ Indications of bias among Centre officials ☐ Insufficient personnel ☐ Lack of organisation/inefficient management ☐ Other:

11 **Confirm - Did the Centre remain open until the end of the process?** YES ☐ NO ☐

A *If 'NO', Why?* ☐ Lack of materials ☐ Technical problems ☐ Lack of personnel ☐ Unrest ☐ EMB decision ☐ Expected delays in the arrival of Protocols/Results ☐ Other:

B *For how long?* ☐ Less than 1H ☐ 1-4 Hours ☐ 4-8 Hours ☐ More than 8 hours

C *Assess - Were the sensitive materials secured during the time the Centre was closed?* YES ☐ NO ☐

RESPECT FOR ELECTORAL LAW & PROCEDURES & RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY

12 **Procedures are followed:** 1 - *Always* 2 - *Regularly* 3 - *Erratically* 4 - *Never* 5 - *Arbitrarily*

- ☐ A. Verifying authenticity of Protocols/Results
- ☐ B. Mathematical verifications
- ☐ C. Mathematical corrections
- ☐ D. Procedures for ballot recounts
- ☐ E. Procedures for challenged ballots
- ☐ F. Procedures for any "special" ballots
- ☐ G. Manual aggregation
- ☐ H. Data-entry
- ☐ I. Proclamation/displaying of results
- ☐ J. Procedures for filling in/signing Protocols and Results sheets
- ☐ K. Procedures for packing, securing and storing materials

A *If procedures are NOT (1–Always) applied, Assess – the incorrect application of procedures is due to:*

☐ Attempts to manipulate ☐ Poor training ☐ Tension/ disorder in the Centre
☐ Unclear instructions ☐ Lack of time ☐ Incompetence of Centre officials/personnel
☐ Lack of materials ☐ Technical problems ☐ EMB decision ☐ Other:

B *Assess - Was the incorrect application of procedures insignificant for the overall results?* ☐ YES ☐ NO

13 **Tabulation Data**

NUMBER OF REGISTERED VOTERS		NUMBER OF CHALLENGED BALLOTS	
NUMBER OF VOTERS REGISTERED ELSEWHERE WHO VOTED		NUMBER OF VALID BALLOTS	
NUMBER OF INVALID BALLOTS		NUMBER OF "SPECIAL" BALLOTS	
NUMBER OF BLANK BALLOTS			

14 **Ask – Was the process free from any official complaints being lodged at the Centre?** ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', were official complaints dealt with according to procedures?* ☐ YES ☐ NO

15 **Ask – Was the process free from unofficial complaints regarding significant problems in this Centre?** ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO',complaints were:* ☐ Not submitted by the complainant ☐ Clarified after discussion
☐ Refused by Centre officials ☐ Other:

16 **Have the Protocols/Results been transmitted to the next level of the EMB according to procedures?** ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Why?* ☐ Lack of time ☐ Lack of materials ☐ Ad hoc transmission
☐ Attempts to manipulate the process ☐ Poor training ☐ Incompetence of Centre officials
☐ Unclear instructions ☐ Technical problems ☐ EMB decision ☐ Other:

17 **Have all party/candidate agents received a copy of the Protocols/Results?** ☐ YES ☐ NO

A *If 'NO', Why?* ☐ Refusal by Centre officials ☐ Disagreement with process
☐ Not present ☐ Did not request copies ☐ Arbitrary handing out of copies ☐ Other:

ASSESSMENTS

1 - *Outstanding* 2 - *Good* 3 - *Satisfactory* 4 - *Poor* 5 - *Inadequate*

18	**Party/ candidate agents' overall understanding of their role**	☐
19	**The overall performance of Centre officials and personnel**	☐
20	**Level of confidence that the results reflect the will of the voters**	☐
21	**The transparency of the process**	☐
22	**The overall conduct of operations**	☐

COMMENTS

EU EOM standard observation forms, version 2.1 Developed by NEEDS project © European Commission

International
Election Observation Mission

Observation Report Form
A – OPENING
(1 Page)

STO Team Number ☐☐ - ☐☐ DEC Number ☐☐ PEC Number ☐☐☐

A1 Time of Arrival *(Use 24 hr clock)*: ☐☐:☐☐

A2 Polling Station is: ☐ Urban ☐ Rural
A3 Polling Station is: ☐ Regular ☐ Prison ☐ Military ☐ Hospital
A4 PEC Chairperson is: ☐ Male ☐ Female

B.	Opening procedures	Y	N	n/a
B1	Were all necessary election materials present	☐	☐	
B1.1	If *NO* to B1: ☐ PEC seal ☐ Polling booth/s ☐ Ballot papers ☐ Invisible ink ☐ Voters list ☐ PEC Record Book ☐ Ballot box seals ☐ Ballot box(es) ☐ Envelopes ☐ Protocols ☐ UV lamp ☐ Other			☐
B2	Were the tasks/responsibilities of individual PEC members determined by drawing lots	☐	☐	
B3	Was the number of voters in the general VL announced and entered into the protocols (pt. 1)	☐	☐	
B4	Were the packages of ballots and envelopes intact	☐	☐	
B5	Was the number of ballot papers announced and entered into the protocols (pt. 5)	☐	☐	
B6	Was there a VL supplement (for mobile voting) in the polling station (PS)	☐	☐	
B7	Were the ballot boxes properly sealed (If *NO*, please comment in Form E)	☐	☐	
B8	Were the serial numbers of the ballot box seals entered into the Record Book	☐	☐	
B9	Were control sheets inserted in every ballot box	☐	☐	
B10	Did the PS open for voting at 08:00 hrs	☐	☐	
B10.1	If *NO* to B10: ☐ 08:00-08:15 ☐ 08:16-08:30 ☐ 08:31-09:00 ☐ After 09:00			☐

C.	Officials and (Un)authorized People	Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed ☐☐			
C2	How many appointed PEC members are women ☐☐			
C3	How many of the PEC members were present ☐☐			
C4	Were party/bloc proxies present at the opening of this PS	☐	☐	
C4.1	If YES to C4: ☐ Party A ☐ Party B ☐ Party C ☐ Bloc D ☐ Bloc E ☐ Bloc F ☐ Other			☐
C5	Were domestic non-partisan observers present at the opening of this PS	☐	☐	
C5.1	If YES to C5: ☐ Group A ☐ Group B ☐ Group C ☐ Group D ☐ Other			☐
C6	Were any unauthorized persons present at the opening of this PS	☐	☐	
C6.1	If YES to C6: ☐ Police, uninvited ☐ Local officials ☐ State officials ☐ Military ☐ Candidate(s) ☐ Party activist(s) ☐ Other			☐
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC	☐	☐	☐

D.	Transparency	Y	N	n/a
D1	Did all observers present have a clear view of the opening procedures	☐	☐	
D2	Were you in any way restricted in your observation of the opening procedures	☐	☐	
D3	Did any observers or party/bloc proxies inform you of problems at this PS during opening	☐	☐	☐

E. Evaluation

E1 **The overall conduct of the opening of this PS was:**

☐ Very good ☐ Good ☐ Bad ☐ Very bad

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form E for OPENING at this PS ☐

Please now complete "Observation Report Form B – VOTING" for this PS

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.

International
Election Observation Mission

Observation Report Form
B - VOTING
(Page 1 / 2)

3 570232 975089

STO Team Number ___ — ___ DEC Number ___ PEC Number ___

A1 Time of arrival (24 hr clock): : Time of departure (24 hr clock): :

A2 Polling station is: ☐ Urban ☐ Rural
A3 Polling station is: ☐ Regular ☐ Prison ☐ Military ☐ Hospital
A4 PEC Chairperson is: ☐ Male ☐ Female

B. Circumstances outside the PS	Y	N
B1 Are **campaign activities** taking place in the vicinity of the polling station (PS)	☐	☐
B2 Is there **tension or unrest** in the vicinity of the PS	☐	☐
B3 Is there a **large crowd** waiting to vote	☐	☐
B4 Any other problems in the vicinity of the PS	☐	☐

C. Officials and (Un)authorized people	Y	N	n/a
C1 How many **PEC members** have been **appointed**			
C2 How many appointed **PEC members are women**			
C3 How many of the **PEC members reported for work on election day**			
C4 Were **party/bloc proxies** present at this PS	☐	☐	
C4.1 If YES to C4: ☐ Party A ☐ Party B ☐ Party C ☐ Bloc D ☐ Bloc E ☐ Bloc F ☐ Other			☐
C5 Were **domestic non-partisan observers** present at this PS	☐	☐	
C5.1 If YES to C5: ☐ Group A ☐ Group B ☐ Group C ☐ Group D ☐ Other			☐
C6 Were **any unauthorized persons** present at this PS	☐	☐	
C6.1 If YES to C6: ☐ Police, uninvited ☐ Local official(s) ☐ State official(s) ☐ Military ☐ Candidate(s) ☐ Party activist(s) ☐ Other			☐
C6.2 Were they **directing/interfering** in the work of the PEC	☐	☐	☐

D. Arrangements inside the PS	Y	N	n/a
D1 Was the **PS layout adequate** to conduct polling	☐	☐	
D2 Were the ballot **box(es) sealed** properly	☐	☐	
D3 Were **video cameras** installed in the polling station	☐	☐	
D3.1 If YES to D3: Did the placement of the cameras in any way **undermine the secrecy** of the vote	☐	☐	☐
D4 Were all phases of the **voting process** and ballot box **visible** to the PEC and observers	☐	☐	
D5 Were you **prevented in your observation** in any way	☐	☐	
D6 Were election materials available in the **languages of national minorities**	☐	☐	☐
D7 Were all necessary election materials present	☐	☐	
D7.1 If NO to D7: ☐ UV lamp ☐ Polling booth(s) ☐ Ballot papers ☐ Invisible ink ☐ Protocols ☐ Voters list ☐ Envelopes ☐ PEC seal ☐ Other			☐

E. Circumstances inside the PS *(Did you observe any of the following?)*	Y	N
E1 **Overcrowding**	☐	☐
E2 **Campaign material or campaign activity**	☐	☐
E3 **Intimidation of voters**	☐	☐
E4 **Tension / Unrest**	☐	☐
E5 **Other problems**	☐	☐

F. Registered voters and turnout	n/k
F1 **Ballots received by the PEC (for majoritarian elections)** ☐☐☐☐	☐
F2 How many envelopes **for ballots were received** ☐☐☐☐	☐
F3 **Voters registered on the general voter list (VL)** ☐☐☐☐	☐
F4 **Voters registered on the special VL** ☐☐☐☐	☐
F5 **Voters on the VL supplement for mobile voting** ☐☐☐☐	☐
F6 **Voters who have voted in the polling station premises so far** ☐☐☐☐	☐

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages

International
Election Observation Mission

Observation Report Form
B - VOTING
(Page 2 / 2)

STO Team Number ___ — ___ DEC Number ___ PEC Number ___

G. Voting procedures n/k

Were procedures followed (3 = always; 2 = mostly; 1 = sometimes; 0 = never)

	3	2	1	0	n/k
G1 Did the **PEC check the voters' IDs**	☐	☐	☐	☐	☐
G2 Did the **PEC sign and stamp the ballots**	☐	☐	☐	☐	☐
G3 Did the **voters sign the voter list**	☐	☐	☐	☐	☐
G4 Did voters **mark their ballots in secrecy**	☐	☐	☐	☐	☐
G5 Were voters **checked for traces of invisible ink** before being allowed into the PS	☐	☐	☐	☐	☐
G6 Were **voters' fingers marked with invisible ink** upon receiving the ballots(s)	☐	☐	☐	☐	☐

Did you observe any of the following problems or irregularities	Y	N	n/k	n/a
G7 Were voters refused the right to vote	☐	☐	☐	
G7.1 If YES to G7: ☐ No proper ID ☐ Not on VL ☐ Already voted ☐ Other				☐
G8 **Voters denied the right to vote** at this PS for inappropriate reasons	☐	☐	☐	
G9 **Voters without proper ID allowed to vote**	☐	☐	☐	
G10 Series of seemingly **identical signatures** on the voter list	☐	☐	☐	
G11 Voters **voting together in the booth** *(group voting)*	☐	☐	☐	
G12 Anyone voting, or attempting to vote, **more than once** *(multiple voting)*	☐	☐	☐	
G13 Cases of anyone voting **on behalf of someone else**, absent or present *(proxy voting)*	☐	☐	☐	
G14 Anyone voting with a **pre-marked ballot paper** *(carousel voting)*	☐	☐	☐	
G15 Indications of **ballot box stuffing** *(e.g. ballots in stacks inside box)*	☐	☐	☐	
G16 **Same person "assisting"** numerous voters	☐	☐	☐	
G17 Any **PEC member or party/bloc proxy being dismissed**	☐	☐	☐	
G18 **Voters who already had traces of ink** still allowed to vote	☐	☐	☐	
G19 Were there any **other procedural problems**	☐	☐	☐	

H. Transparency

	Y	N	n/k
H1 Did all observers present have a **clear view** of the voting procedures	☐	☐	
H2 Did the **PEC cooperate with you fully** during your observation	☐	☐	
H3 Were you in any way **restricted in your observation** of the voting procedures	☐	☐	
H4 Did any observers or party/bloc proxies **inform you of problems** at this PS	☐	☐	
H5 Was any **official complaint** filed at this PS	☐	☐	☐

I. Number of voters during observation

I1 How many people voted while you were observing the voting at this PS

☐ 0 ☐ 1 - 5 ☐ 6 - 10 ☐ 11 - 50 ☐ More than 50

J. Evaluation

J1 The overall conduct of the voting of this PS was:

☐ Very good ☐ Good ☐ Bad ☐ Very bad

J2 Please indicate your opinion according to the range of 5 = very good to 1 = very bad:	5	4	3	2	1	n/k
J2.1 General **environment / circumstances**	☐	☐	☐	☐	☐	☐
J2.2 **Procedures followed**	☐	☐	☐	☐	☐	☐
J2.3 **PEC's understanding** of voting procedures	☐	☐	☐	☐	☐	☐
J2.4 **Voters' understanding** of voting procedures	☐	☐	☐	☐	☐	☐
J2.5 **Performance of PEC**	☐	☐	☐	☐	☐	☐
J2.6 **Transparency** of the voting process	☐	☐	☐	☐	☐	☐

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Check the box to the right if you completed a **Form E** for **VOTING** at this PS ☐

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages

International
Election Observation Mission

Observation Report Form
C – CLOSING AND COUNTING
(Page 1/2)

STO Team Number ☐☐ – ☐☐ **DEC Number** ☐☐ **PEC Number** ☐☐☐

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock): ☐☐:☐☐
Time of Departure (Use 24 hr clock): ☐☐:☐☐

A2 Polling Station is: ☐ Urban ☐ Rural

A3 PEC Chairperson is: ☐ Male ☐ Female

B. Closing of the PS		Y	N	n/a
B1	Were voters waiting to vote inside the PS at 20:00 hours	☐	☐	
B1.1	If YES to B1, were they allowed to vote	☐	☐	☐
B2	Did the PS close on time	☐	☐	
B2.1	If NO to B2: ☐ 20:00-20:15 ☐ 20:16-20:30 ☐ 20:31-21:00 ☐ After 21:00			☐
B3	Were members tasked with counting procedures (counting officers) appointed by drawing lots	☐	☐	
B3.1	If NO to B3, who selected them ☐ PEC chairperson ☐ PEC (by a vote) ☐ Other			☐

C. Officials and (Un)authorized people		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed	☐☐		
C2	How many appointed PEC members are women	☐☐		
C3	How many of the PEC members were present at the time of closing	☐☐		
C4	Were party/bloc proxies present at this PS	☐	☐	
C4.1	If YES to C4: ☐ Party A ☐ Party B ☐ Party C ☐ Bloc D ☐ Bloc E ☐ Bloc F ☐ Other			☐
C5	Were domestic non-partisan observers present at this PS	☐	☐	
C5.1	If YES to C5: ☐ Group A ☐ Group B ☐ Group C ☐ Group D ☐ Other			☐
C6	Were any unauthorized persons present at this PS	☐	☐	
C6.1	If YES to C6: ☐ Police, uninvited ☐ Local officials ☐ State officials ☐ Military ☐ Candidate(s) ☐ Party activist(s) ☐ Other			☐
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC	☐	☐	☐

D. Steps to be completed before the ballot boxes are opened		Y	N	n/k	n/a
D1	Was the number of voters in the special VL announced and entered into the protocols (pt. 2)	☐	☐	☐	
D2	Was the number of voters who participated in voting counted and entered in protocols (pt. 4)	☐	☐	☐	
D3	Was the number of unused ballots counted and entered in protocols (pt. 6)	☐	☐	☐	
D4	Was the number of spoiled ballot papers counted and entered in protocols (pt. 7)	☐	☐	☐	
D5	Were VLs, unused and spoiled ballot papers packed in separate envelopes and sealed	☐	☐	☐	☐

E. Opening of the ballot boxes		Y	N	n/k	n/a
E1	Were the seals of the ballot boxes intact/undamaged	☐	☐	☐	
E2	Were the serial numbers of ballot box seals the same as those entered in the Record Book	☐	☐	☐	
E3	Was the mobile ballot box opened first	☐	☐	☐	☐
E4	Were control sheets found in every ballot box	☐	☐	☐	
E5	Were the control sheets found in the ballot boxes identical with the one kept by the PEC	☐	☐	☐	

F. Counting of votes by party/bloc/candidate and invalid		Y	N	n/k
F1	Indication of ballot box stuffing	☐	☐	☐
F2	Was the choice on every ballot announced aloud	☐	☐	☐
F3	Did the counting officer show each ballot to everybody present	☐	☐	☐
F4	Were at least two proxies/observers allowed to closely observe the counting of ballots	☐	☐	☐
F5	Was validity of contested ballots determined through a vote of the PEC	☐	☐	☐
F6	Was validity of contested ballots determined reasonably	☐	☐	☐
F7	Was validity of contested ballots determined consistently	☐	☐	☐
F8	Were all PEC members free to examine the ballot papers	☐	☐	☐
F9	Did the PEC announce the number of invalid ballots and enter it in pt. 8 of the protocols	☐	☐	☐
F10	Did PEC crosscheck the data after counting (valid votes + invalid ballots = signatures in VLs)	☐	☐	☐
F11	Did the PEC pack and seal the ballots for each election subject separately	☐	☐	☐

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.

International
Election Observation Mission

Observation Report Form
D1– OBSERVATION AT DEC
(Page 1)

STO Team Number ☐☐☐-☐☐ **DEC Number** ☐☐ Number of PS processed ☐☐☐

A1 Start time of reporting (24 hr clock): ☐☐:☐☐
End time of reporting (24 hr clock): ☐☐:☐☐

B.	Conditions at the DEC	Y	N	n/k
B1	Were the facilities adequate for reception and recording of PEC protocols	☐	☐	☐
B2	Were any observers/proxies expelled from the DEC	☐	☐	☐

C.	Officials and (Un)authorized people	Y	N	n/a
C1	How many of the DEC members were present ☐☐			
C2	Were party/bloc proxies present at the DEC	☐	☐	
C2.1	If YES to C2: ☐ Party A ☐ Party B ☐ Party C ☐ Bloc D ☐ Bloc E ☐ Bloc F ☐ Other			☐
C3	Were domestic non-partisan observers present at the DEC	☐	☐	
C3.1	If YES to C3: ☐ Group A ☐ Group B ☐ Group C ☐ Group D ☐ Other			☐
C4	Were any unauthorized persons present at this PS	☐	☐	
C4.1	If YES to C4: ☐ Police, uninvited ☐ Local officials ☐ State officials ☐ Military ☐ Candidate(s) ☐ Party activist(s) ☐ Other			☐
C4.2	If YES to C4: Were they directing/interfering in the work of the DEC	☐	☐	☐

D.	Receipt and tabulation of PEC protocols	Y	N	n/k
D1	Did you observe any significant procedural errors or omissions in the work of the DEC	☐	☐	☐
D2	Were PECs correcting protocols at the DEC without a formal decision of the DEC	☐	☐	☐
D3	Did the figures in the PEC protocol reconcile correctly	☐	☐	☐
D4	Were PECs filling in protocols at DEC premises	☐	☐	☐
D5	Were the seals on the PEC material intact upon arrival	☐	☐	☐
D6	Did PECs deliver all required documentation to the DEC	☐	☐	☐
D7	Did the DEC check that protocols were completed correctly and in full	☐	☐	☐
D8	Were all protocols that you saw completed correctly and in full	☐	☐	☐
D9	How many recounts did the DEC conduct ☐☐			
D10	How many PEC results were annulled ☐☐			

E.	Transparency	Y	N	n/k
E1	Did all observers present have a clear view of the procedures	☐	☐	
E2	Were you in any way restricted in your observation	☐	☐	
E3	Were other observers/proxies prevented from observing in any way	☐	☐	☐
E4	Was any official complaint filed at this DEC during your stay	☐	☐	☐
E5	Were observers/proxies allowed to familiarize themselves with all aspects of the process	☐	☐	☐

F. Evaluation

F1 In general, the conduct of the results tabulation at this DEC was

☐ Very good ☐ Good ☐ Bad ☐ Very bad

Please indicate an opinion as to (insert 'x'):

		Very good 5	4	3	2	Very bad 1	n/k
F2.1	DEC members understanding of tabulation procedures						☐
F2.2	How the data entry was organized						☐
F2.3	Promptness/orderliness of protocol receipt at DEC						☐
F2.4	Transparency of tabulation process						☐
F2.5	DEC handling of problems/complaints						☐

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form E at this DEC ☐

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.

International Election Observation Mission

Observation Report Form E
ADDITIONAL COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS
(1 page)

STO Team Number ☐☐ - ☐☐ DEC Number ☐☐ PEC Number ☐☐☐

Related Form(s): ☐ A ☐ B ☐ C ☐ D

ANY ADDITIONAL COMMENT OR EXCEPTIONAL OBSERVATIONS?
Use Form E to either:

- give comments additional to your answers to any of the questions on Forms A, B, C, D1, D2;
- describe an exceptional violation or event that was directly observed by the STO team;

When filling out this form, you should:

- be brief and use "bullet points";
- Complete a separate report for each PEC as required, including all your additional comments for that PEC.
- For each additional comment, include a reference to the question number on the related form, and the time of the observation (24 hr clock, hh:mm).

Please Mark the box to the right if you have to continue on a separate sheet ☐ and clearly state your STO team number at the top of that sheet and the PEC and DEC number the case refers to.

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.

Fuente: MOE de la UE y MOE de la OSCE.



Foto 16. Elecciones federales y locales México 2024
Fuente: Imagen cedida

XII. CÓDIGO DE CONDUCTA

Todas las organizaciones intergubernamentales, y organizaciones internacionales no gubernamentales de observación electoral, han ido adoptando sus propios códigos de conducta, vinculantes para los miembros de las misiones de observación electoral internacional. No obstante, estos distintos códigos de conducta se estructuran alrededor de los siguientes principios básicos comunes: respeto a la soberanía del país anfitrión, respeto a las leyes del país anfitrión, imparcialidad de los observadores, no interferencia en el proceso electoral, transparencia y profesionalismo en la ejecución de sus funciones,

contacto reglado con los medios de comunicación, derechos y obligaciones de los observadores ante la misión de observación electoral.

En un esfuerzo de homogeneizar los distintos códigos de conducta operativos en las diferentes organizaciones de observación electoral internacional, se adoptó en octubre del 2005 bajo los auspicios de Naciones Unidas un Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales, junto con una Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional. Ambos documentos fueron suscritos por numerosas organizaciones internacionales de observación electoral, entre las que destacan, la Comisión Europea, la OSCE, Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Unión Interparlamentaria, el Secretariado de la Commonwealth, el Centro Carter, IFES, Asian Network for Free Elections y otras 10 más.

La UE adoptó en diciembre de 2021 las Directrices Éticas anexas al Código de Conducta para los Observadores de la UE para reforzar la integridad de sus misiones mediante la aplicación de una política cero a las infracciones del Código de Conducta.

Se accede a Dichas Directrices Éticas para el Código de Conducta para los Observadores Electorales de la UE en el enlace siguiente:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/code-conduct-eu-election-observers_en

Se reproduce a continuación el **Código de Conducta para Observadores Electorales Internacionales adoptado en 2005 bajo los auspicios de Naciones unidas.**

La observación electoral internacional está ampliamente aceptada en todo el mundo. Se realiza por organizaciones intergubernamentales, y organizaciones y asociaciones internacionales no gubernamentales, con el fin de proporcionar una evaluación imparcial y precisa de la naturaleza del proceso electoral, para beneficio, de la población del país en el que se celebra la elección, y de la Comunidad Internacional. Por lo tanto, el éxito de la misma depende de la capacidad de garantizar la integridad de la observación electoral internacional, y de todos aquellos que forman parte de esa misión de observación electoral internacional, incluyendo los observadores de corta y larga duración, los miembros de las delegaciones de evaluación, los expertos

y los jefes de misión, los cuales deben suscribir y respetar este Código de Conducta.

Respetar la soberanía y los derechos humanos internacionales

Las elecciones constituyen una expresión de la soberanía que pertenece al pueblo de un país, cuya libre expresión de la voluntad proporciona la base de la autoridad y legitimidad del gobierno. El derecho de los ciudadanos a votar, y ser elegidos, en elecciones periódicas y auténticas, constituyen derechos humanos internacionalmente reconocidos, y requieren el ejercicio de un número de derechos y libertades fundamentales. Los observadores electorales deben respetar la soberanía del país anfitrión, así como los derechos y libertades de su pueblo.

Respetar las leyes del país y de la autoridad de los organismos electorales

Los observadores deben respetar les leyes del país anfitrión, y la autoridad de los organismos encargados de administrar el proceso electoral. Los observadores deben respetar cualquier instrucción legal procedente de las autoridades gubernamentales, electorales y de las fuerzas de seguridad del país. Los observadores deben también mantener una actitud respetuosa hacia los funcionarios de la administración electoral, y otras autoridades nacionales. Los observadores deben tomar nota de si las leyes, regulaciones o las acciones de los funcionarios electorales y/o estatales restringen y obstaculizan indebidamente el ejercicio de los derechos electorales garantizados por la ley, la constitución, o por instrumentos internacionales aplicables.

Respetar la integridad de la misión de observación electoral internacional

Los observadores deben respetar y proteger la integridad de la misión de observación electoral internacional. Ello implica, respetar este Código de Conducta, cualquier instrucción escrita (como los términos de referencia, directrices, y reglas), y cualquier instrucción verbal procedente del equipo dirigente de la misión de observación. Los Observadores deben: asistir a todos los «briefings», sesiones de formación, y «debriefings» exigidos por la misión de observación; familiarizarse con la ley electoral, regulaciones y otras leyes pertinentes indicadas por la misión de observación; y observar

cuidadosamente las metodologías empleadas por la misión de observación. Los observadores deben también informar al equipo dirigente de la misión de observación, acerca de cualquier conflicto de intereses que puedan tener y sobre cualquier comportamiento impropio de otros observadores que forman parte de la misión.

Mantener en todo momento una estricta imparcialidad política

Los observadores deben mantener en todo momento, una estricta imparcialidad política, incluso en su tiempo de ocio en el país anfitrión. No deben expresar ni mostrar ningún sesgo, o preferencia, con respecto a las autoridades nacionales, partidos políticos, candidatos, cuestiones sometidas a referéndum, o en relación a cualquier tema polémico del proceso electoral. Los observadores tampoco deben llevar a cabo, ninguna actividad que pudiera razonablemente percibirse como una actividad que favorece, o proporciona un beneficio partidista, a cualquier contendiente político en el país anfitrión, tales como llevar o exhibir símbolos partidistas, colores, banderolas o aceptar cualquier objeto de valor de los contendientes políticos.

No obstaculizar los procesos electorales

Los observadores no deben obstaculizar ningún aspecto del proceso electoral, incluyendo procesos preelectorales, la votación, el recuento y la agregación de los resultados y los procesos surgidos en el periodo postelectoral. Los observadores pueden en el mismo momento llamar la atención del personal electoral sobre irregularidades, fraude o problemas significativos observados, y deben hacerlo sin obstaculizar el proceso. Los observadores pueden plantear preguntas al personal electoral, a los representantes de los partidos y otros observadores dentro de los colegios electorales, y pueden contestar a las preguntas sobre su propia actividad, siempre y cuando, los observadores no obstaculicen el proceso electoral. Al contestar a las preguntas, los observadores no deberían intentar dirigir el proceso electoral. Los observadores pueden preguntar a los votantes y contestar preguntas de los votantes, pero no pueden pedirles que desvelen por quién o qué partido, o por qué opción del referéndum votaron.

Proporcionar una identificación adecuada

Los observadores deben mostrar la identificación proporcionada por la misión de observación electoral, así como la identificación exigida por las autoridades nacionales, y deben presentarla al personal electoral y otras autoridades nacionales a requerimiento suyo.

Mantener la precisión de las observaciones y el profesionalismo al extraer conclusiones

Los observadores deben asegurarse que todas sus observaciones son precisas. Las observaciones deben ser exhaustivas, señalando tanto los factores positivos como los negativos, distinguiendo entre los factores significativos e insignificantes, e identificando pautas que podrían tener un impacto importante sobre la integridad del proceso electoral. Los juicios de los observadores deben basarse sobre el más alto nivel de precisión en la información, y de imparcialidad en el análisis, distinguiendo entre los factores subjetivos y la evidencia objetiva. Los observadores deben basar sus conclusiones sobre hechos comprobados, y no deben sacar conclusiones de forma prematura. Los observadores deben también mantener un registro bien documentado, de dónde observaron, de las observaciones realizadas y cualquier otra información pertinente requerida por la misión de observación, y deben devolver esta documentación a la misión.

Abstenerse de hacer comentarios al público o los medios de comunicación antes de que la misión se pronuncie

Los observadores deben abstenerse de hacer cualquier comentario sobre sus observaciones o conclusiones a los medios de comunicación, o los miembros del público, antes de que la misión de observación realice una declaración, a menos que específicamente se le instruya lo contrario, por parte del equipo dirigente de la misión de observación. Los observadores pueden explicar la naturaleza de la misión de observación, de sus actividades y otros asuntos que la misión de observación estime adecuados, y deberían remitir a los medios de comunicación u otras personas interesadas, a las personas designadas por la misión de observación electoral.

Cooperar con otros observadores electorales

Los observadores deben ser conscientes de la presencia de otras misiones de observación electoral, tanto internacionales como locales, y cooperar con ellos siguiendo las instrucciones del equipo dirigente de la misión de observación electoral.

Mantener un comportamiento personal adecuado

Los observadores deben mantener un comportamiento personal adecuado y respetar otros comportamientos, mostrar sensibilidad por las culturas y costumbres del país anfitrión, ejercer el sentido común en las relaciones interpersonales, y observar en todo momento el nivel más alto de conducta profesional, inclusive en el tiempo libre.

Violaciones de este código de conducta

En caso de sospecha sobre la violación de este Código de Conducta, la misión de observación electoral llevará a cabo una investigación al respecto. Si se comprueba que se ha producido una violación grave, se podrá retirar la acreditación al observador implicado o despedirle de la misión de observación. Tales decisiones son de la exclusiva competencia del equipo dirigente de la misión de observación electoral.

Compromiso de observancia de este código de conducta

Cada persona que participa en una misión de observación electoral debe leer y entender este Código de Conducta, y debe firmar una declaración comprometiéndose a observarlo.

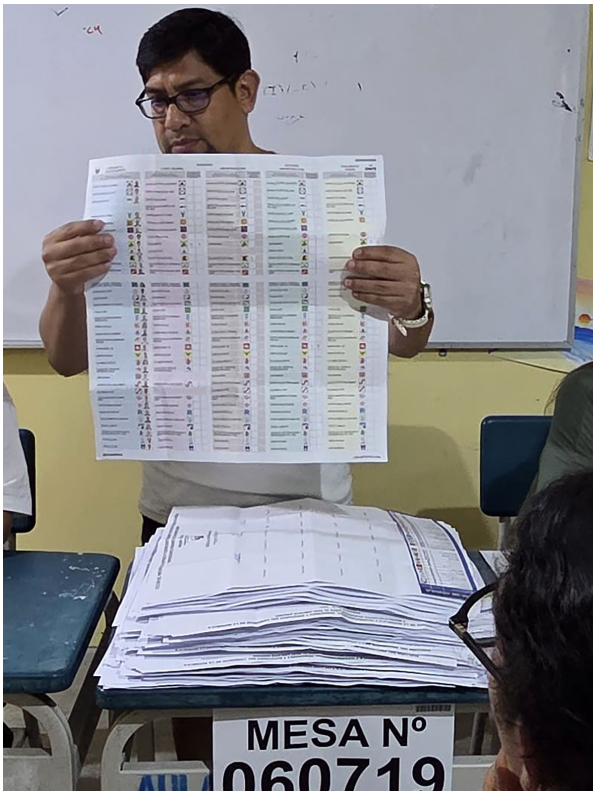


Foto 17. Elecciones generales Perú 2026
Fuente: Imagen cedida

XIII. SELECCIÓN DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES ESPAÑOLES

1. Consideraciones generales

La Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación es la encargada de seleccionar a los observadores electorales españoles de corta y larga duración, tanto en el ámbito de la OSCE, UE como el de la OEA.

Para poder presentar su candidatura para el puesto de observadores electorales, los candidatos:

— Deben acreditar experiencia previa en observación electoral internacional en el ámbito de la UE, OSCE u OEA, y/o, deben haber participado en uno de los cursos de capacitación para observadores de corta duración, que la Oficina de Derechos Humanos realizó desde 2005 hasta el 2012 en colaboración con la Escuela Diplomática y otros organismos. Tras 10 años de interrupción se reanuda a partir de 2022 el curso mencionado al haber garantizado la participación en al menos una MOE de los aproximadamente 600 observadores electorales españoles formados en dichos cursos. Cualquier información respecto al curso se publica en la página web de la Escuela Diplomática y del Ministerio de Asuntos Exteriores, de Unión Europea y de Cooperación, normalmente:

  https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Observaci%C3%B3n%20Electoral/Curso-de-Capacitaci%C3%B3n-Observadores-de-Corta-Duraci%C3%B3n.aspx

  https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/ObservacionElectoral.aspx

Para ser observador de corta duración se requiere experiencia previa en observación electoral, o haber participado en los cursos mencionados.

Para poder optar a ser observador de larga duración, se exige experiencia previa en observación electoral de larga duración, o haber acumulado al menos 2 experiencias en observación de corta duración.

Los observadores electorales que reúnen al menos uno de los dos requisitos arriba mencionados estarán incluidos en la base de datos de la Oficina de derechos humanos, lo que les permitirá recibir las convocatorias de misiones de observación electoral recibidas por dicha Oficina.

Teléfono y direcciones electrónicas de contacto de la Oficina de Derechos Humanos con respecto a la observación electoral: 913799504.

observacionelectoral@maec.es; isabel.menchon@maec.es

2. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OSCE

En primer lugar, la Oficina de Derechos Humanos recibe una Nota, de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR en sus siglas inglesas, OIDDH en sus siglas españolas), en la que informa a los Estados Miembros del despliegue de una misión de observación electoral para unas elecciones determinadas, y el número total de observadores solicitados. En esta misma Nota la OIDDH solicita a los Estados Miembros que aporten un número indeterminado de observadores de larga y corta duración.

Tras la recepción de esta Nota, la Oficina de Derechos Humanos en coordinación con la Subdirección Geográfica correspondiente, decidirá la oportunidad política de mandar observadores electorales españoles, y el número de observadores a desplegar que, en todo caso, vendrá también condicionado por la disponibilidad presupuestaria.

En caso afirmativo, enviará por correo electrónico a los observadores que están incluidos en una base de datos, una convocatoria en la que solicita a las personas interesadas que manden su CV, y procederá a la selección de los observadores de larga y corta duración. Para poder optar a participar en una MOE OSCE, los candidatos españoles tienen que haberse registrado previamente en la base de datos de expertos electorales de la OSCE, establecida en 2017. Una vez la selección finalizada, la Oficina de Derechos Humanos registrará los nombres de los observadores seleccionados en dicha base de datos que se encuentra en:

https://electionexpert.odihr.pl/Home/HomeIndex

La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación sufraga la totalidad de los gastos derivados de la participación de los observadores españoles en las misiones de observación electoral de la OSCE.

El tamaño medio de una MOE OSCE oscila entre 15 y 60 observadores de larga duración y entre 200 y 400 observadores de corta duración en función del tamaño del país y las necesidades en materia de observación electoral determinadas por la Misión de Evaluación de las Necesidades (NAM, en sus siglas inglesas) para el proceso electoral a observar. A cada Estado Participan-

te se le permite una presencia máxima de sus observadores que no supere el 15% del total de los observadores electorales desplegados.

3. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la UE

Aparte de cumplir con uno de los dos requisitos mencionados al principio de este capítulo, los observadores españoles que quieran participar en las misiones de observación de la UE, deberán previamente incluir su CV en el Roster de observadores que la UE tiene habilitado a este fin y cuya dirección es la siguiente:

https://webgate.ec.europa.eu/eom/roster/cv

Como primer paso, la Comisión envía a la Oficina de Derechos Huma-nos una Nota, en la que informa del despliegue de una misión de observación electoral a unas elecciones determinadas, y en la que solicita a cada Estado Miembro que le remita una preselección de un número máximo de observa-dores de larga y corta duración, normalmente entre 2 y 4 para cada categoría

Tras la recepción de esta Nota, la Oficina envía por correo electrónico a los observadores que tiene incluidos en su base de datos, una convocatoria en la que solicita a las personas interesadas que envíen su CV. Posteriormente, procederá a la preselección de las candidaturas que presentará a la Comisión. Ésta hará una selección final sobre las candidaturas presentadas por cada uno de los 27 estados miembros vía el mencionado «roster» La selección final realizada por la UE se hace sobre la base de un conjunto de criterios que incluyen, entre otros, la experiencia electoral de los observadores, experiencia profesional en derechos humanos, la voluntad de garantizar la inclusión de nuevos observadores, las evaluaciones recibidas por los observadores en MOE anteriores, el grado de conocimiento del idioma de la MOE y otros criterios que la UE pueda establecer específicamente para cada MOE. En todo caso, esta selección siempre vendrá modulada por la voluntad de la UE de alcanzar un equilibrio en género y nacionalidades.

El tamaño medio de una MOE UE oscila normalmente entre 20 y 50 observadores de larga duración y entre 30 y 60 observadores de corta duración en función del tamaño del país y las necesidades en materia de observación electoral del país en cuestión. Este número de observadores se repartirá entre los 27 estados miembros.

La UE sufraga la totalidad de los gastos derivada de la participación de los observadores en sus misiones de observación electoral.

4. Proceso de selección de los observadores españoles en el ámbito de la OEA.

En abril de 2009 se suscribió un Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría General de la OEA en virtud del cual los observadores electorales españoles podían participar en las MOE OEA. El número máximo de observadores españoles presentes en las misiones se fija en un 15% siguiendo la práctica utilizada con los otros Países Miembros.

España asume el coste del desplazamiento de los observadores españoles hasta la capital del país cuyas elecciones se observan y financia las MOE OEA a través del Fondo España-OEA a cargo de la AECID.

Tras recibir confirmación del despliegue de una misión de observación electoral de la OEA para unas elecciones determinadas, la Oficina de Derechos Humanos envía por correo electrónico a los observadores incluidos en su base de datos la convocatoria para proceder a la preselección de los observadores cuya lista se presentará al Departamento de Cooperación y Observación electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. El número de observadores electorales finalmente seleccionados dependerá de los fondos recabados por la OEA para cada misión.

Los candidatos españoles que quieran postular por una MOE OEA deberán haberse registrado previamente en la base de datos habilitada a tal efecto por la OEA en 2017 accesible en:

https://www.oas.org/eoms/default.aspx?lang=es

El tamaño medio de una MOE OEA oscila entre 8 y 20 coordinadores regionales y entre 20 y 70 observadores de corta duración. En todo caso, el tamaño vendrá condicionado por los fondos recibidos por la OEA para cada MOE. Por lo general, se solicita a España el envío de entre 1 y 3 coordinadores regionales y de 2 a 6 observadores de corta duración.



Foto 18. Elecciones generales Nigeria 2023
Fuente: Imagen cedida

XIV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO CENTRAL (CORE TEAM)

1. Ámbito UE

Los miembros del Equipo Central de una MOE UE son directamente seleccionados por la correspondiente Unidad de la Comisión, Instrumentos de Política Exterior- Foreign Policy Instrument (FPI), en coordinación con la

correspondiente Unidad del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La convocatoria de los puestos se publica en:

https://fpi.ec.europa.eu/index_en

2. Ámbito OSCE

El Departamento correspondiente de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR en sus siglas inglesas) selecciona directamente los miembros del Equipo Central de sus MOE. La convocatoria de los puestos se publica en:

http://www.osce.org/odihr/elections

Para poder solicitar los puestos convocados, los candidatos deberán estar

dados de alta en el roster de expertos electorales de la ODIHR:

https://electionexpert.odihr.pl/Home/HomeIndex



Foto 19. Elecciones parlamentarias Hungría 2026
Fuente: imagen cedida

XV. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS MISIONES EXPLORATORIAS, LAS MISIONES DE EXPERTOS Y LAS MISIONES DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA UE

La oficina de derechos humanos reenvía a su base de datos de observadores, a efectos informativos, la convocatoria remitida por la Comisión para la selección de los miembros de dichas misiones. Se invita a las personas interesadas a presentar su candidatura a las Consultoras que figuran en la convocatoria. Se puede localizar dichas consultoras en la página web siguiente de la UE bajo los lotes, 7 y 12:

https://international-partnerships.ec.europa.eu/index_en



Foto 20. Elecciones presidenciales segunda vuelta Ecuador 2023
Fuente: imagen cedida

XVI. SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL *IMPLEMENTING PARTNER*

Las personas con amplia experiencia en temas de seguridad y/o operaciones logísticas e interesadas en trabajar en una misión como miembro del Implementing Partner deben contactar directamente con los consorcios acreditados: Cowater, DT Global, NTU y GIZ.

Se proporcionan a continuación las respectivas direcciones electrónicas/ enlaces de contacto:

Cowater: Election.Lot2@cowater.com

DT Global: FWC_elections@dt-global.com

NTU: ntu@ntu.eu

GIZ: https://www.giz.de/en/projects/election-observation-and-democracy-support-eods-iii



Foto 21. Elecciones presidenciales Guatemala 2023
Fuente: Imagen cedida

XVII. SELECCIÓN PARA LOS CURSOS DE EODS

La Observación Electoral y el Apoyo a la Democracia Election Observation and Democratic Support, (EODS) es un proyecto fundado por Comisión de la UE que inició su actividad en enero de 2012 tras concluir la actividad del proyecto NEEDS y haber ganado la licitación para llevar a cabo actividades formativas y de desarrollo metodológico en materia de observación electoral.

EODS incluye tres ámbitos de apoyo a la actividad de observación electoral de la UE:

1. fortalecer la metodología de la observación electoral de la UE,

2. formar a miembros del «core team» y observadores de larga duración en la metodología de la UE,
3. y capacitar organizaciones y redes regionales de observación electoral.

EODS publica la convocatoria para la formación de miembros «core team» y realiza directamente la selección de los candidatos.

Toda la información está disponible en el siguiente enlace:

https://election-observation.europa.eu



Foto 22. Elecciones generales Paraguay 2013
Fuente: Imagen cedida

XVIII. TIPOLOGÍA DEL FRAUDE ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CICLO ELECTORAL

Isabel Menchón López
Politóloga

Responsable de observación electoral en la Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

1. El fraude electoral

1. A. Definición

Utilizando una definición comúnmente aceptada, el fraude electoral puede definirse como cualquier interferencia deliberada en el proceso electoral con el objetivo de alterar la voluntad individual o colectiva de los electores. El fraude distorsiona, así pues, las preferencias de los ciudadanos negando derechos electorales a algunos mientras que amplifica las voces de otros ciudadanos. Incluso cuando el fraude no es determinante del resultado, es decir el resultado no afecta a la prelación de la opción ganadora sobre la vencida (los ganadores serían los mismos en ausencia de fraude) los efectos son devastadores para el arraigo de la democracia al premiar actitudes que refuerzan una cultura y valores antidemocráticos. El fraude se comete mediante omisión, acción o coacción.

Es más probable que el fraude tenga lugar en contextos de fragilidad institucional donde las libertades y derechos fundamentales se encuentren insuficientemente garantizados, por lo que la gravedad y magnitud del fraude dependerá de la eficacia del gobierno, Comunidad Internacional y otras instituciones sociales para proteger eficazmente las libertades y derechos fundamentales.

1. B. Agentes del fraude

Las prácticas fraudulentas pueden realizarse o ser instigadas por una variedad de actores implicados en el proceso electoral e interesados en alterar la voluntad popular. Sin ánimo de presentar una lista exhaustiva, pueden señalarse los siguientes agentes:

— Actores institucionales: Autoridades estatales, locales, electoral, Fuerzas y Seguridad del Estado.

— Actores políticos: partidos políticos, candidatos.

— Actores económicos: Multinacionales, empresarios nacionales, oligarquías, organizaciones profesionales, asociaciones de empresarios, etc.

— Sociedad Civil: electores, periodistas, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y civiles, sindicatos, etc.

— Organizaciones del crimen organizado.

1. C. Naturaleza del fraude

En el recorrido histórico de estos últimos 20 años se ha producido un paulatino proceso de mutación del fraude que tiene importantes implicaciones para la observación. Cabe, así pues, destacar los fenómenos siguientes:

Por una parte, en muchos países donde se realiza la observación electoral, se ha observado un desplazamiento del fraude de los entornos urbanos, caracterizados por mayores niveles de formación, a las zonas rurales más vulnerables a la intimidación y la presión de los actores político-electorales y menos accesibles al escrutinio externo. **Se invisibiliza, así pues, el fraude.**

Estos esfuerzos de ocultación del fraude forman parte de un proceso más general de sofisticación del fraude. Los agentes del fraude ya no buscan producir resultados escandalosamente sospechosos que arrojan adhesiones del 80-90%, sino que buscan garantizar el triunfo de una opción mediante resultados que no generen sospechas y salvaguardan unos mínimos niveles de pluralidad en la competencia y representatividad resultante. **Se civiliza, así pues, el fraude** administrando sutilmente la producción de resultados a todos los niveles.

Por otra parte, el fraude también se ha desplazado desde los tradicionales entornos de la votación y escrutinio a nivel de colegio electoral hacia los dos extremos más vulnerables y a la vez nucleares del edificio electoral: el censo electoral y la transmisión de los resultados. El censo electoral debe constituir un reflejo fidedigno del cuerpo electoral y por lo tanto garantizar el ejercicio efectivo del principio de universalidad del sufragio, mientras que la transmisión de resultados debe garantizar el carácter inalterable de los votos emitidos. El uso de la tecnología al servicio del proceso electoral, transmisión informatizada de resultados, por ejemplo, ha contribuido a situar el fraude en espacios menos visibles y más sofisticados y por lo tanto menos accesible a la observación y fiscalización por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la tecnología también constituye una ventana de oportunidad para detectar el fraude

como se demostró en algunos casos cuando la accesibilidad en la red de los resultados, imprudentemente permitida por los agentes del fraude, permitió la detección del mismo.

En la mayoría de los casos, el fraude se perpetra de forma discreta con la intención de ocultarlo. Sin embargo, en algunos casos, se busca deliberadamente lo que podríamos llamar una «ostentación del fraude» como estrategia de exhibición intimidatoria del poder (visualizar dónde se sitúa y quién controla y administra el poder).

1. D. Fraude y malas prácticas

Lo que distingue el fraude de las malas prácticas es la existencia de la intencionalidad como dimensión operativa del fraude. El fraude se basa en una manipulación intencionada en cualquier etapa electoral dirigida a alterar los resultados con el objetivo último de distorsionar la formación y/o expresión de la voluntad popular.

Los tipos más frecuentes de malas prácticas se dan en forma de irregularidades, deficiencias, negligencias cometidas por los distintos actores del proceso, Administración Electoral, partidos políticos, electores, etc., en las diferentes etapas del proceso que no responden a ninguna intención de manipulación y alteración de la voluntad popular y que, por lo tanto, pueden corregirse si existe buena voluntad: errores en el censo en forma de faltas de ortografía, escasez o falta de calidad de la tinta indeleble, no aplicación de la tinta indeleble por falta de formación de miembros de la mesa, errores o fallos tecnológicos de la página web de la Administración Electoral durante la transmisión de resultados, retraso en la resolución de contenciosos por mala gestión o falta de personal. Un miembro de mesa que rellena la urna con papeletas marcadas comete fraude, si olvida sellar la urna ha cometido una irregularidad. Sin embargo, el efecto acumulativo de irregularidades cometidas a gran escala puede producir una distorsión de la voluntad popular, y por ende causar los mismos efectos que el fraude.

1. E. Ámbito de actuaciones del fraude

El fraude puede afectar cualquier fase del proceso electoral. Puede, asimismo, operar tanto durante el proceso de formación de la voluntad popular como en el transcurso del proceso de expresión de esa misma voluntad, vul-

nerando principios y derechos electorales internacionalmente reconocidos y protegidos en los Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Éstos determinan la calidad democrática de las elecciones, entendiendo elecciones democráticas como aquellas que reflejan fielmente la voluntad popular democráticamente formada y libremente expresada. Las elecciones democráticas constituyen, de hecho, un eficaz instrumento que permite canalizar y acomodar de forma pacífica la diversidad de intereses y divisiones presentes en la sociedad.

En el proceso de formación de la voluntad popular deben concurrir dos principios nucleares sin los cuales es difícil hablar de elecciones democráticas: pluralidad en la competencia y equidad en esa misma competencia. Por otra parte, en el proceso de expresión democrática de la voluntad popular confluyen un conjunto de principios y derechos electorales que deben garantizarse: libertad de sufragio (voto no coaccionado, voto secreto, voto informado), igualdad del sufragio, universalidad del sufragio (censo no discriminatorio, incluyente, fiable, accesibilidad del voto), inalterabilidad de los resultados.

Con el objetivo de distorsionar la voluntad popular, el fraude vulnerará cualquiera de estos principios nucleares manifestándose en cualquier etapa del proceso electoral.

1. F. Fraude sistémico

Abordar las distintas técnicas de fraude requiere, en primer lugar, hacer mención al fraude sistémico, aquel que se comete desde el corazón del sistema mismo, es decir al amparo del marco normativo. Este concepto nos remite a la existencia y uso de una legislación, procedimientos y reglamentos electorales contrarios a los principios y derechos electorales reconocidos y protegidos internacionalmente con el fin de condicionar los resultados de unas elecciones y, por ende, alterar la voluntad popular en su fase de formación y expresión.

También dentro de este concepto incluiremos a toda normativa que, sin ser explícitamente contraria a dichos principios y derechos electorales, es deficiente y, por lo tanto, facilita la comisión, de forma deliberada o no, de fraude. Por ejemplo, el voto en urnas móviles, otorgado con el legítimo propósito de garantizar el derecho al voto a las personas incapacitadas para desplazarse a los colegios electorales, puede constituir un eficaz instrumento de fraude al amparo de una normativa que no blinda dicha práctica con los suficientes

candados de seguridad. Lo mismo ocurre con el voto en colegios especiales, centros de trabajo, hospitales, universidades, cuarteles, convertidos en lugar de votación exclusivamente para sus trabajadores, y la inscripción de votantes el mismo día de las elecciones. El fraude sistémico vulnera en las distintas fases del ciclo electoral y de muy variadas formas los derechos y principios electorales nucleares: universalidad, igualdad, libertad de sufragio, pluralidad y equidad en la competencia, derecho a un voto libre, secreto e informado y derecho a un escrutinio fidedigno.

2. Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral

Sin ánimo de pretender ofrecer un desglose exhaustivo de las técnicas de fraude, señalaremos desde la perspectiva del ciclo electoral algunas de las técnicas y pautas de fraude más habituales.

2. A. Definición del marco de la competencia político-electoral

Se pueden adulterar las reglas básicas de la competencia-político-electoral mediante las siguientes técnicas:

2. A. a. Sistema electoral

1. Delimitación y definición del tamaño de las circunscripciones electorales con intención de favorecer candidaturas determinadas, manipulando la ubicación de los cuerpos electorales en función de los resultados electorales deseados (gerrymandering). Vulnera el principio de igualdad de sufragio.

2. Establecimiento de umbrales electorales excesivamente altos al objeto de restringir indebidamente el derecho a la participación y la representación política.

3. Establecimiento de fórmulas de asignación de escaños por circunscripción y de conversión de votos en escaños destinadas a sobredimensionar la representación en los órganos legislativos de ciertos partidos en detrimento de otros. Al igual que la manipulación en la delimitación de las circunscripciones, dicha práctica atenta contra el

principio de igualdad de sufragio y distorsiona el principio de representación política que está sustentado en la igualdad de sufragio y la proporcionalidad electoral. El voto deja de tener el mismo valor ya que en virtud de estas fórmulas, se producirán grandes variaciones en el precio de un escaño en términos de voto. El Sistema de Prima por el cual se otorga un bonus en términos de escaños al partido vencedor es la manifestación más visible de la vulneración del principio de igualdad de sufragio y proporcionalidad electoral.

2. A. b. Registro de candidatos

1. Se elabora un cuerpo normativo que altera el marco de la competencia político-electoral para favorecer o garantizar el triunfo de una opción en liza. Para ello, se establecen condiciones indebidamente onerosas para la participación política y la competencia electoral de partidos y candidatos al objeto de restringir la competencia electoral a un número reducido de actores sin posibilidades reales de optar a la alternancia, o abriéndola a partidos satélites para proporcionar la ficción de competencia plural y sembrar confusión entre el electorado. El cierre de la competencia se puede producir en el origen, es decir en la fase de creación del partido político y su reconocimiento legal, ya que los partidos políticos no registrados no podrán concurrir a las elecciones. Se presentan a continuación algunas condiciones indebidamente restrictivas que vulneran el derecho a la participación política (concesión de estatus legal como partido político) y el principio de pluralidad en la competencia electoral (registro del partido político o candidato para concurrir a las elecciones), elemento consustancial de unas elecciones democráticas que garantiza la diversidad en las opciones presentadas al cuerpo electoral.

a) Exigencia de un número excesivamente alto de afiliados para adquirir la condición jurídica de partido político.

b) Exigencia a los partidos políticos candidatos a registrarse oficialmente de tener un número excesivo de oficinas de representación o exigencia de presencia de estas oficinas en parte o todo el territorio del país.

c) Exigencia a los partidos de proporcionar una lista de todos sus afiliados en cada región a un órgano de registro regional. En un contexto de régimen autoritario donde prevalece la confusión entre partido y Estado, donde el Estado es el primer agente económico, donde la discrepancia política puede tener un alto coste en términos de empleo, acceso a bienes y servicios, esta última exigencia condena a los partidos opositores a la marginalidad del sistema ya que gran parte de la población no querrá señalizarse como miembro de la oposición.

d) Exigencia a partidos no representados en el parlamento o a candidatos independientes de presentar un número excesivo de firmas de apoyo, discriminatorio con respecto a partidos presentes en el parlamento, exigencia destinada a no abrir la competencia electoral a nuevos actores o abrirla de forma controlada.

e) Establecimiento de un sistema de verificación de las firmas de apoyo insuficientemente reglado y transparente, lo que en un contexto de fragilidad institucional (falta de independencia de la Administración Electoral) da pie a un proceso de verificación discriminatorio instrumentalizado para abrir de forma controlada o cerrar el espacio de la competencia electoral

2. Se abre el espacio de la competencia política, legalizando la creación de partidos, deliberadamente a muy escaso tiempo de las elecciones de tal forma que concurren a éstas actores anémicos, que no han tenido tiempo de organizarse para concurrir en igualdad de condiciones a las elecciones y no tienen ninguna posibilidad de alterar el statu quo, pero dan legitimidad a unas elecciones formalmente multipartidistas.

2. B. Definición del cuerpo electoral. Registro de votantes

La aplicación efectiva del principio de universalidad del sufragio se garantiza mediante la elaboración de un registro censal, incluyente, no discriminatorio y fiable, que debe constituir un fiel reflejo del cuerpo electoral. Cualquier alteración de esa fotografía tiene un impacto en el resultado electoral y por lo tanto distorsiona la voluntad popular. La manipulación del censo electoral, una de las manifestaciones más comunes del fraude, puede realizarse des-

de el marco normativo, mediante el establecimiento de obstáculos operativos en el registro de las personas (en caso de registro electoral activo), o mediante la deliberada omisión del deber de actualización del censo electoral. En todo caso persigue dos objetivos: impedir el ejercicio del derecho a voto a segmentos determinados de la población (oposición, población vulnerable, mujeres, minorías, indígenas) y, por otra parte, otorgar el derecho al voto a segmentos de la población sin derecho a voto. Algunas técnicas de manipulación del censo se presentan a continuación:

1. Exclusión por ley del censo electoral de ciudadanos en razón del género, la ideología, la raza, la capacidad económica, la orientación sexual, etc.

2. No se procede deliberadamente a la actualización del censo. No se registran las defunciones, los cambios de domicilio, no se depuran las duplicaciones. De este modo se altera el cuerpo electoral manteniendo/incluyendo en el censo fallecidos, no residentes, emigrantes, menores de edad, lo que facilita el voto múltiple y la suplantación.

3. Se establecen por ley o en la práctica procedimientos para permitir censar temporalmente segmentos de la población no residente en una circunscripción determinada al objeto de alterar el equilibrio electoral en elecciones sobre todo municipales.

4. Se censa a poblaciones transfronterizas con el fin de alterar el equilibrio étnico en contextos donde el comportamiento electoral obedece a lealtades étnicas.

5. Se establecen para el registro censal condiciones exclusivamente encaminadas a excluir un segmento determinado de la población, como el requisito de un periodo de residencia permanente/ ininterrumpida excesivamente largo, lo que excluye a los refugiados y exiliados. Una herramienta utilizada sobre todo en referéndums.

6. Se establecen excesivas trabas burocráticas estableciendo plazos draconianos para la obtención de documentación difícil de obtener en el contexto de una Administración con pocos medios, ineficaz, y excesivamente centralizada. Con ello se pretende obstaculizar el registro censal de población incómoda al poder establecido. Por otra

parte, en un contexto de salida de conflicto civil, se exige a dicha población incómoda aportar certificados que evidencian una afiliación política pasada con el objetivo de que la memoria colectiva de una brutal represión actúe de freno para presentar dichos certificados

7. No se informa o se proporciona información insuficiente sobre el proceso censal con intención de excluir a determinados segmentos de la población.

8. Se establece un periodo muy corto para la subsanación de errores o no se informa sobre dicho periodo.

9. Se cometen deliberadamente errores en la transcripción de los datos en el censo en zonas cuya población se quiere excluir.

10. Se realizan múltiples inscripciones en el censo para permitir el voto múltiple y la suplantación.

11. Ubicación de centros electorales a mucha distancia de centros poblacionales que se quiere excluir, obstáculos operativos.

12. Insuficiente suministro de material o medios logísticos para registrar durante el proceso censal con la intención de excluir una determinada población: se proporciona un número insuficiente de cámaras de fotografía, de kits biométricos; se proporciona una bicicleta en vez de un coche a los agentes encargados de registrar en zonas muy amplias, o un coche para, en un periodo muy corto, inscribir una población numerosa distribuida en un extenso territorio.

13. Se procede a un registro intensivo en zonas afectas a una determinada candidatura, capturando en el mejor de los casos el 100% de la población residente de la zona, llegando hasta capturar el 130 o 140% de la población con derecho a voto mediante inscripción de menores, ciudadanos residentes en otras zonas. En sentido inverso, se procede a un registro de baja densidad/intensidad en zonas mayoritariamente hostiles a dicha candidatura mediante el establecimiento de obstáculos operativos mencionados.

2. C. La Autoridad Electoral

La autoridad electoral es la encargada de garantizar la limpieza del proceso y de custodiar el ejercicio libre y efectivo del voto ciudadano. Es utilizada bajo coacción o cooptación para alterar el proceso electoral

La actuación de la Autoridad Electoral debe estar presidida por los principios de independencia, neutralidad, imparcialidad, transparencia y eficacia. Si su independencia y neutralidad no se ven garantizadas ni en la ley ni en la práctica, ésta se convierte en sus distintos niveles en un poderoso instrumento de ejecución del fraude que actúa por comisión, omisión o coacción, adulterando documentos, convalidando documentos fraudulentos, encubriendo actos irregulares, proclamando resultados dudosos, etc. Por ello, la composición de la Administración Electoral se convierte en una cuestión de máxima importancia política realizándose grandes esfuerzos por asegurar su control.

2. C. a. Carencias normativas que favorecen el fraude

1. Ley que establece la composición de la Administración Electoral a todos sus niveles no garantiza su independencia y neutralidad, porque sus miembros pertenecen al partido en el gobierno o a partidos satélites o a organizaciones de la sociedad civil que dependen de las estructuras y presupuesto estatales y que por lo tanto son muy vulnerables a la presión, especialmente, en contextos donde se produce una confusión entre Estado y partido.

2. Inexistencia en el marco legal de la figura del delito electoral, o en su caso regulación deficiente de dicha figura.

3. Inexistencia de sanciones legales eficaces (proporcionales al delito electoral y ejecutables) que puedan servir de poderosos instrumentos de disuasión del fraude.

2. C. b. Técnicas de fraude utilizadas por la Autoridad Electoral en sus distintos niveles

1. La Administración Electoral se niega a proporcionar información vital que contribuye a garantizar la transparencia y un control plural del proceso:

a) Se niega a proporcionar copia del censo a los partidos políticos y observadores para permitir a estos actores verificar la calidad del censo, detectar duplicaciones, errores, presencia de menores, fallecidos, no residentes.

b) Se proporciona información deliberadamente errónea o incompleta sobre el número de colegios electorales y su ubicación, lo que facilita el establecimiento y uso de «colegios fantasmas»: colegios que no son registrados oficialmente como tales, en los que no se produce ninguna votación, pero para los cuales sin embargo se anuncian resultados alcanzando un 100% de participación y un 95% para una opción determinada.

c) La Administración Electoral no da información sobre el número de quejas, reclamaciones o contenciosos electorales presentados formalmente por la oposición, organizaciones o votantes y sobre el contenido de las mismas. Se pretende obstaculizar o impedir el seguimiento y control por parte de los actores del proceso electoral de la resolución de estos contenciosos y ocultar la naturaleza y magnitud de las irregularidades denunciadas.

2. Dictar resoluciones discriminatorias sobre las quejas, reclamaciones y contenciosos electorales favoreciendo sistemáticamente las tesis de una parte.

3. Utilizar tácticas dilatorias en la resolución de quejas y contenciosos que impiden la restitución a tiempo de los derechos electorales a candidatos y votantes o simplemente ignorar las quejas.

4. Establecimiento de trabas burocráticas y empleo de tácticas dilatorias para entregar a tiempo las credenciales a ciertos grupos de observadores nacionales con el fin de privarles de su derecho y capacidad de control de las elecciones.

5. Sustitución de miembros de los colegios electorales por la Comisión Electoral Central en las zonas donde no se han producido los resultados esperados, por otros miembros más complacientes y activos con el fraude.

6. Alteración y fabricación de las actas a nivel de colegio electoral o en la fase de consolidación de los resultados por parte de miembros de la Administración Electoral.

2. D. La Campaña electoral

2. D. a. Técnicas de fraude que atentan contra la libertad de campaña

1. Secuestro, asesinato de candidatos, simpatizantes y/o votantes. El uso de la violencia tiene una función muy precisa: mandar un mensaje que atemorice y aterrorice a la población con el objetivo de alterar la voluntad popular.

2. Ejercicio de la intimidación que implica la amenaza del uso de la violencia y/o amenaza de privación de bienes y servicios cuya concesión depende del gobierno o de líderes locales. En contextos autoritarios se utilizan los eficaces mecanismos de presión y control social sobre una población dependiente de las estructuras y presupuesto estatal (funcionarios, empleados públicos, militares, trabajadores de empresas públicas, etc.) administrando eficientemente el miedo y temor a la penalización en términos de pérdida de empleo, status, privilegios, acceso a servicios, en caso de que los resultados esperados no se produzcan.

3. Intimidación y coacción ejercida sobre población dependiente del presupuesto estatal para acudir a manifestaciones de apoyo al candidato gubernamental al objeto de crear la ficción de un apoyo masivo a éste y predisponer a unos resultados no cuestionables. Dicha estrategia persigue tres objetivos:

a) Emitir una señal clara al resto del electorado de donde reside la opción ganadora lo que constituye un mensaje extremadamente eficaz en los contextos donde la concesión de bienes y servicios depende del presupuesto y estructuras estatales, donde se produce una confusión entre partido y Estado.

b) Anticipar y subrayar la previsibilidad de unos resultados electorales determinados para que el triunfo y el margen de ese triunfo no sea cuestionado.

c) Intimidación y coacción a dueños privados de paneles publicitarios destinados a la colocación de propaganda política para que no vendan estos espacios a la oposición bajo la amenaza de retirarles la licencia de explotación de dichos espacios. La difusión del mensaje se ve reducida y atenta también contra el principio de equidad de la campaña.

4. La ley no garantiza plenamente las libertades fundamentales, de expresión, asamblea, información, movimiento, manifestación.

5. La ley incluye la figura del delito de atentado contra el honor al presidente y candidatos cuya aplicación es susceptible de instrumentalizarse para restringir indebidamente el derecho a la expresión e información.

2. D. b. Técnicas de fraude que atentan contra la equidad de la campaña

El marco normativo y su aplicación debe garantizar una campaña electoral sobre la base de la igualdad de condiciones plasmada en un acceso equitativo a los recursos públicos, la neutralidad, imparcialidad de las Autoridades y una aplicación imparcial de la ley.

1. La financiación de la campaña

— La financiación de la campaña afecta directamente a la equidad y competitividad electoral, además de la calidad del vínculo de representación, el funcionamiento de las instituciones políticas, la definición de las políticas públicas y las condiciones de gobernanza de un país. La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos que reciben los partidos y los candidatos constituye uno de los objetivos principales de cualquier sistema de regulación de la financiación de las campañas. La transparencia no sólo actúa como antídoto contra la corrupción al poner al descubierto conflictos de interés, sino que cumple un papel central en la garantía del voto informado. Una financiación adecuadamente re-

gulada, eficientemente auditada y transparente contribuye a reforzar la equidad en la competencia electoral. Las técnicas de fraude más comunes al respecto son las siguientes:

a) Ausencia de regulación o regulación deficiente respecto a la financiación de la campaña.

b) Inexistencia de disposiciones legales que establezcan un techo a los gastos de campaña.

c) Inexistencia de disposiciones legales que regulan las fuentes de financiación, (privadas, públicas o mixtas).

d) Inexistencia de disposiciones legales que obliguen a transparentar los gastos de campaña.

e) Inexistencia de un calendario realista para la rendición de cuentas que permita transparentar la financiación dentro de plazos razonables. Se establece un plazo límite excesivamente amplio para la rendición de cuentas, por ejemplo, uno o dos años tras las elecciones.

f) Inexistencia de normativa que contemple el establecimiento de un órgano auditor/fiscalizador con capacidad jurídica para auditar las cuentas y capacidad sancionadora.

g) No se dota al órgano auditor y fiscalizador de los medios financieros y materiales necesarios para llevar a cabo sus funciones con independencia.

h) Las sanciones establecidas por la ley no tienen capacidad disuasoria y no pueden cumplir el objetivo de garantizar la equidad en la competencia.

i) Deficiente normativa y procedimientos capaces de enfrentar la infiltración del dinero proveniente del crimen organizado.

2. Los Medios de Comunicación

— En relación a los medios de comunicación tanto las disposiciones legales como la práctica deben garantizar la pluralidad y libertad de información, un acceso razonablemente equitativo de todos los contendientes a los medios de comunicación públicos, un tratamiento en igualdad de condiciones por parte de los medios de comunicación privados y una cobertura imparcial de la campaña.

a) Libertad de información no suficientemente garantizada por ley.

b) Intimidación ejercida contra periodistas o medios para limitar libertad de información.

c) Coacción a los medios para restringir el acceso a ciertos candidatos lo que atenta contra la pluralidad de la información.

d) Abuso de la doble calidad de cargo institucional y de candidato para garantizar la omnipresencia en los medios de comunicación públicos lo que produce un desigual acceso a los medios de comunicación públicos, un abuso de recursos públicos al no otorgarse el mismo espacio a los otros candidatos, y por lo tanto una gran inequidad en la competencia.

e) Cobertura sesgada por parte de medios de comunicación públicos para favorecer una candidatura.

f) Distribución discriminatoria por parte de los órganos competentes de la franja horaria para la difusión de propaganda electoral por parte de los candidatos. Se reserva la franja horaria de mayor audiencia a candidatos gubernamentales y se relega a horarios de reducida audiencia a los otros candidatos.

3. La compra de votos.

La compra de voto o compra de conciencias es una de las técnicas de fraude más antigua que nace de la mano de la competencia electoral. Tiene mayor incidencia en los países con altos índices de pobreza y de analfabetismo y actúa como un pesado lastre contra el desarrollo demo-

crático. Vulnera la libertad de elección y erosiona el principio de equidad en la competencia al favorecer en la contienda a los actores con mayor capacidad de compra de conciencia. Al igual que la intimidación, la compra de voto es una de las prácticas fraudulentas más difícil de detectar, al producirse en espacios privados no accesibles a partes ajenas a la transacción. Sus múltiples manifestaciones abarcan desde las transacciones más sutiles de intercambio de favor, hasta las operaciones más elementales de compra de voto. Así pues, altera el proceso electoral, entre otros, en forma de ofertas o promesas de empleo, amenazas de despido, pago de comisiones por servicios prestados, compromisos sobre contratos futuros, adopción o adaptación de la legislación para favorecer ciertos intereses (clientelismo que hipoteca futuras políticas públicas), oferta de cualquier tipo de bienes materiales, alimentos, electrodomésticos, etc. Garantizar el secreto de voto contribuye a reducir los efectos perversos de esta práctica al privar a los agentes «compradores» de mecanismos eficientes para controlar el voto comprado. Se presentan a continuación algunas de sus manifestaciones más comunes y visibles:

a) Compra directa de tarjetas de votación cuyos titulares son votantes de la oposición para asegurarse de que no acudirán a votar o para usarlas fraudulentamente mediante la suplantación.

b) Captación piramidal del voto: entrega de una cantidad determinada de dinero a cambio de garantizar el voto de un número establecido de familiares o amigos cuyos datos se deben proporcionar para el posterior control a nivel de colegio electoral. El uso del teléfono móvil para captar la fotografía del voto marcado, el acompañamiento en cabina y el resultado obtenido a nivel del colegio electoral constituyen unos de los métodos más comunes para controlar este voto comprado, junto con la presencia intimidatoria en el colegio electoral.

c) Entrega de tarjetas de débito a votantes que serían activadas tras las elecciones en función del resultado.

d) Entrega de bienes para beneficio personal de líderes locales quienes a cambio garantizarán el voto de la comunidad en sociedades donde prevalece una estructura de lealtad comunitaria.

e) Entrega a líderes locales de comunidades indígenas de bienes y servicios para el beneficio de la comunidad, construcción de un puente, obra para conducción de agua, sacos de semillas para cultivo, etc. Esta compra de voto realizada en comunidades indígenas directa o indirectamente a través del líder no requiere mecanismos de control posterior, ya que el código de honor sacraliza el trato acordado.

f) Entrega de vales para la recogida de alimentos u otros bienes almacenados en el domicilio del representante de partido de cada distrito. La entrega se realiza después de las elecciones y está condicionada al triunfo a nivel de colegio electoral.

g) Compra de voto institucionalizada mediante la cual se incorpora a programas sociales a población que compromete su voto y aporta prueba de ello. En algunos países la distribución de bienes de primera necesidad en zonas depauperadas se realiza a plena luz del día los días previos a las elecciones, llegándose a ofrecer neveras, microondas en zonas carentes de electricidad.

2. D. c. Otras técnicas de fraude que afectan la equidad de la campaña

a) Disposición legal que obliga a los partidos y candidatos a solicitar (en lugar de sólo notificar) autorización a la Administración Electoral o las Autoridades Locales para celebrar los mítines o manifestaciones durante el periodo de campaña electoral. En contextos donde la independencia y la neutralidad de dichas Autoridades no están suficientemente garantizadas, la libertad de asamblea y manifestación de ciertos partidos y candidatos y el derecho al acceso a recursos públicos en igualdad de condiciones son susceptibles de verse limitados al utilizar dicha potestad las Autoridades para favorecer una candidatura en detrimento de otra.

b) La denegación (sistemática) a ciertas candidaturas de acceso a espacios públicos céntricos para la celebración de mítines no sólo vulnera el principio de acceso equitativo a los recursos públicos, sino que también reduce la capacidad de difundir propuestas programáticas y la eficacia en la difusión del mensaje limitado a ámbitos más reducidos y a espacios con menor fuerza simbólica.

c) Uso y abuso de fondos públicos, y de la maquinaria estatal en beneficio de un candidato.

d) Páginas web oficiales de la Administración Electoral con la foto del candidato oficial y no de los otros. Se produce la inequidad en la competencia al amparo de la confusión entre candidato y presidente.

e) Periódicos locales o estatales financiados con presupuesto local/estatal con material de un sólo candidato.

f) Realización de encuestas durante la Campaña para predisponer a la población a favor de una opción. Se realizan violando las mínimas exigencias metodológicas.

g) No se realizan campañas de educación cívica y al votante en contextos de elevado analfabetismo para crear un entorno favorable a la manipulación y compra de conciencias a favor de una candidatura, vulnerando el derecho a un voto informado. El voto constituye un consentimiento informado.

h) Uso y abuso de fondos públicos, y de la maquinaria estatal en beneficio de un candidato, autoridades locales, funcionarios, líderes locales participan activamente en la campaña vulnerando además el principio de neutralidad de las autoridades, acceso no equitativo a los medios de comunicación.

2. D. d. Otras técnicas de fraude relativas a la manipulación del material electoral

— Se puede producir una manipulación del material electoral previamente a las elecciones, con la activa participación o complicidad de la autoridad electoral como lo ilustran los siguientes ejemplos:

a) Distribución irregular de tarjetas de votación utilizando el nombre de personas fallecidas e emigrantes con el propósito de suplantarlas.

b) Distribución de falsas credenciales a Representantes de partidos y observadores locales con el fin de asegurar el control de la votación

y recuento a nivel de colegio electoral y a la vez proporcionar la ficción de un control plural.

c) Fabricación de papeletas en un número muy superior a las necesidades reales para permitir su uso fraudulento, voto múltiple, relleno de urnas.

d) La falta de blindaje con eficaces mecanismos de seguridad del proceso de custodia de las papeletas permite la distribución y uso ilegal de papeletas para cometer el relleno de urnas y voto múltiple. Hacer, por ejemplo, recaer la responsabilidad de la custodia en un miembro de la mesa electoral, quien debe guardar en su domicilio privado el material, comporta un riesgo considerable ya que puede ser fácilmente vulnerable a la presión

2. E. La Votación

1. Impedir que se llegue al quórum para la apertura de la mesa en bastiones de la oposición.

2. Impedir que acudan los miembros de la mesa designados y sus suplentes para forzar sustitución por personas presentes afines al partido que instigó dicha estratagema.

3. Intimidación dirigida a miembros de la mesa para que toleren o participen en el fraude mediante la presencia en el recinto de personas no autorizadas identificadas con el poder con la función de supervisar el trabajo de los miembros de la mesa.

4. Presencia de personas no autorizadas identificadas con el poder local, partidista cuyo objetivo es la intimidación y el control del voto comprado.

5. Ubicación del colegio electoral a gran distancia de cierta población para obstaculizar el ejercicio efectivo del sufragio.

6. Uso de la violencia en bastiones de la oposición para atemorizar a los electores, privarles de su derecho a voto y producir los resultados deseados.

7. Retraso importante (horas) sin justificación en la apertura de los colegios para cansar a los electores que desisten y proceder al relleno de urnas y fabricación de resultados.

8. Cierre anticipado en bastiones de la oposición.

9. Dimensión deliberadamente reducida del recinto donde se producen grandes concentraciones de votantes lo que facilita la vulneración del secreto del voto, el control de este voto y cualquier comportamiento fraudulento no advertido por los miembros de la mesa debido al caos reinante, voto múltiple, relleno de urna.

10. Miembros de mesa dejan votar a electores no inscritos en el censo o con tarjeta de votación falsa, o de las que no son titulares. O les dejan votar varias veces.

11. Presencia de observadores y representantes de partido falsos para intimidar, participar en el fraude y dar ficción de control plural.

12. Voto múltiple: exige la previa entrega de tarjetas de votación u otros documentos acreditativos a un grupo numeroso de personas que les permita votar varias veces, suplantando votantes o asumiendo identidades distintas a las suyas previamente incorporadas al censo. Necesita la complicidad de los miembros de la mesa y lo facilita la posibilidad de inscribirse en el censo el mismo día.

13. Fallos deliberados en la distribución del material: insuficiente material sensible en zonas donde se quiere reducir o impedir la votación, sólo se reciben las papeletas de un partido, o se reciben en cuantía insuficiente, no se recibe la tinta indeleble o es de muy mala calidad facilitando el voto múltiple.

14. Secuestro de material electoral desde el centro de distribución para rellenar las urnas y manipular las actas en casas privadas.

15. Relleno de urnas: Las técnicas son variadas:1-perpetrado por miembros de mesa, observadores, representantes de partido quienes abren la urna y la llenan con papeletas que marcan; 2-electores depositan

fajos de papeletas en la urna con la complicidad de miembros de mesa.

16. Uso de teléfono móvil como instrumento eficaz para controlar el voto comprado. La fotografía de la papeleta marcada será la prueba del voto emitido.

17. Uso de urnas no transparentes facilita el relleno de urnas.

18. Uso de urnas móviles, destinadas, en teoría a una población incapacitada para desplazarse al colegio electoral, que registran un número de votos imposible de depositar durante la jornada electoral, más de 900 votos, para un periodo de votación de 10 horas. Los cálculos optimistas para la modalidad de voto en urna móvil donde se debe acudir a los domicilios de los votantes establecen el tiempo mínimo necesario por voto emitido en unos 5 minutos. El uso fraudulento del voto en urna móvil se concentra especialmente en zonas rurales y semi-rurales, más vulnerables a la presión y menos accesibles a la observación. Se utiliza el voto en urnas móviles al objeto de obtener una alta participación legitimadora y producir los resultados esperados a favor de una opción determinada.

19. Transporte de votantes de un municipio a otro para modificar el equilibrio electoral con la complicidad de autoridad electoral.

20. Secuestro de miembros de mesa encargados de transportar en motocicleta actas de resultados de sus colegios electorales a centros de agregación, para forzarles a cambiar los resultados o a cambiar sus actas por otras previamente cumplimentadas.

21. Establecimiento de Colegios Fantasmas.

2. F. Recuento

1. Colocación de representantes de partidos y de observadores a una distancia que imposibilita la correcta observación del recuento de papeletas.

2. Uso de tácticas dilatorias destinadas a prolongar las operaciones de cierre y recuento hasta muy altas horas en la madrugada, con el fin de expulsar a los observadores y representantes de partidos por agotamiento y proceder a la alteración de los resultados en las actas. Recuentos de 700 papeletas que duran desde las ocho de la tarde hasta las tres de la madrugada en contextos de buenos niveles educativos responden a ese objetivo.

3. Presencia de personas no autorizadas asociadas con el poder para intimidar a los observadores, y representantes de la oposición, obligarles a firmar las actas de resultados y disuadirles de presentar quejas formales con respecto a los resultados establecidos para el colegio electoral.

4. No incorporación de las quejas formales de representantes de partidos u observadores sobre el proceso de recuento en violación de la normativa.

5. Miembro de mesa entrega actas en blanco para que representantes de partido y observadores firmen bajo intimidación.

6. Miembros de la mesa invitan a los observadores internacionales a cenar en una sala distinta en pleno escrutinio como estrategia de distracción para proceder a manipular el recuento.

7. Miembro de la mesa no exhibe a la vista de todos cada una de las papeletas contabilizada lo que facilita la adjudicación fraudulenta de votos.

8. Miembro de mesa valida como buenos fajos de papeletas introducidas en urnas como consecuencia de relleno de urna.

9. Miembros de la mesa no contrastan número de votos emitidos en urnas y número de votantes registrados y firmas en el censo.

10. Miembros de mesa rellenan a lápiz actas con vista a facilitar su posterior corrección a nivel de la consolidación de los resultados.

11. Miembros de mesa alteran las actas de resultados.

12. Miembros de mesa no entregan actas de resultados a representantes de partido ni a observadores, salvaguarda importante contra la posterior manipulación de resultados.

13. No se expone el acta de resultados a la puerta del colegio electoral.

2. G. Consolidación de resultados

1. No se permite el acceso a representantes de partidos ni a observadores locales e internacionales al centro de consolidación de los resultados para la provincia donde se procede a la alteración o simple fabricación de resultados.

2. El establecimiento de distintas salas separadas para la recepción del material, la recepción de las actas, y la transmisión informatizada de los resultados al centro nacional de cómputo, a las que representantes de partidos y observadores tienen limitado o nulo acceso, sobre todo referente a la última fase, resta transparencia al proceso y facilita la comisión de fraude. Se niega acceso a las fases cruciales, recepción de actas y transmisión informatizada de datos alegando el riesgo de perturbación del trabajo en proceso.

3. No se vuelcan los resultados por colegio electoral en un acta gigante accesible a los observadores y representantes de partidos a medida que van llegando las actas, sino sólo después de haber sido transmitidos informáticamente, lo que no garantiza la autenticidad de los resultados que pueden haber sido manipulados en la fase de recepción de las actas o de transmisión.

4. La facultad legal dada a los miembros de las mesas de la comisión electoral provincial para corregir errores matemáticos es utilizada ilegalmente por éstos para alterar los resultados.

5. Se permite la presencia de observadores y representantes de partidos sólo en la sala donde se vuelcan los resultados por colegio electoral en el acta de consolidación después de su transmisión informática.

6. Entrega de actas en blanco para que los miembros de la comisión electoral provincial las rellenen según instrucciones recibidas.

7. Entrega de actas cuyos resultados se cambian cuando no corresponden a resultados esperados.

8. Suspender la consolidación de resultados alegando cansancio de los miembros de la comisión electoral provincial o problemas técnicos con el objetivo real de librarse de testigos incómodos y reanudar el proceso sin haber informado de ello con suficiente antelación para adaptar los resultados a los objetivos asignados, que van modulándose a lo largo de la noche en función de las necesidades.

9. Caída del sistema de transmisión informática creando un agujero negro utilizado para manipular los resultados.

2. H. Resoluciones de quejas, reclamaciones y contenciosos electorales

— El fraude se instrumentaliza mediante la disuasión, la excesiva burocratización, el uso de tácticas dilatorias y la parcialidad en la resolución de los recursos electorales.

1. Ley que limita los actores facultados para interponer quejas o recursos electorales. En algunos países ni los votantes ni los observadores nacionales están facultados para presentar quejas formales.

2. La ley establece unos plazos demasiado largos para la resolución de los contenciosos y quejas que impiden la debida reparación del daño y la restitución de los derechos electorales, se dan plazos a la justicia electoral de hasta uno o dos años para dictar resoluciones.

3. Se establecen requisitos burocráticos excesivos que obstaculizan o disuaden la presentación de quejas y reclamaciones, plazos excesivamente cortos, documentación difícil de aportar, etc.

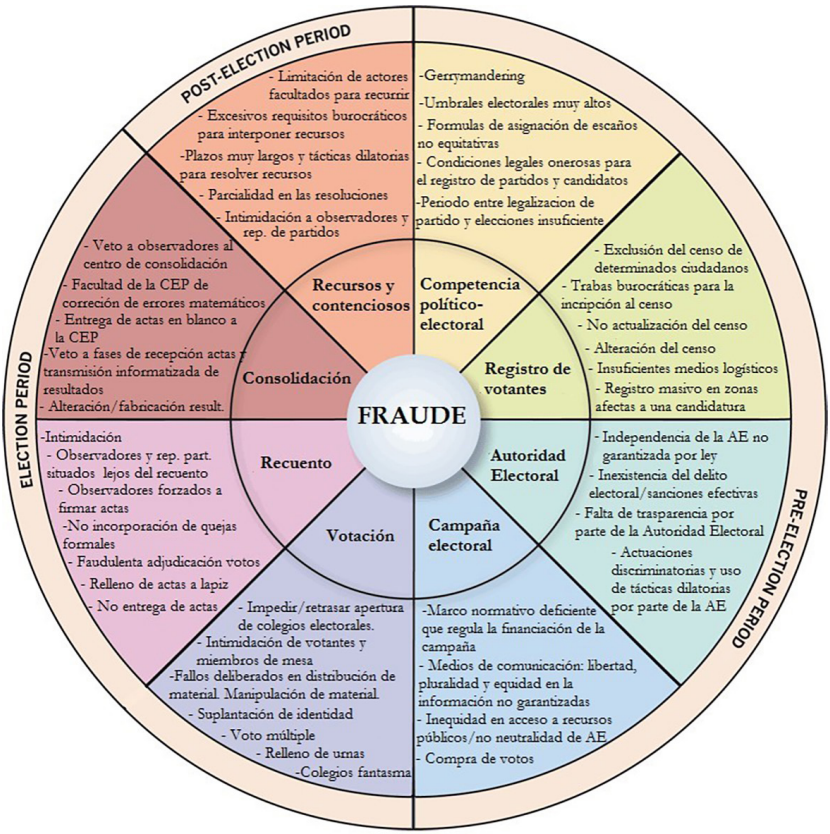
4. Los sistemas políticos autoritarios con eficaces mecanismos de control social constituyen en sí unos eficaces instrumentos de disuasión que explican la reticencia o negación de la población a interponer quejas y reclamaciones formales que dejen rastro administrativo, por el temor a represalias asociadas a la discrepancia. Cuando la auto-censura no funciona entra en juego la intimidación: intimidación

dirigida a representantes de partidos de la oposición u observadores a nivel de colegio electoral o en el centro de consolidación de los resultados, dirigida a que se abstengan de presentar cualquier queja o a castigar el ejercicio de este derecho, persiguiendo además un efecto ejemplarizante. Abundan los casos de representantes de partidos de la oposición u observadores nacionales electorales expulsados del colegio electoral tras haber presentado una queja formal denunciando un relleno de urna. Se manda, así pues, un mensaje claro al resto de representantes de partidos y observadores electorales.

5. Si en un contexto de sistema autoritario se traspasa la barrera de la intimidación y se presentan quejas y recursos denunciando cualquier irregularidad, o bien no se aceptan las quejas alegando razones formales injustificadas, o bien si se aceptan, se ignoran, si tan siquiera iniciar los procedimientos de resolución, o se decide, en su caso, no remitirlas al órgano competente. Se detecta, asimismo una abismal discrepancia entre el número de quejas que los partidos declaran haber presentado y las que la Autoridad Electoral admite haber recibido.

6. Uso de técnicas dilatorias en la resolución de las quejas, reclamaciones y contenciosos electorales que impiden la debida reparación del daño y la restitución de los derechos electorales.

7. Parcialidad en las resoluciones dictadas, consecuencia y manifestación de la falta de independencia de los órganos competentes.



23. Esquema: Técnicas de fraude desde la perspectiva del ciclo electoral
Fuente: IFES, 2010 y 2012



Foto 24. Elecciones Generales Perú 2026
Fuente: Imagen cedida

XIX. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

Gonzalo Jorro Martínez
Experto en democracia y derechos humanos

1. Introducción

Como ya se ha mencionado, y tal y como recoge la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional, la principal tarea de una

misión de observación electoral es la de «evaluar un proceso electoral de acuerdo con principios internacionales para elecciones democráticas auténticas y la legislación nacional».

En dicha declaración, las organizaciones suscriptoras reconocen que se han logrado «avances sustanciales en el establecimiento de estándares, principios y compromisos relativos a elecciones democráticas auténticas» y se comprometen a utilizarlos al realizar sus «observaciones, juicios y conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales».

Los estándares internacionales para elecciones democráticas son, por tanto, un elemento clave para la labor de los observadores electorales internacionales, puesto que representan la principal barrera que utiliza la misión para medir la integridad y la calidad del proceso electoral.

En esta línea, y tal y como dejan claro los manuales de las principales organizaciones, una misión de observación electoral no compara las elecciones de un país con las de otro, y ni siquiera compara unas elecciones en un país con elecciones anteriores en el mismo país (salvo por las referencias que se suelen hacer al seguimiento de recomendaciones de misiones anteriores).

El uso de estándares internacionales garantiza que la información recopilada por las misiones de observación electoral sea evaluada siguiendo un enfoque consistente, normalizado, adecuado y aplicable a cualquier país.

2. Definición

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define el sustantivo «estándar» apoyándose en los sinónimos «tipo, modelo, patrón, nivel» y aclarando que su origen proviene del inglés «standard». Por su parte, entre las definiciones que recoge el Oxford English Dictionary se encuentran las siguientes: «a generally accepted exemplar of correctness or perfection» y «a required or agreed level of quality or attainment, thought to be adequate or proper». En base a estas definiciones, de manera general, se podría definir el concepto de estándar internacional como un «ejemplar fidedigno, de un nivel de calidad comúnmente aceptado, aplicable a más de una nación o de manera universal».

En el ámbito del Derecho y las Relaciones Internacionales, el término adquiere un significado propio más concreto. Así, el Manual de Observación Electoral de la Unión Europea, define los estándares internacionales como «los principios generales definidos en tratados internacionales y regionales y otros instrumentos, como […] las declaraciones políticas, y a los criterios que se han desarrollado en la práctica para especificar el ámbito de aplicación de estos principios», mientras que el Compendium of International Standards for Elections, publicado también por la Unión Europea, específica que esos criterios se han desarrollado a través de «la aclaración e interpretación […] en el marco de los órganos y tribunales de derechos humanos para especificar el alcance y el contenido de estos principios.»

3. Tipología

El término «estándar» es un concepto genérico que incluye una serie de categorías que es necesario sistematizar para su uso correcto. Así, existen dos principales criterios para categorizar los estándares: su fuerza jurídica (o grado de vinculación jurídica) y su ámbito geográfico de aplicación.

1. Por su fuerza jurídica

Atendiendo al grado de fuerza jurídica, los estándares internacionales pueden ser: jurídicamente vinculantes (obligaciones o hard law), compromisos políticos, o estándares no vinculantes (soft law).

Obligaciones *(o hard law)*

Se trata de estándares de obligado cumplimiento bajo Derecho Internacional Público. Éstos pueden, a su vez, subdividirse en los siguientes:

A. Tratados (Treaty standards)

Son los estándares contenidos en tratados internacionales, los cuales, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, son de obligado cumplimiento para los estados que los hayan firmado y ratificado, habiendo expresado así su intención y consentimiento inequívoco de quedar vinculados a los mismos.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1966, como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa de 1950, más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), son treaty standards.

Asimismo, los protocolos y declaraciones anexas a los tratados suelen, por regla general, tener la misma fuerza jurídica que el tratado principal, sobre todo cuando algún precepto de dicho tratado así especifique. Ciertos protocolos, sin embargo, pueden tener carácter optativo o facultativo, y requieren ser firmados y ratificados por separado por el estado que decida también quedar vinculado a los mismos.

Así, por un lado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene el mismo valor jurídico que el Tratado de la Unión Europea, pues así lo establece expresamente el artículo 6 de este último. Por otro lado, el (primer) protocolo al CEDH, que contiene el derecho a elecciones (artículo 3), o el (primer) protocolo facultativo al PIDCP, que establece el mecanismo de comunicaciones individuales, requieren una aceptación adicional al del tratado principal.

B. Sentencias de tribunales internacionales y ciertas interpretaciones de otro tipo de órganos de supervisión establecidos por tratados

Para los estados que hayan aceptado su competencia y jurisdicción, las sentencias de los tribunales internacionales establecidos por los tratados, tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) establecido por el CEDH, son también de obligado cumplimiento.

En cuanto a las interpretaciones de otros tipos de órganos de supervisión, tales como el Comité de Derechos Humanos establecido por el PIDCP, compuesto por expertos independientes, y que suelen ser adoptadas en forma de comentarios generales, observaciones, recomendaciones etc., como apunta el Compendium of International Standards for Elections de la Unión Europea, no se consideran estrictamente jurídicamente vinculantes, aunque sí conllevan una fuerte autoridad moral a la hora de interpretar los preceptos de los tratados.

Derecho secundario vinculante adoptado por los órganos competentes de organizaciones internacionales establecidas por tratados

Los actos normativos adoptados en el seno de organizaciones internacionales con arreglo a las disposiciones establecidas en sus tratados constitutivos serán vinculantes siempre que así lo establezcan esos mismos tratados.

El ejemplo más claro en este sentido es el derecho secundario de la Unión Europea: las actas, decisiones, reglamentos y directivas adoptados por sus órganos para regular, por ejemplo, las elecciones al propio Parlamento Europeo, tales como el Acta de 20 de septiembre de 1976, las Decisiones del Consejo 2002/772 y 2018/994 y las Directivas del Consejo 93/109 y 2013/1.

Otras fuentes de Derecho Internacional Público

Además de los tratados, suelen considerarse fuentes de Derecho Internacional Público, tal y como establece el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de 1945, tanto la costumbre, con los requisitos de que exista práctica estatal generalizada y de la llamada opinio juris (la convicción o creencia de que dicha práctica es obligatoria), como los principios generales del derecho reconocidos por los sistemas jurídicos internos de la mayoría de los estados.

Así, si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, al haber sido adoptada en forma de resolución por la Asamblea General de las Naciones Unidas, no sería a priori jurídicamente vinculante, ciertos expertos la consideran parte del derecho consuetudinario internacional.

Compromisos políticos (political commitments)

Un tipo de estándar que se encuentra a caballo entre el hard law y el soft law son los llamados compromisos políticos: declaraciones adoptadas por los gobiernos de los estados, los cuales prometen, o se comprometen a, respetar su contenido, aunque sin la intención de llegar a quedar jurídicamente vinculados a las mismas.

El ejemplo más típico en el campo de la observación electoral de este tipo de estándar es el llamado Documento de Copenhague, adoptado en 1990 por los estados participantes de la Organización para la Seguridad y la Coope-

ración en Europa (OSCE), y que contiene los principios y criterios que dichos estados se comprometen políticamente a cumplir para la organización de sus elecciones y que son utilizados por las misiones de observación electoral de dicha organización.

Soft law

Por último, se encuentran aquellos estándares que no son, ni jurídicamente vinculantes, ni tampoco compromisos políticos al más alto nivel, pero que sí han sido adoptados en el seno de organizaciones internacionales con el objetivo de servir de referencia para la celebración de elecciones democráticas. El Compendium of International Standards for Elections de la Unión Europea distingue aquí entre non-treaty standards y good practice.

Los non-treaty standards suelen ser adoptados por los órganos más importantes (a veces incluso los órganos de máximo rango político y mayor poder decisorio) de las diferentes organizaciones internacionales, normalmente en forma de resoluciones, decisiones o declaraciones etc., sin que éstas creen obligaciones jurídicas. Suelen versar sobre cuestiones novedosas o desarrollos recientes en materia electoral, sobre las cuales no existe aún voluntad política para que sean recogidas en instrumentos vinculantes.

Ejemplos de este tipo de estándar son la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la eficacia de la celebración de elecciones auténticas y periódicas de 1991 (A/RES/46/137) o la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Para el resto de los documentos adoptados por otros tipos de órganos, tales como aquellos de carácter consultivo o especializados, o por las secretarías generales, de las organizaciones internacionales, suelen utilizarse la denominación good practice, más que standard. El Compendium of International Standards for Elections de la Unión Europea advierte de que, si bien este tipo de documentos pueden gozar de un amplio consenso dentro de la comunidad de expertos en materia electoral, debe usarse con cautela, pues, aunque sean especialmente útiles como guidance, pueden carecer de aceptación universal.

Ejemplos de good pratices son el Código de buenas prácticas en materia electoral (CDL-AD(2002)23), adoptado en 2002 por la Comisión Europea

para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa, más conocida como Comisión de Venecia, o los Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region, adoptados en 2003 por la Electoral Commission's Forum of SADC Countries (ECF) y el Electoral Institute of Southern Africa (EISA).

25. Tabla resumen de la tipología de los estándares internacionales para elecciones democráticas por su fuerza jurídica
Fuente: Elaboración propia

Tipo	Subtipo
Obligaciones *(Hard law)*	Tratados *(Treaty standards)*
	Sentencias de tribunales internacionales
	Derecho secundario de organizaciones internacionales
	Otras fuentes: costumbre y principios generales
Compromisos políticos *(Political commitments)*	Declaraciones políticas
Soft law	*Non-treaty standards*
	Good practice

2. Por el ámbito geográfico de aplicación

En cuanto al ámbito geográfico de aplicación, los estándares internacionales pueden ser principalmente de dos tipos: universales o regionales.

Universales

Son aquellos estándares cuya vocación de aplicación abarca al conjunto de estados de la comunidad internacional, y que suelen, por tanto, adoptarse en el seno, o bajo los auspicios, de la organización universal por antonomasia: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La DUDH o el PIDCP, ya mencionados, son los ejemplos más relevantes, a los que cabría añadir, por un lado, al resto de los principales convenios internacionales sobre derechos humanos, en la medida en que éstos hagan referencia a la participación política, y por otro, a otras resoluciones y decisiones de los órganos de la ONU.

Regionales

Cuando el ámbito geográfico de aplicación es más reducido, estamos ante estándares regionales. Lo más típico es que éstos tengan vocación continental (o pancontinental), pero también existen estándares subregionales o transregionales.

El CEDH del Consejo de Europa, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH o «Pacto de San José») de la OEA y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP o «Carta de Banjul») de 1981 de la Unión Africana (UA), son los principales ejemplos de estándares con vocación (pan)continental.

Por su lado, el Protocol on Democracy and Good Governance (A/SP1/12/01) de 2001 de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) o los SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections de 2004 de la Southern African Development Community (SADC) son ejemplos de estándares subregionales.

Finalmente, ciertas organizaciones, tales como la Commonwealth, con su Charter of the Commonwealth de 2012, o la Organisation internationale de la francophonie (OIF), con su Déclaration de Bamako del año 2000, son los arquetipos de organizaciones transregionales o transcontinentales, al englobar a estados de distintos continentes. Cabe resaltar, a este respecto, que, si bien la Comisión de Venecia es un órgano del Consejo de Europa, desde 2002 admite a estados miembro no europeos, contando en la actualidad con 61 estados

miembro, los 46 estados miembro del Consejo de Europa, y otros 15 estados de Asia, África y América.

26. Tabla resumen de la tipología de los estándares internacionales para elecciones democráticas por el ámbito geográfico de aplicación
Fuente: Elaboración propia

Tipo	Subtipo
Universales	
Regionales	Continentales
	Subregionales
	Transregionales o transcontinentales

4. Principales Instrumentos

A continuación, se listan, de manera sucinta, los principales instrumentos que contienen estándares internacionales para elecciones democráticas. Se indican, en primer lugar, los artículos más relevantes para el derecho a elecciones, seguido de otros artículos que guardan una relación importante con dicho derecho, así como las interpretaciones más relevantes para cada caso:

1. Universales

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) – 1948
Artículo 21 y artículos 19 y 20.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) - 1966
Artículo 25 y artículos 2, 3, 19, 20, 21 y 22.

Observación General nº 25 sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto de 1996.

Observación general nº 34 sobre el artículo 19 sobre la libertad de opinión y libertad de expresión de 2011.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICEDR) - 1965
Artículo 5 y artículo 4.

Recomendación General nº 23 sobre pueblos indígenas de 1997.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – 1979
Artículo 7 y artículo 4.

Recomendación General nº 23 sobre vida pública y política de 1997.

Recomendación General nº 25 sobre el artículo 4 párrafo 1 CEDAW de 2004.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICMW) – 1990
Artículos 41 y 42.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) – 2006
Artículo 29 y artículo 21.

Convención de las Naciones Unidad contra la Corrupción (UNCAC) - 2003
Artículo 7.

2. Europa
Consejo de Europa

Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) - 1950
Artículo 3 del primer Protocolo, artículos 10, 11 y 16, y artículo 1 del Protocolo nº 12.

***Recommendation on Legal, Operational and Technical Standards for E-voting* – 2004.**

***Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* – 2003.**

***Code of Good Practice in Electoral Matters* – 2002.**

***Code of Good Practice in the field of Political Parties* – 2008.**

***Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes* - 2016.**

***Unión Europea* (UE)**

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - 2007
Artículos 39 y 40, y artículos 11 y 12.

***Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa* (OSCE).**

***Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE* – 1990.**
Párrafo 5, 6 y 7, y párrafos 3 y 20.

Istanbul Summit Declaration (1999)
Párrafos 26 y 27.

3. América

***Organización de Estados Americanos* (OEA)**

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o «Pacto de San José») - 1969
Artículo 23 y artículos 13, 14, 15, 16.

Carta Democrática Interamericana - 2001
Artículo 23 y artículos 2, 3, 5, 6 y 28.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre - 1948
Artículo XX y artículos IV, XXI, XXII, XXVIII, XXXII, XXXIV, XXXVIII.

4. África

***Unión Africana* (UA)**

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP o «Carta de Banjul») - 1981
Artículo 13 y artículos 9, 10 y 11.

Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza - 2007
Artículo 17 y artículos 2, 3, 4, 5, 8, 14, 23, 29, 32, 34.

Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa – 2002
***Comunidad Económica de Estados de África Occidental* (CEDEAO).**

Protocol on Democracy and Good Governance - 2001
Artículos 1-10 y artículos 20-22.

***Southern African Development Community* (SADC).**

SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections - 2004.

5. Asia

***Association of the Southeast Asian Nations* (ASEAN).**

The ASEAN Human Rights Declaration (2012)
Artículo 25.

5. Principios generales

Como se ha apuntado anteriormente, el Manual de Observación Electoral de la Unión Europea define el concepto de estándares internacionales como los «principios generales» contenidos en instrumentos internacionales y los «criterios […] desarrollado[s] en la práctica para especificar[los]». Este apartado aborda sucintamente los primeros. Para los segundos se recomienda consultar las guías y compendios que se incluyen al final del capítulo.

Los principios generales del derecho a elecciones se encuentran enunciados someramente en los dos principales instrumentos universales ya citados, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuyos artículos 21 y 25, respectivamente, son muy similares.

En concreto, el artículo 25 del PIDCP, establece esos principios generales cuando prevé que «todos los ciudadanos» gozarán del derecho a «**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; […]».

La guía International Obligations for Elections de International IDEA considera que la noción de **elecciones auténticas** (genuine elections en inglés) sería el denominador común que englobaría al resto de principios y conllevaría, por tanto, que éstos se cumplen en su totalidad.

El principio de **elecciones periódicas** implica que éstas deban «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» debiendo dichos intervalos ser fijados por ley.

El principio de **sufragio universal** requiere que el derecho a votar sea tan inclusivo como sea posible en términos de elegibilidad de los electores, y sin discriminación. Todos los ciudadanos «adultos» deben a priori poder ejercer el derecho de voto, el cual no debe suspenderse ni negarse «salvo por los motivos previstos en la legislación» y siempre que éstos sean «razonables y objetivos».

El principio de **igualdad del sufragio** consiste en atribuir el mismo peso a cada voto, en la medida en que esto sea posible. Debe aplicarse la máxima de «one person, one vote» para que, en el marco del sistema electoral de cada estado, el voto de un elector tenga igual valor que el de otro. Esta afectará, por ejemplo, a la delimitación geográfica de las circunscripciones electorales y a la decisión sobre el número de escaños que corresponda en cada una de ellas.

El principio de **secreto de voto** conlleva la prohibición de que pueda identificarse al votante con el sentido de la elección hecho por el mismo, ya sea antes, durante o después del voto. El objetivo de dicho principio es contribuir, en última estancia, a que el elector ejerza su derecho a votar sin estar sujeto a coerción, coacción, intimidación, corrupción, o cualquier otro tipo de interferencia indebida.

Por último, el principio de **sufragio libre** tiene muchas ramificaciones y conecta con varias de las libertades fundamentales recogidas en los tratados

de derechos humanos. Para que el sufragio sea libre deben garantizarse las libertades de expresión, asociación, asamblea y movimiento.

6. El uso de estándares en Misiones de Observación Electoral

A la hora de usar los estándares internacionales para elecciones democráticas en el marco de una misión de observación electoral se recomiendan los siguientes pasos y aspectos.

Para comenzar, es recomendable leer los distintos manuales, guías y compendios disponibles sobre la materia, algunos de los cuales se incluyen al final de este capítulo.

A continuación, es preciso identificar los estándares que son de aplicación en cada país. Para ello, pueden utilizarse las distintas bases de datos disponibles, como la de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, que también se incluyen al final de este capítulo.

El siguiente paso consistiría en recorrer las distintas áreas de evaluación del proceso electoral y considerar si los estándares internacionales aplicables a cada área están siendo respetados o no, o si hay algún riesgo de que no se respeten en el futuro.

A la hora de realizar dicho análisis, es importante hacer una distinción entre las faltas de cumplimiento de los estándares más graves (y con más incidencia en la integridad del proceso electoral) y las menos graves.

Por otro lado, es crucial hacer una referencia específica y exacta a los estándares que no se están cumpliendo, tratando de citar tanto estándares universales como regionales, y recalcando aquellos que son vinculantes.

Por último, resulta adecuado tener en cuenta el contexto de cada elección y considerar debidamente tanto los posibles factores agravantes (ej. falta de condicionante externo, persistencia del problema sin que se le dé solución… etc.) como posibles factores atenuantes (ej. situación de postconflicto, primeras elecciones durante un proceso de democratización, estado de desarrollo socioeconómico del país, causas de fuerza mayor…etc.).



Foto 27. Elecciones Generales Perú 2026
Fuente: Imagen cedida

XX. OBSERVAR LAS DISFUNCIONES INFORMATIVAS. LA DESINFORMACIÓN ELECTORAL

Rafael Rubio
Codirector del Observatorio Complutense de la Desinformación

1. Observar los desórdenes informativos

1. 1. ¿Qué es la desinformación? Sus efectos en la democracia

El debate sobre tecnología y democracia ha transitado del ciberoptimismo de finales del siglo XX —que esperaba de la horizontalidad de la red soluciones para la crisis democrática— hacia un realismo crítico que advierte sobre la polarización algorítmica y el debilitamiento del espacio público. A este estado de alarma ha contribuido decisivamente la inteligencia artificial y su potencial para simular la realidad: según el Reuters Institute Digital News Report, el 59% de los usuarios tiene dificultades para distinguir lo real de lo falso[4]. Esta desconfianza no solo lleva a aceptar mentiras, sino —más nocivo aún— provoca el rechazo de noticias verdaderas, destruyendo, como señalaba Arendt, «el sentido por el que nos orientamos en el mundo real».

La manipulación informativa no es nueva —Platón, los emperadores romanos y Federico II de Prusia ya la practicaban—, pero su alcance actual se explica por dos causas convergentes: la posverdad (el triunfo de la emoción sobre los hechos verificables, donde un estudio científico compite en pie de igualdad con una opinión sin fundamento en redes sociales) y las plataformas digitales (que amplifican contenidos masivamente sin filtros de veracidad, alimentan cámaras de eco y reducen los tiempos de verificación). El resultado en el terreno político es una cadena de cinco efectos que se retroalimentan: fragmentación del espacio público informativo, aumento de la polarización, incremento de la manipulación informativa, auge del populismo en redes y disminución de la confianza institucional. Estamos, en suma, ante un escenario de «guerras cognitivas» donde el poder ya no reside en el control de los medios de producción, sino en el control de los medios de definición de la realidad.

Desde la perspectiva de la observación electoral, el análisis de la desinformación no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para evaluar en qué medida el entorno informativo afecta a los principios fundamentales de unas elecciones democráticas, en particular la equidad de la campaña, la integridad del proceso y la capacidad de los votantes para tomar decisiones

[4] Newman, N. et al. (2024). Reuters Institute Digital News Report 2024. Reuters Institute for the Study of Journalism; University of Oxford.

informadas. En este sentido, el presente capítulo aborda la desinformación como fenómeno transversal, se centra en los elementos de la desinformación relevantes para la observación electoral, complementando el análisis desarrollado en los capítulos del Manual relativos a medios de comunicación y redes sociales.

2. ¿Qué es la desinformación electoral?

2. 1. Definición y carácter estructural

El período electoral es, en palabras del maestro Pedro de Vega, «un momento decisivo en la vida democrática de cualquier país que adquiere el valor de testimonio en el que aparecen reflejadas las grandezas y miserias de la democracia moderna»[5]. En este escenario democráticamente sensible, la desinformación se ha convertido en protagonista principal desde, cuando menos, las elecciones norteamericanas de 2016.

La desinformación electoral puede definirse como aquella narrativa de carácter estructural que se realiza sistemáticamente de manera profesional, con recursos humanos y/o con la colaboración de instrumentos tecnológicos como la inteligencia artificial, y que tiene como finalidad socavar los cimientos sobre los que se levanta la representación política: el carácter público de la opinión pública, la integridad del proceso electoral y el buen funcionamiento de las instituciones. Año tras año aumenta su volumen y su grado de sofisticación, avanzando hacia su normalización industrializada.

Es importante distinguir este concepto de la simple desinformación puntual u ocasional. La desinformación electoral es, ante todo, estructural y sistemática. Muchos países y actores políticos emplean recursos de manera estable —no solo en período electoral— para actividades de desestabilización informativa, como un instrumento más de su política de defensa e internacional. Pero este tipo de amenazas estructuradas no vienen solo del exterior (con motivación geopolítica predominante), también pueden ser de procedencia interna: partidos con capacidad operativa y financiera para llevarlas a cabo, o actores como lobbies empresariales y activistas que, por motivos económicos u otros, pueden pretender interferir en la elección.

5 De Vega, Pedro. (2000). Democracia y Elecciones. ABC, Madrid, 8 de marzo de 2000.

2. 2. Las disfunciones informativas en período electoral

Para analizar de una manera más integral, es necesario ampliar el concepto hacia el de disfunción informativa electoral entendida como todo proceso que, afectando a la información y su tratamiento, pueda suponer una alteración del funcionamiento ordinario del proceso electoral. Desde esta perspectiva las disfunciones informativas más habituales en período electoral son:

- Manipulación informativa. No es sólo la negación de la verdad, sino el aislamiento de una verdad parcial, separada del tejido relacional del conjunto y elevada al rango de principio absoluto. Esta es, de hecho, la forma más frecuente de desinformación: no la mentira burda, sino la absolutización de un fragmento separado de la complejidad de lo real.

- Violencia política en las redes sociales, especialmente contra las mujeres.

- Uso de estrategias de segmentación para trasladar información de campaña personalizada, habitualmente adaptada al perfil del receptor de la información, a través de mecanismos habitualmente masivos, digitales y automatizados.

- Publicaciones digitales fuera del período de campaña (veda y precampaña), que no son necesariamente desinformativas.

- Actuación de las administraciones públicas a través de sus perfiles sociales, tanto con la contratación de publicidad como con publicaciones ordinarias, aunque no entren en la definición de desinformación electoral.

- Intervención de terceros, tanto con la compra de publicidad como a través de acciones de comunicación orgánicas (manifestaciones de apoyo, campañas masivas en redes, publicación de encuestas).

- Retirada de contenido, suspensión o cierre de canales por parte de las plataformas tecnológicas durante el período electoral.

Todas estas «disfunciones informativas» tienen un impacto, directo o indirecto, sobre la integridad electoral.

2. 3. Impacto sobre la integridad electoral

Las elecciones representan la forma que la sociedad ha encontrado para que sus conflictos políticos se resuelvan de forma pacífica y ordenada. Para que esto ocurra dentro de los límites democráticos, el proceso de formación de un equilibrio entre distintas visiones del mundo debe desarrollarse en una relación dialógica, basada en la tolerancia y el reconocimiento de la diferencia. Sin embargo, en el contexto electoral se acentúan las diferencias y los conflictos aumentan en intensidad. Es en este entorno competitivo donde el fenómeno de la desinformación ha encontrado un terreno fértil.

En el contexto de las elecciones, las campañas de desinformación se han centrado especialmente en desacreditar a las instituciones implicadas en la celebración del proceso electoral y en deslegitimar los resultados.

Además, la manipulación informativa ha servido para tratar de influir en los comportamientos de los votantes, llegando incluso a fomentar la violencia política y la intolerancia. Sus efectos no se limitan al proceso electoral: una vez concluido, se extienden a la vida democrática.

Aunque no es posible establecer con certeza correlaciones directas entre la desinformación y el resultado de un proceso electoral, su impacto sobre la legitimidad social percibida del proceso y sobre la imagen de las instituciones encargadas de conducirlo son claramente identificables. La democracia moderna exige consenso sobre la existencia de la verdad y que esta se alcance a través de la razón, en un proceso de construcción dialógica. La desinformación introduce en ese proceso dialógico elementos alejados de la realidad, acercando el debate a la fuerza en lugar de a la razón.

Más que ofrecer resultados válidos que se correspondan con la realidad, el proceso electoral necesita transmitir una sensación de validez y legitimidad. Como la mujer del César, no basta con que los encargados de organizar el proceso electoral tengan una buena actuación; es necesario transmitir al votante la percepción de que las elecciones se desarrollaron con normalidad y que el resultado refleja la verdadera voluntad del electorado. Es precisamente en este punto en el que se han concentrado los agentes de la desinformación.

La estrategia desinformativa ha sido constantemente asociada a alguna forma de populismo digital y ha sido identificada en múltiples países, hasta

convertirse en un componente habitualmente presente en todos los procesos electorales. En algunos casos, estos procesos han abierto la puerta a movimientos pro-ruptura (Estados Unidos 2020 o Brasil 2023) e incluso a levantamientos populares seguidos de violencia (Kenia, Costa de Marfil).

2. 4. La obligación de defensa y sus tipos

En los últimos tiempos, estas fórmulas de desestabilización han crecido tanto que han provocado que la protección del sistema electoral frente a la desinformación se haya reafirmado como una obligación. Así podemos verlo en tres casos jurídicos relevantes en foros distintos, que insisten en la obligación de los Estados de proteger la integridad de los procesos electorales frente a la desinformación:

- **TEDH, caso Bradshaw v. United Kingdom (nº 15653/22):** el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para proteger la integridad del proceso electoral frente a la desinformación, señalando expresamente que la libertad de expresión no puede ser utilizada para justificar la difusión de información falsa que pueda alterar el equilibrio electoral y afectar a la legitimidad democrática.

- **Tribunal Constitucional de Rumanía, fallo nº 47/2024:** anuló el resultado de las elecciones celebradas en 2024 tras comprobar que las campañas de desinformación a través de redes sociales habían manipulado el voto de una parte significativa del electorado. Sus alcances han sido abordados ya en la Comisión de Venecia y en el TEDH en 2025.

- **Tribunal Supremo de Brasil (Ação Penal nº 2694/DF (Alexandre de Moraes, rel.) [Incidente n. º 7286019] y Ação Penal n. º 2668/DF [Incidente n. º 7223339]):** reconoció que la estrategia desinformativa tuvo un rol decisivo en la manipulación de la opinión pública durante las elecciones presidenciales de 2018, en la creación de un ambiente de desconfianza en las instituciones democráticas y en el posterior intento de golpe de Estado.

Estos tres niveles de respuesta estatal redefinen las obligaciones positivas en la era digital. Mientras el Reino Unido opta por una intervención mínima donde el Estado se limita a la supervisión, Rumanía se posiciona en un punto

de inflexión técnico-procedimental tratando a la desinformación masiva como algo más que una mera anomalía comunicativa, y Brasil la califica desde la esfera penal como una herramienta de desestabilización del orden constitucional.

3. Metodología de observación y monitoreo

3. 1. Estudios previos

El punto de partida de la metodología es la elaboración de distintos diagnósticos que permiten conocer la situación de la desinformación en el país donde se van a celebrar las elecciones. Esta fase incluye el estudio de las leyes, la doctrina y la celebración de múltiples entrevistas con los actores relacionados. Se realizan tres diagnósticos complementarios: jurídico, de ciberseguridad y de comunicación.

3. 1. 1. Diagnóstico jurídico

El estudio del marco jurídico es el punto de partida para comprender el espacio de actuación disponible y las herramientas con las que cuenta el organismo electoral. Abarca los siguientes elementos:

- Funciones y competencias del organismo electoral, incluyendo los tiempos de actuación y los procedimientos establecidos para cada fase del proceso.

- Definición jurídica de desinformación en el ordenamiento interno, y figuras existentes que permitan actuar sin necesidad de modificaciones normativas previas.

- Diferencias entre la desinformación intrapartidista —propia de la competencia entre candidaturas— y la desinformación que afecta al funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, que es la que justifica la intervención del organismo electoral.

- Existencia de la figura de la violencia política de género u otras figuras asimilables, dado el impacto desproporcionado de las campañas de desinformación sobre las candidatas y representantes electas.

- Posibilidades de actuación de terceros ajenos al gobierno, los medios, los partidos y sus candidaturas (lobbies, activistas, actores extranjeros).

- Marco jurídico aplicable a los ciberataques y su intersección con la normativa electoral.

- Capacidad jurídica de actuación del Tribunal respecto a las plataformas sociales: si puede ordenarles la retirada de contenidos, imponer sanciones o exigir transparencia.

También es necesario profundizar en las decisiones jurisdiccionales previas para comprobar si existe jurisprudencia aplicable o asimilable, tanto en materia de desinformación como de ciberseguridad electoral.

Adicionalmente, se estudia el marco jurídico aplicable a las plataformas sociales más utilizadas en el Estado observado:

- Medidas implementadas por las plataformas en procesos electorales anteriores celebrados en ese país.

- Medidas ya en utilización durante las fases previas del proceso electoral en curso.

- Medidas utilizadas en procesos electorales similares en la región, que puedan servir como referente o precedente.

Este diagnóstico jurídico permite identificar tanto las herramientas disponibles como las lagunas normativas que deberán abordarse mediante propuestas de reforma o interpretaciones extensivas de los principios constitucionales vigentes.

Ante la ausencia de un estándar claro con el que comparar lo observado puede servir de marco tanto la legislación brasileña sobre desinformación electoral como el marco europeo de lucha contra la desinformación. También son interesantes otros marcos normativos como el de Panamá o las decisiones jurisdiccionales de TEPJF de México.

En todo caso, el marco normativo debe garantizar el respeto por la libertad de expresión (con restricciones que respeten los principios de legalidad,

finalidad legítima y necesidad/proporcionalidad), la privacidad y la libertad del voto, el derecho a participar en los asuntos públicos, la equidad en los procesos y la integridad de los mismos.

3. 1. 2. Diagnóstico de ciberseguridad

En esta etapa, por la naturaleza del objeto de observación, es determinante la colaboración con las administraciones públicas y organismos e instituciones implicadas en la ciberseguridad de los procesos electorales. Los procesos electorales dependen en sus etapas más críticas de sistemas tecnológicos: la elaboración y distribución de los censos electorales, el escrutinio y la transmisión de los resultados. Esta dependencia multiplica la superficie de exposición a amenazas que buscan alterar o colapsar el sistema de manera general o selectiva.

El diagnóstico de ciberseguridad requiere recabar la siguiente información:

- Identificación de la normativa sobre ciberseguridad: Estrategias Nacionales de Ciberseguridad, normas con rango y fuerza de ley, reglamentos, manuales de procedimientos y protocolos de actuación ante incidentes.

- Identificación de instituciones y organismos relevantes en materia de ciberseguridad electoral: determinar la existencia de CERT (Computer Emergency Response Team) y/o CSIRT (Computer Security Incident Response Team), quiénes son los puntos de contacto personal en cada organismo y cuáles son sus funciones y competencias, para establecer canales de comunicación, actuación y coordinación eficaces y eficientes ante un incidente.

- Identificación del software y hardware utilizado en el procedimiento electoral: conocer el estado de seguridad y las certificaciones de los sistemas empleados —desde el padrón electoral hasta las urnas electrónicas o los sistemas de transmisión de resultados— ayuda a prevenir posibles ataques y vulnerabilidades, incluyendo la posible presencia de malware.

- Conocimiento de los problemas que han surgido en el marco de elecciones anteriores relacionados con la ciberseguridad o con las tecnologías utilizadas, incluyendo tanto incidentes graves como anomalías menores

que podrían escalar (algo tratado en profundidad en otro capítulo de este Manual).

- Conocimiento de los riesgos y amenazas principales que pueden afectar al proceso, así como de los que han afectado en el pasado a las administraciones públicas del Estado: ataques de denegación de servicio (DDoS), ransomware, phishing dirigido, intrusiones en sistemas de transmisión de resultados, manipulación de bases de datos del censo...

- Identificación de los mecanismos y herramientas de prevención y detección, contención, respuesta y recuperación ante ciberataques y ciberamenazas, así como los responsables de su activación en cada fase.

- Identificación de las medidas concretas que se han ido adoptando relacionadas con la ciberseguridad en procedimientos electorales anteriores y evaluación de su eficacia.

La diferencia entre un incidente de ciberseguridad aislado y un ataque coordinado es crucial para anticipar y mitigar riesgos. Al identificar y analizar los patrones de ataques pasados, se pueden desarrollar estrategias más efectivas para proteger la integridad de los sistemas y la información sensible, fortaleciendo la seguridad en el entorno digital electoral.

3. 1. 3. Diagnóstico de comunicación

El diagnóstico comunicacional parte de la constatación de que la comunicación de los organismos electorales, que durante los procesos electorales fungen como fuentes oficiales de referencia, habitualmente deja mucho que desear. En ellos se junta la falta de profesionalidad para estas tareas —relegadas a un segundo plano en la estructura institucional— y la ausencia de una cultura de comunicación pública. Este déficit es especialmente grave porque, frente a narrativas desinformativas, la respuesta no puede ser solo jurídica o técnica: debe ser también comunicativa.

El diagnóstico abarca los siguientes aspectos:

- Análisis del entorno comunicacional del organismo electoral: qué canales utiliza, con qué frecuencia, qué tipo de contenidos publica, qué alcance tienen y cómo es percibido por la ciudadanía y los medios.

- Análisis de los niveles de confianza de los ciudadanos hacia el organismo electoral: si la institución cuenta con credibilidad suficiente para actuar como fuente de referencia en un contexto de desinformación, o si su propia imagen institucional es objeto de ataques.

- Diagnóstico de la comunicación digital y de sus áreas de mejora: presencia en redes sociales, capacidad de respuesta en tiempo real, calidad de los contenidos digitales, uso de infografías y formatos accesibles, y gestión de crisis comunicativas.

- Evaluación de la narrativa de participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia: en qué medida el organismo electoral comunica activamente los valores democráticos y el valor del voto, más allá de la información logística sobre el proceso.

- Revisión de la relación con las plataformas digitales: acuerdos existentes, canales de comunicación establecidos, protocolos de notificación de contenidos problemáticos y mecanismos de respuesta conjunta.

- Existencia, o no, de un plan de comunicación; un plan de crisis; un plan de formación y capacitación de portavoces; y un programa de pedagogía ciudadana en materia electoral dirigido a la sociedad civil.

3. 2. Análisis de la desinformación y la respuesta

Una misión de observación electoral no está en condiciones de monitorizar de manera exhaustiva todo el ecosistema informativo. No obstante, sí puede analizar tendencias, identificar riesgos y evaluar el impacto de la desinformación en el proceso electoral.

El análisis de la desinformación se integra en el trabajo del Equipo Central (en misiones de la Unión Europea y la OSCE) y del Equipo de Especialistas (en misiones de la OEA), en particular del analista de medios y del analista de redes sociales en coordinación con otros expertos.

El Equipo Central evaluará, entre otros aspectos:

— La existencia de narrativas desinformativas relevantes en el contexto electoral.

— Los actores implicados en su difusión.

— Los canales utilizados (medios tradicionales, redes sociales, mensajería privada).

— El posible impacto en la confianza pública y en la integridad del proceso electoral.

Asimismo, los observadores de larga duración (OLP) podrán contribuir mediante:

— La identificación de tendencias a nivel regional.

— La percepción de actores políticos y sociedad civil.

— El análisis del impacto local de narrativas desinformativas.

Por su parte, los observadores de corta duración (OCP) podrán reportar incidentes específicos observados durante la campaña o la jornada electoral, especialmente cuando estos puedan afectar al desarrollo del proceso de votación.

La información recopilada se integrará en los informes periódicos de la misión y contribuirá al análisis global del entorno electoral.

3. 2. 1. Análisis de la desinformación

El primer objetivo —el análisis de la desinformación— asume básicamente la información obtenida, ya sea a través de la monitorización de medios y redes sociales (ya comentados en este Manual), ya sea la proporcionada directamente por los verificadores locales, lo que resulta más cómodo y seguro al tener en cuenta el conocimiento de la sociedad y las especificidades de la vida política. El proceso se articula en tres fases:

- **Monitoreo estratégico.** Consiste en seleccionar, de entre el volumen de datos accesibles, la información que va a procesarse para el estudio. En esta fase se establecen los protocolos con las fuentes de información para que estos faciliten el trabajo posterior de clasificación y etiquetado, de-

finiendo conjuntamente los criterios de selección y los umbrales de relevancia que determinan qué incidentes merecen un seguimiento detallado.

- **Priorización y triaje.** Esta fase, tiene como objetivo priorizar y clasificar las actividades de manipulación de información para enfocar los recursos disponibles en las áreas de mayor interés y preocupación. Se prioriza la información que ayude a detectar campañas sistemáticas y coordinadas relacionadas con la integridad electoral —aquellas que siguen patrones repetidos, que involucran a múltiples actores o que tienen un alcance masivo—, frente a los incidentes aislados o la desinformación ordinaria de la competencia interpartidista.

- **Análisis de incidentes y recopilación de evidencia.** En esta etapa, se codifican los datos de los incidentes de acuerdo con las taxonomías prefijadas. Los campos de registro incluyen: nombre o identificador del incidente; fecha de inicio y duración; canal de difusión (Twitter/X, Facebook, Instagram, TikTok, WhatsApp, Telegram, medios digitales...); destinatario del ataque o target (candidato, partido, organismo electoral, proceso en su conjunto); actor causante de la amenaza (interno o extranjero, con identificación del tipo de actor cuando es posible); vulnerabilidad explotada; idioma y área geográfica de difusión; técnicas, tácticas y procedimientos empleados (TTP); reacciones observadas en la opinión pública; medidas adoptadas por las plataformas, el organismo electoral o los verificadores; y narrativa principal del incidente.

Este nivel de detalle en la codificación permite, en la fase de análisis, identificar patrones que trascienden los procesos electorales individuales: narrativas recurrentes de fraude electoral, actores transnacionales de desinformación, técnicas de amplificación sistemáticamente utilizadas o ventanas temporales de especial vulnerabilidad (jornada de reflexión, noche electoral, primeras horas del escrutinio).

¿Qué observar?

Durante la campaña electoral:

— ¿Se identifican narrativas que cuestionen la integridad del proceso electoral?
— ¿Existen campañas coordinadas de desinformación?

— ¿Qué actores participan en la difusión de estas narrativas?
— ¿A través de qué canales se difunden?

Durante la jornada electoral:

— ¿Se difunden informaciones falsas sobre el proceso de votación (horarios, procedimientos, requisitos)?
— ¿Se detectan intentos de desinformación dirigidos a desalentar la participación?

Después de la jornada electoral:

— ¿Se cuestionan los resultados electorales mediante narrativas desinformativas?
— ¿Se difunden informaciones no verificadas sobre fraude o irregularidades?

En general:

— ¿Cuál es el impacto de estas narrativas en la percepción pública del proceso electoral?
— ¿Cómo responden las autoridades y otros actores a la desinformación?

Una vez realizado el diagnóstico inicial, más propio de la MOE de larga duración, la observación electoral se centra en dos objetivos distintos del mismo estudio: por un lado, la desinformación producida durante el proceso electoral y sus efectos; por otro, la eficacia de las medidas adoptadas para combatirla.

3. 2. 2. Análisis de la respuesta

En segundo lugar, es conveniente analizar las respuestas ofrecidas frente a la desinformación, especialmente las de los órganos electorales, y su eficacia. En este punto, es importante diferenciar entre respuestas inmediatas —quizás las más difíciles pero las más obvias— y respuestas estructurales —las más importantes a largo plazo—, sin que ni las unas ni las otras pongan en riesgo los derechos fundamentales.

3. 2. 2. a. Respuestas estructurales

Las respuestas estructurales incluyen:

- **Adecuación del marco normativo:** la respuesta no puede terminar vaciando de contenido la campaña electoral ni sus objetivos de reforzar la democracia. A pesar de la inactividad de los poderes legislativos los organismos electorales, conocedores de los intentos de influencia indebida durante los procesos, pueden asumir un papel proactivo con propuestas normativas.

- **Atención al marco autonormativo de las plataformas:** con medidas como la prohibición de la publicidad política o establecimiento de requisitos para contratarla.

- **Medidas de seguridad:** adoptar medidas de seguridad para proteger procesos y personas, en línea con la propuesta del Consejo de Europa de convertir las elecciones en una prioridad de seguridad nacional y en una infraestructura crítica, dotándola de especial protección.

- **Estructuras de comunicación de los organismos electorales:** la comunicación de los organismos electorales, que durante los procesos fungen como fuentes oficiales, habitualmente deja mucho que desear, combinando la falta de profesionalidad en estas tareas y la ausencia de una cultura de comunicación pública. La lógica de la desinformación no es de hechos, sino de narrativas. Tratar de luchar contra la desinformación exclusivamente con datos es como jugar un partido con las piernas atadas. A las narrativas se debe responder con narrativas, y eso requiere tiempo y técnica.

- **Alfabetización digital:** el componente educativo no puede desdeñarse. Para mantener la libertad de conformarse un juicio propio es necesario reforzar la alfabetización digital: no tanto incidir sobre el conocimiento de los contenidos, sino dar instrumentos adecuados para que, desde la responsabilidad individual y con libertad, podamos afrontar esos problemas complejos. Se trata de mejorar la capacidad de atención, la partici-

pación, la colaboración, la lógica de las redes y el espíritu crítico (crap detection), como propone Howard Rheingold[6].

- Junto al papel de los organismos del Estado, especialmente los organismos electorales, es necesario prestar atención al **papel de los medios** (que también son objeto de atención en este manual). Los medios siguen teniendo un papel importante en la vida política y siguen siendo una pieza fundamental de los procesos electorales. Son ellos los que señalan la legitimidad, operan como cámaras de eco y convierten algo puntual en algo sistémico. Por eso, los medios necesitan recuperar el prestigio para recuperar la confianza y su independencia. Establecer obligaciones de transparencia en su gobernanza y funcionamiento —y no tanto en los contenidos— servirá para recuperar la confianza y la independencia, estrechamente relacionadas.

3. 2. 2. b. Respuestas inmediatas

Las respuestas inmediatas ante la desinformación pasan por la velocidad en su identificación y, sobre todo, en la demostración de su falsedad. Pero no siempre es posible. Por eso, en ocasiones habrá que optar por el etiquetado o la bajada de contenidos, la localización, suspensión o eliminación de cuentas falsas, o de partidos o candidatos que afectan a la integridad electoral.

Donde más problemas se plantean en esta respuesta inmediata es en aquellas de naturaleza jurisdiccional. Las decisiones jurisdiccionales en esta materia ponen sobre la mesa, materias que deben ser objeto de observación cómo el límite a la solución judicial cuando no existe regulación legislativa, y la necesidad de distinguir entre acciones puntuales y aquellas con efectos permanentes. Pese a la buena intención, esto no garantiza ni la eficacia de las medidas ni el respeto a los derechos fundamentales.

Para la eficacia de estas respuestas inmediatas los organismos del Estado necesitan de la colaboración de las plataformas: es una cooperación multidisciplinar donde deberían participar plataformas, autoridades electorales, academia y sociedad civil. La indispensable actuación de las plataformas, para evitar abusos y arbitrariedades, debe ir de la mano de la legislación vigente y de los organismos electorales. Sin embargo, habitualmente estas decisiones se

6 Rheingold, Howard. (2012). Net Smart: How to thrive online. MIT Press.

adoptan unilateralmente y se aplican también unilateralmente, sin criterio ni procedimientos claros, lo que da espacio al abuso y la arbitrariedad, que deben ser objeto de atención.

El Oversight Board de Meta ha publicado nueve principios básicos para la gestión de contenidos electorales, que sintetizan las obligaciones mínimas que deben asumir las plataformas, y pueden suponer criterios de observación:

- No se trata solo de tener políticas sino de ejecutarlas, y para eso es necesario invertir recursos.
- Aplicar estándares internacionales sin discriminaciones en función del mercado —lo que paradójicamente puede penalizar a países donde los derechos humanos peligran—.
- Incluir la violencia, priorizando su moderación rápida y las sanciones correspondientes.
- Protegerse frente al uso de la desinformación por parte del gobierno o su utilización como excusa para suprimir el discurso crítico, especialmente en el entorno electoral.
- Reforzar la motivación de las decisiones que suprimen la libertad de expresión, concentrando el daño que buscan evitar para que resulten necesarias y proporcionadas.
- Referencia especial a la IA y la necesidad de establecer estándares claros para el contenido generado por IA generativa y los deepfakes (sean profundos o baratos).
- Proteger a periodistas, sociedad civil y oposición del abuso online.
- Garantizar la transparencia: apertura de las medidas adoptadas y de los errores cometidos.
- Considerar prioritaria la respuesta a las campañas coordinadas de desinformación.

3. 3. Proceso de seguimiento y evaluación

El proceso de seguimiento y evaluación es un enfoque sistemático y continuo para monitorear y evaluar el progreso y los resultados de la observación electoral en relación con sus objetivos y metas específicas. Este proceso permite a los observadores electorales comprender mejor el impacto de sus esfuerzos y adaptar sus estrategias y enfoques según sea necesario para mejorar la eficacia y eficiencia de la misión.

El proceso se describe en los siguientes pasos:

- **Establecimiento de objetivos y metas claros.** Al inicio de la misión se deben establecer objetivos generales y específicos junto con metas cuantificables y cualitativas que se esperan lograr durante el proceso de observación.

- **Definición de indicadores de desempeño.** Se deben identificar indicadores clave de desempeño (KPI) que ayuden a medir el progreso hacia el logro de los objetivos y metas establecidos. Estos indicadores deben ser SMART: específicos (vinculados a un objetivo concreto), medibles (con datos disponibles), alcanzables (realistas dado el contexto), relevantes (que capturen lo que realmente importa) y temporales (con plazos definidos para su medición). Algunos ejemplos de indicadores utilizados son: número de incidentes de desinformación detectados por semana, tiempo medio de respuesta del organismo electoral ante un incidente, porcentaje de contenidos desinformativos retirados por las plataformas tras notificación, o evolución de los niveles de confianza ciudadana medidos mediante encuestas periódicas.

- **Recopilación y análisis de datos.** Durante la misión se recopilan y analizan datos de manera regular utilizando las herramientas de seguimiento y las metodologías acordadas. Esto permite a los observadores electorales evaluar el progreso de la misión y detectar rápidamente cualquier problema o desafío que pueda surgir. La frecuencia de la recopilación se intensifica en las fases de mayor riesgo: las semanas anteriores a la jornada electoral, la propia jornada y los días posteriores al escrutinio.

- **Evaluación intermedia y ajustes.** A medida que se recopilan y analizan los datos, se llevan a cabo evaluaciones intermedias para valorar el progreso y la eficacia de la misión en función de los indicadores de

desempeño establecidos. Si es necesario, se realizan ajustes en la estrategia y los enfoques para abordar los problemas identificados y mejorar el impacto de la misión. La flexibilidad es un requisito indispensable: las campañas de desinformación son adaptativas y los observadores deben serlo también.

- **Evaluación final y lecciones aprendidas.** Al finalizar la misión de observación electoral se lleva a cabo una evaluación final para medir el alcance de los objetivos y metas establecidos y analizar los resultados obtenidos. Esto permite identificar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que pueden informar futuras misiones de observación electoral y contribuir a la mejora continua de la resiliencia y la integridad del proceso electoral. Esta evaluación final es también el punto de partida para la elaboración del informe que se comparte con el organismo electoral.

3. 4. Informe final

Esta fase tiene como objetivo principal recopilar las enseñanzas y lecciones aprendidas no solo para denunciar el uso de la desinformación o el abuso en las respuestas, amenazando la libertad de expresión, sino también para fortalecer las capacidades de las instituciones y para contribuir al desarrollo de estándares que puedan ser aplicados y adaptados en otros países.

El informe final incluye: una descripción del contexto político y comunicacional del proceso electoral observado; un análisis cuantitativo y cualitativo de los incidentes de desinformación detectados; una evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas por los distintos actores (organismos electorales, plataformas, verificadores, medios); y un conjunto de propuestas de reforma, diferenciadas entre las que pueden implementarse con el marco normativo vigente y las que requieren modificaciones legislativas.

4. Retos futuros y propuestas

La desinformación se constituye en un contenido nocivo que pone en peligro el pluralismo informativo y los fundamentos de la democracia. Si bien la libertad de expresión no ampara la mentira deliberada de hechos, cualquier medida para controlarla debe ser sumamente cautelosa y transparente, para evitar convertirse en una restricción ilegítima.

De la eficacia de la respuesta ante la desinformación electoral depende en buena parte el futuro de la democracia. De ignorarla, la democracia podría estar en peligro dando paso a regímenes populistas o totalitarios. De afrontarla adoptando atajos, por falta de previsión y de visión integral, puede acabar generando daños colaterales que se extiendan por todo el proceso democrático, manteniéndose unas democracias debilitadas por el cuestionamiento de sus propios ciudadanos.

Hoy existe la responsabilidad del Estado en proteger la integridad electoral, también frente a la desinformación. Esta responsabilidad debe ejercerse de manera preventiva —como establece el TEDH—, aunque puede llegar hasta la anulación de las elecciones o la condena penal de quienes han tratado de poner en riesgo la integridad electoral utilizando la desinformación como instrumento.

En segundo lugar, la omisión regulatoria o los marcos normativos débiles trasladan hacia los tribunales un rol preponderante en decidir el equilibrio entre libertad de expresión y salvaguarda democrática. Esta tensión no es solo de competencias entre legislador y juez, sino también de legitimidad democrática. Los parlamentos tienen legitimidad de origen para legislar marcos normativos generales, pero los jueces se ven obligados a actuar ante el vacío legal mediante la interpretación de principios. La respuesta no es la primacía de uno sobre otro, sino el establecimiento de reglas técnicas y de transparencia que permitan a la judicatura y los organismos electorales actuar sin riesgos de desvío hacia la censura.

En tercer lugar, las grandes plataformas de Internet ya no pueden considerarse meras empresas privadas: en determinados contextos, son foros de naturaleza híbrida, público-privada. Al desempeñar funciones cruciales para la democracia como canalizadoras de la opinión pública, su estatuto se asimila al de entidades vinculadas al interés general. Esto implica que las plataformas no pueden disfrutar de total discrecionalidad en la moderación de contenidos. La apuesta es por conciliar una operación de plataformas digitales que reconozca sus nuevos roles en la deliberación pública, con un marco de acciones positivas del Estado que brinde garantías y condiciones mínimas a usuarios y ciudadanía.

En este sentido, desde las consideraciones previamente expuestas, se proponen una serie de medidas que, de forma general, puedan ayudar a mitigar

los efectos adversos de la desinformación en los procedimientos electorales. La premisa es que la respuesta ha de ser integral —no solo jurídica—: marco normativo, capacidad de respuesta administrativa y jurisdiccional, educación y comunicación. Y ha de darse de manera adaptada al contexto particular de cada proceso electoral.

- **Marco jurídico:** es imperativo adecuar la normativa administrativa y penal para abordar la insuficiencia jurídica actual. Esto incluye la definición precisa de los responsables y las conductas típicas sancionables, así como la incorporación de conceptos clave como la desinformación y la publicidad electoral, particularmente la de pago y la que utiliza IA. Las recientes contiendas electorales han evidenciado múltiples casuísticas en publicidad electoral digital que también deben contemplarse. Es esencial establecer un marco regulatorio específico para las plataformas y redes sociales. Es necesaria la corregulación: una acción conjunta y determinada en la que la última palabra la tienen los actores públicos, especialmente de naturaleza jurisdiccional, haciendo a las plataformas partícipes de la ejecución de esa regulación e incluyéndolas en el proceso regulatorio.

- **Limitar el ámbito de actuación:** frente a amenazas estructuradas que afecten a la integridad electoral, es fundamental estudiar y responder a las amenazas que suelen seguir patrones o narrativas recurrentes. Ello ayudará a no incidir en exceso en las libertades de información y expresión, evitando juicios sobre el contenido y centrando estos en los procedimientos utilizados. En este sentido, es recomendable limitar la actuación a las amenazas a la integridad electoral, dejando en un segundo plano la lucha contra la desinformación que entra dentro de la lucha partidista entre candidaturas, dado que la dificultad técnica de atender este tipo de desinformación y el debate sobre la conveniencia de dejar en manos de terceros la definición de la desinformación en un momento tan propicio a los sentimientos.

- **Repensar el papel de los organismos electorales:** revisar tanto sus competencias como los recursos disponibles para garantizar que estén adecuadamente equipados para enfrentar los desafíos contemporáneos, incluyendo la creciente amenaza de la desinformación y los ciberataques. La complejidad de los procesos electorales, acentuada por la difusión de información manipulada, exige que estos organismos cuenten con atribuciones claras y suficientes, así como con los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para combatir eficazmente estas amenazas híbridas.

- **La relación con las plataformas:** se debe crear un marco de comunicación y confianza entre las plataformas y los Tribunales/Juntas electorales con tiempo suficiente —no es acertado contactarles con un mes de antelación a las elecciones—. Se ha comprobado que la respuesta es desigual en función del peso del Estado para la plataforma, por lo que se aconseja actuar de manera regional, similar a la Unión Europea en las elecciones al Parlamento. Se recomienda establecer acuerdos claros y aprobados por ambas partes sobre la eliminación de contenidos que violen las normas electorales, implementar mecanismos que permitan la identificación eficaz de la desinformación respetando la libertad de expresión, y fomentar la transparencia y la responsabilidad por parte de las plataformas en la gestión de contenidos electorales.

- **Expertos externos y colaboración en red:** la lucha contra la desinformación, y su observación, debe ser un proceso de trabajo en red, antes, durante y después de la celebración de las elecciones. Contar con asesorías técnicas y la colaboración con organismos electorales de otros países es fundamental para fortalecer la transparencia y la eficacia. La unión de organismos electorales contribuye a un intercambio de conocimientos y recursos que enriquece la capacidad de respuesta ante desafíos complejos. La experiencia y el conocimiento especializado de organismos como IDEA, la OEA o el Observatorio Electoral de la UCM permiten identificar vulnerabilidades, implementar mejores prácticas y garantizar el cumplimiento de estándares internacionales. Antes y durante la observación requiere la colaboración de tres tipos de actores: los organismos electorales, los verificadores locales y los medios de comunicación y la academia. A posteriori, los resultados obtenidos en cada proceso nutren una base de conocimiento compartida que permite desarrollar taxonomías comunes que faciliten la estandarización de la observación y la interlocución entre organismos electorales, observadores e investigadores de distintos países; comparar la evolución de las narrativas desinformativas entre distintos países y períodos electorales, identificando patrones transnacionales; construir un acervo de buenas prácticas y respuestas eficaces que sirva de referencia para organismos electorales que se enfrentan por primera vez a estas amenazas; y, finalmente, contribuir al debate normativo internacional, aportando evidencia empírica a organismos como la Comisión de Venecia, el TEDH, la OEA o los distintos parlamentos nacionales que trabajan en la regulación de la desinformación electoral.



Foto 28. Elecciones parlamentarias Hungría 2026
Fuente: Imagen cedida

XXI. GÉNERO Y ELECCIONES: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Lluís Juan Rodríguez
Experto en elecciones y fortalecimiento democrático

La observación electoral puede contribuir a promover la participación política de las mujeres. A través del análisis técnico de las distintas fases del proceso electoral y del diálogo con actores clave, las misiones de observación electoral (MOE) documentan los avances y las brechas de género que afectan al ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres, y trasladan recomendaciones a los actores nacionales. En este ámbito, organizaciones como la UE, la OSCE/OIDDH y la OEA, entre otras, han desarrollado en las últimas décadas metodologías sólidas que incorporan la perspectiva de género de ma-

nera transversal y prestan atención a fenómenos como la violencia política y electoral contra las mujeres o el seguimiento de campañas en el entorno digital. Estos avances han consolidado la dimensión de género como eje transversal de la observación electoral internacional y han reforzado su contribución a la construcción de democracias más inclusivas.

Existen importantes desigualdades de género en las diferentes esferas de la sociedad, incluyendo el ámbito de la política y en particular el proceso electoral. A pesar de que en muchos países la igualdad de derechos de hombres y mujeres está reconocida jurídicamente, a menudo las condiciones sociales no permiten el establecimiento de una igualdad sustantiva, y las mujeres, ya sea como candidatas, representantes electas, votantes o integrantes de organizaciones de la sociedad civil, se enfrentan a múltiples obstáculos que dificultan el disfrute de sus derechos en las diferentes etapas del proceso electoral.

En términos de representación política, a pesar de que las mujeres constituyen en torno a la mitad de la población mundial, su limitada presencia en los parlamentos nacionales, con un 27,5% a nivel mundial en mayo de 2026[7], refleja las discriminaciones que enfrentan al acceder a cargos públicos y puestos de responsabilidad en la esfera política. Las mujeres candidatas se enfrentan a numerosas barreras para ser elegidas, que incluyen, entre otras, discriminaciones en el marco jurídico electoral, las dinámicas patriarcales en el interior de los partidos políticos, limitaciones al financiamiento de la campaña electoral y un trato desigual por parte de los medios de comunicación, así como estereotipos de género que conciben la política como un espacio reservado a los hombres.

Por su parte, las electoras tienen que hacer frente a múltiples dificultades para poder ejercer de manera efectiva el derecho de sufragio. En este sentido, las limitaciones a la inscripción en el censo electoral, las dificultades de acceso a la información sobre los procedimientos de votación y la vulneración del carácter universal, igual y secreto del sufragio, entre otras cuestiones, afectan al derecho al voto de mujeres y hombres, si bien estas últimas suelen verse afectadas de forma desproporcionada.[8]

---

7 Unión Interparlamentaria (UIP), *Global and regional averages of women in national parliaments*. Disponible en: https://data.ipu.org/women-averages/

8 Red de conocimientos electorales ACE, sección de recursos sobre género y elecciones. Disponible en: https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/

Desde una perspectiva interseccional, las mujeres se enfrentan a múltiples discriminaciones y desafíos en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, considerando que su identidad no es única ni homogénea, sino que se construye en torno a diversos ejes como la clase social, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, la situación migratoria, o la pertenencia étnica, lingüística o religiosa, entre otros. Entender el género más allá de la concepción binaria permite, además, poner el foco en las realidades de las personas trans y no binarias en los procesos políticos y electorales.

1. Principios internacionales sobre la participación política de las mujeres

El derecho de las mujeres a participar en política en condiciones de igualdad está reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce el derecho de todas las personas a participar en el gobierno de su país, a acceder a la función pública y a participar en elecciones auténticas, periódicas, por sufragio universal e igual y voto secreto.[9] El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce el derecho a votar y a ser elegido y el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. Este reconocimiento se refuerza con el principio de no discriminación recogido en el artículo 2.1 del PIDCP, que garantiza el disfrute de los derechos con independencia del sexo, entre otros motivos.[10]

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) estableció obligaciones positivas para los Estados parte, a fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de derechos.[11] Su artículo 7 obliga a los Estados parte a adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública, garantizando su derecho al voto, a ser elegibles y a ocupar cargos y funciones públicas en igualdad de condiciones. El artículo 4.1 de la CEDAW es la base convencional de las acciones positivas y, en particular, de las cuotas electorales, al autorizar la adopción de medidas especiales de carác-

9 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
10 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
11 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

ter temporal dirigidas a acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres. Algunas de las recomendaciones generales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer han profundizado en la interpretación de estas obligaciones internacionales de derechos humanos, incluyendo la recomendación nº 23, que interpreta los artículos 7 y 8 de la CEDAW y exige a los Estados ir más allá de la igualdad formal adoptando medidas específicas.[12] La recomendación nº 25, relativa a las medidas especiales de carácter temporal, destaca que éstas deben ser adecuadas, proporcionales, revisables y temporales.[13] En 2024, el Comité CEDAW adoptó la recomendación general nº 40, que eleva el estándar de representación al 50/50, estableciendo la paridad como derecho. Esta recomendación aborda además la violencia contra las mujeres en política e incorpora la perspectiva de interseccionalidad al referirse a las «mujeres en su diversidad».[14]

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), adoptada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, fue un hito en el reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres.[15] La Declaración y Plataforma de Acción comprometieron a los Estados a garantizar el acceso igualitario de las mujeres a las estructuras de poder y a la toma de decisiones, fijando el objetivo orientativo del 30% de representación. Treinta años después, el examen Beijing+30 (2025) actualizó esta agenda en un contexto marcado por avances desiguales en materia de igualdad de género, la creciente preocupación por la violencia política y digital contra las mujeres y la necesidad de reforzar el compromiso multilateral con la paridad y la representación inclusiva.[16]

---

12 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general nº 23: Vida política y pública (1997). Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3565.pdf

13 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general nº 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, relativo a medidas especiales de carácter temporal (2004). Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf

14 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general nº 40 sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones (2024). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F40&Lang=en

15 Naciones Unidas, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995).

16 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Declaración política con motivo del 30º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 69º período de sesiones, Nueva York, marzo de 2025 (Beijing+30). Disponible en: https://docs.un.org/en/E/CN.6/2025/L.1

En los contextos de conflicto y posconflicto, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad cobran especial relevancia, al reconocer la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres como elemento central para la construcción de paz e instar a los Estados a promover su inclusión en los procesos de decisión. La Resolución 1325 (2000) inauguró la agenda Mujeres, Paz y Seguridad y reconoció el papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, destacando la necesidad de incluirlas en la toma de decisiones.[17] Otro instrumento clave es la Resolución 2242 (2015), adoptada durante la presidencia española del Consejo de Seguridad en octubre de 2015, que refuerza la participación de mujeres en mediación y operaciones de paz y aborda los obstáculos persistentes de financiación e implementación[18]. Más recientemente, la Resolución 2493 (2019) reafirma la necesidad de garantizar condiciones seguras para la participación plena de las mujeres en los procesos de paz y en la vida pública. Esta base normativa orienta la organización de los procesos electorales en situaciones de posconflicto, al subrayar la necesidad de garantizar la participación efectiva de las mujeres en la construcción de paz y en la toma de decisiones políticas, favoreciendo la celebración de elecciones inclusivas, seguras y pacíficas.[19]

En el ámbito del desarrollo internacional, la participación política de las mujeres se inscribe en la Agenda 2030 y, en particular, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5, sobre igualdad de género, incluye la meta 5.5, que llama a «asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública». Por su parte, el ODS 16, sobre paz, justicia e instituciones sólidas, aborda la dimensión de la gobernanza, y su meta 16.7 está directamente relacionada con la participación, al centrarse en «garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades».[20]

17 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad (2000). Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf

18 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2242 (2015). Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/8-UNSCR-2242.pdf

19 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2493 (2019). Disponible en: https://peacemaker.un.org/es/documents/resolucion-2493-2019-aprobada-por-el-consejo-de-seguridad-en-su-8649a-sesion-el-29-de

20 Asamblea General de las Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución 70/1 (2015). Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Por su parte, la observación electoral, tanto la desarrollada por organismos internacionales como por colectivos ciudadanos a nivel nacional, constituye una herramienta para la promoción de la igualdad de género y la participación efectiva de las mujeres en el proceso electoral. La Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones señala en su punto 5 que se deben analizar las barreras para la participación en los procesos electorales por razones de género, entre otros motivos, y en su punto 20, subraya la necesidad de considerar la inclusión de mujeres en la composición y dirección de las misiones de observación.[21]. En cuanto a la observación electoral ciudadana, la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas recoge la tarea de eliminar barreras a la participación electoral de las mujeres (punto 15), el compromiso de fomentar una participación igualitaria en los equipos de observación electoral y su liderazgo (punto 19), así como la necesidad de incluir hallazgos y recomendaciones sobre la participación electoral de las mujeres en los informes (punto 20).[22]

2. Barreras y oportunidades para la participación de las mujeres a lo largo del ciclo electoral

A lo largo del ciclo electoral, las mujeres se enfrentan a obstáculos que limitan el ejercicio de sus derechos políticos, pero el proceso ofrece también diversos puntos de entrada para corregir estas desigualdades. A continuación, se presenta una estructura conceptual que aborda las barreras que encuentran las mujeres en las diferentes etapas del ciclo electoral y las estrategias en favor de la igualdad puestas en práctica por los organismos electorales, los partidos políticos y la sociedad civil, entre otros actores. Asimismo, se identifican algunas manifestaciones de violencia política y electoral contra las mujeres, fenómeno transversal a todo el ciclo que constituye hoy uno de los principales obstáculos para la realización de sus derechos políticos.

21 Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones (Nueva York, 2005). Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/images/capel/MisionesObservacion/declaracion-de-principios-para-la-obs-inter-de-elecciones.pdf

22 Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas (Nueva York, 2012). Disponible en: https://gndem.org/es/declaration-of-global-principles/

Periodo preelectoral

En algunos países, el marco jurídico del proceso electoral contiene disposiciones discriminatorias por motivos de género que afectan de manera desigual a los derechos políticos de mujeres y hombres. Pero incluso cuando las normas no son discriminatorias, su aplicación no siempre respeta el principio de igualdad: la práctica administrativa y la cultura institucional pueden introducir desigualdades que la ley no contempla.

La elección del sistema electoral tiene un gran impacto sobre la manera y el grado en que las mujeres y los hombres son elegidos democráticamente, especialmente en relación con el tipo de circunscripción electoral, la estructura de las listas de candidaturas y la fórmula electoral. En cuanto al tipo de circunscripción, las circunscripciones plurinominales suelen asegurar una mayor representación de las mujeres candidatas que las uninominales. En lo referente a la estructura de las listas de candidaturas, las que mejor favorecen la representación de mujeres son por lo general las listas cerradas y de cremallera, con un orden de candidaturas que sitúe a las mujeres en los primeros puestos. Por último, las fórmulas electorales proporcionales son con frecuencia más favorables a la elección de mujeres que las fórmulas mayoritarias.[23]

Las cuotas de género buscan reservar un porcentaje o cifra de representación a las mujeres, con el objetivo de garantizar un cierto grado de participación en las instituciones y corregir un desequilibrio estructural preexistente. Constituyen una medida provisional de acción positiva de carácter temporal, en conformidad con el artículo 4 de la CEDAW o bien, en algunos casos, desarrollan mecanismos de paridad democrática. Existen varios tipos de cuota de género, incluyendo la cuota legal, establecida en la legislación y de obligado cumplimiento, y la voluntaria, que puede adoptar de forma voluntaria ciertos partidos políticos. Además, cabe distinguir entre aquellas cuotas de género que consisten en reservar a las mujeres una cifra o porcentaje de escaños en las instituciones y las que prevén fijar un porcentaje de mujeres en las listas de candidaturas de los partidos políticos. En este último caso, la efectividad de la cuota depende de que las mujeres se sitúen en puestos con posibilidades reales de elección y que el incumplimiento conlleve sanciones efectivas. De acuerdo con datos de ONU Mujeres, de un total de 193 países analizados, 78 disponen de cuotas obligatorias de candidaturas y 19 tienen escaños reservados en los

[23] Red de conocimientos electorales ACE, sección de recursos sobre género y elecciones.

parlamentos, mientras que, a nivel del gobierno local, 70 países cuentan con cuotas de candidaturas y 17 con cuotas de cargos reservados.[24]

La actuación de los organismos electorales tiene un impacto considerable sobre la igualdad de género en el disfrute de los derechos electorales. Su composición suele ser mayoritariamente masculina, especialmente en los niveles de toma de decisiones. Al mismo tiempo, el organismo electoral elabora reglamentos que desarrollan la ley electoral y, por tanto, dispone de cierto margen para introducir mayor igualdad en el sistema. A nivel interno, los organismos electorales tienen la posibilidad de constituirse en una institución sensible al género, mediante estrategias como adoptar una política de género o integrar elementos de igualdad en su planificación estratégica, asegurar la presencia de mujeres en todos los niveles de la organización (incluidos los puestos de liderazgo), institucionalizar la perspectiva de género mediante puntos focales, unidades o comités, ofrecer formación sensible al género a su personal y garantizar el acceso a datos desagregados por género.[25]

El desarrollo de programas de educación e información al votante, así como de educación cívica, puede tener efectos positivos sobre la participación de mujeres, especialmente en contextos donde no hay un conocimiento extendido del sistema electoral y los procedimientos de votación, o allí donde existen limitaciones en la práctica respecto al acceso a la información. Resulta indispensable que estos programas sean sensibles al género y atiendan las necesidades específicas de mujeres y hombres, tanto en sus mensajes como en las audiencias destinatarias y los métodos de difusión.[26]

En algunos países, las mujeres pueden encontrar dificultades específicas para su inscripción como electoras. Estas limitaciones pueden deberse a numerosos factores, incluyendo una deficiente comprensión de los procedimientos de registro. Además, cuando no se recurre al registro puerta por puerta y el electorado debe desplazarse a centros fijos, la accesibilidad de esos centros y las condiciones de seguridad en torno a ellos condicionan de forma desigual

24 Portal de cuotas de género de las Naciones Unidas, consultado en junio de 2026: https://genderquota.org/

25 PNUD y ONU Mujeres, *Procesos electorales incluyentes: Guía para los órganos de gestión electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de mujeres* (2015). Disponible en: https://www.undp.org/es/publicaciones/procesos-electorales-incluyentes-guia-para-los-organos-de-gestion-electoral-sobre-la-promocion-de-la-igualdad-de-genero-y-la

26 Ibíd.

a mujeres y hombres. La falta de documentación de identidad es, en algunos contextos, una barrera previa, y por ello en algunos países se han llevado a cabo campañas específicas de inscripción de mujeres, como en el caso de Pakistán, donde colaboraron a este fin el organismo electoral y la autoridad responsable del registro civil.[27]

Los partidos políticos también tienen la posibilidad de promover la participación de las mujeres, particularmente en la selección y nominación de candidaturas, momento decisivo que posibilita su posterior elección y acceso a cargos representativos. Cuando la organización interna es débil y las reglas de selección no son claras, las decisiones sobre candidaturas tienden a concentrarse en una élite reducida y mayoritariamente masculina. Frente a ello, los partidos disponen de estrategias en el plano interno y en el proceso de selección de candidaturas. En su organización interna, los partidos políticos pueden incorporar la igualdad de género en sus documentos fundacionales, adoptar cuotas internas para cargos directivos, y establecer secciones de mujeres integradas formalmente en la estructura partidaria, con funciones y financiación propias. En cuanto a la selección de candidaturas, los partidos políticos pueden formalizar las cuotas, fijar reglas claras en los comités de selección y nominación, garantizar el acceso de las candidatas a puestos que se puedan ganar, así como ampliar la cantera de potenciales candidatas y ofrecerles formación política y en materia de liderazgo.[28]

Periodo electoral

Una de las barreras más señaladas por las mujeres para entrar en política y lanzar su campaña es la falta de recursos y las dificultades en el acceso al financiamiento de campaña. Entre las estrategias puestas en práctica en este ámbito figura el establecimiento de redes de recaudación de fondos para candidatas, como por ejemplo EMILY's List en Estados Unidos.[29] Asimismo, el marco jurídico puede contribuir a un sistema de financiamiento más equilibrado desde la perspectiva de género, al establecer límites a los gastos de nominación y primarias, y asignar a los partidos recursos de financiación pública

27 Ibíd.

28 PNUD y NDI, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos. Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres* (2011). Disponible en: https://www.undp.org/es/publicaciones/empoderando-las-mujeres-para-el-fortalecimiento-de-los-partidos-politicos

29 Ibíd.

condicionados a que los partidos los destinen a la formación de las mujeres y la promoción de su liderazgo.[30]

En algunos países, las candidatas tienden a sufrir un trato discriminatorio por parte de los medios de comunicación, que en la cobertura de campaña suelen relegarlas a un segundo plano y reproducir estereotipos de género: minimizan sus cualidades como candidatas, se refieren a sus atributos físicos y las asocian a los roles familiares tradicionales.[31] La escasa visibilidad ofrecida a las candidatas, así como la ausencia de temas relacionados con la igualdad de género en la cobertura de campaña, agravan la censura de género impuesta en los medios de comunicación. En su edición de 2025, el Proyecto de Monitoreo Global de Medios (GMMP) arroja luz sobre estas tendencias en el tratamiento de la información: las mujeres son solo el 26% de las personas vistas, oídas o mencionadas en medios tradicionales y el 29% en los digitales, y el avance en la paridad informativa lleva estancado desde 2010. Persisten, además, los sesgos de representación: las mujeres siguen apareciendo el doble que los hombres como víctimas en las noticias y se les suele asociar con roles domésticos, mientras que la violencia de género ocupa menos del 2% de las noticias.[32]

Durante el proceso de votación las mujeres pueden encontrar numerosos obstáculos para ejercer de manera efectiva el sufragio activo. Uno de los más extendidos es el voto familiar, por el cual un miembro de la familia, generalmente el padre o marido, emite el voto en nombre del resto de la unidad familiar. Esta práctica vulnera el carácter secreto e individual del sufragio, impidiendo a algunas mujeres expresar su voluntad en libertad. La deficiente comprensión de los procedimientos de votación, que tiende a afectar en mayor medida a las votantes, dificulta también el ejercicio efectivo del derecho al voto. A estos factores se añaden, en algunos contextos, los procedimientos de identificación invasivos, que afectan de manera particular a ciertos colectivos, como las votantes que portan velo o las mujeres trans. Los desiguales niveles de participación entre mujeres y hombres responden, asimismo, a una menor motivación derivada de la concepción de la política como espacio reservado a los hombres. Frente a estos obstáculos, los organismos electorales pueden

30 IDEA Internacional, *Gender-targeted Public Funding for Political Parties. A Comparative Analysis* (2018). Disponible en: https://www.idea.int/publications/catalogue/gender-targeted-public-funding-political-parties-comparative-analysis

31 Red de conocimientos electorales ACE, sección de recursos sobre género y elecciones.

32 WACC, *Who Makes the News? The Global Media Monitoring Project* (2025). Disponible en: https://waccglobal.org/our-work/global-media-monitoring-project-gmmp/

tomar medidas para asegurar procesos de votación inclusivos, incluyendo garantizar mesas accesibles y, donde lo requiera el contexto, filas o centros de votación para mujeres; preservar el carácter secreto del voto y combatir el voto familiar; y facilitar el voto autónomo en contextos de alto analfabetismo mediante símbolos en las papeletas, como en los casos de la República Democrática del Congo y Sierra Leona.[33] La presencia de mujeres como apoderadas de los partidos y observadoras ciudadanas refuerza, además, la confianza en el proceso.[34]

En la fase de verificación de los resultados, una deficiente comprensión de los procedimientos del contencioso electoral perjudica a menudo en mayor medida a las candidatas, mermando su derecho de acceso a la justicia y su capacidad de defender el resultado ante los órganos competentes. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia electoral y reforzar la información sobre los recursos disponibles son, por tanto, condiciones necesarias para la promoción de la igualdad sustantiva en el proceso electoral.[35]

Periodo poselectoral

El período poselectoral constituye una oportunidad para consolidar la igualdad y preparar el siguiente ciclo. Tras las elecciones llega el momento de reforzar las instituciones democráticas, fortalecer las capacidades de las mujeres electas y crear o afianzar las bancadas de mujeres parlamentarias, para articular agendas comunes en el ámbito legislativo.[36]

Además, durante el periodo poselectoral se puede promover la reforma del marco jurídico, eliminando las disposiciones discriminatorias por razones de género y adoptando medidas de acción positiva para garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en política.[37] Esta revisión del marco normativo puede apoyarse en evaluaciones poselectorales del organismo electoral que incorporen la perspectiva de género y en planes de acción de igualdad que fijen objetivos e indicadores verificables.[38]

---

33 PNUD y ONU Mujeres (2015).
34 PNUD y NDI (2011).
35 Red de conocimientos electorales ACE, sección de recursos sobre género y elecciones.
36 Ibíd.
37 Ibíd.
38 PNUD y ONU Mujeres (2015).

La violencia política y electoral contra las mujeres

La violencia contra las mujeres en las elecciones comprende todo acto o amenaza de violencia de género, ya sea psicológica, física, sexual o económica, que busque impedir el ejercicio de sus derechos políticos y menoscabar su participación. Puede tener lugar tanto en la esfera pública como en la privada, y tiene efectos negativos sobre el derecho de las mujeres a votar, presentarse a cargos públicos, hacer campaña y a expresarse y reunirse libremente. Pese a la infradenuncia y la frecuente ausencia de datos estadísticos, la prevalencia de este tipo de violencia suele ser elevada. Un estudio de seis países cifró en torno al 40% la proporción de mujeres entre las víctimas de violencia electoral, y una encuesta a parlamentarias detectó violencia psicológica en el 81,8% de las encuestadas. Frente a este fenómeno, algunas de las estrategias puestas en práctica por los organismos electorales y otros actores se articulan en torno al mapeo y la medición de violencias; la integración de este elemento en la observación de elecciones; la reforma legal para definir y sancionar este tipo de violencia, como en el caso pionero de la Ley nº 243 de 2012 en Bolivia; el trabajo con partidos políticos y las campañas de concienciación ciudadana.[39]

3. La perspectiva de género en la observación electoral internacional

En las últimas décadas, las metodologías de observación electoral empleadas por las principales organizaciones internacionales han integrado de manera progresiva la perspectiva de género. En el ámbito de la OSCE/OIDDH, su Manual sobre la observación y promoción de la participación electoral de las mujeres ofrece elementos para el análisis técnico y la emisión de recomendaciones, incorporando en la última edición de 2023 cuestiones como la interseccionalidad o la violencia electoral. Las misiones electorales de la OSCE/OIDDH pueden contar con analistas de género en el equipo central y sus informes deben recoger hallazgos sobre la participación de mujeres como votantes, candidatas y representantes electas.[40] Por su parte, en la Unión Europea, la última edición de su manual de observación electoral dedica un

39 PNUD y ONU Mujeres, *Prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones: una guía de programación* (2017). Disponible en: https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections

40 OSCE/OIDDH, Handbook on Observing and Promoting Women's Electoral Participation (2023). Disponible en: https://odihr.osce.org/odihr/elections/women-participation

apartado propio a la participación de mujeres y concibe esta cuestión como un asunto transversal, que es responsabilidad del conjunto de la misión. La jefatura adjunta suele designar a un o una integrante del equipo central como responsable de género, encargándole la redacción de la sección correspondiente del informe. Las MOE de la UE examinan los obstáculos que afrontan las mujeres en todas las fases del proceso, desde el sistema electoral y el marco jurídico hasta la campaña, las candidaturas, el liderazgo de los partidos y la administración electoral, prestando especial atención a la violencia política y a la eficacia de las cuotas de género.[41] En cuanto a la OEA, dispone de un manual específico sobre la integración del enfoque de género en sus MOE, actualizado en 2025, que incorpora a las MOE la figura de especialista en participación política de las mujeres y refuerza la atención al financiamiento político, la cobertura mediática, la desinformación de género y la violencia política contra las mujeres.[42] En las tres organizaciones, la composición de los equipos de observación electoral se rige por el equilibrio de género.

La progresiva incorporación de la perspectiva de género en las metodologías de la OEA, la UE y la OSCE/OIDDH se ha reflejado también en sus informes, que recogen cada vez más hallazgos y recomendaciones sobre la participación electoral de las mujeres. Un estudio de IDEA Internacional revisó 995 informes finales de misiones de observación electoral internacionales, desplegadas en 153 países entre 1962 y 2020 por nueve organizaciones de referencia, para ver cómo han tratado la participación de las mujeres y la igualdad de género. El tema apenas aparecía hasta la década de 2000, y desde entonces no ha dejado de ganar terreno, a medida que las organizaciones fueron dotándose de metodologías que abordan las diferentes fases del proceso electoral. En total, los informes contienen 4.583 menciones a la participación de las mujeres, agrupadas en 18 categorías, entre las cuales siete acaparan el 62% de esas menciones: administración electoral, registro de candidaturas, cuotas y paridad, marco jurídico, resultados electorales, procedimientos de votación y partidos políticos. Asimismo, la investigación contabilizó 1.102

41 UE, *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, 4ª edición (2025). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/handbook-eu-election-observation--4th-edition_en

42 OEA, Observando la participación política de las mujeres: *Un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (2025). Disponible en: https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1217&lang=2

recomendaciones sobre participación de las mujeres, y su peso dentro del total de recomendaciones pasó del 1,6% en 2000 al 8,7% en 2015.[43]

A continuación, se propone un marco de análisis sintético para abordar, desde la observación electoral internacional, la participación de las mujeres.[44] Este enfoque permite identificar las principales barreras, oportunidades y ámbitos de mejora en la inclusión de las mujeres en el proceso electoral. La aproximación metodológica planteada incorpora preguntas clave que pueden orientar distintas áreas de análisis propias de las MOE internacionales, sin perjuicio de que se puedan desplegar analistas especializados en la materia.

43 IDEA Internacional, *La perspectiva de género en la observación electoral: Guía global para analizar la participación política de las mujeres* (2023). Disponible en: https://www.idea.int/publications/catalogue/la-perspectiva-de-genero-en-la-observacion-electoral-guia-global?lang=es

44 Esta propuesta metodológica está basada en una adaptación de la lista de verificación de la publicación: IDEA Internacional, *La perspectiva de género en la observación electoral: Guía global para analizar la participación política de las mujeres* (2023).

29. Tabla: Marco de análisis para el abordaje de la participación de las mujeres

Área de análisis	Preguntas clave
Análisis jurídico	**Marco jurídico** • ¿Ha ratificado el país los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que amparan la participación política de las mujeres, como la CEDAW y el PIDCP, entre otros? • ¿Reconoce la Constitución de forma expresa la igualdad entre mujeres y hombres? • ¿Garantizan la legislación y la reglamentación electorales la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el proceso electoral? ¿Cuáles son las disposiciones clave de las normas pertinentes? • ¿Recoge la normativa interna de los partidos políticos disposiciones que garanticen la igualdad de género y promuevan la participación de las mujeres? **Sistema electoral, cuotas y paridad** • ¿Qué sistema electoral se emplea y qué efecto tiene sobre la elección de mujeres? • ¿Prevé el marco jurídico medidas especiales de carácter temporal o mecanismos de paridad? • ¿Qué tipo de cuota establece la normativa vigente y qué porcentaje mínimo de mujeres o del género menos representado exige? • ¿Resulta eficaz ese tipo de cuota a la luz de las características del sistema electoral? • En las cuotas legales y en las voluntarias de los partidos, ¿se exige alternancia entre mujeres y hombres u otro mandato de posición? • ¿Contempla la norma sanciones por incumplimiento de las cuotas o la paridad, y se aplican en la práctica?

Análisis jurídico (cont.)	**Violencia política y electoral contra las mujeres** • ¿Existen leyes o protocolos que tipifiquen la violencia política por razón de género, prevean sanciones y garanticen apoyo a las víctimas? • ¿Sanciona el marco jurídico la incitación al odio por motivos de género? ¿Quién vela por su cumplimiento y de qué modo?
Análisis de derechos humanos	**Contexto y actitudes sociales** • ¿Qué grado de apertura y aceptación social existe hacia la participación política de las mujeres, y qué impedimentos persisten? • ¿Es homogéneo el estatus de las mujeres en todo el país o varía según el territorio o la pertenencia étnica? **Principales retos** • ¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las mujeres para participar como votantes, candidatas, representantes electas, integrantes de partidos, personal electoral u observadoras? • Desde una perspectiva interseccional, ¿qué barreras específicas encuentran las mujeres de colectivos subrepresentados, como las jóvenes, indígenas, afrodescendientes, de minorías étnico-lingüísticas, con discapacidad o lesbianas, bisexuales y trans, entre otras? **Sociedad civil** • ¿Existen asociaciones de mujeres y otras organizaciones que promuevan los derechos y la participación política de las mujeres? • ¿Han elaborado informes o estudios sobre la participación política de las mujeres? • ¿Desarrollan campañas de educación e información electoral que aborden la participación de las mujeres? • ¿Impulsan iniciativas de observación electoral ciudadana centradas en la participación de las mujeres, y cuál es su composición por género?

Análisis político	**Representación de las mujeres: evolución histórica** • ¿Cuál es la composición por género de los cargos salientes y de las personas electas según los resultados preliminares y definitivos? • ¿Cómo ha evolucionado históricamente la representación de las mujeres en el parlamento y en los gobiernos nacional y subnacionales? • ¿Qué representación alcanzan en cargos electivos las mujeres de colectivos subrepresentados, y cómo ha evolucionado? **Partidos políticos** • ¿Cuál es la composición por género de los partidos, tanto en la afiliación como en los puestos de dirección? • ¿Disponen los partidos de secciones de mujeres? • ¿Incorporan los programas electorales medidas a favor de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres? • ¿Ofrecen los partidos formación para fortalecer el liderazgo de las mujeres? • ¿Aplican los partidos mecanismos para impulsar la selección de candidatas, incluidas las cuotas voluntarias, y estudian medidas especiales más allá de las cuotas? • ¿Facilitan los partidos a sus candidatas el acceso al financiamiento de campaña? **Registro de candidaturas** • ¿Cuál es la composición por género de las candidaturas registradas a escala nacional y regional? • ¿Se ubica a las mujeres en los puestos ganables de las listas o quedan relegadas a los últimos lugares? • ¿Recoge el organismo electoral datos desagregados por género sobre el registro de candidaturas, cuándo los recopila, cómo los actualiza y dónde los publica? Si no lo hace, ¿qué obstáculos lo impiden? • ¿Cuáles son los factores que determinan la elegibilidad, y constituye el género una limitación clave?

Análisis político (cont.)	• ¿Tienen un impacto desproporcionado sobre las mujeres los requisitos de inscripción, como el pago de tasas o depósitos, la recogida de firmas o el nivel educativo exigido? • ¿Existen otros factores que desincentiven las candidaturas de mujeres, como el encarecimiento de las campañas o la exclusión de la toma de decisiones partidaria? • ¿Hay medidas de acción afirmativa para fomentar las candidaturas de mujeres, como cuotas, reducción de tasas o incentivos en el reparto del financiamiento público? **Violencia política y electoral contra las mujeres** • ¿Hay indicios de que la violencia política y electoral disuada en mayor medida la participación de las mujeres? • ¿Se han registrado casos de violencia, intimidación o acoso contra candidatas, votantes, militantes, activistas de la sociedad civil o integrantes de la administración electoral? • ¿Se han documentado presiones o agresiones contra las mujeres electas para que no asuman el cargo o lo abandonen? • ¿Sufren violencia las mujeres de colectivos subrepresentados, como las jóvenes, indígenas, de minorías étnico-lingüísticas, con discapacidad o lesbianas, bisexuales y trans? • ¿Actúan las instituciones competentes con imparcialidad y enfoque de género ante los casos de violencia política y electoral contra las mujeres? • ¿Recopila el organismo electoral u otra institución datos sobre violencia electoral desagregados por género? • ¿Existen programas o iniciativas para mitigar la violencia contra las mujeres como votantes y candidatas, y se ha evaluado su eficacia?

Análisis de campaña electoral	**Financiamiento político y de campaña** • ¿Se enfrentan las candidatas a más dificultades que los hombres para recaudar fondos y financiar sus campañas? • ¿Apoyan los partidos las campañas de sus candidatas con pagos directos, tiempo en medios, uso de instalaciones u otras aportaciones? • ¿Incluye la regulación del financiamiento disposiciones que afecten a la equidad de la contienda, como el techo de gasto o los límites a las donaciones privadas? • ¿Obliga la norma a destinar un porcentaje del financiamiento público a la formación y el liderazgo de las mujeres? • ¿Se prevén incentivos o sanciones en el financiamiento público vinculados al nivel de representación de las mujeres en las listas o en los cargos obtenidos? • ¿Está disponible públicamente la información sobre financiamiento, desagregada por el género de las candidaturas? **Campaña electoral** • ¿En qué medida intervienen las candidatas como oradoras en mítines y actos de campaña, y en qué medida asisten las mujeres a ellos? • ¿Abordan los mensajes de las candidaturas temas de interés para las mujeres? • ¿Recogen los programas electorales medidas para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres? • ¿Existen códigos de conducta de campaña y cómo tratan la igualdad de género?

Análisis electoral	**Administración electoral sensible al género** • ¿Cuál es la composición por género del organismo electoral en todos sus niveles, incluido el personal y los puestos directivos, y cuál ha sido su evolución histórica? • ¿Cuál es la composición por género de los órganos subnacionales del organismo electoral, las mesas de votación y los equipos encargados de la inscripción del electorado? • ¿Se han fijado metas o cuotas de inclusión de mujeres en los distintos niveles del organismo electoral? • ¿Cuenta el organismo electoral con un plan estratégico que incorpore objetivos de igualdad y con una política o plan de acción de género? • ¿Dispone de una unidad u otra estructura institucional encargada de promover la participación de las mujeres? • ¿Publica estadísticas desagregadas por género sobre los distintos aspectos del proceso? • ¿Ofrece formación en igualdad de género al personal y favorece el desarrollo profesional de las mujeres, en particular en el ámbito del liderazgo? • ¿Mantiene cauces de comunicación y colaboración con organizaciones de mujeres? **Inscripción del electorado** • ¿Cuál es la composición por género del censo electoral a nivel nacional y regional? • ¿Recoge el organismo electoral datos desagregados por género sobre la inscripción del electorado, y dónde los publica? Si no, ¿qué obstáculos existen? • ¿Qué factores desfavorecen la inscripción de las mujeres, como el acceso a los puntos de registro, la alfabetización, el idioma o los requisitos de identificación y documentación, entre otros?

Análisis electoral (cont.)	• ¿Plantean los horarios y lugares de inscripción dificultades específicas para las mujeres? • Si el padrón se basa en otros registros, como los de población o civil, ¿reflejan plenamente a las mujeres y puede el organismo electoral corregir las deficiencias? • Si las mujeres cambian de nombre al casarse, ¿cómo se mantiene actualizado su registro electoral? • ¿Existen tradiciones culturales que inhiban la inscripción de las mujeres y se adoptan medidas para superarlas? • ¿Se realizaron campañas de información sobre el empadronamiento dirigidas a las mujeres, y cuál es la composición por género de los equipos de registro? **Educación e información electoral** • ¿Transmiten las campañas mensajes sobre el derecho de las mujeres a participar y sobre el carácter secreto del voto? • ¿Hay campañas dirigidas específicamente a promover la inscripción y el voto de las mujeres, y a colectivos subrepresentados como jóvenes, personas indígenas, minorías étnico-lingüísticas, personas con discapacidad o mujeres lesbianas, bisexuales y trans? • ¿Encuentran las mujeres obstáculos para acceder a estas campañas, como la falta de alfabetización o el desconocimiento del idioma, y se emplean canales, horarios y lugares adecuados o, en su caso, grupos exclusivos de mujeres? • Si existe voto familiar, ¿se combate en los mensajes dirigidos tanto a hombres como a mujeres? **Proceso de votación** • ¿Cuál es la composición por género de quienes votaron, del personal de mesa, de los representantes de los partidos y de los equipos de observación electoral nacional?

Análisis electoral (cont.)	• ¿Se observan prácticas que pongan en riesgo el voto secreto de las mujeres, como el voto familiar, y qué medidas adopta el organismo? • ¿Disponen las mujeres de información suficiente sobre el procedimiento de votación? • ¿Tienen las mujeres dificultades de acceso a los centros de votación? • ¿Existen mesas o accesos separados para mujeres? • ¿Se aplican mecanismos de atención prioritaria para mujeres embarazadas o con menores, personas mayores o con discapacidad? • ¿Respetan los protocolos de identificación a todas las mujeres, incluidas las mujeres trans? • Si hay agentes de seguridad en los centros de votación, ¿cuál es su composición por género? **Resolución de disputas electorales** • ¿Encuentran las mujeres obstáculos para denunciar vulneraciones de sus derechos electorales, como la falta de información, los desplazamientos o las tasas judiciales, entre otros, y reciben información adecuada y en su idioma? • ¿Hay casos del contencioso electoral que afecten de manera particular a los derechos políticos de las mujeres? • ¿Cuál es la composición por género de los órganos de resolución de disputas? • ¿Reciben los y las integrantes de los órganos de resolución de disputas formación en materia de género? • ¿Existen iniciativas para facilitar el acceso de las mujeres a estos mecanismos, mediante información, formación o apoyo jurídico? **Entorno poselectoral** • En las evaluaciones poselectorales, ¿evalúa el organismo electoral la participación de las mujeres e identifica las lecciones aprendidas? • ¿Toman en cuenta los procesos de reforma electoral la participación política de las mujeres?

Análisis de medios de comunicación	• ¿Hay equilibrio de género en la cobertura mediática de las candidaturas, y cuánto espacio y tiempo se asigna a candidatas y candidatos en prensa, radio y televisión? • ¿Obliga la norma a reservar un porcentaje de la franja electoral a las candidaturas de mujeres? • ¿Se emplea lenguaje despectivo o discriminatorio para referirse a las candidatas? • ¿Abordan los medios la igualdad de género y los derechos de las mujeres? • ¿Qué gasto en publicidad contratada se destina a promocionar las candidaturas de mujeres y de hombres? • ¿Existen campañas de educación e información electoral en los medios dirigidas a promover la participación de las mujeres? • ¿Hay un monitoreo de medios con enfoque de género que evalúe la cantidad y la calidad de la cobertura?
Análisis del entorno digital	• ¿Cómo emplean las candidatas las redes sociales para hacer campaña? • ¿En qué medida difunden los partidos y las candidaturas mensajes sobre igualdad de género y derechos de las mujeres en las redes sociales? • ¿Se han detectado casos de violencia de género facilitada por la tecnología contra candidatas y lideresas políticas, como intimidación, amenazas o discurso de odio? • ¿Se han identificado campañas de desinformación dirigidas contra candidatas y lideresas políticas?

Fuente: adaptación de la lista de verificación de IDEA Internacional, La perspectiva de género en la observación electoral: Guía global para analizar la participación política de las mujeres (2023)

4. Conclusión y recomendaciones

En conclusión, la participación plena, igualitaria y efectiva de las mujeres constituye un elemento esencial para la realización de procesos electorales creíbles y el fortalecimiento de democracias inclusivas. Las mujeres se siguen enfrentando a barreras estructurales a lo largo de todo el ciclo electoral, ya sea como candidatas, votantes, representantes electas o integrantes de la sociedad civil, a las que se añade la violencia política y electoral como una de las principales amenazas a la realización de sus derechos. Las metodologías de observación electoral de organizaciones como la UE, la OSCE/OIDDH y la OEA han consolidado la perspectiva de género como eje transversal de su análisis, y han contribuido a visibilizar estas formas específicas de discriminación y a evaluar el carácter inclusivo de los procesos electorales. Avanzar hacia herramientas y marcos analíticos sólidos y actualizados, atentos a las áreas emergentes como la violencia de género facilitada por la tecnología, con una mirada interseccional y apuntando a la paridad como nuevo estándar de representación, puede reforzar la capacidad de la observación electoral para apoyar procesos más participativos y respetuosos de los derechos políticos de las mujeres. En esta línea, a continuación, se presentan algunas recomendaciones orientadas a integrar de forma sistemática la perspectiva de género en la observación electoral internacional.

30. Tabla: Recomendaciones para integrar la perspectiva de género en la observación electoral internacional

Recomendaciones para integrar la perspectiva de género en la observación electoral internacional
• Mantener actualizados los manuales y metodologías de observación para reflejar las áreas emergentes, como las redes sociales y la violencia de género facilitada por la tecnología. • Buscar el equilibrio de género en los equipos de observación, formarlos en perspectiva de género y aplicar protocolos contra el acoso, incluido el sexual. • Integrar la perspectiva de género en los formularios y la recogida de datos desde una mirada interseccional, atenta a las barreras específicas de las mujeres de colectivos subrepresentados. • Analizar las barreras y oportunidades de las mujeres en todas las fases del proceso electoral y reflejar los hallazgos en los informes con datos desagregados por género. • Formular recomendaciones para los actores nacionales y, tras las elecciones, dar seguimiento a su aplicación, impulsando la paridad como nuevo estándar de representación frente a la lógica temporal de las cuotas.

Fuente: Elaboración propia



Foto 31. Elecciones presidenciales Bolivia 2025
Fuente: Imagen cedida

XXII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS LGTBI+ EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Lluís Juan Rodríguez
Experto en elecciones y fortalecimiento democrático

Las misiones de observación electoral (MOE) tienen la posibilidad de abordar la participación de las personas LGTBI+ (lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales) a través de su análisis del proceso electoral y las interacciones de sus equipos con interlocutores clave. En los últimos años, algunos informes de observación han comenzado a reflejar, mediante sus hallazgos y recomendaciones, la situación de los derechos políticos de las personas LGTBI+ en los contextos analizados, así como las oportunidades y barreras para su participación electoral. No obstante, pese a la incipiente incorporación de esta temática en las misiones de la UE, la OSCE/OIDDH y la OEA, estas

organizaciones aún no han desarrollado de manera sistemática herramientas y metodologías específicas que permitan evaluar de forma consistente la participación de las personas LGTBI+ en los procesos electorales. Ante esta situación, resulta pertinente avanzar hacia marcos analíticos que orienten la labor de observación y contribuyan a una mejor comprensión de esta dimensión emergente de la observación electoral internacional.

A nivel mundial, las personas LGTBI+ se enfrentan generalmente a desafíos que restringen sus derechos políticos y su participación electoral, ya sea como votantes, candidatas, militantes de partidos políticos, activistas de la sociedad civil o integrantes de la administración electoral. Aunque existe una gran variedad de contextos, entre los principales retos para su participación, destacan la violencia política, la falta de oportunidades de liderazgo en partidos políticos y otras organizaciones, la desprotección legal de las identidades trans y no binarias en los procesos electorales, una cobertura mediática insuficiente y sesgada, y el acceso limitado a recursos para financiar campañas[45] Aunque los datos son limitados, la representación de personas LGTBI+ en cargos electos tiende a ser limitada, alcanzando 230 parlamentarios abiertamente LGTB en 50 países en 2020, de los cuales el 81% eran hombres homosexuales.[46] La perspectiva interseccional nos permite, además, abordar las diferencias en el ejercicio de derechos dentro del propio colectivo, integrando dimensiones como el género, la etnicidad, la experiencia generacional o la discapacidad, entre otras.

La discriminación hacia las personas LGTBI+ en el ámbito electoral refleja un contexto social más amplio, en el que sus derechos son con frecuencia vulnerados por políticas y marcos jurídicos hostiles a la diversidad sexual y de género. En 2024, 62 países aún criminalizaban las relaciones consentidas entre las personas del mismo sexo, y 59 imponían barreras legales a la libertad de expresión y de asociación en materia de diversidad sexual y de género. Además, únicamente 16 países regulaban las mal llamadas «terapias de conversión» y solo 9 establecían restricciones para las intervenciones invasivas en menores intersexuales a nivel nacional. Ese mismo año, la legislación de

45 PNUD, *Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales* (Nueva York, 2023), Lluís Juan Rodríguez, p. 19-20.

46 Informe del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género, A/79/151, 15 julio 2024, p. 6.

apenas 23 países preveía el reconocimiento legal de la identidad de género basado en el principio de autodeterminación, y únicamente 18 permitían el uso de marcadores de género para personas no binarias.[47]

Más allá de los marcos normativos, las actitudes sociales ejercen un impacto significativo sobre la inclusión social y política de las personas LGTBI+. Entre 1981 hasta 2020, el Índice de Aceptación Global, desarrollado por el Williams Institute de la Universidad de California en los Ángeles, analizó 175 países y concluyó que la aceptación social del colectivo LGTBI+ aumentó en 56 de ellos, disminuyó en 57 y se mantuvo estable en 62.[48] Estos datos reflejan la gran disparidad existente en las actitudes de la población hacia las personas LGTBI+. A pesar de los avances en algunos contextos, hoy en día ningún país puede considerarse plenamente inclusivo hacia este colectivo.[49]

47 ILGA World: Lucas Ramon Mendos and Dhia Rezki Rohaizad, *Laws on Us: A Global Overview of Legal Progress and Backtracking on Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression, and Sex Characteristics*, 1st Edition (Geneva, 2024). Disponible en: https://ilga.org/laws-on-us-report/

48 Williams Institute, Social Acceptance of LGBTI People in 175 Countries and Locations (Los Ángeles, 2021), Andrew R. Flores. Disponible en: https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Global-Acceptance-Index-LGBTI-Nov-2021.pdf

49 PNUD, Project Brief: LGBTI Inclusion Index, 26 de febrero 2026. Disponible en: https://www.undp.org/africa/publications/project-brief-lgbti-inclusion-index

32. Tabla: ¿Quiénes son las personas LGTBI+?

¿Quiénes son las personas LGTBI+?

Los términos utilizados para referirse a las identidades de las personas LGTBI+ varían enormemente entre culturas e idiomas, y no existen definiciones inmutables o universales. El siguiente glosario tiene un carácter orientativo y busca facilitar la comprensión de la diversidad sexual y de género, sin pretender ser exhaustivo ni definitivo [50]

- **Lesbiana:** Mujer atraída sexual o afectivamente por otras mujeres.
- **Gay:** Hombre atraído sexual o afectivamente por otros hombres.
- **Persona trans:** Persona que se identifica con un género diferente al asignado al nacer.
- **Bisexual:** Persona atraída sexual o afectivamente por personas de más de un género, pero no necesariamente de forma simultánea, de la misma manera o en el mismo grado.
- **Persona intersexual:** Persona que nace con características sexuales que no se ajustan a las definiciones típicas de hombre o mujer, como la anatomía sexual, los órganos reproductores, los patrones hormonales y la estructura cromosómica.
- **Persona no binaria:** Persona cuya identidad de género no es exclusivamente masculina o femenina.
- **Asexual:** Persona que no experimenta o raramente experimenta atracción sexual hacia otras personas. También puede entenderse como un término genérico que incluye diversas identidades pertenecientes al espectro asexual.
- **Cuir:** También conocido como queer, término que engloba a las personas que no son heterosexuales ni cisgénero. También se refiere a quienes desafían las normas sexuales y de género, rompiendo con el pensamiento binario y situándose fuera de los convencionalismos.
- **Heterosexual:** Persona que se siente atraída sexual o afectivamente por personas del sexo opuesto.
- **Cisgénero:** Persona cuya identidad de género coincide con su sexo asignado al nacer, a diferencia de las personas trans.

Fuente: PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez

[50] Las definiciones de este glosario se han extraído de la publicación: PNUD, *Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales* (2023), de Lluís Juan Rodríguez.

33. Tabla: Diferencias entre orientación sexual, identidad de género, características sexuales y expresión de género

Orientación sexual	Identidad de género	Características sexuales	Expresión de género
Atracción sexual o afectiva de una persona hacia otras.	Sentimiento profundo del propio género.	Características físicas y biológicas, incluidos los genitales y los órganos reproductores, los patrones hormonales y las estructuras cromosómicas, así como características secundarias como la masa muscular y la distribución del vello.	Forma en que las personas expresan su género a través de sus acciones y apariencia.

Fuente: PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez

1. Principios internacionales sobre la participación política de las personas LGTBI+

El derecho de las personas LGTBI+ a participar en los procesos políticos y electorales se sustenta en el marco internacional de derechos humanos. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce el derecho a votar, a ser elegido y a acceder a la función pública en condiciones de igualdad.[51] El artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) garantiza, por su parte, la participación de las mujeres en la vida política y pública, lo que incluye a las mujeres LBT, conforme a las recomendaciones de su Comité.[52] Además, las cláusulas de no discriminación, como el artículo 2 del PIDCP, obligan a los Estados partes a garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas sin distinción alguna. La jurisprudencia de los órganos de tratados de las Naciones Unidas ha confirmado que esta protección contra la discriminación se extiende a la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales, como se desprende de las decisiones del Comité de Derechos Humanos en casos como *Toonen contra Australia* (1994), Y*oung contra Australia* (2003) y *X contra Colombia* (2007), entre otros.[53]

Los principios de Yogyakarta refuerzan este marco al defender la universalidad de los derechos humanos y señalar cómo se aplica la normativa internacional en la materia a las cuestiones de la orientación sexual y la identidad de género. El principio 25 reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos, incluyendo postularse a cargos públicos, participar en la formulación de políticas y acceder a la función pública en condiciones de igualdad, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.[54]

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también integra la inclusión de las personas LGTBI+ en sus objetivos y metas. Entre los principios que promueve, «No dejar a nadie atrás» busca abordar las desigualdades y la discriminación que afectan a las personas como titulares de derechos. Una de

51 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
52 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
53 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023), p. 17-18.
54 Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (2006). Disponible en: https://yogyakartaprinciples.org/

las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 se centra en garantizar que la toma de decisiones sea inclusiva, representativa y participativa, y que responda a las necesidades de la población. Asimismo, el ODS 10 busca fomentar la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de cualquier condición.[55]

En el ámbito del fortalecimiento democrático y la asistencia electoral internacional, las resoluciones 76/176 (2021)[56] y 78/208 (2023)[57] de la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirman la obligación de los Estados de garantizar la participación electoral en igualdad de condiciones, y de eliminar leyes, reglamentos y prácticas discriminatorias, incluidas las que se basan en la orientación sexual y la identidad de género. En línea con este marco normativo, en 2024 el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la orientación sexual e identidad de género presentó ante la Asamblea General un informe que analiza cómo la violencia y la discriminación afectan a la participación electoral de las personas LGTB y formula recomendaciones para garantizar procesos más inclusivos.[58]

Asimismo, la observación electoral, tanto internacional como ciudadana, se presenta como un mecanismo esencial para promover los derechos de participación de las personas LGTBI+. La Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, conmemorada en 2005 en las Naciones Unidas, establece que las MOE deben analizar las condiciones que afectan al derecho al voto y a ser elegido, incluyendo la discriminación y otros obstáculos que puedan impedir la participación efectiva de ciertos grupos de la población.[59] En relación con la observación nacional, la Declaración de principios

---

55 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Agenda 2030*. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

56 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/76/176, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para promover la democratización y mejorar las elecciones periódicas y auténticas* (2021). Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/3954961?ln=es&v=pdf

57 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/78/208, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para promover la democratización y mejorar las elecciones periódicas y auténticas* (2023). Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/4032832?ln=es&v=pdf

58 Informe del Experto Independiente, A/79/151.

59 Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones (Nueva York, 2005). Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/images/capel/MisionesObservacion/declaracion-de-principios-para-la-obs-inter-de-elecciones.pdf

globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas, conmemorada en 2012 en las Naciones Unidas, destaca la importancia de analizar las barreras a la participación electoral de las poblaciones marginalizadas y de promover la participación igualitaria en los equipos de observación.[60]

2. Barreras y oportunidades para la participación de las personas LGTBI+ a lo largo del ciclo electoral

A lo largo del ciclo electoral, las personas LGTBI+ pueden enfrentarse a obstáculos para su participación, pero también encontrar oportunidades para ejercer sus derechos políticos. A continuación, se presenta un esquema conceptual que analiza sus posibilidades de participación en las distintas etapas del ciclo electoral e identifica algunas de las manifestaciones de violencia política y electoral dirigidas contra este colectivo.

Periodo preelectoral

El marco jurídico nacional no solo establece las reglas de la competencia electoral, sino que también influye de manera determinante en la situación de los derechos políticos de las personas LGTBI+ y en sus posibilidades de participación. Algunas de las restricciones al derecho al sufragio contempladas en legislaciones nacionales afectan de forma desproporcionada a este colectivo. Un ejemplo serían las condenas penales en aquellos países que criminalizan las relaciones entre las personas del mismo sexo, que limitan directamente el ejercicio de la ciudadanía política. Además, la falta de reconocimiento legal de las identidades trans y no binarias en ciertos países dificulta la participación electoral de estas personas, al obstaculizar su identificación oficial y negarles el derecho a la identidad.[61]

En diversos países, los organismos electorales han adoptado políticas, estrategias y planes de acción destinados a promover la participación efectiva de las personas LGTBI+ y a combatir la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad y expresión de género. Algunos han implementado programas de formación para su personal a distintos niveles, incluyendo a

60 Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas (Nueva York, 2012). Disponible en: https://gndem.org/es/declaration-of-global-principles/

61 Informe del Experto Independiente, A/79/151, p. 8-9.

los miembros de mesa electoral, con el fin de sensibilizar sobre la diversidad sexual y de género y garantizar un trato respetuoso e inclusivo. Asimismo, para favorecer la participación de personas trans y no binarias, los organismos electorales países como Bangladés, Brasil, Chile, Colombia, México, Guatemala, India, Pakistán y Perú, entre otros, han adoptado protocolos y procedimientos que aseguran procesos de identificación respetuosos y accesibles, tanto durante la inscripción de votantes como en la votación.[62] [63]

La selección y el registro de candidaturas constituyen etapas fundamentales para garantizar el derecho a ser elegido. En un contexto global donde la representación de las personas LGTBI+ en cargos electivos sigue siendo limitada, algunos partidos políticos han adoptado procesos de selección inclusivos que evitan la discriminación por su orientación sexual, características sexuales o identidad y expresión de género, e incluso, en algunos casos, han establecido cuotas voluntarias para promover las candidaturas de este colectivo. Asimismo, en ciertos países, los organismos electorales registran las candidaturas de personas trans de acuerdo con su identidad de género y su nombre elegido, aplicando el principio de autodeterminación, lo que contribuye a promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos electivos.[64] En México, el organismo electoral aplica desde las elecciones de 2021 cuotas obligatorias para personas LGTBI+ en las candidaturas de los partidos políticos, como medida afirmativa para corregir la subrepresentación estructural.[65] [66] [67] Además,

62 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023), p. 52-62.

63 Observatorio Latinoamericano y del Caribe de derechos políticos y electorales de las personas trans, *Medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans en los países de América Latina y el Caribe* (2022). Disponible en: https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/08/medidas_para_garantizar_el_derecho_al_voto_trans.pdf

64 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023).

65 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, *Protocolo de los Derechos de la Población LGBTTTIQ+ para su Participación Política y Acceso a la Justicia Electoral* (2024). Disponible en: https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/a88d819a-96de0a5.pdf

66 El Colegio de México, *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021* (2022). Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf

67 Tribunal Electoral de la Ciudad de México, *Acciones afirmativas a favor de las personas de la diversidad sexual y personas afromexicanas en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Avances y grandes pendientes* (2022). Disponible en: https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Acciones-afirmativas-personas-de-la-diversidad-sexual-y-personas-afromexicanas_112.pdf

en algunos países se han implementado mecanismos para generar información estadística sobre la diversidad sexual y de género en las candidaturas. Por ejemplo, en Brasil, por primera vez en 2024 el organismo electoral recopiló datos autodeclarados sobre la orientación sexual y la identidad de género de las personas candidatas, con la finalidad de producir información estadística sobre la participación de las personas LGTBI+ en las postulaciones a cargos electivos.[68]

Las personas LGTBI+ que se postulan a cargos electivos a menudo encuentran dificultades para asumir los costos asociados a su candidatura. En ciertos países, las elevadas tasas de inscripción y los depósitos exigidos por la administración electoral constituyen barreras de acceso que afectan de manera desproporcionada a las personas LGTBI+, sobre todo a las personas trans, quienes con frecuencia se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, como se ha señalado, por ejemplo, en el caso de Pakistán.[69] Los gastos de campaña pueden representar un obstáculo adicional, especialmente en los sistemas políticos centrados en la figura de la persona candidata, donde esta debe financiar directamente la mayor parte de las actividades de campaña. Como respuesta a estos desafíos, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado en varios países fondos específicos destinados a apoyar candidaturas de personas LGTBI, como ocurre en Estados Unidos y el Reino Unido, contribuyendo a mitigar la brecha económica en el acceso a cargos electivos.

Otro ámbito estratégico para promover la inclusión política de las personas LGTBI+ es la educación cívica y electoral. En diversos países, tanto los organismos electorales como las organizaciones de la sociedad civil han impulsado campañas de educación cívica y electoral con enfoque de diversidad sexual y de género, orientadas no solo a incentivar la participación electoral de las personas LGTBI+, sino también a sensibilizar a la población en general sobre los derechos humanos de este colectivo.[70] Asimismo, en algunos con-

68 Outright International, *Queering Democracy: The Global Elections in 2024 and How LGBTIQ People Fared* (Nueva York, 2025), p. 22. Disponible en: https://outrightinternational.org/our-work/human-rights-research/queering-democracy-global-elections-2024-and-how-lgbtiq-people-fared

69 PNUD, *Journey Mapping of Transgender Political Candidates*, Strengthening Electoral and Legislative Processes (Pakistán, 2024). Disponible en: https://www.undp.org/pakistan/publications/journey-mapping-transgender-political-candidates

70 Red de conocimientos electorales ACE, sección de recursos sobre género y elecciones. Disponible en: https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/ge5/default

textos se han desarrollado programas de formación dirigidos a fortalecer los liderazgos políticos de personas LGTBI+, ya sea a través de iniciativas de la sociedad civil, como las promovidas por el LGBTQ+ Victory Institute en varios países, o mediante acciones impulsadas por los organismos electorales.[71]

Periodo electoral

Durante la campaña electoral, en determinados contextos se ha observado una intensificación de los discursos de odio, la retórica anti-LGTBI+ y la incitación a la violencia contra este colectivo, en muchos casos ampliados por los medios de comunicación y a través de las plataformas digitales. Estas prácticas afectan la calidad del debate democrático y generan un clima hostil que desalienta la participación política de las personas LGTBI+. Al mismo tiempo, los partidos políticos, a través de sus actividades de campaña, tienen la posibilidad de visibilizar a sus candidaturas LGTBI+ y de posicionarse frente a las necesidades del colectivo mediante la incorporación de propuestas específicas en sus programas electorales. Los códigos de conducta electoral, ya sean adoptados voluntariamente por los partidos políticos o establecidos por los organismos electorales, pueden prohibir la incitación al odio, la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, contribuyendo así a la realización de campañas electorales más inclusivas y respetuosas con los derechos humanos.

Las personas LGTBI+ pueden ser objeto de discriminación y violencia durante el proceso de votación, en especial las personas trans y no binarias, quienes con frecuencia encuentran obstáculos relacionados con la verificación de su identidad, incluidas humillaciones, intimidación o agresiones por parte del personal electoral y otros actores. En respuesta a esto, algunos organismos electorales han desarrollado protocolos y procedimientos específicos que buscan garantizar el derecho al voto de las personas trans y no binarias y asegurar un trato respetuoso por parte del personal de mesa, las fuerzas de seguridad y otros actores clave en la organización de la jornada electoral. En esta línea, las organizaciones de la sociedad civil se han movilizado en varios países para desplegar equipos de observación electoral ciudadana con el fin de identificar las barreras del electorado trans y la implementación de los protocolos pre-

[71] Observatorio de Participación Política LGBTIQ+ de las Américas y del Caribe, *Manual de Voto por la Igualdad: Observa, informa, actúa* (2024). Disponible en: https://victoryinstitute.org/wp-content/uploads/2024/10/Manual-de-Voto-por-la-Igualdad_-Observa-Informa-Actua-FINAL-31-10.pdf

vistos para garantizar su voto, como en los casos de Colombia, Guatemala, México y Pakistán, entre otros países.[72] [73]

Periodo poselectoral

En el periodo poselectoral, una vez anunciados los resultados electorales definitivos, es posible identificar la representación de personas abiertamente LGTBI+ entre los cargos electos. Asimismo, esta etapa del ciclo electoral puede dar lugar a desarrollos políticos y legislativos relacionados con los derechos del colectivo, ya sea en forma de avances o retrocesos. En determinados contextos, los partidos políticos han impulsado iniciativas de diálogo interpartidario, con distintos grados de formalización, orientadas a promover reformas legales y normativas en esta materia. Paralelamente, los organismos electorales tienen la posibilidad de implementar evaluaciones poselectorales que permitan extraer lecciones aprendidas sobre la participación de las personas LGTBI+ a lo largo del proceso electoral.[74] De igual modo, los procesos de reforma electoral, ya sea a nivel legislativo, reglamentario o en las prácticas de la administración electoral, suponen una ventana de oportunidad para alinear el marco normativo con los principios internacionales y fortalecer la inclusión electoral de este colectivo.

Violencia política y electoral

La violencia contra las personas LGTBI+ se manifiesta a lo largo de los procesos políticos y puede aparecer en cualquier etapa del ciclo electoral, aunque en determinados casos tiende a intensificarse durante las campañas. Un estudio comparado de Outright International identificó el uso de retórica anti-LGBTIQ por parte de personas candidatas con fines electorales en al menos 51 de los 60 países analizados, e incluso en algunos casos, la difusión de discurso de odio y la incitación a la violencia.[75] Los discursos de odio y la retórica anti-LGTBI+ promovidos por algunos líderes políticos no solo deterioran

---

72 Misión de Observación Electoral, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans y Caribe Afirmativo, *Una observación trans del voto trans: Informe sobre la primera implementación del Protocolo del voto trans durante las elecciones de Congreso y Presidencia en 2022* (2022). Disponible en: https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Informe-VT-Diseno.pdf

73 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023).

74 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023).

75 Outright International, *Queering Democracy* (2025), p. 28-34.

el debate público, sino que con frecuencia se traducen en formas de violencia directa contra las personas de este colectivo, generando un entorno hostil que desalienta su participación política y restringe el ejercicio de sus derechos.

Pese a la escasez de datos y registros específicos en este ámbito, existe evidencia de que la violencia contra las personas LGTBI+ en la política y en los procesos electorales toma múltiples formas, incluyendo violencia física, psicológica, sexual, económica y digital. Esta violencia puede dirigirse contra personas candidatas, líderes del ámbito político, activistas, votantes, o incluso contra el personal de los organismos electorales. Entre las estrategias destinadas a prevenir y combatir este tipo de violencia se encuentran las iniciativas de monitoreo de violencias LGTBIfóbicas impulsadas por la sociedad civil y las autoridades públicas, la tipificación de los delitos de odio en la legislación penal, la formación especializada a fuerzas de seguridad y operadores del sistema de justicia, la provisión de asistencia legal y apoyo médico y psicológico a las víctimas, así como el desarrollo de campañas de sensibilización y concienciación.[76]

3. La observación electoral desde la perspectiva de la diversidad sexual y de género

Las metodologías de observación electoral empleadas por las principales organizaciones internacionales han integrado progresivamente una perspectiva de género e inclusión, aunque todavía de forma limitada en lo relativo a la participación de las personas LGTBI+. Los manuales de la OSCE/OIDDH destacan la no discriminación y la igualdad de derechos como condiciones esenciales para la celebración de elecciones auténticas, reconociendo como elementos a considerar la discriminación hacia las personas LGTB y el derecho de las personas trans al reconocimiento de su identidad.[77] Por su parte, la UE ha dedicado una sección específica a la participación de las personas LGTBI+ en su Manual para la observación electoral, donde señala los obstáculos que enfrentan las personas trans para identificarse al votar, así como las restricciones a los derechos de expresión y reunión del colectivo. En el interior de las MOE de la UE, el análisis de esta cuestión se reparte entre analistas

76 PNUD, *Construir democracias inclusivas* (2023), p. 138-150.
77 OSCE/OIDDH, *Handbook on observing and promoting women's electoral participation* (2023), p. 69. Disponible en: https://odihr.osce.org/odihr/elections/women-participation

del equipo central, bajo la coordinación de una persona responsable y con el apoyo de las y los observadores de largo plazo sobre el terreno.[78] En este marco, el programa Election Observation and Democracy Support (EODS) organizó en 2024 un taller virtual sobre la participación política de las personas LGTBI+ dirigido a analistas y observadores electorales de la UE. Por último, la OEA prohíbe cualquier tipo de discriminación en el reclutamiento de sus equipos de observación, incluida la basada en la orientación sexual, y su metodología sobre la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes incluye referencias limitadas a la discriminación que enfrentan las personas LGTBI+.[79] El análisis de la participación de este colectivo continúa siendo incipiente dentro de la observación electoral internacional, por lo que resulta necesario avanzar en el desarrollo de herramientas e indicadores metodológicos que permitan evaluarla de manera sistemática.

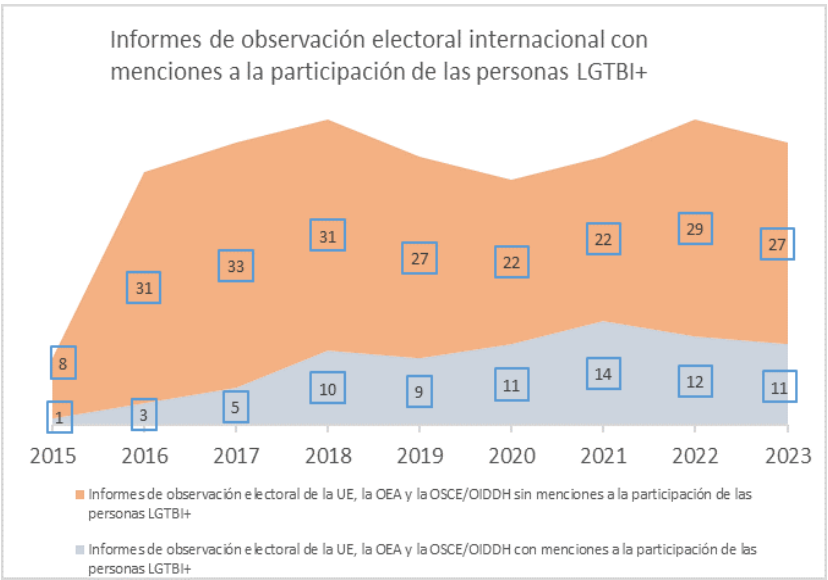
El análisis de los informes de observación electoral de la UE, la OSCE/OIDDH y la OEA correspondientes al periodo 2015-2023 permite identificar referencias a la participación electoral de las personas LGTBI+[80].De un total de 306 informes examinados, el 24,8% (76 informes) incluye menciones explícitas a las barreras y oportunidades que enfrenta este colectivo en los procesos electorales y, en algunos casos, se emiten recomendaciones al respecto. Entre 2015 y 2023 se observa un aumento de las referencias a la participación de personas LGTBI+, pasando de una presencia marginal a una inclusión más frecuente. Desde 2018 la temática comienza a consolidarse, alcanzando un máximo en 2021 y manteniendo niveles relativamente estables en los años posteriores. A pesar de estos avances, la mayoría de los informes sigue sin abordar esta cuestión, lo que indica que la perspectiva de diversidad sexual y de género se incorpora aún de forma parcial y limitada en las actividades de observación electoral

78 UE, *Manual para la observación electoral de la Unión Europea,* cuarta edición (2025). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/Manual_MOE_UE_4th_2025_ES_web.pdf

79 OEA, *Observando la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes: Un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (2015). Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/OAS_Metodologia_Indig_Afro_s.pdf

80 Los datos relativos al análisis de informes de observación electoral de la UE, la OEA y la OSCE/OIDDH para el periodo 2015-2021 se han extraído de la publicación: PNUD, *Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales* (2023), de Lluís Juan Rodríguez. Los datos correspondientes al período 2022-2023, se basan en elaboración propia. El análisis contempla únicamente los informes disponibles en línea correspondientes a diferentes tipos de misiones de observación electoral internacional.

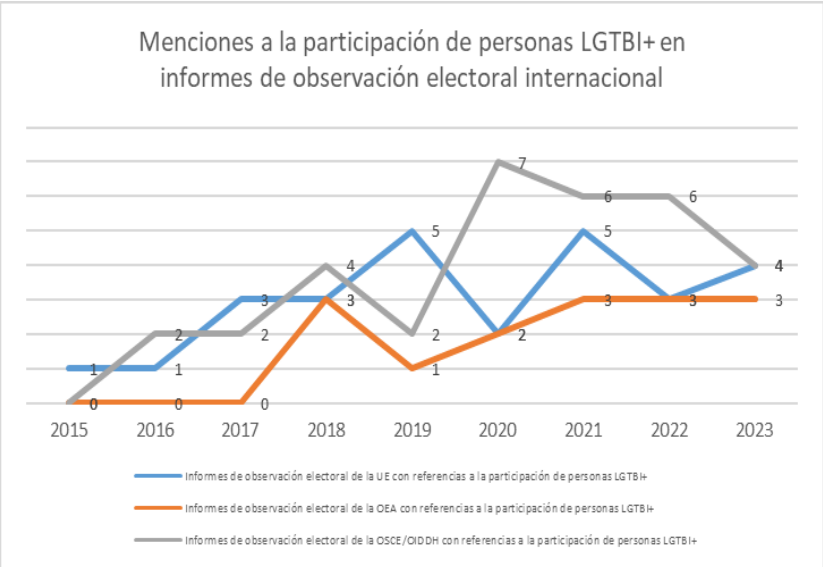
34. Gráfico: Informes de observación electoral internacional con menciones a la participación de las personas LGTBI+



Fuente: Elaboración propia a partir del PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez

El gráfico siguiente presenta algunas tendencias respecto a la consideración de la participación de personas LGTBI+ en los informes de observación electoral de la UE, la OEA y la OSCE/OIDDH. Entre 2015 y 2023, se observa para las tres organizaciones un aumento en el número de informes con menciones a la temática, consolidándose especialmente a partir de 2018.

35. Gráfico: Menciones a la participación de personas LGTBI+ en informes de observación electoral



Fuente: elaboración propia a partir del PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez

A continuación, se propone un marco de análisis sintético para abordar, desde la observación electoral internacional, la participación de las personas LGTBI+.[81] Si bien este enfoque es preliminar, permite identificar las principales barreras, oportunidades y ámbitos de mejora en la inclusión de este colectivo en el proceso electoral, reconociendo que será necesario profundizar en el desarrollo de herramientas y metodologías específicas en el futuro. La aproximación metodológica planteada incorpora preguntas clave que pueden orientar distintas áreas de análisis propias de las MOE internacionales, sin perjuicio de que se puedan desplegar puntos focales o analistas especializados en la materia.

81 Esta propuesta metodológica está basada en una adaptación del marco de análisis de la publicación: PNUD, *Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales* (2023), de Lluís Juan Rodríguez.

Un elemento transversal y esencial de este marco de análisis es el respeto al principio de «no hacer daño». En este sentido, resulta fundamental comprender las dinámicas de los actores locales en relación con la diversidad sexual y de género, anticipar posibles reacciones, y colaborar (de manera discreta cuando sea necesario) con las organizaciones y movimientos LGTBI+ locales, con vistas a evitar riesgos y fortalecer enfoques sensibles al contexto.

36. Tabla: Marco de análisis sintético para abordar la participación electoral de las personas LGTBI+

Área de análisis	Preguntas clave
Análisis jurídico	**Marco jurídico** • ¿Criminaliza el marco jurídico a las personas LGTBI+? • ¿Restringe el marco jurídico la libertad de expresión o de asociación en relación con la diversidad sexual y de género? • ¿Existen disposiciones en el marco jurídico destinadas a proteger y reconocer los derechos de las personas LGTBI+? En caso afirmativo, ¿cuáles son las principales y en qué consisten? **Registro de candidaturas** • ¿Permite el marco legal y reglamentario que las personas trans, no binarias e intersexuales tengan acceso a las cuotas de mujeres según su identidad de género? • ¿Establece el marco jurídico cuotas obligatorias de candidaturas para las personas LGTBI+? **Violencia contra las personas LGTBI+ en la política y las elecciones** • ¿Prohíbe el marco jurídico los delitos de odio y el discurso de odio por motivos de orientación sexual, características sexuales e identidad o expresión de género, y garantiza también mecanismos adecuados de investigación, enjuiciamiento y sanción? • ¿Reciben la policía, las fuerzas de seguridad y el personal del sistema judicial una capacitación adecuada para promover una mejor comprensión de los delitos de odio y ofrecer un trato digno a las víctimas?

Análisis de derechos humanos

Actitudes sociales

- ¿Cuáles son las principales actitudes sociales hacia la diversidad sexual y de género?
- ¿Cuáles son las principales actitudes sociales hacia activistas y líderes del ámbito político que son LGTBI+?

Principales retos

- ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrentan las personas LGTBI+ en términos de participación política y electoral?
- ¿Existen restricciones poco razonables que impidan a las personas LGTBI+ ejercer su derecho a votar, a ser elegidas, a hacer campaña o a expresar opiniones políticas?
- Desde una perspectiva interseccional, ¿cuáles son los retos específicos para la participación política y electoral de las personas LGTBI+ pertenecientes a colectivos subrepresentados, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, la juventud, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otras minorías étnicas, lingüísticas y religiosas?

Sociedad civil

- ¿Existen organizaciones de la sociedad civil (OSC) y redes, incluidas las dirigidas por personas LGTBI+ o centradas única o principalmente en los problemas del colectivo, que promuevan la participación y los derechos de las personas LGTBI+?
- ¿Se han registrado casos de acoso o persecución contra activistas LGTBI+ y personas defensoras de derechos humanos por su orientación sexual, sus características sexuales y su identidad y expresión de género?
- ¿Han participado las entidades LGTBI+ y otras OSC en campañas de educación cívica y electoral para promover la participación de las personas LGTBI+ y sensibilizar al público sobre los derechos del colectivo?
- ¿Han llevado a cabo las entidades LGTBI+ y otras OSC campañas de incidencia para el reconocimiento de los derechos LGTBI+ y la adopción de leyes y políticas públicas inclusivas?

Análisis político

Líderes LGTBI+ del ámbito político

- ¿Hay o ha habido personas abiertamente LGTBI+ representadas en el parlamento nacional o en las asambleas legislativas subnacionales, y en el gobierno nacional o gobiernos a nivel subnacional (por ejemplo, estados, provincias, distritos y municipios, etc.)?
- ¿Quiénes son algunas de las personas conocidas e influyentes en el pasado y en el presente en relación con la participación política de las personas LGTBI+?

Partidos políticos

- ¿Incluyen los partidos políticos disposiciones sobre no discriminación y derechos de las personas LGTBI+ en sus estatutos y normas internas?
- ¿Han creado y reforzado los partidos políticos grupos internos LGTBI+ o entidades asociadas?
- ¿Proporcionan los partidos políticos capacitación y sensibilización a la militancia y la dirección del partido para concienciar sobre los derechos de las personas LGTBI+?
- ¿Tienen representación los líderes y lideresas LGTBI+ en los órganos de gobierno y la toma de decisiones interna de los partidos políticos, así como en los puestos ganables de las listas de candidaturas?
- ¿Han desarrollado los partidos políticos políticas y planes internos para promover los derechos de las personas LGTBI+?

Registro de candidaturas

- ¿Están representados los líderes y lideresas abiertamente LGTBI+ en los puestos ganables de las listas de candidaturas presentadas por los partidos políticos?
- ¿Hay personas abiertamente LGTBI+ que presenten su candidatura a las elecciones de forma independiente?
- ¿Disponen los partidos políticos de cuotas voluntarias de candidaturas para personas LGTBI+?

Violencia contra las personas LGTBI+ en la política y las elecciones

- ¿Ha habido casos de violencia, intimidación o acoso contra personas LGTBI+ en el proceso político y electoral, incluyendo a las personas candidatas, representantes en cargos electivos, votantes e integrantes de partidos políticos y de la sociedad civil?
- ¿Existen iniciativas de la sociedad civil y del gobierno para recopilar datos, analizar y monitorear la violencia contra las personas LGTBI+, especialmente en contextos políticos y electorales?

Análisis político (cont.)	**Entorno poselectoral** • ¿Ha habido mecanismos de diálogo entre partidos para promover los derechos y la participación de las personas LGTBI+?
Análisis de campaña electoral	**Financiamiento político y de campaña** • ¿Se enfrentan las candidaturas de personas LGTBI+ a barreras únicas o específicas para recaudar fondos y tener acceso a redes de donantes para financiar su campaña electoral? • ¿Apoyan los partidos políticos y los comités de acción política (PAC) a las candidaturas de personas LGTBI+ para que obtengan la financiación adecuada y puedan hacer frente a los gastos de campaña, compitiendo en igualdad de condiciones? **Campaña electoral** • ¿Pueden los líderes y lideresas del ámbito político, las personas candidatas y la militancia de los partidos que se identifican como LGTBI+ hacer campaña y expresar libremente sus opiniones políticas? • ¿Apoyan los partidos políticos las actividades de campaña de las personas candidatas abiertamente LGTBI+ y se aseguran de que reciban una visibilidad adecuada? • ¿Incluyen los programas electorales referencias a las personas LGTBI+ y medidas políticas para promover sus derechos? • ¿Han suscrito los partidos políticos códigos de conducta durante la campaña electoral que prohíban la discriminación y la violencia contra las personas LGTBI+? **Violencia contra las personas LGTBI en la política y las elecciones** • ¿Ha habido casos de violencia, intimidación o acoso contra personas LGTBI+ en el contexto de la campaña electoral, incluyendo a las personas candidatas, representantes en cargos electivos, votantes e integrantes de partidos políticos y de la sociedad civil? • ¿Ha habido casos de discurso de odio contra las personas LGTBI+, incluyendo líderes del ámbito político y personas candidatas, en el contexto de la campaña electoral? • ¿Existen iniciativas de la sociedad civil y del gobierno para recopilar datos, analizar y monitorear la violencia contra las personas LGTBI+, especialmente en el contexto de la campaña electoral?

Análisis electoral	**Organismos electorales** • ¿Ha establecido el organismo electoral disposiciones contra el acoso en sus políticas de contratación y de personal y ha prohibido la discriminación basada en la orientación sexual, las características sexuales y la identidad y expresión de género? • ¿Integra el organismo electoral la participación y los derechos de las personas LGTBI+ en las políticas, estrategias y planes de acción internos? • ¿Incorpora el organismo electoral los derechos de las personas LGTBI+ al trabajo de las distintas unidades del secretariado? • ¿Existen unidades dentro de la estructura institucional del organismo electoral con la misión de promover de la participación de las personas LGTBI+ y otros colectivos subrepresentados en el proceso electoral? • ¿Proporciona el organismo electoral capacitación y sensibilización al personal electoral, a integrantes de las mesas de votación y al personal sobre el terreno para concienciar sobre la diversidad sexual y de género y los derechos de las personas LGTBI+? • ¿Colabora el organismo electoral con organizaciones LGTBI+ para identificar los obstáculos a su participación en el proceso electoral y diseñar estrategias de intervención conjuntas para promover la participación ciudadana de las personas LGTBI+? **Inscripción del electorado** • ¿Se enfrentan las personas LGTBI+ a barreras específicas en lo que respecta a su inscripción en el padrón electoral? • ¿Permiten los procedimientos a los, las y les votantes trans, no binaries e intersexuales inscribirse con su identidad de género y nombre elegido, y expedir credenciales para el voto que coincidan con sus preferencias, en la medida permitida por la ley? • Durante el proceso de inscripción del electorado, ¿respetan los procedimientos de identificación a los, las y les votantes trans, no binaries e intersexuales? • ¿Ha habido campañas de inscripción de votantes dirigidas específicamente a las personas LGTBI+?

Análisis electoral (cont.)	**Registro de candidaturas** • ¿Se enfrentan las personas LGTBI+ a barreras únicas o específicas en relación con el registro de sus candidaturas? • ¿Existen estadísticas disponibles sobre el número de personas abiertamente LGTBI+ en las listas de candidaturas inscritas? • ¿Permiten los procedimientos a las personas candidatas trans, no binarias e intersexuales registrarse con su nombre elegido y con su identidad de género, en la medida en que lo permita la ley? **Educación cívica y electoral y fortalecimiento del liderazgo** • ¿Se han realizado campañas de educación cívica y electoral para promover la participación electoral y ciudadana de las personas LGTBI+? • ¿Se han realizado campañas de educación cívica y electoral para concienciar a la población sobre la diversidad sexual y de género? • ¿Ha habido iniciativas para reforzar las capacidades y habilidades de liderazgo de las personas y organizaciones LGTBI+? **Proceso de votación** • ¿Las personas LGTBI+ se enfrentan a barreras únicas o específicas en relación con los procedimientos de votación? • ¿Son los locales de votación un entorno seguro para las personas LGTBI+ durante la jornada electoral? • Durante la jornada electoral, ¿respetan los procedimientos de identificación a los, las y les votantes trans, no binaries e intersexuales? • ¿Proporciona el organismo electoral capacitación y sensibilización al personal electoral, a integrantes de las mesas de votación y al personal sobre el terreno para concienciar sobre los procedimientos de identificación de votantes trans, no binaries e intersexuales? • ¿Participan las personas LGTBI+ como personal electoral e integrantes de las mesas de votación durante la jornada electoral? • ¿Han participado las entidades LGTBI+ y otras OSC en iniciativas ciudadanas de observación electoral centradas en la diversidad sexual y de género para analizar la participación de las personas LGTBI+ en el proceso electoral?

Análisis electoral (cont.)	**Entorno poselectoral** • ¿Evalúa el organismo electoral la participación y los derechos de las personas LGTBI+ en los análisis poselectorales e identifica las lecciones aprendidas al respecto? • ¿Los procesos de reforma electoral tienen en consideración de algún modo la participación política de las personas LGTBI+?
Análisis de medios de comunicación	• ¿Los medios de comunicación dan visibilidad a las personas LGTBI+, utilizan un lenguaje inclusivo y evitan los estereotipos negativos? • ¿Las organizaciones de medios de comunicación ponen en marcha estrategias y planes de acción para apoyar un entorno de trabajo inclusivo y para prevenir y responder a la discriminación basada en las características sexuales, la orientación sexual y la identidad y expresión de género? • ¿Ha habido iniciativas de sensibilización, formación y capacitación sobre diversidad sexual y de género para periodistas y profesionales de la comunicación? • ¿Los medios de comunicación dan voz a figuras políticas y personas candidatas abiertamente LGTBI+ y visibilidad a las cuestiones vinculadas al colectivo durante la campaña electoral? • ¿Las iniciativas de monitoreo de los medios de comunicación durante la campaña electoral evalúan la cantidad y la calidad de la cobertura mediática asignada a las candidaturas de personas LGTBI+ y a las temáticas relacionadas con el colectivo? • ¿Los líderes y lideresas del ámbito político han difundido el odio contra las personas LGTBI+ a través de los medios de comunicación en el contexto del proceso político y electoral?
Análisis del entorno digital	• ¿Los líderes y lideresas del ámbito político han difundido el odio contra las personas LGTBI+ a través de las redes sociales en el contexto del proceso político y electoral? • ¿Ha habido casos de violencia digital y de discurso de odio contra líderes del ámbito político y personas candidatas LGTBI+ en las redes sociales?

Observación electoral de largo plazo	• En el área de observación, ¿existen OSC y redes, incluidas las dirigidas por personas LGTBI+ o centradas única o principalmente en los problemas del colectivo, que promuevan la participación y los derechos de las personas LGTBI+? • En el área de observación, ¿se han registrado casos de acoso o persecución contra activistas LGTBI+ y personas defensoras de derechos humanos por su orientación sexual, sus características sexuales y su identidad y expresión de género? • En el área de observación, ¿ha habido casos de violencia, intimidación, acoso o discurso de odio contra las personas LGTBI+, incluyendo líderes del ámbito político y personas candidatas, en el contexto de la campaña electoral?
Observación electoral de corto plazo	• Durante el proceso de votación, ¿se ha observado algún caso de discriminación o violencia contra las personas LGTBI+? • Durante el proceso de votación, ¿se han observado los procedimientos de identificación aplicados a los, las y les votantes trans, no binaries e intersexuales? En caso afirmativo, ¿dichos procedimientos se desarrollan de manera respetuosa con su identidad de género y con el nombre elegido?

Fuente: adaptación del marco de análisis del PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez

4. Conclusión y recomendaciones

En conclusión, la inclusión de las personas LGTBI+ constituye un elemento importante (aunque todavía insuficientemente explorado) para la realización de procesos electorales creíbles y el fortalecimiento de democracias inclusivas. Si bien las MOE han comenzado a incorporar referencias a esta cuestión en sus análisis, persiste la necesidad de desarrollar enfoques metodológicos más sistemáticos que permitan identificar las barreras, riesgos y oportunidades a las que se enfrenta este colectivo a lo largo del ciclo electoral. La integración de la perspectiva de diversidad sexual y de género en la observación electoral internacional no solo contribuye a visibilizar formas específicas

de discriminación y violencia, sino que también evidencia el carácter inclusivo de los procesos democráticos. En este sentido, avanzar hacia herramientas de observación y marcos analíticos más sólidos, elaborados en diálogo con actores locales y guiados por el principio de «no hacer daño», puede contribuir a fortalecer la capacidad de la observación electoral para apoyar procesos electorales más participativos, representativos y respetuosos de los derechos humanos de todas las personas. En esta línea, a continuación, se presenta una hoja de ruta con recomendaciones orientadas a integrar de forma más sistemática el enfoque LGTBI+ en la observación electoral internacional.

37. Tabla: Recomendaciones para integrar el enfoque LGTBI+ en la observación electoral internacional

Recomendaciones para integrar el enfoque LGTBI+ en la observación electoral internacional:

- Prohibir cualquier forma de discriminación basada en la orientación sexual, las características sexuales y la identidad y expresión de género, y desarrollar protocolos para prevenir el acoso en el lugar de trabajo en el interior de las misiones.
- Incorporar directrices específicas en la formación de observadores y analistas sobre cómo analizar y reportar sobre la participación política y electoral de las personas LGTBI+, así como los posibles obstáculos a los que se enfrentan durante el proceso electoral.
- Promover el diálogo con organizaciones de la sociedad civil LGTBI+ y autoridades, con el fin de recopilar información contextual sobre la participación del colectivo en elecciones y procesos políticos.
- Incluir hallazgos y recomendaciones sobre la participación electoral de las personas LGTBI+ en los informes de observación electoral, garantizando que reflejen desafíos y buenas prácticas.
- Desarrollar metodologías y herramientas de observación que permitan sistematizar la recopilación y análisis de información sobre la participación política y electoral de las personas LGTBI+, integrando estos criterios en la planificación y ejecución de las misiones.

Fuente: PNUD, Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales (2023) de Lluís Juan Rodríguez



Foto 38. Elecciones legislativas Colombia 2026
Fuente: imagen cedida

XXIII. OBSERVACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN PERÍODO ELECTORAL

Xabier Meilán
Experto y consultor electoral

Los medios de comunicación son punto de intersección de los derechos de los tres principales actores de una elección: el derecho de los votantes a emitir un voto informado, el derecho de los candidatos y partidos a comunicar sus programas a los votantes y el derecho de los propios medios de comunicación a informar sin limitaciones indebidas. Una operación de observación electoral que ignorase a los medios de comunicación, por tanto, no estaría teniendo en consideración un componente esencial de una elección. Además, la falta de independencia o libertad de los medios de comunicación, o su excesiva homogeneidad editorial, podrían afectar seriamente a la calidad de una elección.

Por estas razones, son numerosas las misiones de observación nacionales e internacionales que cuentan con unidades de seguimiento de medios, cuyo objetivo es examinar el papel de los medios de comunicación durante la campaña electoral.

1. Evaluación del marco legal

De una manera parecida a la que se procede para evaluar otros aspectos de una elección, la unidad de seguimiento de medios de una misión de observación electoral analizará si se cumplen las obligaciones internacionales del país en materia de medios de comunicación. En términos prácticos, esto significa que una de las primeras tareas del responsable de la operación de seguimiento de medios es identificar los tratados y acuerdos internacionales con implicaciones para los medios de comunicación que ha firmado el país y verificar que se cumplen. Dichos instrumentos internacionales, una vez firmados y ratificados, adquieren el mismo rango que las leyes nacionales. No siempre es fácil hacer esta evaluación, sin embargo. El problema estriba en que habitualmente los tratados están formulados en términos muy genéricos y no entran en detalles de procedimiento.

A continuación, el analista de medios determinará si la legislación nacional en materia de medios es coherente con los compromisos internacionales del país. También evaluará si se respeta y si permite operar con libertad y eficiencia a los medios de comunicación. A diferencia de los instrumentos internacionales, la legislación nacional y los reglamentos emitidos con ocasión de las elecciones pueden regular actividades muy concretas de los medios de comunicación durante las elecciones, como, por ejemplo, la obligación de no emitir propaganda favorable a ningún candidato durante el período de reflexión o las normas para la publicación de encuestas o la contratación de propaganda electoral.

Una unidad de seguimiento de medios evaluará también el cumplimiento de normas que no tengan rango de ley, como por ejemplo códigos deontológicos o acuerdos suscritos voluntariamente por los medios de comunicación, que se comprometen a respetarlos, aunque no sufran consecuencias legales por no hacerlo.

Por último, las elecciones pueden dar lugar a situaciones no previstas o reguladas por las leyes. Estas situaciones son frecuentes en un entorno de medios de comunicación en permanente transformación tecnológica como el contemporáneo. Por ejemplo, ¿podría la autoridad electoral iniciar acciones legales contra un ciudadano nacional o extranjero que hiciese propaganda a través de Internet de un determinado candidato cuando ya ha acabado el plazo prescrito por la ley para hacerlo?

En situaciones en las que las leyes nacionales no regulan algún tipo de actividad relacionada con los medios de comunicación, el analista tiene dos opciones para hacer su evaluación: deducir de los instrumentos internacionales cuál sería la actuación correcta o recurrir a lo que se considera buena práctica en otros países.

Diversos tratados internacionales, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) contemplan la limitación de ciertos derechos asociados a la libertad de expresión siempre y cuando dichas limitaciones se consideren necesarias para una sociedad democrática, estén previstas por ley y estén destinadas a proteger intereses sociales, como, por ejemplo, la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de otros. De esta limitación se podría deducir, por ejemplo, si es lícito o aceptable que se multe a un ciudadano que pide en Internet el voto para un candidato cuando ya ha finalizado la campaña electoral. Antes de aplicar un test como éste para evaluar una práctica, sin embargo, el analista ha de verificar que el país ha firmado y ratificado el tratado que se invoca. En caso de que no lo haya hecho, la mención de un tratado no ratificado por un país se debe hacer con cautela, como simple indicación de una práctica aceptada en otros países o incluso continentes.

Cuando no exista un instrumento internacional que invocar, se puede recurrir a analizar la práctica analizada en otros contextos, a ser posible en países de la región del país anfitrión, valorando si dichas prácticas cuentan con el suficiente consenso social, tanto de los distintos partidos como de las organizaciones de la sociedad civil.

2. El seguimiento o monitoreo de medios

Además de la evaluación del marco legal en el que operan los medios de comunicación del país, el analista de medios de una misión de observación electoral ha de examinar una muestra de los medios de comunicación para comprobar si estos informan de una manera relativamente equilibrada e imparcial sobre las distintas candidaturas que concurren a la elección.

La herramienta metodológica con la que cuenta para este propósito es el análisis de contenido. El análisis de contenido es una técnica de investigación de las ciencias sociales que consiste en la obtención de estadísticas a partir de cualquier texto, ya sea escrito u oral, siguiendo un procedimiento de codificación riguroso y sistemático. En el marco de una misión de observación electoral, esta herramienta permite evaluar la medida en que los medios de comunicación de un país les asignan a los principales candidatos un espacio (si es en prensa) o un tiempo (si en radio o televisión) que se corresponden con el apoyo social de que gozan o con sus expectativas razonables de obtener representación política en las elecciones. Preguntas como ésta son importantes no sólo porque a veces la legislación obliga a los medios a ser imparciales y equilibrados, sino porque la parcialidad de los medios o su la falta de pluralidad podría afectar a un principio general de cualquier elección democrática como es la igualdad de oportunidades de los candidatos o el derecho de los electores a tener una información de calidad para ejercer un voto informado, como hemos visto antes.

Realizar un análisis de contenido en el curso de una campaña electoral es una operación que la práctica de las misiones de observación electoral ha estandarizado mucho en los últimos 30 años, pero que sigue implicando muchas decisiones razonadas por parte del analista de medios. Estas decisiones dependerán de factores como el presupuesto disponible, la infraestructura de telecomunicaciones del país o la cantidad de medios de comunicación existentes.

A continuación, haremos un breve repaso de las principales decisiones que ha de tomar un analista de medios de una misión de observación electoral y de los factores que ha de tener en cuenta para tomarlas.

2. 1. Equipo técnico y humano

La naturaleza del análisis de contenido de los medios de comunicación dependerá en parte del equipo técnico y humano de que disponga la misión de observación electoral, que a su vez dependerá del presupuesto con que cuente.

En el tiempo reducido de una misión de observación, la tarea de analizar los medios no puede ser obra de una sola persona (el analista de medios), sino de un equipo de personas, por pequeño que este sea. En las misiones de observación de la Unión Europea (UE) y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el número de personas reclutadas para hacer seguimiento de medios suele ser de entre 4 y 8, en función de las circunstancias del país, en particular del número de medios de comunicación que se considere razonable analizar.

Mientras que el analista de medios es un miembro del equipo central de la misión, los monitores de medios son reclutados en el país anfitrión. Estas personas pueden no tener experiencia previa en este tipo de operación, pero es muy recomendable que sean graduados en alguna especialidad de ciencias sociales y que tengan un conocimiento sólido de la actualidad política de su país. Sin embargo, no se considera necesario, ni siquiera conveniente, que los monitores de medios sean periodistas, pues esto podría implicar que tienen preferencias e incluso prejuicios derivados de su experiencia profesional con respecto a los medios de comunicación, lo que podría llevarlos a hacer un análisis sesgado.

En cuanto al equipo técnico necesario para la operación de seguimiento de medios, ésta es una lista de los materiales imprescindibles:

1. Copias de los **diarios** (y revistas) que se quiera analizar.

2. Aparatos de **radio y televisión con grabadores** incorporados o externos. Una alternativa a las radios y televisiones son ordenadores capaces de captar la señal de radio y televisión, y de grabar esta señal a horas prefijadas. En caso de que se opte por los ordenadores, es preferible que sean portátiles, pues la batería de los portátiles garantiza que la señal de radio y televisión se seguiría recibiendo y grabando en caso de cortes del suministro eléctrico. Si el presupuesto no alcanza para comprar ordenadores portátiles o no hay suficiente oferta en el país, se debe considerar

la compra de **estabilizadores de corriente y de generadores** eléctricos que garanticen la recepción y grabación en caso de cortes de suministro.

El único inconveniente de comprar ordenadores para grabar radio y televisión es que, si se graban de manera simultánea varios canales de radio y TV, habrá que tener un ordenador por cada uno de dichos canales (no es aún de uso común un software que permita recibir y grabar más de un canal de TV o radio al mismo tiempo). Además, habrá que tener en cuenta los inconvenientes de utilizar para registrar la codificación los mismos ordenadores que ya se emplean para grabar. Entre otros problemas que presenta la realización simultánea de estas dos tareas está la posible necesidad de memoria RAM adicional.

3. **Reglas** para medir el espacio de las informaciones analizadas en prensa.

4. **Cronómetros** para medir la duración de las informaciones registradas en radio y televisión.

5. **Auriculares** para poder escuchar las grabaciones de radio y televisión.

6. **Ordenadores** para registrar la codificación que se haya hecho de las informaciones seleccionadas.

7. **Software de ofimática** (procesador de texto y hojas de cálculo, al menos) y de **grabación y reproducción de audio y vídeo.**

8. **Material de oficina,** en especial papel y bolígrafos, archivadores para guardar el trabajo de codificación y DVD vírgenes para guardar las grabaciones de radio y televisión (o extraer copias de las mismas del disco duro de los ordenadores).

2. 2. Selección de la muestra de medios

Una de las decisiones clave que ha de tomar el analista de medios es elegir los medios de comunicación a los que hará un seguimiento detallado y riguroso. La decisión estará condicionada por el número de monitores disponibles para hacer el análisis y por las características del país. En cualquier caso, por pequeño que sea el país, es prácticamente imposible que incluso un grupo de monitores grande pueda hacer un seguimiento exhaustivo de to-

dos los medios de comunicación nacionales a lo largo de todas sus horas de emisión. Es necesario elegir y para hacerlo cuentan no sólo los recursos, sino también ciertos criterios.

El criterio básico son las obligaciones que tengan los medios. En algunos países, la Constitución u otros textos legales de menor rango establecen que los medios de comunicación han de ser imparciales y equilibrados. A veces es la legislación electoral la que dicta las obligaciones, que pueden ser sólo relativas a las condiciones de publicación o emisión de propaganda electoral, o referirse también, de manera más general, a la cobertura informativa.

Aunque la legislación no sea muy explícita en cuanto a las obligaciones de los medios (normalmente lo suele ser en materia de propaganda electoral, pero no de contenidos editoriales), se entiende que los medios de comunicación del Estado han de ser particularmente imparciales, dado que están financiados con el presupuesto general del Estado u otros fondos de origen público, ya sea total o parcialmente. Esto significa que estos medios de comunicación han de dar un espacio similar en su programación durante la campaña electoral a las diferentes candidaturas, al menos a las que tengan posibilidades razonables y semejantes de ser elegidas, algo que se suele medir en función de su resultado en pasadas elecciones.

Además de los medios de comunicación del Estado, es un principio que los medios audiovisuales (radio y televisión), sean públicos o privados, tengan mayores obligaciones que la prensa escrita y, por tanto, también una mayor exigencia de equidad, aunque no lo establezca expresamente la ley. El fundamento de este principio es que tanto radio como televisión están sujetos en todos los países a un régimen de licencias. Este régimen de licencias no sólo lo justifica la necesidad de que cada compañía tenga su espacio radioeléctrico limitado y no invada el de otros ni sea invadido, sino también el hecho de que radio y televisión emiten a través del espectro radioeléctrico, es decir el espacio aéreo del país. Este espacio aéreo se considera de titularidad pública y ocuparlo da lugar a obligaciones públicas similares a las que tienen los medios de comunicación del Estado en cuanto a equidad e independencia. Por el contrario, el canal de la prensa escrita es el papel, un bien privado, inagotable, al menos en términos teóricos, y disponible para todo aquel que quiera adquirirlo (o, más bien, para quien tenga los recursos necesarios para hacerlo). Imponer condiciones a la prensa escrita, más allá de la prohibición de instigar el odio,

atentar contra la seguridad del Estado o ir contra intereses generales básicos, se entendería como una limitación a su libertad de expresión.

En definitiva, los medios de comunicación del Estado (habitualmente, la radio y la televisión pública, pero también la prensa escrita donde la haya), en razón de estar financiados con fondos públicos, más la radio y la televisión, por el hecho de ocupar un espacio público, suelen entrar en las muestras de medios de las misiones de observación. Muchos monitores de medios no dejan de incluir también en sus muestras la prensa escrita, dada su importancia como medios informativos de referencia en muchos países (muchas radios y televisiones sin recursos en países en vías de desarrollo leen las noticias de los periódicos para suplir la falta de periodistas o agencias de noticias), aun cuando sus obligaciones durante la campaña electoral no sean más que las de ajustarse a los límites de emisión/publicación de propaganda electoral.

Todas las radios y televisiones públicas y privadas aún son muchos medios de comunicación. ¿Qué criterio se ha de utilizar para hacer una selección que pueda ser abarcada con los recursos disponibles? Un criterio frecuente es el tamaño de la audiencia: tiene más sentido escoger las radios y televisiones de más audiencia, en función de su mayor influencia potencial, que las menores. Pero la influencia no sólo es tamaño de audiencia. En países diversos desde el punto de vista étnico-lingüístico puede tener sentido seleccionar medios en lenguas de determinadas comunidades o grupos cuyo comportamiento electoral sea decisivo para la gobernabilidad del país.

Además, también por la habitual limitación de recursos, va a ser necesario limitar las horas de seguimiento de las cadenas de radio y televisión seleccionadas a las de principal audiencia (lo que se conoce en inglés como prime time). Esa franja horaria, que se debe escoger en función de la idiosincrasia del país, suele contener los principales programas informativos o, al menos, los programas de mayor influencia potencial. Idealmente, la franja horaria elegida para el seguimiento de medios debe ser la misma para todas las radios y televisiones seleccionadas, o al menos muy semejante y de la misma duración, pues de otra manera podría ser problemático hacer comparaciones entre los resultados de los análisis de varios canales.

¿Qué ocurre con Internet? Las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE no hacen un seguimiento de medios informativos en Internet de momento, aunque conforme se extiende el uso e influencia del medio, su

exclusión de los esquemas habituales de observación de medios es menos justificable. Las razones por las que no se hace este seguimiento son múltiples: en primer lugar, Internet es objeto de una regulación mínima, por razones análogas a las que hemos visto antes para la prensa escrita (su falta de regulación), y por tanto no tendría sentido estudiar si candidatos y partidos son objeto de una cobertura similar en el medio; en segundo lugar, en muchos países no existen índices fiables de audiencia, lo que dificulta la elaboración de una muestra de las webs más importantes; en tercer lugar, en muchos países en vías de desarrollo, Internet tiene una audiencia circunscrita a las clases de mayor nivel socio-económico; por último, la metodología de análisis de contenido no está tan estandarizada para Internet como lo está para prensa, radio y televisión.

2. 3. Qué analizar

Conocidos el número de monitores y hecha la selección de medios, el siguiente paso es diseñar el análisis de contenido. Diseñar el análisis de contenido significa definir la unidad de análisis y las variables que se registrarán.

Las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE, que son las que realizan análisis de medios de forma sistemática desde la década de 1990, tienen bastante bien formalizadas estas definiciones. Para estas misiones, la unidad de análisis suele ser la mención a un candidato, partido o miembro de partido político en los medios de comunicación seleccionados. Esto significa que cada vez que los monitores encuentran en cualquiera de los medios seleccionados una mención o referencia a un candidato, partido o miembro de partido político, han de registrar una serie de variables de la pieza periodística donde han encontrado dicha mención. Las variables se registran primeramente a mano en las llamadas hojas de código[82] y luego se pasan a hojas de cálculo donde son tratadas estadísticamente. Estas variables son, por mencionar algunas de las más usadas, la fecha y el nombre del medio de comunicación donde se ha hallado la mención, el tipo de pieza periodística donde se hace la mención (propaganda, noticia, editorial, reportaje, entrevista, etc.), el tipo de actor mencionado (partido, miembro de partido o candidato), el partido al que pertenece el actor, su sexo, el área en centímetros cuadrados de la mención (si se ha hallado en prensa escrita) o la duración en segundos (si se ha encontrado en radio o televisión), y el tono de la mención, es decir, si la mención es positiva, negativa o neutra para el actor citado.

82 Se puede ver un ejemplo de hojas de codificación en el anexo 1 de este capítulo.

Las variables claves son las dos últimas: el área o duración y el tono. De ellas, la más problemática es el tono, porque implica un juicio del monitor que puede ser subjetivo. Estas dos variables son cruciales para responder preguntas claves del seguimiento de medios, como las siguientes:

— ¿Ofrecieron los medios de comunicación más importantes del país el mismo espacio/tiempo a los principales partidos/candidatos a la elección? En caso negativo, ¿cuáles fueron los partidos o candidatos beneficiados y perjudicados?

— ¿Fueron equitativos los medios de comunicación del Estado? ¿Y los privados?

— ¿Fueron los medios electrónicos equitativos e imparciales con respecto a los candidatos electorales? ¿Y la prensa?

— ¿Cuál fue el tono con el que los medios informaron u opinaron sobre partidos y candidatos? ¿Predominantemente positivo, negativo o neutro?

— ¿Hubo partidos o candidatos que recibieron una cobertura desproporcionadamente positiva o negativa?

— ¿Qué tratamiento dieron los medios de comunicación a las candidatas con respecto a los candidatos?

— ¿Hubo algún partido en la muestra de medios de comunicación seleccionados que capitalizase una parte desproporcionada de la propaganda electoral?

En resumen, responder a estas preguntas significa establecer en qué medida los medios de comunicación del país observado fueron equitativos e imparciales durante la campaña electoral, es decir, si ofrecieron a los principales candidatos o partidos políticos una cobertura semejante en términos cuantitativos (espacio o tiempo) y cualitativos (positiva, negativa o neutra).

El análisis de contenido es una herramienta muy poderosa porque permite responder a estas preguntas no de manera vaga, sino con porcentajes precisos. Por eso es muy importante dar a los monitores de medios una formación estricta, basada en reglas fijadas por escrito por el analista de medios,

de manera que cualquiera que quiera replicar el análisis de contenido pueda llegar a conclusiones semejantes.

Además de la formación, una forma de medir la calidad del análisis es hacer tests de fiabilidad periódicos. Estos tests han de ser de fiabilidad interna y externa. Los primeros (internos) consisten en dar materiales ya codificados a un monitor de medios para que los vuelva a codificar. Los segundos (externos) consisten en que los miembros del equipo codifiquen materiales que ya han sido codificados por sus colegas previamente. En ambos casos debe haber una coincidencia razonable, que podríamos fijar, grosso modo, en un 80%. Si no se alcanza ese grado de coincidencia, habrá que realizar más sesiones de formación y tests con mayor periodicidad. Con el fin de evitar errores irreparables, deben hacerse estos tests durante el período formativo de los monitores, que puede durar entre tres días y una semana, dependiendo del tiempo disponible.

3. Actividades de observación de medios

La evaluación del entorno legal de los medios y el análisis de contenido llevarán naturalmente al analista de medios a pronunciarse sobre una serie de asuntos. Algunos de estos asuntos son el papel de los órganos supervisores de los medios de comunicación durante las elecciones, la adecuación y cumplimiento de las normas de publicación y emisión de la propaganda electoral, la realización de encuestas y debates o el establecimiento de un período de reflexión.

El analista de medios tendrá que valorar el papel del órgano que supervisa el cumplimiento de la normativa en materia de medios durante las elecciones. Este órgano suele ser uno de las tres siguientes: la propia administración electoral independiente que cuenta con competencias en la materia; una comisión de medios, también independiente y permanente o que, por el contrario, sea una rama especializada de la administración electoral que se active con ocasión de las elecciones; o, por último, el organismo nacional de telecomunicaciones, es decir, el órgano del Estado que otorga habitualmente las licencias de emisión de radio y televisión, que en algunos países también se ocupa de la supervisión de los medios en períodos electorales. Sea cual sea la forma que adopte, este organismo ha de actuar con independencia y tomar decisiones ecuánimes.

En cuanto a las normas de difusión de propaganda electoral, existe un debate no resuelto entre quienes defienden diferentes grados de limitación de la publicidad, que van desde la prohibición de la compra de propaganda hasta su completa liberalización. Al margen del debate, la limitación de la propaganda es una práctica habitual en países de todo el mundo y se justifica por el principio de igualdad de oportunidades, en el sentido de que no limitar la propaganda daría una enorme ventaja a las candidaturas con mayores recursos económicos. Con todo, si se limita la propaganda electoral debe hacerse con normas claras e iguales para todas las candidaturas. La limitación debe estar acompañada de un sistema de control transparente y eficaz.

Encuestas y debates forman parte de la liturgia de las campañas electorales contemporáneas. Ambos suelen plantear dudas y conflictos y pueden obligar al analista electoral de una misión electoral a emitir una opinión informada.

Las encuestas son una herramienta clásica de las ciencias sociales que no siempre ofrecen un pronóstico certero del resultado electoral, en unos casos porque la opinión pública cambia entre el momento de su realización y el de celebración de las elecciones, y en otros por defectos técnicos o abierta manipulación. Las encuestas han de estar sujetas a unas normas deontológicas mínimas en cuanto a su realización y publicación (existen códigos de referencia de las principales organizaciones internacionales de estudio de la opinión pública, como ESOMAR, AAPOR o WAPOR) y su publicación (no su realización) suele estar limitada temporalmente a períodos variables que van desde uno o más días antes de las elecciones hasta uno o varios meses.

Las encuestas de boca de urna (también denominadas exit polls) son un caso especial porque se realizan la propia jornada electoral y presentan retos metodológicos muy importantes derivados de la rapidez con que son realizadas e interpretadas y de la especial presión sobre los electores, que, por diferentes circunstancias, podrían no declarar su verdadero voto. Es muy habitual que no se autorice la publicación de resultados de encuestas a boca de urna hasta que haya unos primeros datos provisionales de la autoridad electoral, aunque tampoco es infrecuente que se divulguen los resultados en cuanto cierren los centros de votación.

En cuanto a los debates, el principal problema que plantean es la frecuente necesidad de excluir a algunos candidatos para garantizar la fluidez

del mismo y un auténtico intercambio de opiniones. Lógicamente, lo ideal es que los debates sean lo más inclusivos posibles, sobre todo cuando se hacen a iniciativa de una institución pública. Si se ha de excluir a alguna candidatura por el excesivo número de potenciales participantes, los criterios de exclusión han de ser explícitos, claros y razonables.

Por último, el período de reflexión puede también plantear problemas por la dificultad de delimitar lo que es actividad electoral. No existen estándares en cuanto a su duración y el único aspecto en el que es fácil llegar a un consenso es en la suspensión de la propaganda electoral, pero no de otras formas de comunicación política que podrían estar conduciendo el voto hacia alguna de las opciones de manera más o menos sutil.

4. El jefe de prensa, los observadores de largo plazo y el analista de medios

Tal vez el miembro del equipo central de una misión de observación electoral más próximo al analista de medios es el jefe de prensa. Tal es su proximidad que, en ocasiones, es la misma persona quien hace el análisis de medios y lleva las actividades de prensa en las misiones de observación de la UE.

Esta duplicidad de funciones no es recomendable por dos motivos. En primer lugar, la carga de trabajo de las dos tareas es suficientemente pesada como para que repose en los hombros de la misma persona. En segundo lugar, los objetivos de las actividades de análisis de medios y de prensa son muy diferentes y hasta contradictorios. En efecto, si la labor del jefe de prensa es obtener la mejor y la mayor cobertura posible sobre las actividades de la misión de observación electoral, esta actividad no parece muy compatible con realizar una evaluación del equilibrio y ecuanimidad de la cobertura informativa de algunos de los medios a los que se solicita cobertura y con los que se trata de establecer las mejores relaciones de trabajo con este fin, máxime cuando los resultados de la evaluación van a ser públicos y pueden dejar en mal lugar al medio de comunicación en cuestión. El potencial para un conflicto de intereses es claro.

Como responsables de la misión a nivel regional, los observadores de largo plazo pueden recoger información útil para el analista de medios, que normalmente hace su análisis basándose solamente en la observación de los

grandes medios de alcance nacional. Los observadores de largo plazo no tendrán los recursos ni los conocimientos para hacer un análisis de contenido, pero, ayudados por el analista de medios, pueden realizar una radiografía del estado y rol de los medios a nivel local que se incorpore al informe de medios. Dicho de otra manera, los observadores de largo plazo pueden ser los ojos y los oídos de la misión a nivel local, también por lo que respecta a los medios. El analista puede y debe orientarlos en su análisis de los medios, por ejemplo, proporcionándoles un cuestionario semiestructurado básico para que éstos lo administren a los principales medios de comunicación de su área geográfica. Estos cuestionarios contendrán preguntas fundamentales sobre asuntos como el respeto a la libertad de expresión de los medios, las relaciones de las compañías de comunicación con partidos y movimientos sociales, su política de publicación/emisión de propaganda electoral, etc. Si se diseñan, administran y analizan sistemática y rigurosamente, estos cuestionarios pueden ampliar mucho la visión del analista de medios, ayudándole a enriquecer su análisis y sus informes.

5. El informe de medios

Los informes preliminar y final de las misiones de observación electoral de la UE y la OSCE contienen siempre secciones de medios. El preliminar, como es la norma para el resto de áreas de análisis de la misión, contiene un sumario de conclusiones de la observación de medios. Se publica uno o dos días después de la elección y en sus principales hallazgos no diferirá sustancialmente del informe final. La particularidad del informe final estriba, más bien, en su mayor nivel de detalle. Además de las conclusiones fundamentales del análisis, el informe final suele contener un panorama de los medios de comunicación del país, en el que se identifican las principales empresas de comunicación y se describen las particularidades del consumo de medios en el país y de la configuración de su sector de comunicaciones, se analizan las principales normas legales que afectan a los medios de comunicación y se incluyen estadísticas y gráficos del análisis de medios, para las que no hay espacio suficiente en el informe preliminar más que de manera sumaria, si acaso.

Fuera de estos dos momentos clave de una misión de observación se pueden dar circunstancias excepcionales que hagan que la misión se pronuncie sobre alguna circunstancia que afecte a los medios de comunicación.

Estas circunstancias no son habituales y la decisión de pronunciarse o no dependerá de la sensibilidad del equipo central de la misión con respecto a los medios, la particular importancia que tengan los medios de comunicación en el país o la elección particular y la seriedad de los hechos que muevan a plantearse un pronunciamiento de la misión. Estas circunstancias podrían ser el secuestro o agresión de periodistas o una violación flagrante y repetida de una disposición importante que afecte a los medios de comunicación.

6. Retos futuros de la observación de medios

En este artículo hemos descrito las rutinas básicas de la observación de medios de acuerdo a cómo la practican las dos organizaciones internacionales con más experiencia en la materia (la UE y la OSCE). Dichas rutinas podrían ser aplicadas, con las modificaciones lógicas de su funcionamiento, por otras organizaciones de observación internacional o nacional. Como hemos dicho, las actividades de observación de medios han sido estandarizadas por la práctica de la observación de los últimos 30 años y, como ocurre en otros muchos ámbitos de la vida social contemporánea, su idoneidad está siendo puesta en cuestión por la aparición y creciente importancia de Internet.

No es sólo que, conforme se extiende su uso a todos los grupos socioeconómicos, cada vez sea más injustificable excluir a Internet de las muestras de medios cuyos contenidos se analizan. Internet es algo más que un medio de comunicación más; es un cauce que ya utilizan todos los medios tradicionales (prensa, radio y televisión), que en el tránsito hacia el nuevo entorno están sufriendo modificaciones radicales. Además, Internet rompe las fronteras del Estado nacional y pone en cuestión la aplicabilidad de muchas de las normas habituales en las elecciones. ¿Quién puede impedir que se haga desde servidores alojados en un país extranjero un debate, propaganda a favor (o agresivamente en contra) de un candidato, dentro o fuera de los límites de la campaña electoral, o que se divulguen resultados de encuestas antes de que hayan cerrado los centros de votación? Sin duda alguna, la observación electoral, y muy en particular la observación de medios, tendrá que modificar sus prácticas para seguir teniendo sentido en la llamada sociedad-red.

Modelos de hojas y claves de códigos para seguimiento de medios

A continuación, se muestra una hoja de códigos y su clave.

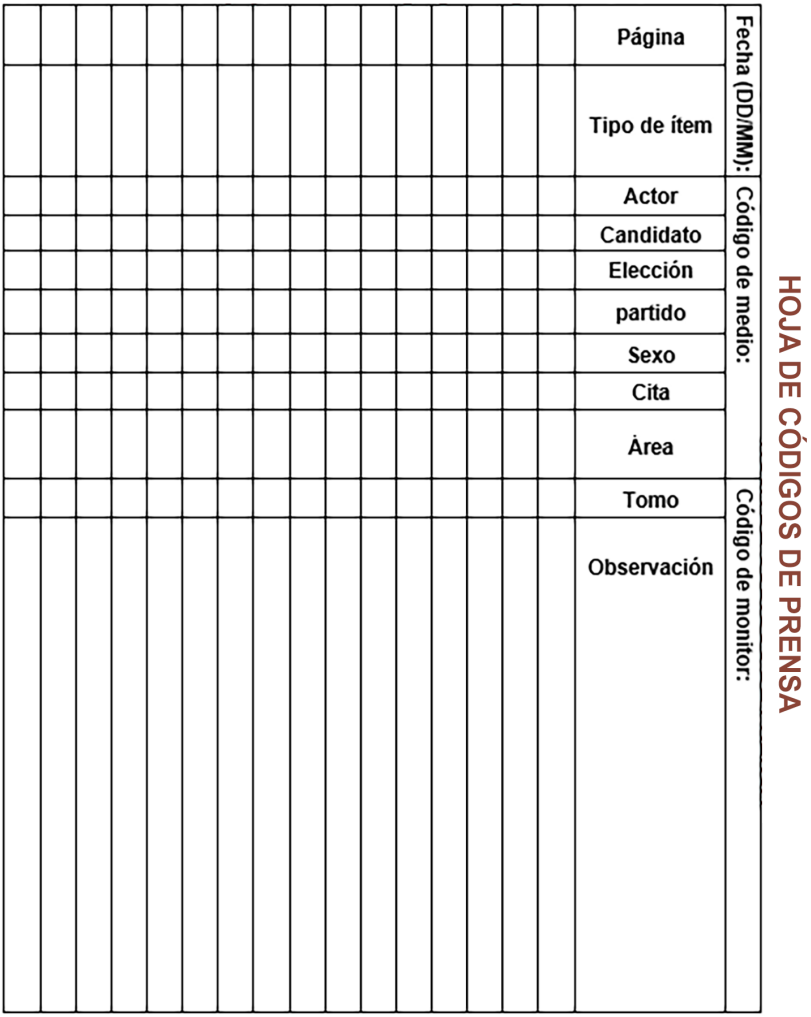
La hoja de códigos es una plantilla que recoge todas las menciones a los actores políticos relevantes (candidatos, partidos, militantes de partidos...) halladas por cada monitor en los medios de comunicación que le han sido asignados. El monitor ha de rellenar un mínimo de una hoja por día y medio de comunicación que le ha sido asignado.

La hoja de códigos va encabezada por un espacio en el que se consigna la fecha, el código del medio de comunicación y el código del monitor. Cada una de las líneas que aparecen bajo este espacio se refieren a una mención. Por cada mención se recoge siempre el mismo número de variables (en el ejemplo que se adjunta, que es para prensa, las variables son página, tipo de ítem, actor, etc.).

Después de la hoja de códigos figura una clave para rellenarla. La clave es una lista exhaustiva de valores posibles de cada una de las variables.

Una vez rellenada la hoja de códigos (para mayor comodidad, a mano), el monitor ha de pasar los datos a una hoja de cálculo o una base de datos para hacer el análisis estadístico y generar gráficos.

39. Tabla: Modelo de hoja y claves de códigos para seguimiento de medios



Fuente: elaboración propia basada en los modelos de la UE y la OSCE

Clave de códigos de prensa

Fecha: Día de publicación. Fecha en formato DD/MM.

Código de medio: Clave de la publicación observada.
La Prensa = 20
El Nuevo Diario = 21
La Trinchera de la Noticia= 22
Bolsa de Noticias = 23

Código de monitor: Nombre de monitor.

Página: Número de página

Tipo de ítem:
Propaganda electoral (de partido o candidato) = 1
Noticia = 2
Entrevista = 3
Reportaje = 4
Fotonoticia = 5
Artículo de opinión = 6
Editorial = 7
Cartas de los lectores = 8
Caricatura = 9

Actor:
Miembro del poder ejecutivo = 1

INCLUYE: Presidente, vicepresidente, ministros o cualquier otro alto cargo del Ejecutivo
NO INCLUYE: Funcionarios de carrera, técnicos ministeriales, miembros del Consejo Supremo Electoral, miembros del Ejército

Miembro de la Asamblea Nacional = 2

Cualquier miembro de la Asamblea Nacional, sea cual sea su partido Alcalde, concejal o miembro de gobierno departamental (Costa Atlántica) = 3

Partido o coalición (o cualquiera de sus miembros) = 4

Candidato:
Sí = 1
No = 2
No procede = 3 (en caso de que el actor sea el partido en su conjunto y no uno de sus miembros)

Elección
Se refiere la elección en la que el actor es (o no es) candidato
Ninguna elección o no procede = 0 (cuando el actor no es candidato o el actor es el partido en general, sin nada que ver con la elección)
Presidencial = 1
Asamblea Nacional = 2
Parlacén = 3
Varias elecciones = 4

Partido
FSLN = 1
PLI (incluye MRS) = 2
PLC = 3
ALN = 4
APRE = 5

Sexo
No procede = 0 (cuando el actor es partido, no uno solo de sus miembros)
Femenino = 1
Masculino = 2

Cita
No se citan literalmente las palabras del actor = 0
Sí se citan literalmente las palabras del actor = 1

Área: Espacio expresado en cm2. Se escribe sólo la cifra.

Tono (sólo si no es propaganda):
-1 = Negativo; 0 = Neutro; +1 = Positivo

Observación
Descripción breve del contenido del ítem que contiene la mención a un actor relevante



Foto 40. Elecciones generales Mozambique 2024
Fuente: Imagen cedida

XXIV. OBSERVACIÓN DE LAS REDES SOCIALES

Aldara Collet Rodríguez-Viñes
Experta y consultora electoral

1. ¿Qué son las redes sociales? [83]

La Real Academia de la Lengua Española define red social como una plataforma digital de comunicación global que pone en contacto a un gran número de usuarios.

[83] Este capítulo del manual se redacta en base a las publicaciones elaboradas por la Unión Europea, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Expresión, Open Society European Policy Institute, Supporting Democracy, Democracy Reporting International (DRI), The National Democratic Institute (NDI), IFES, The Carter Center, Media-4Democracy, UNESCO y la Comisión de Venecia.

Esta conexión global entre múltiples usuarios de diferentes países permite generar comunidades virtuales que desde hace un tiempo han evolucionado. hacia mecanismos de captación de datos, de desinformación y de publicidad.

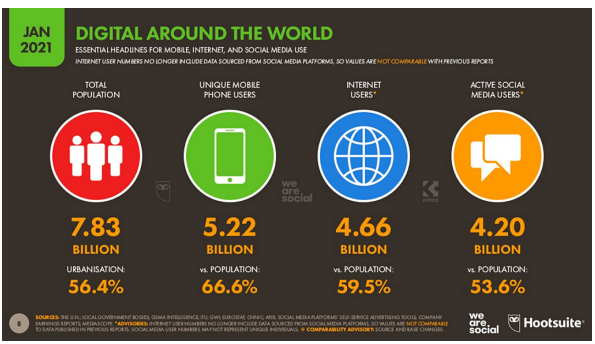
La proliferación de bulos y desinformación a través de internet y las redes sociales, especialmente durante los periodos de campaña electoral, así como la falta de mecanismos para paliar dicha práctica, es una realidad a nivel global. Las misiones de observación electoral (MOE) se han planteado la necesidad de monitorear estos usos que inciden de manera significativa en los resultados electorales y en el derecho de los votantes a una información veraz y sin interferencias. Las MOE deberán insistir cada vez más en el análisis de las comunicaciones de la campaña en línea —**en particular de las redes sociales**— en su metodología de observación electoral para evaluar si los principios claves que sustentan las elecciones democráticas se cumplen en la web.

2. Usuarios de las redes sociales

En enero de 2021, los usuarios de internet, a nivel global, se incrementaron un 7,3 por ciento con respecto al año anterior.

Según el informe Digital 2021, realizado por We Are Social y Hootsuite, internet cuenta en la actualidad con 4.660 millones de usuarios, lo que representa el 59,5 por ciento de la población (7.830 millones de personas). Según el mismo informe, 8,1 millones de españoles se han convertido en usuarios activos en redes sociales en el último año y el 80 por ciento de la población utiliza plataformas online.

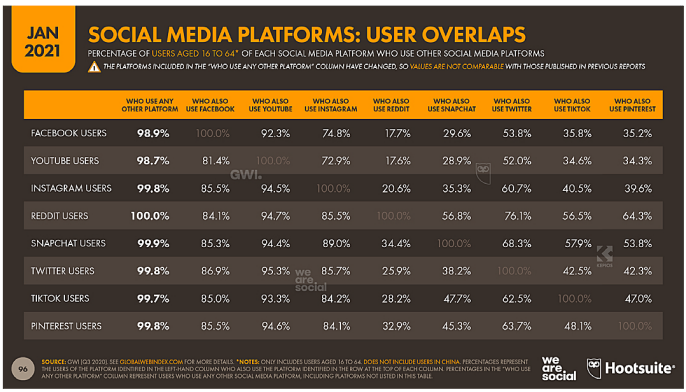
41. Gráfico: Informe Digital 2021(a)



Fuente: We Are Social y Hootsuite

Si bien los medios audiovisuales siguen siendo los de mayor alcance, hay redes sociales tan notorias como fuentes de información que pueden llegar a superar a los soportes tradicionales. Tal es el caso de Facebook que, a finales de 2020, sumaba 2.700 millones de usuarios activos (es decir, aquellos que se han conectado a lo largo de los últimos 30 días) lo que la convierte en la mayor red social a nivel mundial. La compañía asegura también que más de 3.000 millones de personas utilizan al menos una de sus plataformas (Facebook, WhatsApp, Instagram o Messenger)[84].

42. Gráfico: Informe Digital 2021(b)

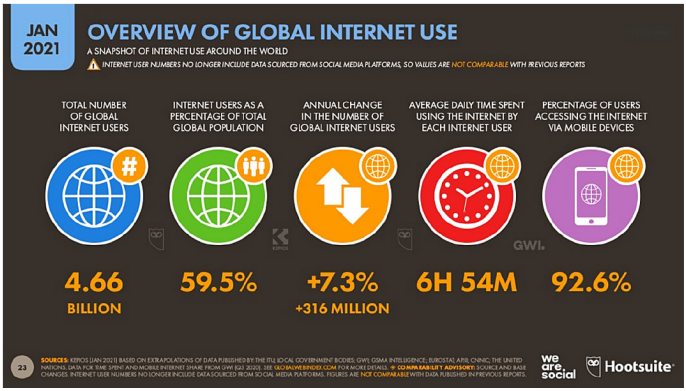


Fuente: We Are Social y Hootsuite

Facebook se situaría delante de YouTube, Instagram, Twitter y las páginas de internet de los medios de comunicación.

84 https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/

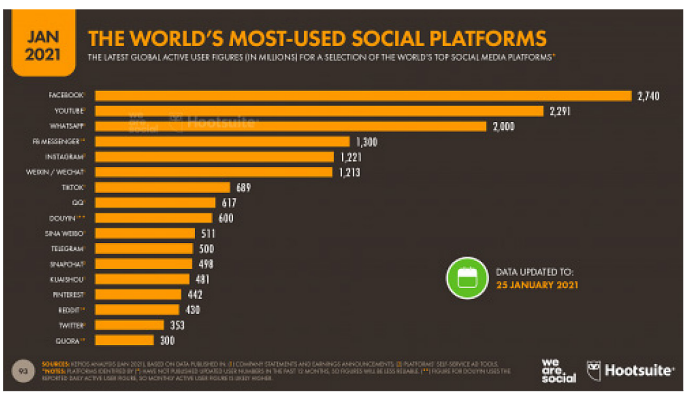
43. Gráfico: Informe Digital 2021(c)



Fuente: We Are Social y Hootsuite

En cuanto a los servicios de mensajería instantánea, **WhatsApp** lidera el ranking, seguido por **Facebook Messenger** y **WeChat.** Desde enero de 2021 y según We are social, 2.000 millones de personas a nivel mundial utilizan WhatsApp.

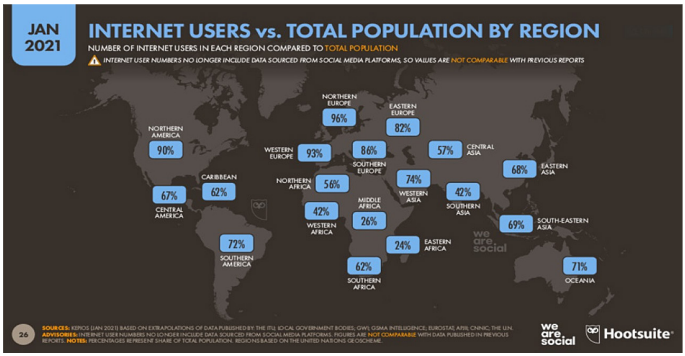
44. Gráfico: Informe Digital 2021(d)



Fuente: We Are Social y Hootsuite

En cuanto a los servicios de mensajería instantánea, **WhatsApp** lidera el ranking con respecto al uso de diseminación de información, seguido por **Facebook Messenger y WeChat.**

45. Gráfico: Informe Digital 2021(e)



Fuente: We Are Social y Hootsuite

3. Redes sociales y elecciones

Supone un reto analizar las RRSS por la complejidad de las plataformas tecnológicas, ya que, **dada la extraterritorialidad y el carácter global de múltiples redes, la ubicación del prestador del servicio no coincide en muchos casos con la del usuario.** También supone una enorme complejidad analizarlas en profundidad tanto a nivel internacional, como regional o nacional.

Las MOE fundamentan sus observaciones, análisis y recomendaciones en los principios y compromisos internacionales y regionales en derechos humanos, así como en las buenas prácticas electorales. Según estos principios, los Estados no deben interferir indebidamente en el disfrute de los derechos fundamentales, lo que incluye la libertad de expresión. Cualquier intento de regular los contenidos y su difusión en la web, más aún en relación con las campañas electorales, debe equilibrar el derecho a la libertad de expresión de los contendientes electorales con la protección de otros derechos civiles y políticos, como el derecho a la participación, la privacidad y la no discriminación. Uno de los aspectos que analiza una MOE es que se garantice el derecho

fundamental a la protección de datos personales (protección de la privacidad y la intimidad). De momento no se ha desarrollado ningún método global para describir cómo podrían satisfacerse estos dos principios, que de cierta manera son opuestos, en el espacio virtual.

A continuación, se detallan las normas y principios internacionales en lo que se debe enfocar la observación de las redes sociales en una MOE:

1. Libertad de expresión. Las garantías existentes para la libertad de expresión en los medios de comunicación tradicionales se aplican de igual manera en internet[85]. Las restricciones a este derecho son legítimas si están previstas por la ley y se precisan para proteger un interés mayor reconocido por el derecho internacional (de legalidad, legitimidad y proporcionalidad)[86] Según el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (PIDCP), la libertad de expresión puede limitarse cuando las restricciones sean necesarias para garantizar el respeto de los derechos de los demás, incluidos el derecho a no ser discriminado, a no sufrir tratos inhumanos o degradantes, a no sufrir injerencias arbitrarias en la vida privada, etc. El problema surge cuando se privatiza la legislación sobre los contenidos en línea[87].

2. El derecho a la participación política. El ejercicio de este derecho requiere de libertad de expresión. Su utilización es también necesaria para la formación de opiniones. El discurso público en la sociedad civil debe ser neutro y estar libre de influencias indebidas, distorsiones e interferencias que sean susceptibles de la manipulación. Aunque hay información sobre las normas internacionales la libertad de expresión e Internet, el tema de la «no manipulación» del artículo 25[88] del PIDCP no se ha explorado

85 Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU; la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet, del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión

86 «Lawful restrictions on civil and political rights», Democracy Reporting International.

87 «Impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones».

88 «Online Threats to Democratic Debate, A Framework for a discussion on challenges and responses», Democracy Reporting International.

todavía, sobre todo con respecto a la transparencia de las campañas electorales en la web o a la desinformación en las mismas.

3. Derecho a la intimidad. Se reconoce en el ámbito internacional como derecho fundamental el derecho a la intimidad y a la protección de datos, al tiempo que se exige a los Estados que adopten medidas eficaces para garantizar que los datos privados sean realmente privados [89]. El problema surge cuando no se sabe cómo se adquieren o cómo se explotan dichos datos —por ejemplo, en campañas digitales—, así como el impacto que su uso tiene.

Las limitaciones a estos tres derechos pueden ser legítimas (y estar justificadas por la ética y la moralidad), pero se debe observar si sus restricciones son legales (están enmarcadas dentro de un marco jurídico). La búsqueda del equilibrio entre la libertad de expresión y la «no manipulación» del derecho a la participación política supone un reto para las MOE.

Existen otros aspectos a tener en cuenta durante la observación de los procesos electorales y los contenidos de las campañas online:

a) Transparencia. Es un principio fundamental en la regulación de las campañas en línea a nivel nacional y supranacional[90]. La desinformación y la mala praxis distorsionan la opinión de los electores/as. El elemento clave es que la ciudadanía debe poder distinguir los contenidos (su naturaleza, el objetivo del contenido, etc.) y la fuente de donde provienen.

   Se monitorea la transparencia también con relación a la financiación de las campañas digitales.

89 La observación general 16 del art.17, apdo.10, y la Resolución 68/167 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece que los derechos de las personas fuera de línea deben protegerse también en línea, y se pide a todos los Estados que respeten y protejan el derecho a la intimidad en la comunicación digital.

90 Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General 25, 1996; Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 2014 (A/HRC/26/30).

b) Igualdad y no discriminación. Estos aspectos de los derechos humanos son transversales[91]. En el contexto de una campaña digital, el lenguaje discriminatorio, el discurso del odio y la incitación a la violencia contra comunidades y grupos específicos pueden promover la intolerancia generalizada y excluir a esos grupos del debate y de la participación política en la vida fuera de la web. Los/as candidatos/as pueden ver sus posibilidades mermadas por este tipo de contenidos que promueven la intolerancia. De forma paralela, los algoritmos de las empresas y plataformas tecnológicas y la inteligencia artificial que automatiza la toma de decisiones pueden discriminar grupos sociales, étnicos o religiosos[92].

c) Derecho a un recurso efectivo[93]. Varias empresas privadas dueñas de las redes sociales han adoptado mecanismos de autocontrol de contenido. Así, el Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión identifica cinco tipos de contenidos que pueden ser legítimamente restringidos: la pornografía infantil, la incitación al odio, la difamación, la incitación directa y pública a cometer genocidio y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia[94].

d) Bloqueo, filtrado o eliminación de contenidos. Las autoridades nacionales y los proveedores de servicios de Internet (ISP, por la sigla de Internet Service Provider) han estado utilizando medidas destinadas a eliminar contenidos o impedir el acceso a la web para controlar aquellos no deseados, ilegales o controvertidos, incluida la incitación al odio. Estas medidas deben juzgarse sobre la base de la libertad de expresión y sus legítimas limitaciones[95].

---

91 Comité de Derechos Humanos de la ONU «La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin discriminación alguna, constituyen un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos», párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

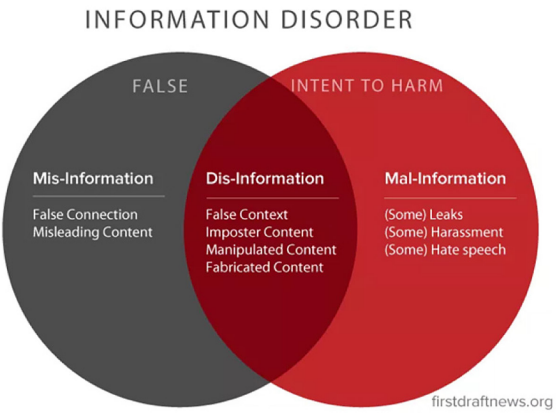
92 Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos ONU, 2001: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

93 Ídem.

94 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, 2011.

95 Ídem.

46. Esquema sobre el desorden informativo



Fuente: firstdraftwnews.org

4. Uso de las redes sociales por los medios de comunicación

La mayoría de los medios de comunicación de alcance nacional y local tiene una versión digital. En particular, los medios audiovisuales e impresos de mayor audiencia disponen de una página web y una presencia importante en Facebook y Twitter.

El uso de los blogs o de las redes sociales no suele considerarse periodismo. Sin embargo, si los medios de comunicación tradicionales, como las cadenas de televisión o los periódicos, utilizan sitios web o redes sociales, estos forman parte de su contenido y por tanto deben ser analizados por el analista con el mismo enfoque metodológico que las MOE utilizan para los medios de comunicación tradicionales.

Lo mismo ocurre cuando los productos son puramente digitales, ya que representan el periodismo clásico en un nuevo formato. La cuestión de si la regulación de los medios de comunicación se aplica igualmente a ellos debe evaluarse caso por caso.

El Consejo de Europa ha animado a los Estados miembros a renovar su enfoque hacia los medios de comunicación en la era digital. Propone un conjunto de seis criterios para identificar y definir un «medio de comunicación»: (1) intención de actuar como medio de comunicación, (2) propósito de producir y difundir el contenido de los medios, (3) control editorial, (4) normas profesionales y adhesión al sistema de responsabilidad de los medios, (5) alcance y difusión real y (6) expectativa del público (cumplimiento de una expectativa pública de disponibilidad, fiabilidad, etc.)[96].

¿Son las redes sociales medios de comunicación? Y si lo son, ¿deben guiarse por las normas nacionales y el marco jurídico de los medios de comunicación? La regulación de las redes sociales se debate entre la consideración de estas plataformas como simples proveedores de Internet o como generadores de contenidos editoriales (dado que pueden controlar la difusión de los contenidos que publican los usuarios y a su vez generar un poder político).

5. Monitoreo de redes sociales

Aun siendo un área de observación muy reciente, las MOE suelen contar con un equipo de monitores de redes sociales debidamente capacitados para mapear el paisaje digital y realizar un análisis cuantitativo y cualitativo que analiza su uso como un instrumento de campaña y una fuente de información para la ciudadanía Para llevar a cabo este análisis se estudiarán la presencia y la actividad de los actores políticos y de los medios digitales en Facebook, Twitter, YouTube, TikTok e Instagram, entre otras redes y medios sociales.

Es importante tener en cuenta las leyes que regulan el acceso a los contenidos producidos por las empresas (bloqueo, filtrado, obligaciones impuestas a las empresas tecnológicas) y los contenidos producidos por los usuarios y grupos, así como la aplicación de dichas leyes; el régimen de responsabilidad de los intermediarios; las posibles consecuencias de la aplicación de la auto-

96 Consejo de Europa, comité de ministros (CM), Recomendación sobre una nueva noción de medios de comunicación, 21 de septiembre de 2011, CM/Rec (2011).

rregulación de las plataformas[97] en el país del anfitrión (como por ejemplo las normas comunitarias y las condiciones de servicio de Facebook). Las misiones analizan si está permitido difundir propaganda electoral en portales electrónicos y cuentas de redes sociales, así como las disposiciones o normativas electorales que existen a nivel nacional al respecto.

Las MOE deben intentar, en la medida de lo posible, analizar la regulación de las campañas digitales en el país anfitrión para verificar si está en consonancia con los principios internacionales para el desarrollo de unas elecciones democráticas. Y si la regulación nacional ha demostrado ser eficaz e identificar buenas prácticas que podrían replicarse en otros lugares.

Los electores deberían poder saber quién se dirige a ellos y cómo, de dónde reciben la información y de quién, por ejemplo: ¿son cuentas reales?, ¿de dónde provienen esos perfiles?

Las misiones de observación electoral deben recurrir a enfoques diferentes y complementarios para recabar información sobre las campañas online. Se hará por lo tanto un análisis jurídico, una observación de las plataformas sobre su uso para la campaña y un seguimiento de las redes sociales.

Asimismo, el analista de redes sociales se reunirá con representantes de los medios digitales para recopilar información sobre los principales fenómenos de interés que podrían caracterizar esta área de observación durante la campaña electoral, tal como el tema de la desinformación y las iniciativas de fact-checking en marcha, el uso de discurso de odio en la misma la propaganda política digital y el respeto de la legislación sobre protección de datos personales.

---

97 Según la definición elaborada por la Iniciativa de la Red Global (https://globalnetworkinitiative.org, GNI, por sus siglas en inglés): «La responsabilidad de los intermediarios» describe la asignación de la responsabilidad legal a los proveedores de contenidos de todo tipo para las categorías de contenido reguladas. La presunción en contra de que los gobiernos impongan la responsabilidad de los intermediarios en las plataformas digitales por los contenidos generados por los usuarios de las mismas fomenta la libertad de expresión de los usuarios, así como la innovación de las plataformas, y a menudo se le atribuye el mérito de haber facilitado la enorme expansión de Internet y de las redes de comunicaciones móviles en todo el mundo.

6. Observadores y redes sociales

Las actividades que los observadores de largo plazo (y en menor medida los observadores de corto plazo) desarrollarán al desplegarse en el país anfitrión, ofrecen la oportunidad de examinar los aspectos más destacados de este proceso electoral y aquellos en los que será necesario sugerir mejoras. Los nuevos métodos de trabajo adoptados por las misiones de observación, tales como el análisis detallado del financiamiento de campaña y el uso las redes sociales, implican que su papel y sus responsabilidades sean más importantes que nunca.

Las actividades de los observadores se centrarán en la documentación de episodios de desinformación, discursos peligrosos, discriminación, privación del derecho de voto, falta de transparencia, propaganda computacional (propaganda digital concebida mediante una mezcla de algoritmos con el propósito de manipular la información para afectar la percepción, el conocimiento e influenciar el comportamiento de las personas), pero igualmente en la identificación de mensajes y campañas positivas destinadas a involucrar a los ciudadanos, informarles y garantizar la integridad del proceso electoral en su totalidad.

Como norma general los/as observadores deben abstenerse de publicar en sus cuentas personales de redes sociales u otros medios digitales cualquier contenido que pudiera comprometer la seguridad, imparcialidad y profesionalidad de una MOE y sus relaciones con el país anfitrión. La desobediencia de esta disposición será considerada como una violación del código de conducta.

47. Ilustración: Cartel advirtiendo sobre las noticias falsas



Fuente: Maldita.es



Foto 48. Elecciones legislativas Colombia 2026
Fuente: Imagen cedida

XXV. OBSERVACIÓN DEL USO DE LA TECNOLOGÍA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Carlos Vegas González
Especialista en tecnología, democracia y procesos electorales

El uso de tecnologías en los procesos electorales ha experimentado una expansión significativa en las últimas décadas, y durante los últimos años este proceso se ha intensificado con la digitalización de múltiples fases del ciclo electoral, incluyendo el registro de votantes, la identificación biométrica, la transmisión electrónica de resultados y la gestión centralizada de datos electorales. Todo ello presenta oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad, pero también introduce nuevos riesgos que pueden comprometer la integridad del proceso electoral.

La observación electoral debe, por tanto, incorporar un análisis sistemático de las tecnologías empleadas, evaluando su impacto sobre los principios fundamentales de unas elecciones democráticas: transparencia, integridad, trazabilidad, inclusividad y confianza pública.

Puesto que es cada vez más probable que los observadores se encuentren en un escenario en el cual tengan que prestar especial atención a este aspecto del proceso electoral, para poder realizar una observación efectiva y reportar adecuadamente al Equipo Central, en los siguientes epígrafes se expondrán las principales tecnologías electorales y su impacto en las elecciones y en la observación.

Las tecnologías electorales pueden aplicarse a distintas fases del ciclo electoral, incluyendo el registro de votantes, la identificación biométrica, la votación electrónica y la transmisión de resultados.

1. El voto electrónico

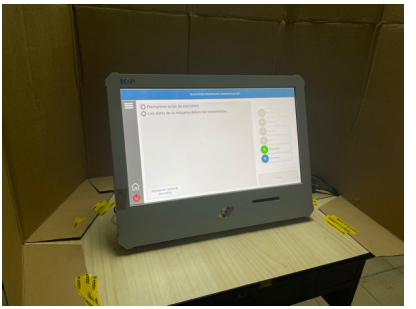
Si bien no existe una posición común con respecto a la definición del voto electrónico (también llamado e-voto o nuevas tecnologías de votación), por lo general el voto electrónico en el ámbito de las elecciones y referéndums se puede definir como el uso de las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) para las fases de voto y recuento de votos. Alguna definición más restrictiva del voto electrónico lo acota solo a la fase del voto.

En la actualidad, el uso del voto electrónico sigue siendo objeto de debate a nivel internacional, con tendencias divergentes: mientras algunos países han ampliado su uso, otros han optado por limitarlo o revertirlo, especialmente en el caso del voto remoto por internet, debido a preocupaciones relacionadas con la seguridad, la transparencia y la confianza pública.

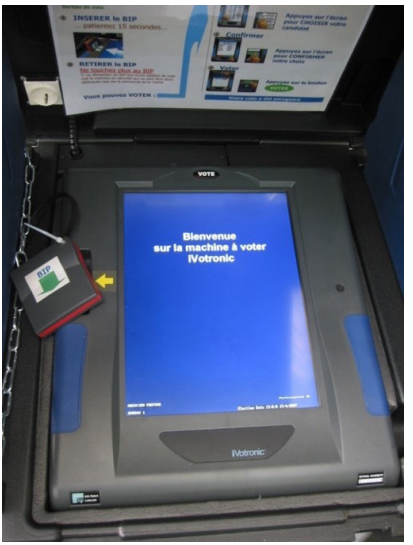
Existen en el mundo muy variados sistemas de votación electrónica los cuales, a grandes rasgos, se podrían agrupar entorno a las siguientes categorías:

— **DRE *(Direct Recording Electronics) / Registro electrónico de votos o Urna electrónica:*** máquinas de votación en las cuales el votante indica su preferencia, la cual queda registrada electrónicamente. Normalmente los datos almacenados son transferidos al centro de conteo al finalizar la votación, bien en formato físico (USB, SD, etc.) o bien vía telemática. Este tipo de urnas electrónicas pueden contener sólo botones (como por ejemplo las máquinas de votación de India) o incluir pantallas táctiles (Por ej.: Brasil, Venezuela).

Fotos 49. Imágenes sobre variados sistemas de votación electrónica



► *Pantalla táctil de votación utilizada en Venezuela*



◄ *Máquina de votación utilizada en Francia*



► *Pantalla táctil de votación utilizada en India*



◄ *Urna electrónica utilizada en Brasil*

— **OMR *(Optical Mark Recognition) / Maquinas de lectura óptica:*** estas máquinas escanean papeletas previamente marcadas por el elector y realizan el recuento.



► ***Máquinas de lectura óptica utilizadas en EEUU***

— **Sistemas mixtos *(DRE + OMR):*** En este tipo de sistemas, el elector realiza su selección en una máquina de votación (generalmente pantalla táctil), la cual imprime un resguardo de papel que debe ser entonces escaneado en otro dispositivo (Por ej.: Bélgica).





Sistema de votación combinando pantalla táctil y escaneado en urna (Bélgica)
Fuente: imágenes cedidas

— ***Internet:*** los sistemas de voto electrónico por internet permiten al votante realizar su selección mediante la conexión a una página web a través de ordenador, tablet, PDA, smartphone, etc. (Por ej.: Suiza, Estonia, Noruega.). Este tipo de voto es el más controvertido, ya que si bien permite a los ciudadanos votar online y esto podría contribuir a aumentar la participación, la tecnología actual no permite un sistema de votación por internet que sea totalmente seguro y que garantice al mismo. Estas preocupaciones se han visto reforzadas en los últimos años por el aumento de incidentes de ciberseguridad a nivel global y por la creciente sofisticación de posibles ataques informáticos, lo que ha llevado a muchas organizaciones internacionales a mantener una postura cautelosa respecto a su adopción generalizada.

Es importante señalar la existencia de máquinas de voto electrónico que incluyen VVPAT: *Voter Verifiable Paper Audit Trail* (traducido a veces como *«Comprobante de Auditoría de Papel Verificado»*). En este sistema, similar a los sistemas mixtos (DRE y OMR) anteriormente señalados, la máquina emite un comprobante en papel del voto que se ha emitido para que el votante pueda contrastar que su voto ha sido correctamente emitido y permitiendo además que se puedan hacer posteriores auditorías. El funcionamiento del sistema con VVPAT dependerá del diseño del propio sistema y será importante prestar atención a lo establecido en la legislación nacional con respecto al valor jurídico del comprobante en papel, cómo se realizarán las posibles auditorías, etc.

Independientemente del tipo de tecnología usada, se suele distinguir entre dos tipos de situación en la que se puede utilizar el voto electrónico:

— Voto electrónico que se lleva a cabo presencialmente, en lugares bajo la supervisión de la administración electoral.

— Voto electrónico remoto sin supervisión (generalmente voto por internet).

Por otro lado, hay que señalar que los sistemas electrónicos de votación pueden haber sido diseñado por la propia autoridad electoral (en la minoría de los casos) o bien por proveedores externos. Además, el sistema puede haber sido desarrollado usando código abierto (Open Source) o software propietario (Propietary software), en cuyo caso podría ocurrir que el código fuente del programa (Source code) no estuviera disponible para los observadores en caso

de que la administración electoral y el proveedor externo hubieran firmado un acuerdo de confidencialidad (NDAs, Non Discloure Agreements).

En los sistemas actuales cobra especial relevancia la gestión de la cadena de custodia digital de los votos y de los datos electorales, incluyendo el almacenamiento, transmisión y procesamiento de la información, aspectos que deben ser considerados en la evaluación del sistema.

Ventajas y riesgos del voto electrónico

Las autoridades electorales vienen introduciendo el voto electrónico por las ventajas que este ofrece en la gestión del proceso electoral, destacando principalmente un escrutinio más rápido y la eliminación del error humano, además de que podría aumentar la participación de votantes, especialmente para los votantes expatriados mediante el voto por internet.

Por otra parte, las organizaciones internacionales y el sector académico destacan que el uso del voto electrónico podría acarrear una serie de riesgos a los que se debe prestar atención, en especial una potencial reducción en la trasparencia del proceso de votación y recuento, además un mayor riesgo de violación del secreto del voto. Todo ello puede tener un impacto negativo sobre la confianza en el proceso y por ello recomiendan llevar a cabo una introducción del e-voto que sea gradual y con plena apertura y trasparencia, incluyendo un debate público previo, campañas de información ciudadana, tests, etc.

La Unión Europea considera que el voto electrónico es más apropiado en países con altos niveles de confianza en la administración electoral y en la integridad del proceso electoral, puesto que elimina protecciones a la transparencia que incluidas en el voto el papel, y con respecto a la protección del secreto de voto, además de ser susceptibles a ataques informáticos (especialmente en el caso del voto remoto). Además, la credibilidad del uso del voto electrónico será mayor cuando el proceso de toma de decisión para la adopción de la tecnología electoral haya sido integrador y transparente, así como los procesos de selección, certificación y verificación de los equipos informáticos.

50. Tabla: Ventajas y riesgos del voto electrónico

Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
> Escrutinio más rápido y sin error humano. > Mayor accesibilidad: ciegos, minorías. > Aumento potencial de la participación y facilidad de voto para los votantes ausentes (especialmente en el voto remoto por internet). > Gestión eficaz de fórmulas electorales complejas. > Presentación mejorada de papeletas electorales complejas. > Prevención del fraude en los colegios electorales.	> Menor trasparencia. > Dificultades en la compresión del sistema por los no expertos. > Violación del secreto de voto. > Ataques externos (hackers). > Manipulación a gran escala por parte de un pequeño grupo de personas con acceso privilegiado al sistema. > Menor control del proceso por parte de la Administración Electoral (dependencia de los técnicos y de los proveedores). > Posibilidades de recuento limitadas (especialmente sin VVPAT).

Fuente: elaboración propia

A estos riesgos se añaden en el contexto actual aquellos derivados de la ciberseguridad, incluyendo accesos no autorizados, ataques a infraestructuras críticas, manipulación de datos o interrupciones del servicio, que pueden afectar tanto al funcionamiento del sistema como a la percepción pública del proceso electoral.

Se consideran buenas prácticas en la implementación uso del voto electrónico las siguientes:

— Proceso de debate público previo a la introducción del voto electrónico y campañas de información ciudadana.

— Proceso integrador y transparente para la toma de decisión para la adopción de la tecnología electoral.

— Proceso transparente de licitación para la contratación de los equipos electrónicos y servicios asociados.

— Introducción gradual del voto electrónico, preferente con ensayos previos no vinculantes.

— Garantías de hardware y software contra manipulación y piratería.

— Mecanismos transparentes de verificación y auditorías.

— Adecuada formación del personal de la administración electoral, así como de la ciudadanía.

— Facilidad de uso de los equipos de votación.

— Utilización de comprobantes en papel (VVPAT).

— Implementación de medidas específicas de ciberseguridad, incluyendo auditorías independientes, pruebas de penetración y planes de respuesta ante incidentes.

Como se ha mencionado, la implementación del voto electrónico tiene un efecto directo en la observación del proceso electoral, puesto que en la mayoría de los casos el voto pasa a ser realizado a través de una máquina en lugar de con papeletas y urnas (generalmente transparentes). Tal y como indican unánimemente tanto las organizaciones internacionales como el sector académico, el voto electrónico supone un cambio fundamental en la propia esencia de la observación, ya que, a diferencia del voto tradicional en papel, el voto electrónico incluye elementos (operaciones informáticas) que no son directamente observables.

En este sentido la OSCE señala que en el voto electrónico hay elementos que no pueden ser observados físicamente y, además, los componentes tecnológicos del sistema no son conocidos ni fácilmente entendibles por el observador promedio. Por su parte, la Unión Europea considera que el voto electrónico puede estar menos sujeto a escrutinio ya que la observación de dichos sistemas requiere de conocimientos especializados.

De cara a suplir una posible falta de supervisión sobre el proceso de votación y recuento en el voto electrónico (por parte de la autoridad electoral, los partidos políticos, los observadores y los ciudadanos) normalmente se implementan unas medidas de seguridad adicionales tales como la certificación y auditorías del sistema. Además, los potenciales problemas de falta de trasparencia y control se pueden minimizar cuando se utilizan las máquinas de e-voto que incluyen el anteriormente mencionado «comprobante» en papel, permitiendo auditorías del sistema y recuentos en papel.

2. El registro electrónico de votantes

Las nuevas tecnologías se utilizan cada vez más para la creación y actualización de registros de votantes, cuyos datos se suelen mantener en una base de datos centralizada.

En los últimos años, se ha generalizado el uso de sistemas centralizados en tiempo real y el acceso remoto a los datos del censo, lo que incrementa la eficiencia, pero también plantea nuevos desafíos en términos de protección de datos personales, ciberseguridad y confianza pública.

Este tipo de registro de votantes puede contribuir a la transparencia, además de permitir a los electores comprobar que sus datos están correctamente registrados, en algunos casos de forma remota a través de internet. Sin embargo, hay que prestar atención al potencial mal uso que se pueda hacer de este tipo de bases de datos digitales, como señaló por ejemplo la MOEUE Venezuela 2021 en relación con el sistema Patria[98]. Por otro lado, es importante que estos sistemas estén diseñados de forma que su complejidad no reduzca la

[98] *La plataforma Patria, que cuenta con más de 21 millones de usuarios en Venezuela, recoge datos personales básicos como la dirección y la fecha de nacimiento, pero también información sensible como la pertenencia a un partido político, la participación en iniciativas del PSUV y la actividad en las redes sociales. No está claro qué institución estatal es responsable de la gestión de sus datos, ni cómo y con qué fines se utiliza y almacena esta cantidad masiva de datos. Otro asunto preocupante es que las inscripciones a la plataforma son gestionadas por militantes del movimiento Somos Venezuela, una plataforma política cercana al PSUV. No hay transparencia sobre cómo se asignan los bonos y beneficios a través de la plataforma, a qué beneficiarios y según qué criterios. La práctica de escanear el Carnet de la Patria el día de las elecciones podría hacer creer a algunos votantes que el secreto de su voto no está totalmente garantizado.»* Misión de Observación Electoral VENEZUELA 2021. Informe final

trasparencia, mientras que al mismo tiempo mantiene la seguridad. Finalmente, este tipo de tecnología requiere que tanto el personal de la administración electoral como los votantes tengan los conocimientos necesarios para usarlo.

Estos registros electrónicos de votantes pueden imprimirse para que cada mesa electoral tenga la lista, o bien podría ser que el personal de la autoridad electoral consulte la lista de votantes en un ordenador o una tablet, en cuyo caso es importante que existan planes de contingencia por cualquier problema que pudiera surgir (cortes de electricidad, fallo de los equipos, etc.).

Especialmente significativo es el caso del registro biométrico de votantes, el cual utiliza una o varias de las características del elector (imagen facial, huella dactilar, escaneo de retina, etc.), una información que se utilizará en la mesa electoral para identificar al votante antes de que pueda ejercer el sufragio. El registro biométrico de votantes puede ser especialmente útil en países en vías de desarrollo en los cuales la ciudadanía carece de documentos de identidad fiables, y la tecnología biométrica servirá para prevenir diversos problemas (registros múltiples, suplantación de personalidad, voto múltiple, etc.); sin embargo se debe prestar atención a algunos de los desafíos que presenta, principalmente el suministro de energía y la disponibilidad de las redes de telecomunicaciones, además de los problemas relacionados con la sostenibilidad del sistema y la dependencia de los donantes internacionales.

Se consideran buenas prácticas:

— La existencia de un registro centralizado y único de votantes, al cual los partidos políticos puedan tener acceso.

— El uso de tecnología debe ser apropiada, sostenible y transparente.

— Los planes de contingencia para evitar retraso en la jornada electoral en caso de que hubiera algún fallo.

— Adecuada formación del personal electoral y educación electoral para los votantes.

— Testaje con antelación de los sistemas de identificación de votantes.

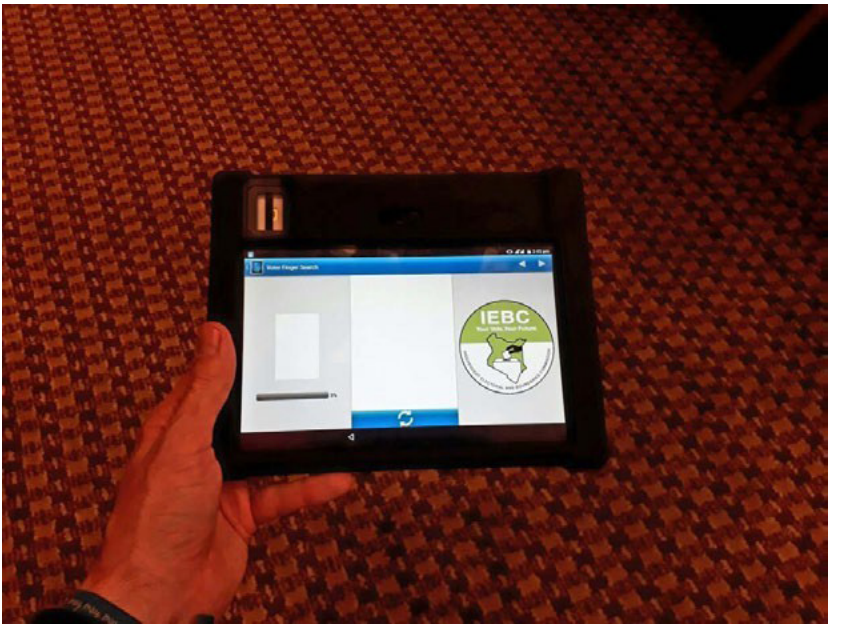


Foto 51. KIEMS (Kenya Integrated Elections Management System), tablet multifuncional diseñada tanto para la identificación biométrica de votantes como para la transmisión electrónica de resultados
Fuente: imagen cedida

3. La transmisión y tabulación electrónicas de resultados electorales

Una vez finalizado el escrutinio (o recuento de votos) y habiendo sido los datos registrados en los documentos electorales (conocidos habitualmente como actas o protocolos de resultados), los resultados de la votación se transmiten desde las mesas electorales a la instancia superior de la administración electoral para llevar a cabo la tabulación. Es también posible que se transmitan desde la mesa electoral directamente a la autoridad electoral nacional al menos los resultados preliminares.

Los procesos de transmisión y tabulación a veces se producen de manera simultánea, ya que el propio sistema que transmite los resultados electorales

lleva a cabo la agregación de resultados, los cuales simplemente son revisados por la instancia superior de la autoridad electoral.

En este contexto, resulta fundamental evaluar la seguridad, integridad y resiliencia de estos sistemas, incluyendo su capacidad para operar en condiciones adversas, así como la existencia de mecanismos de verificación independientes.

El objetivo de una MOE es observar si los resultados reportados por las mesas electorales se han tabulado correctamente, y para ello se comprueba la integridad del sistema de trasmisión y tabulación de resultados, así como su transparencia y posibilidades de verificación por parte de los representantes de los partidos políticos, así como de observadores nacionales e internacionales.

Normalmente se encarga a los observadores que acompañen los resultados oficiales, y el resto del material electoral, cuando son transportados desde la mesa electoral al centro de tabulación y una vez allá se observa que los resultados de la mesa electoral se introducen correctamente.

La tabulación de resultados debería ser verificable y trasparente a todos los niveles de la administración electoral, para lo cual, en aras de la transparencia y para fomentar la confianza ciudadana, los resultados de cada nivel de tabulación deberían estar disponibles públicamente inmediatamente, en cada nivel del proceso. También se considera una buena práctica el ofrecer los resultados detallados en internet para cada mesa electoral, permitiendo a los contendientes y a los observadores verificar que los resultados incluidos en los protocolos de las mesas electorales han sido reportados correctamente.

Es destacable el caso de las elecciones presidenciales de Kenia en 2017, en las cuales, a pesar de la declaración preliminar de la MOEUE, relativamente positiva, el Tribunal Supremo anuló los resultados electorales en base a una serie de *«irregularidades e ilegalidades»*, relacionadas principalmente con el sistema de transmisión de resultados, que hacían que las elecciones no hubieran cumplido con los requisitos constitucionales. El Tribunal Supremo indicó que el sistema utilizado por la administración electoral (la *Independent Electoral and Boundaries Commission*) era complejo y los procesos muy difíciles de observar, incluso para expertos en seguridad informática, lo cual se agravó con los desafíos a la transparencia y la credibilidad que supusieron los defectos del software y la falta de conexión a nivel nacional, así como las

vulnerabilidades ante posibles ciberataques. El Tribunal concluyó diciendo que en este tipo de escenarios es importante asegurar que todos los interesados tengan acceso suficiente a la información y con suficiente tiempo, de cara a que puedan verificar la corrección de los resultados electorales.

Casos como este han contribuido a reforzar el consenso internacional sobre la importancia de la transparencia, la auditabilidad y la trazabilidad en los sistemas de transmisión de resultados, así como sobre la necesidad de garantizar el acceso oportuno a la información por parte de todos los actores implicados.



Foto 52. Sistema de tabulación regional de resultados electorales en el Líbano
Fuente: imagen cedida

4. Inteligencia artificial y tecnología electoral

Entre las aplicaciones más recientes de la inteligencia artificial en el ámbito electoral destacan los sistemas de apoyo a la gestión administrativa y operativa de los procesos electorales.

La incorporación de inteligencia artificial en los procesos electorales no se limita únicamente a sistemas experimentales o proyectos piloto, sino que comienza a integrarse progresivamente en distintas fases del ciclo electoral, incluyendo el registro de votantes, la gestión logística, la transmisión y análisis de resultados, la detección de incidencias y la interacción con los ciudadanos.

Así, la IA puede utilizarse, entre otros fines, para:

— Analizar automáticamente documentación electoral, incluyendo actas y formularios. En algunos casos, estas herramientas pueden utilizar tecnologías de reconocimiento óptico de caracteres (OCR), visión artificial o modelos de inteligencia artificial para procesar automáticamente actas electorales, detectar inconsistencias, comparar resultados o facilitar procesos preliminares de tabulación y verificación.

— Detectar inconsistencias o incidencias en los resultados o en la transmisión de datos.

— Gestionar y clasificar incidencias reportadas durante la jornada electoral.

— Apoyar la logística y distribución de materiales electorales.

— Automatizar procesos administrativos internos de la autoridad electoral.

— Proporcionar asistencia e información a los ciudadanos mediante asistentes virtuales o chatbots.

En algunos países, las autoridades electorales han comenzado a utilizar sistemas basados en inteligencia artificial para facilitar la interacción con los ciudadanos y mejorar la eficiencia operativa. Un ejemplo reciente es el proyecto ElectIA en Perú, orientado al uso de inteligencia artificial como herramienta de apoyo a distintas áreas de la administración electoral.

Asimismo, algunas administraciones electorales han comenzado a experimentar con herramientas de inteligencia artificial generativa y asistentes virtuales avanzados para responder consultas ciudadanas, facilitar información sobre procedimientos electorales o asistir en tareas de comunicación institucional.

El uso de este tipo de herramientas puede mejorar la accesibilidad y rapidez en la atención al ciudadano, aunque también plantea desafíos relacionados con la fiabilidad de la información proporcionada, la supervisión humana y la transparencia sobre el funcionamiento de los sistemas utilizados.

Desde la perspectiva de la observación electoral, el análisis del uso de inteligencia artificial será muy específico para cada misión, dependiendo del grado de introducción de esta tecnología y el uso que le de la autoridad electoral. Además, deberá centrarse no únicamente en la tecnología utilizada, sino también en su impacto sobre la transparencia, la integridad y la verificabilidad del proceso electoral.

Los observadores podrán prestar atención, entre otros aspectos, a:

— Qué funciones desempeñan los sistemas de inteligencia artificial dentro del proceso electoral.

— Qué grado de intervención o supervisión humana existe.

— Si los actores electorales comprenden adecuadamente el funcionamiento general de estos sistemas.

— Si existen mecanismos de auditoría, validación y corrección de errores.

— Si el uso de estas herramientas afecta a la confianza pública en el proceso electoral.

— Si existen procedimientos claros para validar o corregir errores generados por sistemas automatizados.

— Si el uso de herramientas de inteligencia artificial modifica de manera significativa procedimientos tradicionalmente verificables por actores electorales y observadores.

Especial atención deberá prestarse a aquellos casos en los que sistemas automatizados puedan influir, directa o indirectamente, en procesos sensibles relacionados con la validación, clasificación o análisis de información electoral.



Foto 53. Sistema de IA para atención al ciudadano (ElectIA) utilizado en las elecciones de Perú de 2026
Fuente: imagen cedida

Observación de la tecnología electoral

Una MOE no está en condiciones de llevar a cabo una verificación completa de todos los aspectos técnicos de la tecnología utilizada en un proceso electoral, pero sí podrá observar aspectos del proceso, tales como el grado de confianza del público y las partes interesadas, la certificación, testaje y auditorias de los sistemas, las medidas de seguridad y medidas de contingencia, la educación electoral, etc. Una de las principales cuestiones que deberá de-

terminar el Equipo Central es si los sistemas permiten una observación eficaz y creíble.

Asimismo, en el contexto actual, se prestará especial atención a la existencia de auditorías técnicas independientes, pruebas del sistema previas a la jornada electoral y mecanismos de verificación que permitan evaluar la integridad del sistema, especialmente en entornos altamente digitalizados.

Al observar unas elecciones con voto electrónico, se usan los mismos estándares internacionales que en las elecciones con papeletas tradicionales (todos los electores que reúnan las condiciones deben tener derecho a votar, el secreto del voto debe estar garantizado, los resultados deben reflejar con precisión la intención del votante, etc.) y la observación se lleva a cabo de acuerdo con las metodologías ya consolidadas.

Además, como complemento la OEA desarrolló en 2010 un documento específico con metodología para la observación del uso de la tecnología y OSCE/ODIHR hizo lo propio en el año 2013 con un manual para la observación de las nuevas tecnologías de votación y en 2024 un manual para la observación de las TIC. Por su parte, la Unión Europea, si bien de momento no ha desarrollado este tipo de metodología, sí incluye desde la cuarta edición del «Manual de Observación Electoral de la Unión Europea» un epígrafe dedicado a la tecnología electoral. Estos documentos describen una metodología más específica a usar en estas misiones y a ellos deberán referirse los observadores de corta y larga duración como complemento a la metodología general.

Cada vez con más frecuencia es normal encontrar en las Misiones de la Unión Europea y de la OEA un especialista en nuevas tecnologías. En misiones de OSCE/ODIHR también se despliega un especialista en nuevas tecnologías o en voto electrónico, pero con menor frecuencia.

Si bien muchos de los aspectos relativos a las nuevas tecnologías, y especialmente el voto electrónico, son implementados a nivel central, en la capital del país, los observadores de larga duración desplegados en regiones del país deberán llevar a cabo una observación y análisis de algunos de los asuntos antes mencionados, de cara a evaluar la implementación y funcionamiento del sistema a nivel local.

La observación del voto electrónico el día de las elecciones será sólo una de las tareas que llevarán a cabo los observadores; sus tareas concretas variarán dependiendo de la tecnología que se use, el grado de extensión, etc. Entre las tareas de los OLP, y los OCP, podemos mencionar la observación y análisis de:

— Los preparativos técnicos y logísticos a nivel regional/local para la implementación del sistema de e-voto.

— La preparación del personal electoral a nivel local, incluyendo sus conocimientos sobre el funcionamiento del sistema y en qué grado están preparados en caso de fallos del sistema.

— El grado de aceptación del sistema de voto electrónico por parte de la sociedad civil y los partidos políticos.

— El papel de los técnicos en los preparativos y qué nivel de supervisión sobre ellos tiene el personal electoral.

— Las sesiones de formación para los funcionarios electorales.

— Las campañas de información y educación de votantes.

— La credibilidad del sistema y la implementación de los sistemas de auditoría.

— El proceso de distribución de las máquinas (quién y cómo lleva a cabo dicho proceso) a los colegios electorales, las medidas de seguridad durante el almacenamiento de las máquinas antes de la jornada electoral, quién tiene acceso a ellas, si se llevarán a cabo actualizaciones de software en las máquinas (por ej. La información en las papeletas electrónicas, actualizaciones de software, etc.) y cómo se verifica la autenticidad del software.

— Las pruebas a nivel local de las máquinas previas a la jornada electoral, y quién tiene acceso a dichas pruebas.

— Los tests en los que participe el público antes de la jornada electoral.

— El grado de acceso de los partidos y los observadores domésticos al sistema de voto y la documentación relevante, y si han tenido la posibilidad de testar el sistema.

— La percepción por parte de los partidos políticos y la sociedad civil del voto electrónico y sus planes para observar este durante la jornada electoral.



Foto 53. Elecciones presidenciales Guatemala 2023
Fuente: Imagen cedida

XXVI. SEGURIDAD EN MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Víctor Pérez Sañudo
Experto en seguridad internacional

Cualquier actividad laboral en España conlleva riesgos de una u otra índole, riesgos derivados tanto del ser humano (Ej. Criminalidad) como de la naturaleza (Ej. Huracanes); pero si esta actividad laboral es desarrollada en países cuya cultura y costumbres nos son desconocidas, con condiciones

higiénicas e infraestructuras diferentes a las nuestras, con una situación de inestabilidad política, con índices de criminalidad superiores en muchos casos y además le unimos riesgos derivados de la naturaleza que son inexistentes en nuestro país, estaremos definiendo gran parte de los países anfitriones de misiones de observación electoral.

Con el fin de minimizar las amenazas, derivadas de los diferentes riesgos existentes en una misión de observación electoral y para minimizar igualmente el impacto de estas amenazas, en caso de materializarse, se invierte gran cantidad de recursos en seguridad por parte de los organismos internacionales a cargo de las misiones de observación electoral, así como por parte de las autoridades nacionales que aportan sus observadores nacionales con el compromiso de apoyar la construcción democrática y de los derechos humanos en todo el mundo.

Es intención de estas páginas despertar la conciencia de los observadores acerca de la importancia que tiene una adecuada preparación de la seguridad propia del observador, previo a la misión y durante la misma, manteniendo siempre unos niveles mínimos de alerta. Difícilmente puede resumirse en una página lo que de por si ocupa libros, no obstante, esta sección pretende citar aquellos conceptos básicos de seguridad que están al alcance del observador y con los que están relacionados la mayoría de incidentes que afectan a una misión de observación electoral.

Los principios de seguridad que se presentan a continuación son válidos para cualquier tipo de misión de observación electoral y son enumerados de modo cronológico a fin de facilitar la asimilación de los mismos.

FASE 1: Fase previa al despliegue

Una vez que el observador electoral tiene conocimiento de su selección para participar en una misión de observación electoral, debe comenzar los preparativos de la misma, incluidos los relativos a su propia seguridad.

El observador probablemente no haya estado nunca en el país donde tiene lugar la misión, o si ha estado la situación de seguridad puede haber cambiado significativamente, es por ello que una adecuada preparación resulta de vital importancia. Estos son algunos de los aspectos más relevantes a tener en cuenta previo al despliegue en misión:

- **Disponibilidad de medicamentos.** De tener que consumir algún tipo de medicamento específico o tener alguna dolencia crónica, es importante prever un aprovisionamiento adecuado para la duración de la misión, incluyendo unidades adicionales como medida de contingencia.

- **Situación general en el país donde tiene lugar la misión.** No es improbable que las misiones tengan lugar en países en conflicto con problemas de guerra civil, existencia de guerrillas, grupos terroristas activos u otros; que haya riesgos derivados de causas naturales como pueden ser lluvias monzónicas o estación de huracanes; que haya riesgos para la salud derivados de la presencia de mosquitos, como pueden ser la malaria y el dengue, o brotes puntuales de enfermedades, como puede ser el cólera. Por todo ello es recomendable una adecuada documentación previa al despliegue y tener el mayor conocimiento posible de lo que el observador se va a encontrar.

- **Conocimiento de la cultura propia del lugar de despliegue de la Misión.** En ocasiones el desconocimiento cultural lleva a los observadores a situaciones rocambolescas, que pueden degenerar en riesgos para su integridad física, pero que sin embargo para nuestra cultura pueden resultar totalmente incomprensibles. Es por ello que un mínimo conocimiento de las culturas y costumbres locales, previo al despliegue, ha de ser realizado por los observadores.

Para una adecuada preparación de esta fase, es recomendable que el observador lea los consejos de viaje que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación publica en su página web[99], así como aquellos de las legaciones diplomáticas que pueden tener mayor presencia en el país de destino.

FASE 2: Llegada al país anfitrión y estancia previa al despliegue

La llegada al país anfitrión y en especial los primeros días en la capital, previo al despliegue al distrito o región asignado, tienen siempre cierta peligrosidad derivada de diversos aspectos. La distracción del observador al encontrarse con

[99] http://www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/RecomendacionesDeViaje/Paginas/recomendacionesold.aspx

nuevos o antiguos compañeros, la diversidad de nuevas sensaciones y la ansiedad por comenzar a realizar la labor encomendada, hacen que los observadores bajen su nivel de alerta. Todo esto unido con la peligrosidad común derivada de las grandes urbes, en cualquier continente del mundo, suponen un incremento en la probabilidad de que los observadores sean víctimas de algún tipo de incidente, de mayor o menor relevancia. Durante estos primeros días, el observador deberá incrementar la cautela, especialmente absteniéndose de visitar aquellos lugares o zonas de la ciudad que le sean explícitamente vetados o puedan ser considerados como no recomendables. Es práctica habitual actual, en determinadas misiones de observación electoral, facilitar una formación previa al despliegue la cual incluye aspectos relativos a la seguridad, a fin de reducir la probabilidad de que este tipo de incidentes ocurran.

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta es extremar la pre-caución en el lugar de residencia asignado, evitando dejar objetos de valor visibles en la habitación del observador, llevando el pasaporte y otros objetos de valor con el observador, cerrando adecuadamente puertas y ventanas al abandonar el lugar de residencia, así como las cortinas de la estancia, si pudiese haber fácil acceso visual al interior de la misma. Esto no quiere decir que el observador deba de portar objetos como joyería o relojes valiosos en todo momento, ya que la ostentación de determinados bienes puede resultar peli-grosa en sí misma. Una recomendación es que el observador lleve a la misión dos documentos de identificación oficiales (ej.: DNI y pasaporte), portando al menos el documento de viaje consigo y dejando el documento de identidad en un lugar seguro. De esta manera, en caso de robo o extravío, se minimiza la probabilidad de carecer de documento alguno acreditativo de identidad, lo cual puede acarrear grandes complicaciones en determinados países.

Los días previos al despliegue de observadores en sus diferentes demarcaciones, son de gran importancia para gestiones finales como la obtención de dinero local en efectivo, medicamentos u otros productos farmacéuticos. Acciones habituales para el observador, como la extracción de dinero de un cajero automático, pueden resultar inviables o peligrosas una vez en el destino final.

FASE 3: Despliegue de los observadores a su área de responsabilidad

El despliegue de los observadores es una operación de gran complejidad, dado que, en función del tamaño de la misión, puede implicar decenas de ob-

servadores y vehículos con múltiples destinos diferentes. Todo esto conlleva una gran planificación logística y por supuesto de seguridad.

El observador deberá ser consciente de aspectos tales como su hidratación, dado que no es infrecuente que este despliegue se realice por carreteras en no óptimo estado, apartadas de núcleos urbanos, recorriendo grandes distancias y en ocasiones con temperaturas extremas.

A su vez el observador es responsable de seguir fielmente las instrucciones facilitadas tanto por el Experto en Seguridad y Logística / Operaciones, así como por el Equipo Dirigente de la misión. El tomar rutas alternativas o las variaciones no comunicadas en el plan de despliegue recibido, puede acarrear consecuencias negativas tanto para los observadores como para la misión.

La comunicación es de gran importancia durante el despliegue, debiendo el observador respetar aquellas comunicaciones periódicas establecidas y utilizar los medios de comunicación recibidos, adicionalmente siempre que lo estime oportuno, especialmente en caso de duda o incertidumbre. Los observadores pueden ser dotados en las misiones con diversos medios de comunicación, en función del área de responsabilidad asignado, a fin de garantizar la posibilidad permanente de comunicación. El medio básico de comunicación es el teléfono móvil, no obstante, es habitual proveer al equipo de observadores con medios adicionales como teléfonos satélite o radios VHF

FASE 4: Operaciones diarias

Una vez desplegados en la respectiva área de operaciones, los observadores comienzan inmediatamente las tareas propias de observación asignadas. Estas tareas incluyen la participación en eventos políticos como mítines y reuniones de diversa índole en localizaciones múltiples, el entrevistarse con representantes locales de diversos partidos políticos, etc.

Estas operaciones diarias del observador implican gran cantidad de desplazamientos, en muchas ocasiones en vías seriamente dañadas y acudiendo a lugares donde se congregan gran cantidad de personas. Los incidentes con el vehículo, de mayor o menor relevancia, no son infrecuentes y es por ello que el observador ha de poner gran atención a aspectos como el adecuado repostaje diario del vehículo y estado de mantenimiento del mismo, facilitado al conductor instrucciones claras relativas a aspectos como su modo de con-

ducción y lugar de estacionamiento del vehículo durante la ausencia de los observadores.

Las comunicaciones son cruciales durante la labor diaria de los observadores, es por ello que se habrá de asegurar que los medios de comunicación recibidos estén en perfecto estado de uso, con las baterías plenamente cargadas y sean portados por los observadores en todo momento; tanto los medios propios del observador como los asignados al equipo de observadores.

Los observadores pueden ser requeridos, durante sus operaciones diarias, de realizar un número indeterminado de comunicaciones con el Centro de Operaciones de la misión (o similar) que se establezca. Estas comunicaciones están encaminadas a tener una mejor trazabilidad del equipo de observadores, en caso de que ocurra un incidente de seguridad o una situación hostil que pueda afectarles y a su vez para en caso de desaparición poder establecer un perímetro de búsqueda y rescate. Es de gran importancia el respetar las instrucciones recibidas por el Experto de Seguridad, relativas a los tiempos y los tipos de comunicaciones a realizar.

Un error común, que suele acarrear problemas y en ocasiones degenerar en incidentes, es atribuir al equipo de apoyo local (conductor e intérprete) funciones que no les corresponden. El personal local está para ayudar a los observadores en su misión, pero la toma de decisiones corresponde a los observadores en función de las instrucciones recibidas del Equipo Dirigente de la misión y de los Expertos de Seguridad y Logística. A su vez, es responsabilidad de los observadores dar al personal de apoyo aquellas instrucciones, sobre su labor diaria, que estén encaminadas a incrementar la seguridad del equipo de observación. Instrucciones sobre el pleno repostaje del vehículo y lugares de estacionamiento del mismo, entre otros, pueden contribuir a garantizar una misión de observación sin incidentes.

FASE 5: Día de elecciones

El día de las elecciones es una fecha clave en cualquier misión de observación electoral. Es un día largo, estresante y especialmente agotador, tanto para los observadores como para su personal de apoyo. De cara a afrontar este día con unas mínimas garantías de seguridad para los observadores y su equipo, es importante tener en cuenta algunos aspectos básicos que han de ser preparados en la víspera.

A continuación, podrá encontrar el observador algunos de los principales aspectos a tener en cuenta el día previo a las elecciones:

- Carga de todo el equipamiento electrónico recibido, aun no habiendo sido usado, especialmente de los equipos de comunicaciones. Esta norma ha de ser seguida por los observadores y a su vez transmitida al personal local que les sirva de apoyo.

- Recarga de tarjetas SIM prepago y adquisición de tarjetas de recarga adicionales.

- Preparación de todo el material de visibilidad disponible (camisetas, gorras, etc.) a fin de garantizar su reconocimiento como miembros de la misión de observación electoral.

- Instruir al conductor para que los diferentes depósitos del vehículo sean íntegramente llenados (combustible, líquido refrigerante, gas, etc.).

- Planificar las rutas y áreas a cubrir, estableciendo una estimación de tiempos en los desplazamientos.

- Adquirir algunas frutas, comida y bebida.

- Asegurar la disposición de dinero en efectivo, suficiente para cubrir alguna contingencia menor que pudiese surgir.

- Portar la documentación identificativa, tanto personal como de la misión.

FASE 6: Fin de misión

Tras el día de elecciones puede haber un deterioro de la situación de seguridad del país donde se desarrolla la misión de observación electoral, o bien de determinadas zonas del país. A su vez no es infrecuente que el Gobierno respectivo tome medidas de tipo preventivo, como puede ser el establecimiento de toques de queda o controles de tipo «check-point».

Los observadores habrán de respetar en todo momento las instrucciones que les son dadas desde el Equipo Dirigente de la misión, así como por parte del personal de la agencia implementadora.

El retorno de los observadores a la capital puede ser realizado de diferentes maneras, bien de un modo descentralizado en que los equipos de observadores vuelven cada uno por su cuenta o de una manera centralizada, donde se establecen puntos de encuentro para el regreso en convoy de los diferentes equipos. La decisión será tomada por el Equipo Dirigente de la misión en base a razones logísticas o/y de seguridad. Los observadores deben seguir las instrucciones facilitadas, especialmente relativas a las rutas por las que se ha de circular, absteniéndose de cambios no programados en el plan de repliegue facilitado.

Una vez finalizada la misión, la permanencia en el país de despliegue no implica el disfrute de privilegios que pudiesen ser atribuidos durante las funciones de observación. Los observadores deberán respetar en todo momento las normas y leyes locales, siendo conocedores de que la permanencia de parte del Equipo Dirigente en la misión no significa que puedan, ni deban, prestar auxilio en caso de que los observadores tengan problemas una vez finalizada su misión. Actuaciones improcedentes de un observador, especialmente una vez finalizada su misión, pueden acarrear dramáticas consecuencias.

ANEXOS

Anexo 1. Bibliografía general

Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro: Ocho ejercicios sobre la reflexión política* (A. Poljak, Trad.). Alianza Editorial.

Carter Center. (2007). *Developing a methodology for observing electronic voting.* https://aceproject.org/ero-en/topics/elections-and-technology/E-voting%20methodology%20report%20The%20Carter%20Center.pdf/at_download/file

Carter Center. (2012). *Handbook on observing electronic voting. (2nd ed.).* https://aceproject.org/ero-en/misc/the-carter-center-handbook-on-observing-electronic/at_download/file

Carter Center. (2023). *Election obligations and standards – A Carter Center assessment manual* (2nd ed.). https://www.cartercenter.org/publication/election-obligations-and-standards-handbook/

Carter Center. (s.f.). *Election obligations and standards database (EOS).* https://eos.cartercenter.org/

Carter Center. (2017). *Kenya 2017 general and presidential elections final report.*

Casey, L., & Reynolds, A. (2015). *Standing out: Transgender and gender variant candidates and elected officials around the world.* LGBT Representation and Rights Initiative, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. https://lgbtqrightsrep.wordpress.com/

Castells, M. (1996). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Alianza Editorial.

Comisión de Venecia. (2018). 925/2018 - *Study - Joint report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Ac-*

tion against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on digital technologies and elections.

Comisión de Venecia. (2019). 974/2019 - *Study - Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes.*

Comisión de Venecia. (2024). *1171/2024 - Interpretative declaration to the Code of good practice in electoral matters on digital technologies and artificial intelligence.*

Comisión Europea. (2008). *Manual de observación electoral de la Unión Europea* (2.ª ed.). NEEDS.

Comisión Europea. (2010). *Compendio de normas internacionales para las elecciones* (3.ª ed.). NEEDS.

Comisión Europea. (2025). *Manual de observación electoral de la Unión Europea* (4.ª ed.). https://www.eeas.europa.eu/eeas/handbook-eu-election-observation--4th-edition_en

Consejo de Europa. (2004). *Recommendation on legal, operational and technical standards for e-voting.*

Consejo de Europa. (2016). *Using international election standards - Council of Europe handbook for civil society organisations.*

Consejo de Europa.(s.f.). *Convenios.* https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list

Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales. (s.f.). PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-06/undp-building-inclusive-democracies-es_1.pdf

Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers. (2005). https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2005-036-e

European Parliamentary Research Service. (2018). *Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?*

European Union. (2016). *Compendium of international standards for elections* (4th ed.). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/compendium-en-n-pdf_0.pdf

European Union. (s.f.). *Election Observation and Democracy Support (EODS)*. https://election-observation.europa.eu/index_en

European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). (2023). *Securing AI systems in democratic processes.*

IDEA Internacional. (2011). *Introducing electronic voting, essential considerations.*

IDEA Internacional. (2014). *International obligations for elections - Guidelines for legal frameworks.* https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf

IDEA Internacional. (2018). *Gender-targeted public funding for political parties. A comparative analysis.* https://www.idea.int/publications/catalogue/gender-targeted-public-funding

IFES. (2017). *Elections in Kenya 2017 rerun presidential elections frequently asked questions.*

IFES/NDI. (2014). *Implementing and overseeing electronic voting and counting technologies.*

ILGA World. (2024). *Laws on us: A global overview of legal progress and backtracking on sexual orientation, gender identity, gender expression, and sex characteristics* (L. R. Mendos & D. R. Rohaizad, Eds., 1st ed.). https://ilga.org/laws-on-us-report/

Lange, Y. (1999). *Media and elections handbook.* Council of Europe Publishing.

López Pintor, R. (2010). *El fraude electoral en las democracias emergentes: Conceptos básicos para una evaluación.* IFES.

Naciones Unidas. (2024, 15 de julio). *Informe del Experto Independiente sobre protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género* (A/79/151). https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a79151-electoral-participation-and-protection-against-violence-and

Naciones Unidas. (s.f.). I*nforme sobre participación electoral y protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.* https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a79151-electoral-participation-and-protection-against-violence-and

Neuendorf, K. A. (2002). *The content analysis guidebook.* Sage Publications.

Norris, R., & Merloe, P. (2002). *Media monitoring to promote democratic elections: An NDI handbook for citizen organizations.* National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

Observatorio Latinoamericano y del Caribe de Derechos Políticos y Electorales de las Personas Trans. (2022). *Medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans en los países de América Latina y el Caribe.* https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/08/medidas_para_garantizar_el_derecho_al_voto_trans.pdf

OEA. (2010). *Observación del uso de tecnología electoral: Un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA.*

OEA. (2025). *Observando la participación política de las mujeres: Un manual para las Misiones de Observación Electoral de OEA* https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1217&lang=2

OEA, IFES, & IDEA. (2011). *Electoral results transmission: Technology use, security mechanisms, and training of those responsible.*

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OHCHR). (s.f.). *Indicadores.* https://indicators.ohchr.org/

Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR). (2002). *International standards and commitments on the right to democratic elections: A practical guide to democratic elections (OSCE/ODIHR Draft Paper).* https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/9/3/16859.pdf

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). (2007). *Election observation handbook* (5th ed.). OSCE/ODIHR.

OSCE/ODIHR. (2013). *Handbook for the observation of new voting technologies.*

OSCE/ODIHR. (2023). *Handbook on observing and promoting women's electoral participation.* https://odihr.osce.org/odihr/elections/women-participation

OSCE/ODIHR. (2024). *Handbook for the observation of information and communication technologies (ICT) in elections.*

OSCE/ODIHR. (s.f.). *Manual para la observación y promoción de la participación electoral de las mujeres.* https://resources.osce.org/odihr/elections/women-participation

Outright International. (2025). *Queering democracy: The global elections in 2024 and how LGBTIQ people fared.* https://outrightinternational.org/our-work/human-rights-research/queering-democracy-global-elections-2024-and-how-lgbtiq-people-fared

PNUD. (2023). *Construir democracias inclusivas: Guía para fortalecer la participación de las personas LGTBI+ en los procesos políticos y electorales* (L. Juan Rodríguez, Ed.) https://www.undp.org/publications/building-inclusive-democracies-guide-strengthening-participation-lgbti-persons-political-and-electoral-processes

PNUD. (2024). *Journey mapping of transgender political candidates: Strengthening electoral and legislative processes.* https://www.undp.org/pakistan/publications/journey-mapping-transgender-political-candidates

PNUD y NDI. (2011). *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres.* https://www.undp.org/es/publicaciones/empoderando-las-mujeres-para-el-fortalecimiento-de-los-partidos-politicos

PNUD y ONU Mujeres. (2015). *Procesos electorales incluyentes: Guía para los órganos de gestión electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de mujeres.* https://www.undp.org/es/publicaciones/procesos-electorales-incluyentes-guia-para-los-organos-de-gestion-electoral-sobre-la-promocion-de-la-igualdad-de-genero-y-la

PNUD y ONU Mujeres. (2017). *Prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones: Una guía de programación.* https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections

PNUD y Parlamentarios para la Acción Global. (2022). *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people: A handbook for parliamentarians*. https://www.undp.org/publications/advancing-human-rights-and-inclusion-lgbti-people-handbook-parliamentarians-0

Portal de cuotas de género de las Naciones Unidas. (s.f.). https://gender-quota.org/

Red de conocimientos electorales ACE. (s.f.). *Género y elecciones.* https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/

Reynolds, A. (2013). *Out in office: LGBT legislators and LGBT rights around the world.* LGBT

Representation and Rights Initiative, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill https://lgbtqrightsrep.wordpress.com/

Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. G. (1998). *Analyzing media messages: Using quantitative content analysis in research.* Lawrence Erlbaum.

Rubio Núñez, R. (2018). *Los efectos de la posverdad en la democracia.* Revista de Derecho Político, 103, 189-226.

Rubio Núñez, R. (2025). *El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos.* Revista de Derecho Político, (122), 65-102. https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44742

Rubio Núñez, R., & Achoy Sánchez, J. M. (2026). *La desinformación como amenaza y las respuestas estatales del Reino Unido, Rumanía y Brasil.* Revista Mexicana de Derecho Electoral, 13(24), e20739. https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2026.24.20739

Rubio Núñez, R., & Vitor de Andrade Monteiro. (2023). *Preserving trust in democracy: The Brazilian Superior Electoral Court's quest to tackle disinformation in elections.* South African Journal of International Affairs.

Rubio Núñez, R., Álvarez Robles, T., & Sánchez Carrero, V. (2024). *La búsqueda de respuestas eficaces para la lucha contra la desinformación electoral.* Revista Elecciones, 23(28), 77–110.

Sánchez Muñoz, Ó. (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital: Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sunstein, C. (2017). *Republic: Divided democracy in the age of social media.* Princeton University Press.

Trujillo-Liñán, L., & Meneses-Trujillo, R. (2025). *Medios digitales y derechos humanos: Retos y oportunidades en la sociedad conectada.* European Public & Social Innovation Review, *10,* 1–13.

Vickery, C., & Shein, E. (2012). *Assessing electoral fraud in new democracies: Refining the vocabulary.* International Foundation for Electoral Systems (IFES).

Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making.* Council of Europe.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power.* PublicAffairs.

Anexo 2. Bibliografía recomendada sobre observación electoral

Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers. 2005 https://www.eeas.europa.eu/eeas/declaration-principles-international-election-observation_en

Unión Europea (UE)

Beyond Election Day: Best practices for follow-up to EU Election Observation Missions https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eom_brochure_2017.pdf

Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation - COM(2000) 191 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0191&from=EN

Compendium of International Standards for Elections, 4th edition, 2016 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/compendium-en-n-pdf_0.pdf

«Election Observation and Democracy Support (EODS)» Project https://election-observation.europa.eu

Handbook for European Union Election Observation, 4th edition, 2025 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2025/documents/Handbook_EU_EOMs_4th_2025_EN_web.pdf

FPI, EEAS and EODS websites (Election observation - Service for Foreign Policy Instruments; Useful Readings). https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/election-observation_en

List of EU EOMs https://www.eeas.europa.eu/eeas/list-eu-eom-and-eem-missions-1993-2021_en

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Election Observation Handbook, 6th edition, 2010 https://odihr.osce.org/odihr/elections/68439

Handbook for Long-Term Election Observers, 2007 https://odihr.osce.org/odihr/elections/24678

Handbook for the Observation of Election Administration, 2023 https://odihr.osce.org/odihr/elections/544240

Handbook for the Observation of Voter Registration, 2012 https://odihr.osce.org/odihr/92058

Handbook for the Observation of Information and Communication Technologies (ICT) in Elections, 2024 https://odihr.osce.org/odihr/elections/558318

Handbook for the Observation of New Voting Technologies, 2013 https://odihr.osce.org/odihr/elections/new_voting_technologies

Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments, 2021 https://odihr.osce.org/election_campaign_observation_handbook

Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015 https://odihr.osce.org/odihr/elections/135516

Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions, 2012 https://odihr.osce.org/odihr/92057

Guidelines for Observation of Election Campaigns on Social Networks, 2021 https://odihr.osce.org/Observing_elections_on_Social_Networks

Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2nd edition, 2013 https://odihr.osce.org/odihr/elections/104573

Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution, 2019 https://odihr.osce.org/odihr/elections/429566

Handbook on Observing and Promoting Women's Electoral Participation, 2023 https://odihr.osce.org/odihr/elections/women-participation

Handbook On Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes, 2014 https://odihr.osce.org/odihr/elections/124067

Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities, 2017 https://odihr.osce.org/odihr/elections/handbook-observing-people-with-disabilities

Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations, 2016 https://odihr.osce.org/odihr/elections/244941

Organización de Estados Americanos (OEA)

Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA, 2024 https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=958&lang=2

La participación política de las mujeres en Las Américas: Una mirada desde la perspectiva de las Misiones de Observación Electoral de la OEA (2017-2021) https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1220&lang=2

Los sistemas de justicia electoral en Las Américas: Una mirada desde la perspectiva de las Misiones de Observación Electoral de la OEA (2017-2021) https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1218&lang=2

Observando la participación política de las mujeres: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA, 2025 https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1217&lang=2

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Acceso a la justicia electoral en perspectiva comparada, 2019 https://www.idea.int/publications/catalogue/acceso-la-justicia-electoral-en-perspectiva-comparada?lang=es

Analysing Enablers and Incentives of Election-Related Foreign Information Manipulation and Interference: A Global Methodology, 2025 https://www.idea.int/publications/catalogue/analysing-enablers-and-incentives-election-related-foreign-information

Artificial Intelligence for Electoral Management, 2024 https://www.idea.int/publications/catalogue/artificial-intelligence-electoral-management

Atlas of Electoral Gender Quotas, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/atlas-electoral-gender-quotas

Carter Center – Election Obligations & Standards (EOS) Database https://eos.cartercenter.org/

Certification of ICTs in Elections, 2015 https://www.idea.int/publications/catalogue/certification-icts-elections

Codes of Conduct on the Rise: Fair and Ethical Political Campaigning Online, 2024 https://www.idea.int/publications/catalogue/codes-conduct-rise-fair-and-ethical-political-campaigning-online

Cybersecurity in Elections. Models of Interagency Collaboration, 2019 https://www.idea.int/publications/catalogue/cybersecurity-in-elections

Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations…, 2007 https://www.idea.int/publications/catalogue/designing-equality-best-fit-medium-fit-and-non-favourable-combinations

Dialogues on Voluntary Codes of Conduct for Political Parties in Elections https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators

Direct Democracy. International IDEA Constitution-Building Primer 3, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy

Direct Democracy. The International IDEA Handbook, 2008 https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook

Electoral Crisis Mediation, 2016 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-crisis-mediation-responding-rare-recurring-challenge

Electoral Justice Database https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-justice-database

Electoral Justice System Assessment Guide, 2019 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-system-assessment-guide

Electoral Justice. The International IDEA Handbook, 2010 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook

Electoral Management Design. Revised Edition, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition

Electoral Risks: Guide on External Risk Factors, 3rd ed., 2024 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-risks-guide-external-risk-factors

Electoral Risks: Guide on Internal Risk Factors, 3rd ed., 2024 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-risks-guide-internal-risk-factors

Electoral System Design Database https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design-database

Electoral System Design Database Codebook, 2018 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-database-codebook

Electoral System Design. The New International IDEA Handbook, 2005 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=en

Electoral system design in the context of constitution-building, 2018 https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-context-constitution-building

Elections during Emergencies and Crises, 2023 https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-during-emergencies-and-crises

Engaging the Electorate, 2006 https://www.idea.int/publications/catalogue/engaging-electorate-initiatives-promote-voter-turnout-around-world

Global Election Monitor (GEM) https://www.idea.int/global-election-monitor

Global Election Monitor Codebook, 2025 https://www.idea.int/publications/catalogue/global-election-monitor-codebook-version-1-2025

Guidelines for the Development of a Social Media Code of Conduct for Elections, 2015 https://www.idea.int/publications/catalogue/guidelines-development-social-media-code-conduct-elections

Independence in Electoral Management, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/independence-electoral-management

Interregional Organizations and Election Integrity, 2012 https://www.idea.int/publications/catalogue/interregional-organizations-and-election-integrity-resolving-conflict-and

International Electoral Standards, 2002 https://www.idea.int/publications/catalogue/international-electoral-standards-guidelines-reviewing-legal-framework

International Obligations for Elections, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/international-obligations-elections-guidelines-legal-frameworks

Introducing Biometric Technology in Elections, 2017 https://www.idea.int/publications/catalogue/introducing-biometric-technology-elections

Introducing Electronic Voting, 2011 https://www.idea.int/publications/catalogue/introducing-electronic-voting-essential-considerations

Laws establishing electoral observation, 2016 https://www.idea.int/publications/catalogue/laws-establishing-electoral-observation

Mixed Electoral Systems. Design and Practice, 2023 https://www.idea.int/publications/catalogue/mixed-electoral-systems-design-and-practice

Online Voting: Current and Future Practices, 2025 https://www.idea.int/publications/catalogue/online-voting-current-and-future-practices

Open Data in Elections, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-elections-why-it-needed-and-what-can-be-done-make-more-progress

Open List Proportional Representation: The Good, the Bad and the Ugly, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/open-list-proportional-representation-good-bad-and-ugly

Open Primary Elections, 2019 https://www.idea.int/publications/catalogue/open-primary-elections

Out-of-Country Voting. Learning from Practice, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/out-country-voting

Prioritizing Justice, 2016 https://www.idea.int/publications/catalogue/prioritizing-justice-electoral-justice-conflict-affected-countries-and

Protecting Politics, 2016 https://www.idea.int/publications/catalogue/protecting-politics-deterring-influence-organized-crime-elections

Reflections on referendums, 2018 https://www.idea.int/publications/catalogue/reflections-referendums

Risk Management in Elections, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/risk-management-elections-guide-electoral-management-bodies

Social Media. A Practical Guide for EMBs, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/social-media-practical-guide-electoral-management-bodies

Special Voting Arrangements, 2023 https://www.idea.int/publications/catalogue/special-voting-arrangements-international-idea-handbook

Special Voting Arrangements: Between Convenience and Integrity, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/special-voting-arrangements-between-convenience-voting-and-integrity

The Good, the Bad, and the Ugly: Rethinking Election Monitoring, 2012 https://www.idea.int/publications/catalogue/good-bad-and-ugly-rethinking-election-monitoring

The Prevention and Mitigation of Election-related Violence, 2018 https://www.idea.int/publications/catalogue/prevention-and-mitigation-election-related-violence-action-guide

The Protecting Elections Guide, 2025 https://www.idea.int/publications/catalogue/the-protecting-elections-guide

Timing and Sequencing of Transitional Elections, 2019 https://www.idea.int/publications/catalogue/timing-and-sequencing-transitional-elections

Towards a Global Index of Electoral Justice, 2021 https://www.idea.int/publications/catalogue/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral

The Use of Open Source Technology in Elections, 2014 https://www.idea.int/publications/catalogue/use-open-source-technology-elections

Vote Buying, 2022 https://www.idea.int/publications/catalogue/vote-buyin g

Voter Turnout Since 1945, 2002 https://www.idea.int/publications/catalogue/voter-turnout-1945-global-report

Voter Turnout Trends around the World, 2016 https://www.idea.int/publications/catalogue/voter-turnout-trends-around-world

Voting from Abroad, 2007 https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook

Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual, 2nd ed., 2023 https://cartercentee50c07c05.blob.core.windows.net/blobcartercentee50c07c05/wp-content/uploads/2025/08/cc-oes-handbook-10172014.pdf

International Foundation for Electoral Systems (IFES)

Election Guide https://electionguide.org/

European Election Administration Database https://www.ifes.org/european-election-administration-database

Principles for Democratic Electoral Reform Processes, 2026 https://www.ifes.org/document/principles-democratic-electoral-reform-processespdf

Violence Against Women in Elections Framework, 2026 https://www.ifes.org/publications/violence-against-women-elections-framework

Anexo 3. Formaciones en línea de la OEA, la OSCE y la UE

Formación en línea de la OEA:
https://www.oas.org/ext/es/democracia/capacitacion-en-observacion-electoral

Formación en línea de la OSCE:
https://www.odihrobserver.org/

Formación en línea de la UE:
https://election-observation.europa.eu

Anexo 4. Informes de misiones de observación electoral de la OEA, la OSCE y la UE

OEA- Informe sobre los comicios parlamentarios en Honduras 2025
https://www.oas.org/fpdb/press/Infome-del-Jefe-de-la-Mision-de-Obervacion-Electoral-en-Honduras-ante-el-Consejo-Permanente-de-la-OEA.pdf

OSCE- Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Parliamentary elections Hungary 2026
https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/04/HUN%20Parliamentary%20Elections%202026%20PS_13.04.2026.pdf

UE- Preliminary statement and final report on general elections Bangladesh 2026
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/EOM-BGD%20Preliminary%20statement_FINAL.pdf

Anexo 5. Glosario sobre observación de las redes sociales[100]

Alcance orgánico: número de usuarios únicos que ven el contenido sin promoción pagada.

Alcance de pago: número de usuarios que han visto tus contenidos de pago publicados, desde anuncios hasta contenidos patrocinados y promocionados. El alcance de pago generalmente se extiende a una red mucho más amplia que el alcance orgánico: los mensajes pueden ser leídos por personas fuera de una lista de contactos concreta.

Alcance: métrica de datos que determina la máxima audiencia potencial para cualquier mensaje. El alcance se determina mediante un cálculo que incluye el número de seguidores, acciones e impresiones, así como el aumento neto de seguidores a lo largo del tiempo.

100 Extraído de: https://blog.hootsuite.com/es/definiciones-de-redes-sociales/

Alcance de Facebook: número de usuarios únicos que han visto el contenido de una página de Facebook. El alcance no es lo mismo que las impresiones, que es el número total de veces que se ve un contenido (incluidas las visualizaciones múltiples del mismo usuario). Facebook proporciona dos métricas de alcance diferentes: 1) el alcance total: el número de usuarios únicos que vieron cualquier contenido asociado a una página durante los últimos siete días, incluidos los que ven las publicaciones de dicha página, visitan la página después de buscarla y ven los anuncios asociados a la página; 2) el alcance de las publicaciones: el número de usuarios únicos que han visto una publicación concreta de la página de Facebook en su sección de noticias. Estas dos categorías pueden desglosarse aún más: 1) Alcance orgánico: el número de usuarios únicos que han visto un contenido sin que se haya tenido que pagar por él. La mayor parte del alcance orgánico se produce cuando el algoritmo de Facebook coloca las publicaciones de un usuario en las noticias de sus fans y seguidores. 2) Alcance pagado: el número de usuarios únicos que han visto un contenido porque el usuario ha comprado visibilidad para él, ya sea potenciándolo o comprando un anuncio.

Algoritmo: serie fija de pasos que realiza un ordenador para resolver un problema o completar una tarea. Las plataformas de redes sociales utilizan algoritmos para filtrar y priorizar los contenidos para cada usuario individual en función de diversos indicadores, como su comportamiento de visualización y sus preferencias de contenido.

Amplificación en las redes sociales: cuando un contenido se comparte, ya sea mediante participación orgánica o pagada, en los canales sociales, aumentando así la exposición de boca en boca. La amplificación funciona haciendo que un contenido se promueva (amplifique) a través de apoderados. Cada persona que comparte el mensaje lo extiende a su red personal, que a su vez puede promoverlo a su red y así sucesivamente.

Amplificación fabricada: se produce cuando se potencia el alcance o la difusión de la información por medios artificiales. Esto incluye la manipulación humana y automatizada de los resultados de los motores de búsqueda y las listas de tendencias, y la promoción de determinados enlaces o hashtags en las redes sociales.

Análisis de sentimientos: intento de entender cómo se siente la audiencia con respecto a una cuenta. El análisis de sentimientos suele implicar el procesamiento del lenguaje natural u otro método computacional para identificar la actitud contenida en un mensaje de las redes sociales. Diferentes plataformas de análisis —como Hootsuite Insights— clasifican el sentimiento de diversas maneras; por ejemplo, algunas utilizan la clasificación «polar» (sentimiento positivo o negativo), mientras que otras clasifican los mensajes por emoción o tono (contenido/gratitud, miedo/inquietud, etc.).

Anuncios oscuros: anuncios que solo son visibles para el editor y su público objetivo. Por ejemplo, Facebook permite a los anunciantes crear publicaciones que lleguen a usuarios específicos en función de su perfil demográfico, los «me gusta» de la página y sus intereses enumerados, pero que no sean visibles públicamente. Este tipo de publicaciones dirigidas cuesta dinero y, por tanto, se considera una forma de publicidad. Como estas publicaciones solo son vistas por un segmento de la audiencia, son difíciles de controlar o seguir[101].

Aprendizaje automático: un tipo de inteligencia artificial en el que los ordenadores utilizan enormes cantidades de datos para aprender a realizar tareas en lugar de ser programados para hacerlas. También puede referirse a un enfoque de análisis de datos que implica la construcción y adaptación de modelos que permiten a los programas «aprender» a través de la experiencia.

Astroturfing[102]: actividad organizada en Internet que pretende crear la falsa impresión de un movimiento popular generalizado, surgido de forma espontánea, de apoyo u oposición a algo (como una medida política o una campaña), pero que en realidad está iniciado y controlado por un grupo u organización oculta.

Automatización: el proceso de diseñar una «máquina» para que complete una tarea con poca o ninguna dirección humana. Toma labores que llevarían mucho tiempo a los humanos y las convierte en tareas que se

101 https://www.nytimes.com/2018/09/02/technology/03adarchive.html
102 https://oinkmygod.com/blog/diccionario-de-social-media-las-59-palabras-mas-importantes/

completan rápidamente y casi sin esfuerzo. Por ejemplo, es posible automatizar el proceso de envío de un tuit para que un humano no tenga que hacer clic activamente en «publicar».

Big data: grandes conjuntos de datos no estructurados que pueden ser potentes si se aprovechan adecuadamente. Muchos de los datos que encuentran los profesionales del marketing social ya han sido analizados en un formato digerible (como hojas de cálculo de datos de clientes o su panel de análisis social). Los llamados big data son complejos y requieren ser clasificados, analizados y procesados, pero con el análisis adecuado, el potencial de conocimiento es infinito.

Bots: cuentas de redes sociales operadas enteramente por programas informáticos y diseñadas para generar publicaciones y/o participar en contenidos en una plataforma concreta. Los investigadores y tecnólogos adoptan diferentes enfoques para identificar a los bots, utilizando algoritmos o reglas más sencillas basadas en el número de publicaciones diarias.

Botnet: una colección o red de bots que actúan de forma coordinada y que suelen ser operados por una persona o grupo.

Burbuja de filtros: el aislamiento que puede producirse cuando los sitios web y las plataformas sociales hacen uso de algoritmos para suponer selectivamente la información que un usuario querría ver, y luego le dan información en desacuerdo con esta suposición. Los sitios web hacen estas suposiciones basándose en la información relacionada con el usuario, como el comportamiento de clics anterior, el historial de navegación, el historial de búsqueda y la ubicación. Por ello, es más probable que los sitios web presenten sólo información que se atenga a la actividad anterior del usuario.

Cámara de eco: situación en la que determinadas ideas, creencias o datos se refuerzan mediante la repetición de un sistema cerrado que no permite la libre circulación de ideas o conceptos alternativos o competidores.

Cifrado: proceso de codificación de datos para que solo puedan ser interpretados por los destinatarios previstos. Muchos servicios de mensajería

populares, como WhatsApp, cifran los textos, las fotos y los vídeos que se envían entre los usuarios. Esto evita que los gobiernos lean el contenido de los mensajes de WhatsApp interceptados.

Clickbait: material de marketing, publicidad o información que emplea un titular sensacionalista para atraer clics. Se basan en la «brecha de la curiosidad» creando el interés suficiente para provocar la participación.

Comportamiento inauténtico coordinado: grupos de páginas o personas que trabajan juntas para engañar a los demás sobre quiénes son o qué hacen en el entorno online.

Comprobación de hechos (en el contexto del desorden informativo): proceso de determinar la veracidad y exactitud de la información oficial publicada, como las declaraciones de los políticos y los informes de noticias.

Contenido generado por el usuario (CGU): blogs, vídeos, fotos, citas, etc. creados por particulares.

Contenido orgánico: contenido no patrocinado de cuentas humanas, contenido producido en las redes sociales sin promoción pagada.

Crowdsourcing: similar a la subcontratación, se refiere al acto de solicitar ideas o contenidos a un grupo de personas, normalmente en un entorno online.

Cuadro de mando: es una herramienta de gestión de la información que rastrea, analiza y muestra visualmente los indicadores clave, las métricas y los puntos de datos cruciales para supervisar un proceso específico. En relación con la monitorización de las plataformas sociales, es una pantalla única en la que los analistas pueden ver sus feeds, ver e interactuar con las conversaciones en curso, hacer un seguimiento de las tendencias sociales, acceder a las analíticas, etc.

Cuenta inactiva: es una cuenta de las redes sociales que no ha publicado ni se ha relacionado con otras cuentas durante un largo periodo de tiempo. En el contexto de las operaciones/campañas de información, esta descripción se utiliza para las cuentas que pueden ser operadas por humanos

o por bots, que permanecen inactivas hasta que son «programadas» o se les ordena realizar otra tarea.

Cyborg: se refiere tanto a un humano asistido por un bot como a un bot asistido por un humano.

Deepfakes: medios de comunicación fabricados mediante inteligencia artificial. Al sintetizar diferentes elementos de archivos de vídeo o audio existentes, la IA permite crear con relativa facilidad «nuevos» contenidos, en los que los individuos parecen pronunciar palabras y realizar acciones, que no se basan en la realidad.

Desacreditar: en el contexto de la comprobación de hechos, se refiere al proceso de demostrar que un elemento (texto, imagen o vídeo) es menos relevante, menos preciso o menos verdadero de lo que se ha hecho parecer.

Desinformación: información falsa creada o difundida deliberadamente con el propósito expreso de causar daño.

Doxing o doxxing: acto de publicar información privada o identificativa de una persona en línea sin su permiso. Esta información puede incluir nombres completos, direcciones, números de teléfono, fotos y más. El doxing es un ejemplo de malinformación, que es una información precisa compartida públicamente para causar daño.

Fact-checking: proceso de verificación de información de una noticia, de una imagen o discurso político.

Geoetiqueta: las coordenadas de dirección que pueden adjuntarse a un contenido en línea. Por ejemplo, los usuarios de Instagram suelen utilizar el geotagging para destacar el lugar en el que se tomó la foto.

Geotargeting: una función de muchas plataformas de redes sociales que permite a los usuarios compartir sus contenidos con audiencias definidas geográficamente. En lugar de enviar un mensaje genérico para que lo vea todo el mundo, el mensaje y el lenguaje de un contenido se perfeccionan para conectar mejor con personas de ciudades, países y regiones específicas.

Granja de trolls: grupo de individuos que se dedican a trollear o a promover narrativas de forma coordinada.

Handle: término utilizado para describir el nombre de usuario de alguien en Twitter. Por ejemplo, el handle de Eddie Vedder en Twitter es @eddievedder.

Hashtag: etiqueta utilizada en diversas redes sociales como forma de anotar un mensaje. Un hashtag es una palabra o frase precedida por un «#» (por ejemplo, #Brexit). Las redes sociales utilizan los hashtags para clasificar la información y facilitar su búsqueda a los usuarios.

Influencer: usuario o usuaria de las redes sociales con una audiencia significativa que puede dar a conocer una tendencia, un tema, una empresa o un producto.

Información errónea: información que es falsa, pero que no tiene la intención de causar daño. Por ejemplo, personas que no saben que una información es falsa pueden difundirla en las redes sociales con la intención de ser útiles.

Inteligencia artificial (IA): programas informáticos que se «entrenan» para resolver problemas que normalmente serían difíciles de resolver para un ordenador. Estos programas «aprenden» a partir de los datos analizados, adaptando los métodos y las respuestas de forma que se maximice la precisión.

Interfaz de programación de aplicaciones (API): medio por el que se pueden intercambiar datos de una herramienta o aplicación web con otra o recibirlos. La API de Twitter, abierta y fácil de usar, ha permitido una investigación exhaustiva de su red, además del desarrollo de herramientas de mitigación, como los sistemas de detección de bots. Sin embargo, las restricciones de otras plataformas y la falta de estandarización de la API hacen que todavía no sea posible ampliar y reproducir este trabajo en toda la red social.

Mal información: información genuina que se comparte para causar daño. Incluye información privada o reveladora que se difunde para perjudicar a una persona o a su reputación.

Meme: fotos con subtítulos que se difunden en la red; las más eficaces son de humor o de crítica a la sociedad.

Mensajería instantánea (IM): es una forma de comunicación directa en tiempo real, basada en texto, entre dos o más personas. Los clientes de software de mensajería instantánea más avanzados también permiten modos de comunicación mejorados, como las llamadas de voz o vídeo en directo.

Microfocalización (microtargeting): personalización a nivel individual del usuario o la usuaria. Consiste en utilizar cantidades de datos para elaborar perfiles de públicos lo más reducidos posible y, así, realizar predicciones de comportamiento y, por ende, campañas electorales más acertadas.

Minería de datos (data mining): proceso de control de grandes volúmenes de datos mediante la combinación de herramientas de estadística e inteligencia artificial para reconocer patrones útiles.

Motor de búsqueda: es un sistema de software que está diseñado para realizar búsquedas en la web.

Neutralidad de la red: la idea, el principio o el requisito de que los proveedores de servicios de Internet deberían tratar todos los datos de Internet de la misma manera, independientemente de su tipo, origen o destino.

Optimización de sombrero negro para motores de búsqueda: estrategias agresivas e ilícitas utilizadas para aumentar artificialmente la posición de un sitio web dentro de los resultados de un motor de búsqueda, por ejemplo, cambiando el contenido de un sitio web después de haber sido clasificado. Estas prácticas generalmente violan los términos del servicio del motor de búsqueda en cuestión, ya que atraen tráfico a un sitio web a expensas de la experiencia del usuario.

Optimización para motores de búsqueda (SEO): es el proceso de aumentar la calidad y la cantidad del tráfico en línea mediante el aumento de la visibilidad de un sitio web o una página para los usuarios de un motor de búsqueda web.

Propaganda: información verdadera o falsa difundida para persuadir a un público. A menudo tiene una connotación política y suele estar relacionada con la información producida por los gobiernos.

Propaganda computacional: uso de algoritmos, automatización y curación humana para distribuir deliberadamente información engañosa en las redes sociales.

Red privada virtual (VPN): herramienta utilizada para cifrar los datos de un usuario y ocultar su identidad y ubicación.

Scraping: proceso de extracción de datos de un sitio web o de una plataforma social.

Seguidores falsos: cuentas de redes sociales anónimas o impostoras creadas para dar falsas impresiones de popularidad sobre otra cuenta. Los usuarios de las redes sociales pueden pagar por seguidores falsos, así como por «likes», «views» y «shares» falsos para dar la apariencia de una mayor audiencia.

Share of voice: una medida de cuántas menciones en los medios sociales está recibiendo un artículo concreto en relación con su competencia. Suele medirse como porcentaje del total de menciones dentro de un sector o entre un grupo definido de competidores.

Sock puppet: cuenta online que utiliza una identidad falsa diseñada específicamente para engañar. Los sock puppets se utilizan en las plataformas sociales para inflar el número de seguidores de otra cuenta y difundir o amplificar contenidos a una audiencia masiva. Es considerado por algunos como sinónimo del término «bot».

Spam: comunicación online no solicitada e impersonal, generalmente utilizada para promocionar, publicitar o estafar a la audiencia.

Tasa de clics: métrica común de las redes sociales que se utiliza para representar el número de veces que un visitante hace clic dividido por el número total de impresiones que recibe un contenido.

Tasa de compromiso: es una métrica popular de las redes sociales que se utiliza para describir la cantidad de interacción —me gusta, compartir, comentarios— que recibe un contenido.

Tasa de conversión: se refiere a una métrica común rastreada en los medios sociales que representa el porcentaje de personas que completaron una acción prevista (es decir, rellenar un formulario, seguir una cuenta social, etc.).

Tasa de respuesta: métrica de compromiso para evaluar el grado de interacción de las cuentas con su audiencia social. Es el resultado del número de la relación entre las menciones a las que un usuario ha respondido en un periodo de tiempo determinado y el número total de menciones que ha recibido (excluyendo los retweets).

Trending topic: los temas y hashtags más comentados en una red social. Suelen aparecer en redes como Twitter y Facebook y sirven como enlaces en los que los usuarios pueden hacer clic para unirse a la conversación o simplemente navegar por el contenido relacionado.

Trolling: acto de publicar deliberadamente contenidos ofensivos o incendiarios en una comunidad online con la intención de provocar a los lectores o interrumpir la conversación. Hoy en día, el término «troll» se utiliza con mayor frecuencia para referirse a cualquier persona que acosa o insulta a otros en línea. Sin embargo, también se ha utilizado para describir cuentas controladas por humanos que realizan actividades tipo bot.

Verificación: el proceso de determinar la autenticidad de la información publicada por fuentes no oficiales en línea, especialmente los medios visuales.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA