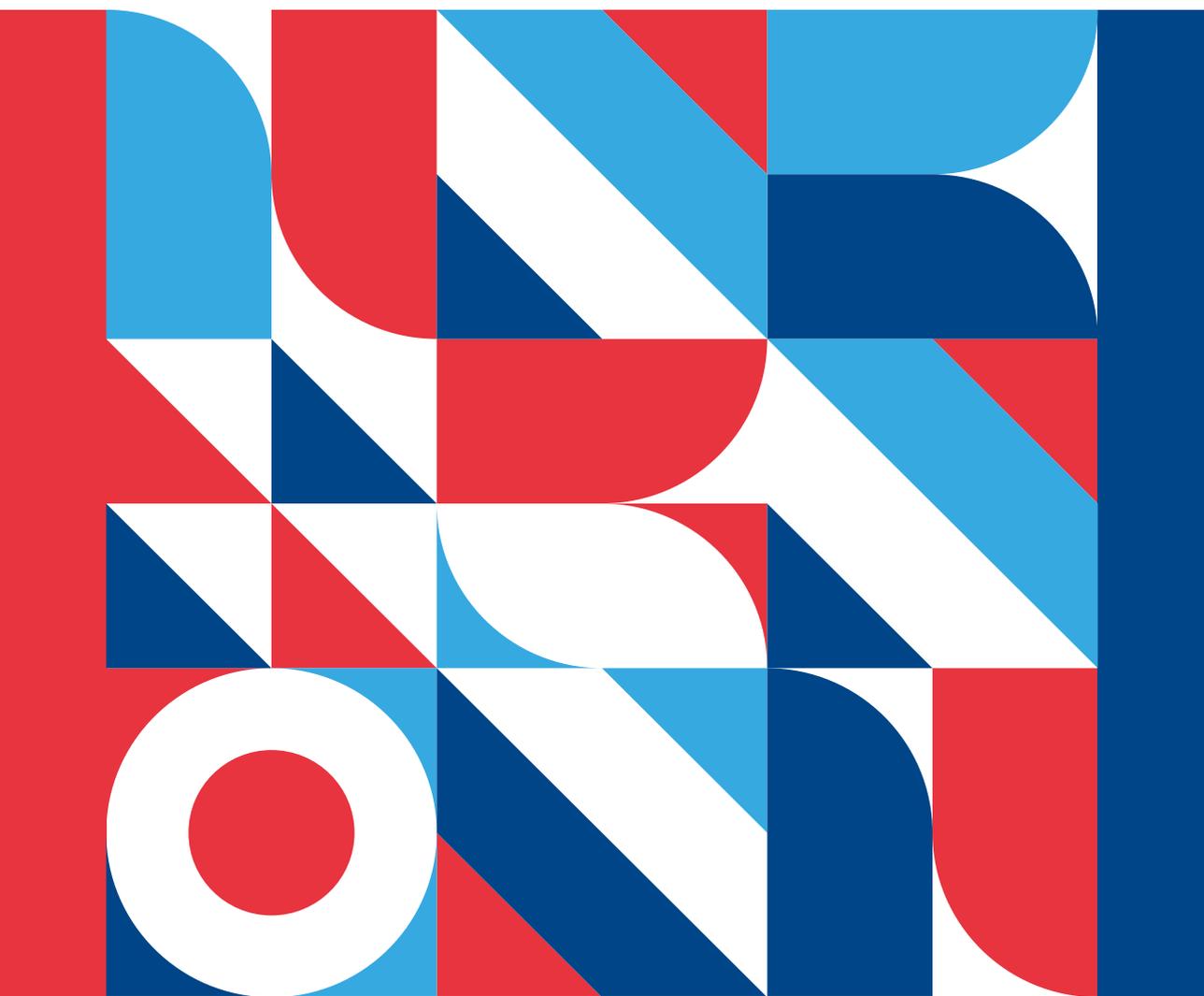




# RECONOCER LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN PARAGUAY: UN ANÁLISIS NORMATIVO CON PERSPECTIVA REGIONAL

Serie Observación electoral



# RECONOCER LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN PARAGUAY: UN ANÁLISIS NORMATIVO CON PERSPECTIVA REGIONAL

Serie Observación electoral

## **Autoría**

*Lluís Juan Rodríguez*

## **Análisis y visualización de datos**

*Agustina Pozzi Ruiz*

## **Coordinación de la serie Observación electoral**

*Lluís Juan Rodríguez*

*Celeste Gómez Romero*



**IDEA Internacional**  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
SUECIA  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Unión Europea.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
SUECIA  
Teléfono: +46 8 698 37 00  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

IDEA Internacional Paraguay  
WTC, torre 1 – piso 16  
001529 Asunción  
PARAGUAY  
Teléfono: +595 976 681 065  
Correo electrónico: [paraguayprogramme@idea.int](mailto:paraguayprogramme@idea.int)

#### Dirección de IDEA Internacional en Paraguay

Lourdes González // Salvador Romero

#### Equipo de publicación

Makarena Aguilera, Ximena Cáceres, Enrique Giménez, Mauricio Barbosa

Diseño: IDEA Internacional  
DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.22>>  
ISBN: 978-91-7671-621-2 (versión en pdf)  
978-91-7671-622-9 (versión impresa)

## Siglas y acrónimos

<b>CDE</b>	Centro de Documentación y Estudios
<b>CECIEC</b>	Centro Europeo para la Cooperación Internacional
<b>CIPAE</b>	Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias
<b>CIRD</b>	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
<b>FUPROCI</b>	Fundación Promoción Ciudadana
<b>NDI</b>	Instituto Nacional Demócrata
<b>MOE</b>	Misión de Observación Electoral
<b>OEА</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIDDH</b>	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>TEDIC</b>	Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación
<b>TSJE</b>	Tribunal Superior de Justicia Electoral
<b>UE</b>	Unión Europea

# Índice

Introducción .....	6
<b>Capítulo 1</b>	
¿Por qué reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay? .....	9
<b>Capítulo 2</b>	
La observación en el ordenamiento jurídico de los países de América Latina .....	15
<b>Capítulo 3</b>	
Definición y alcance de la observación electoral ciudadana .....	20
<b>Capítulo 4</b>	
Proceso de acreditación para la observación nacional .....	24
<b>Capítulo 5</b>	
Derechos en la observación y prohibición de restricciones arbitrarias.....	29
<b>Capítulo 6</b>	
Principios éticos de la observación electoral y código de conducta .....	34
<b>Capítulo 7</b>	
Conclusiones y recomendaciones.....	36
<b>Bibliografía</b> .....	38
Marcos jurídicos nacionales .....	39
<b>Anexo. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina</b> .....	42
<b>Sobre los autores</b> .....	47
<b>Sobre la serie Observación electoral</b> .....	48
<b>Acerca de IDEA Internacional</b> .....	50

# INTRODUCCIÓN

**La adopción en 2012 de la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas fue un hito en la historia de la observación electoral.**

La adopción en 2012 de la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas fue un hito en la historia de la observación electoral. Supuso el reconocimiento en la esfera internacional del papel que venían desempeñando las iniciativas de observación electoral nacional en la consolidación democrática. Apenas había pasado un cuarto de siglo desde que, por primera vez, una organización nacional de la sociedad civil observara unas elecciones. Aquella primera experiencia de observación ciudadana llevada a cabo en las elecciones presidenciales de Filipinas de 1986 por el Movimiento Ciudadano Nacional por unas Elecciones Libres (NAMFREL) abrió el camino para que la sociedad civil de diferentes países empezara a observar los procesos electorales, reclamando la importancia de la mirada vigilante de la ciudadanía.

El desarrollo de la observación electoral ciudadana ha sido especialmente relevante en América Latina, donde ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento democrático desde inicios de los noventa. El reconocimiento jurídico de la observación electoral en buena parte de los países de la región ha permitido impulsar la participación de la sociedad civil en iniciativas de este tipo. Sin embargo, la construcción regional de la observación electoral se ha llevado a cabo desde una diversidad de entendimientos sobre el concepto, denominaciones diferentes y distintas reglas del juego según los marcos jurídicos nacionales. Por este motivo, resulta cada vez más necesaria una reflexión sobre la regulación de la observación electoral ciudadana en el ámbito latinoamericano.

Hasta muy recientemente, la ausencia de regulación sobre observación electoral en Paraguay suponía una laguna jurídica que generaba incertidumbre, según la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) de 2018, que recomendó reconocer la observación ciudadana en el marco normativo. En consonancia con esta recomendación, el presente documento de análisis surgió primeramente para dar respuesta a las necesidades expresadas durante el proceso de reforma electoral por las instituciones paraguayas, que solicitaron información sobre cómo se regula la observación electoral en otros países de la región.

Este estudio tiene como objetivo presentar elementos de análisis sobre el reconocimiento jurídico y la regulación normativa de la observación electoral ciudadana desde una perspectiva internacional comparada, haciendo referencia a casos de países de América Latina, así como a la buena práctica internacional en materia de elecciones democráticas. Algunas de las cuestiones abordadas son la definición y el alcance de la observación electoral ciudadana, las garantías del proceso de acreditación, los derechos de quienes observan el proceso electoral, la prohibición de restricciones arbitrarias por parte de las autoridades y los principios éticos de la observación.

La investigación se dirige principalmente a los diferentes actores sociales, políticos e institucionales que puedan participar de los debates sobre la reforma electoral en Paraguay, con el propósito de ofrecerles conocimiento técnico sobre el reconocimiento jurídico de la observación electoral ciudadana en perspectiva comparada. En particular, ha servido como insumo para la elaboración del proyecto de ley que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional, que fue presentado en la Cámara de Diputados en septiembre de 2022 e impulsado por el Frente Parlamentario contra la Corrupción y la Impunidad con el apoyo técnico de IDEA Internacional. En el caso de ser aprobado, dicho proyecto de ley ofrecería un marco garantista que reconozca los derechos y obligaciones de los equipos de observación electoral ciudadana en el país, de acuerdo con las recomendaciones de la MOE UE de 2018.

En febrero de 2023, la aprobación del reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional por resolución n°

21/2023 del TSJE supuso un hito, al reconocer jurídicamente la figura de la observación electoral ciudadana en el país. Además de establecer los mecanismos de acreditación para las misiones de observación electoral nacional y sus integrantes, esta normativa asienta un marco garantista para el reconocimiento de la observación electoral ciudadana, haciendo referencia a los derechos y obligaciones de los equipos de observación, así como a las sanciones previstas en caso de incumplimiento.

Más allá del contexto paraguayo, este estudio puede resultar de interés, tanto por su análisis comparado sobre los marcos regulatorios de la observación electoral en América Latina, como por su colección de buenas prácticas en la materia. Esta publicación se dirige también a especialistas, figuras del ámbito académico, sociedad civil, autoridades electorales, representantes del poder legislativo y personas interesadas de diferentes países que requieran información sobre la observación electoral ciudadana y su regulación normativa, especialmente en la región latinoamericana.

Para la elaboración de este documento de análisis se llevaron a cabo entrevistas y se consultó con representantes de las principales organizaciones ciudadanas que han realizado recientemente observación electoral en Paraguay, incluidas Semillas para la Democracia, la Fundación Saraki, la Fundación Promoción Ciudadana (FUPROCI), la Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación y Comunicación (TEDIC), reAcción Paraguay, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y Alma Cívica.

## Capítulo 1

# ¿POR QUÉ RECONOCER LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN PARAGUAY?

La observación de los procesos electorales por parte de las organizaciones ciudadanas no partidarias es una práctica que se consolidó en Paraguay en el marco de la transición a la democracia tras la caída del régimen de Alfredo Stroessner en 1989. A través del consorcio Sakã (transparencia, en guaraní), varias asociaciones cívicas pudieron observar las elecciones en diferentes ocasiones desde 1991 hasta 2010, contribuyendo a la construcción democrática del país. Algunas de las organizaciones que se llegaron a integrar en este consorcio a lo largo de los años fueron el CIRD, el Centro de Documentación y Estudios (CDE); Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana; el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE) y el Centro Europeo para la Cooperación Internacional (CECIEC). La experiencia de Sakã fue una de las primeras de estas características en América Latina, y se convirtió en un referente internacional (Instituto Nacional Demócrata, 2002), a partir del cual otras organizaciones de la región extrajeron valiosos aprendizajes (Bareiro y López, 2008). Tras la desactivación del consorcio Sakã, la observación ciudadana en el país se fragmentó y se especializó, teniendo las experiencias actuales generalmente un carácter más acotado.

En el contexto de las elecciones generales de 2018, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (UE), señaló en su informe final que la jornada electoral del 22 de abril se caracterizó por “una baja presencia de observadores nacionales” (MOE UE Paraguay, 2018, pág. 25). La Organización de los Estados Americanos (OEA), también presente durante este proceso electoral, no hizo referencia a la observación ciudadana no partidaria en su informe final (MOE OEA

Paraguay, 2018). Las iniciativas conocidas de observación electoral por parte de la sociedad civil paraguaya durante las elecciones de 2018 incluyeron las acciones de Semillas para la Democracia, la Fundación Saraki, la FUPROCI, el CIRD, la Asociación TEDIC y reAcción Paraguay.

Cuatro de estos emprendimientos, liderados por Semillas para la Democracia, la Fundación Saraki, la FUPROCI y reAcción Paraguay, contemplaron el despliegue de equipos de observación durante la jornada electoral. Semillas para la Democracia desplegó alrededor de 120 personas en cuatro departamentos, con un enfoque específico de participación de mujeres y pueblos indígenas. La Fundación Saraki desplegó alrededor de 300 personas que observaron la accesibilidad de los centros de votación y la participación de las personas con discapacidad (Fundación Saraki, 2018). En Ciudad del Este, alrededor de una veintena de personas voluntarias de reAcción Paraguay observaron el desarrollo de la jornada electoral en el Centro Regional de Educación, prestando especial atención a las irregularidades en los procedimientos de votación, el uso de propaganda electoral y el arreo del electorado por parte de partidos políticos y contendientes electorales. Además, en el marco del convenio entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) y la FUPROCI se llevó a cabo un proyecto que permitió desplegar para la observación del proceso alrededor de 500 estudiantes de la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP) en cinco departamentos.

Por otra parte, las iniciativas de observación llevadas a cabo por el CIRD y TEDIC en 2018 no requirieron acciones sobre el terreno durante la jornada electoral, al tratarse de proyectos de carácter especializado. El CIRD puso en marcha el proyecto de transparencia electoral "A Quiénes Elegimos", que generó información para la ciudadanía a través de entrevistas a las personas candidatas sobre sus proyectos políticos. A su vez, TEDIC realizó un monitoreo de redes sociales en Twitter durante el periodo electoral, en colaboración con la Universidad Católica de Asunción, analizando el desarrollo de la campaña electoral en línea y la prevalencia de *bots* y noticias falsas (Rodríguez et al., 2018).

En el marco del proceso electoral de 2018, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) desarrolló una plataforma en línea para

la solicitud de acreditaciones para la observación. Sin embargo, esta herramienta se destinó únicamente a integrantes de las misiones internacionales, excluyendo la inscripción de los equipos de observación nacional. Por fuera de este mecanismo, el TSJE firmó un convenio de colaboración con la FUPROCI y, si bien recibió solicitudes formales por parte de Semillas para la Democracia y de la Fundación Saraki, estas dos organizaciones no recibieron acreditación para la observación. Esta diferencia de trato por parte de la Justicia Electoral dio margen a que un sector de la sociedad civil pudiese percibir al TSJE como un ente parcial, afectando a la imagen de la institución, que en el pasado no había puesto impedimentos a la acreditación de las organizaciones de observación electoral. Frente a la ausencia de un proceso formalizado de acreditación, tanto Semillas para la Democracia, la Fundación Saraki y reAcción Paraguay desplegaron iniciativas de observación ciudadana durante la jornada electoral sin contar con acreditaciones formales, aparentemente bajo el amparo de la disposición constitucional del artículo 118 sobre el carácter público del escrutinio (Const., 1992, Art. 118)<sup>1</sup>.

En el contexto de las elecciones municipales de 2021, Alma Cívica llevó adelante una iniciativa de observación electoral con la colaboración de más de 1500 personas, quienes tenían un promedio de edad de 21 años, y de las cuales 64% fueron mujeres y 36% hombres. Este emprendimiento estuvo respaldado por un convenio firmado con el TSJE el 31 de agosto de 2021, y contó además con convenios con universidades públicas, algunas de las cuales concedieron créditos en carácter de extensión universitaria. La observación se llevó a cabo en 16 departamentos del país, con excepción de Alto Paraguay, con una cobertura de 590 locales de votación en 161 distritos. Durante la jornada electoral fueron aplicados tres cuestionarios: el primero, de apertura de las mesas de votación, con el que se relevó la presencia de mujeres como autoridades electorales; el segundo con una evaluación general sobre los temas específicos de participación juvenil, tecnología y voto accesible; y finalmente, un tercer cuestionario al momento del escrutinio. Además, se llevó a cabo un monitoreo de medios de

<sup>1</sup> Artículo 118, del sufragio: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional".

comunicación y una encuesta de percepción ciudadana en Asunción y el departamento de Central, en colaboración con empresas especializadas en la temática (Alma Cívica, 2021).

Hasta recientemente, el marco jurídico paraguayo no reconocía la figura de la observación electoral, ya sea nacional o internacional, aunque en el pasado el TSJE aprobó un reglamento regulando esta actividad para las elecciones generales y departamentales de 2008, cuya aplicación fue puntual para el proceso electoral de aquel año (Resolución TSJE N° 9/2008). Tampoco estaban reguladas las funciones, derechos y obligaciones de quienes participan como observadores electorales, lo que genera una laguna jurídica en esta área. Aunque el artículo 118 de la Constitución Nacional establece que el escrutinio debe ser público y fiscalizado, lo que teóricamente debería posibilitar la labor de las organizaciones de observación, esta disposición constitucional no resultaba suficiente para garantizar que puedan desempeñar sus funciones de manera efectiva y sin impedimentos a lo largo de las diferentes etapas del ciclo electoral. Como señaló la Misión de Observación Electoral de la UE: “La inexistencia de normativa para la observación nacional genera incertidumbre con respecto a qué organizaciones pueden observar las elecciones y cuáles son los derechos y obligaciones de los observadores nacionales” (MOE UE Paraguay, 2018, pág. 18). Además, esta laguna jurídica devaluaba los esfuerzos de la observación ciudadana, al no reconocer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que cumplen con estándares éticos y metodológicos que garantizan la calidad de la observación, diluyendo su voz en el debate público y en un espacio mediático saturado por la gran diversidad de opiniones respecto al proceso electoral.

Una de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la UE para las elecciones generales de 2018 en Paraguay abordó precisamente la necesidad del reconocimiento de la observación electoral ciudadana en el marco jurídico: “Se podría considerar la sanción de una ley sobre observación electoral nacional que contenga los derechos y obligaciones de los observadores y que promueva su participación en el proceso electoral” (MOE UE Paraguay, 2018, Recomendación N° 18, pág. 30).

La trayectoria de la observación ciudadana en Paraguay ha tenido una relevancia histórica para el fortalecimiento de la democracia en el país. Además, los aprendizajes extraídos de estas experiencias pueden convertirse en referentes para acciones ciudadanas constructivas en el futuro, que podrían contribuir a su vez a la mejora del sistema democrático. Por este motivo, el reconocimiento jurídico de la observación electoral nacional y la reglamentación de las funciones, derechos y obligaciones de las personas que desarrollan esta actividad se convirtió en una necesidad ineludible. Este reconocimiento debía realizarse estableciendo sólidas garantías para que las organizaciones ciudadanas de observación pudiesen desempeñar de manera efectiva su papel en la construcción democrática, sin la posibilidad de que se impongan restricciones arbitrarias por parte de las autoridades para bloquear su labor.

En septiembre de 2022, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional, con el objetivo de reconocer jurídicamente en Paraguay la observación electoral ciudadana y establecer garantías y obligaciones para dicha actividad en el país. El presente estudio comparado sirvió de insumo para la elaboración del proyecto de ley, impulsado por el Frente Parlamentario contra la Corrupción y la Impunidad con el apoyo técnico de IDEA Internacional. Asimismo, los altos cargos de la Justicia Electoral se involucraron en este proceso a través de su participación en la audiencia pública sobre observación electoral nacional organizada por el Frente Parlamentario contra la Corrupción en octubre de 2022 (Justicia Electoral, 2022). El proyecto de ley, que presenta un marco garantista para el ejercicio de la observación electoral ciudadana, está siendo actualmente tramitado y se encuentra pendiente de aprobación. En el caso de ser aprobada, se espera que esta legislación asiente las bases para una democracia más transparente, en la que la sociedad civil paraguaya pueda ejercer estas acciones de participación ciudadana con plenas garantías y sin restricciones indebidas, contribuyendo así a la credibilidad de los procesos electorales.

En febrero de 2023, la aprobación del reglamento por parte del TSJE para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales de

2023 mediante la resolución n° 21/2023 ha supuesto un avance significativo al asentar un marco normativo garantista para el reconocimiento de la observación electoral ciudadana. Aunque el título del reglamento se refiere específicamente a las elecciones de 2023, este se aplica a todos “los procesos electorales de carácter nacional, departamental, municipal y referéndum”, por lo que su carácter es permanente. El reglamento establece los mecanismos de acreditación para las misiones de observación electoral nacional y sus integrantes, y reconoce para el ejercicio de esta actividad los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, no interferencia, independencia, profesionalismo, transparencia, legalidad y respeto a la soberanía nacional. Entre las garantías establecidas por la normativa, se incluyen la acreditación de los equipos de observación electoral, el libre acceso a la información pública, la libre comunicación con el funcionariado electoral a todos los niveles y la libertad de expresar opiniones y difundir recomendaciones e informes con base en los hallazgos observados. Asimismo, el reglamento establece las obligaciones de las misiones de observación, incluyendo el respeto al marco jurídico interno, la necesidad de mostrar sus credenciales, así como abstenerse de realizar proselitismo político, de manipular los materiales electorales y de obstaculizar la labor de las autoridades electorales. También se detallan los plazos y los requisitos del proceso de acreditación, y el procedimiento de revocatoria de la credencial de las personas observadoras en caso de incumplimiento de sus obligaciones. Las organizaciones de observación deberán enviar al TSJE un plan de sus actividades de antemano, y el TSJE llevará un registro público de las misiones de observación electoral nacional acreditadas. Tras el proceso de votación, las organizaciones acreditadas deberán presentar ante el TSJE tanto un informe de observación como un informe financiero que dé cuenta del origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para las actividades de observación.

## Capítulo 2

# LA OBSERVACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

América Latina es la región donde más se ha desarrollado la observación electoral en los últimos años. Sin embargo, la diversidad de prácticas y de denominaciones en distintos países del continente parece haber contribuido a la ausencia de un consenso a nivel regional sobre el significado y el alcance del concepto de la observación electoral, especialmente aquella realizada por organizaciones nacionales de la sociedad civil (Galván, 2015). La terminología empleada en los países latinoamericanos para referirse a la observación electoral es ampliamente variada e incluye conceptos tan dispares como el “acompañamiento cívico” en Argentina, el “acompañamiento electoral” en Bolivia o “visitantes extranjeros” en el caso de la observación internacional en México, entre muchos otros. Además, en la región, la observación nacional de elecciones ha tenido históricamente un desarrollo menos sistemático que la internacional, aunque estas experiencias han proliferado en los últimos años, vinculándose “a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil” (Thompson, 2008, pág. 49).

El trabajo llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil en diferentes países latinoamericanos ha contribuido a consolidar las metodologías de observación ciudadana, con iniciativas como, por ejemplo, las lideradas por Transparencia en Perú, Misión de Observación Electoral en Colombia, Poder Ciudadano en Argentina y Acción Ciudadana en Guatemala, entre muchas otras. Además, el intercambio de experiencias y el establecimiento de alianzas internacionales tales como el Acuerdo de Lima o la Red Global de Monitores Electorales Nacionales (GNDEM) han llevado a un

**América Latina es la región donde más se ha desarrollado la observación electoral en los últimos años.**

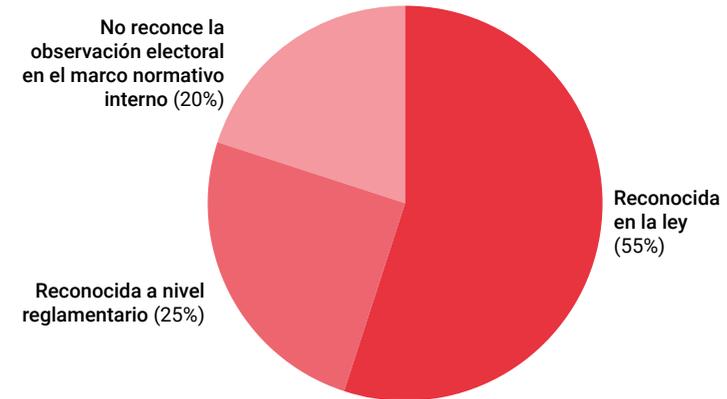
crecimiento importante de la observación ciudadana en la región y a la “internacionalización” del fenómeno (Ídem). En este contexto, el análisis comparado y el debate conceptual pueden contribuir al establecimiento de marcos regulatorios adecuados sobre observación ciudadana en la región, al generar una comprensión compartida de las condiciones para observar, las funciones desempeñadas, las exigencias éticas propias y la responsabilidad del Estado en facilitar la labor de observación.

De un total de 20 países latinoamericanos analizados<sup>2</sup>, 16 han reconocido y regulado en su normativa interna la observación electoral internacional y/o nacional mediante distintas denominaciones (el 80% de los casos). En 11 países de la región este reconocimiento jurídico se ha llevado a cabo a través de la adopción de leyes o normas con rango de ley (55% de los casos), y en cinco países mediante la aprobación de reglamentos o resoluciones por parte de los organismos electorales (25% de los casos). Los cuatro países analizados restantes (el 20% de los casos) no han introducido la observación electoral en el marco normativo, aunque en ocasiones se permite a través de la adopción de convenios y acuerdos puntuales entre el órgano electoral y las organizaciones observadoras (Pavese, 2013).

En la región predominan los países que reconocen la observación electoral a través de normativa de rango de ley, que alcanzan el 55% del conjunto, incluidos Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Estos países reconocen la observación electoral en sus leyes electorales, con las excepciones de Haití y Venezuela. En Venezuela la observación se incorpora al marco jurídico a través de la ley que regula las funciones del organismo electoral, la Ley Orgánica del Poder Electoral. En Haití, en ausencia de una ley electoral en vigor, la figura de la observación se integra en el marco normativo mediante el Decreto electoral presidencial de 2015 que regula los procesos electorales en el país. En casi todos los casos, las disposiciones

<sup>2</sup> Los países analizados incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Pese al carácter autocrático de varios gobiernos y la ausencia de elecciones creíbles en algunos países, como es el caso de Cuba, entre otros, se ha optado por llevar a cabo un análisis amplio que refleje la diversidad de marcos normativos en relación con la observación electoral.

**Figura 1. Regulación de la observación electoral en América Latina**



Fuente: Elaboración propia (IDEA Internacional)  
Nota: Análisis de los 20 países de América Latina

sobre observación electoral contenidas en las leyes de los países latinoamericanos mencionados se complementan además con la adopción de reglamentos por parte de los organismos electorales.

Una serie de países de la región, que alcanza el 25% de los casos analizados, regula la observación electoral únicamente a través de normativas del organismo electoral adoptadas a nivel reglamentario, sin que existan disposiciones en la ley relativas a esta cuestión. Se trata de los casos de Argentina, El Salvador, Panamá, la República Dominicana y, desde febrero de 2023, también Paraguay. Los reglamentos que regulan la observación electoral pueden ser de carácter general, aplicándose al conjunto de procesos electorales y plebiscitarios, o bien adoptarse puntualmente para una sola elección.

Por último, el 20% de los países de América Latina no reconocen la observación electoral en su régimen jurídico interno, aunque en algunos casos permiten a las organizaciones ciudadanas observar las elecciones a través de convenios y acuerdos ad hoc con el organismo electoral. Los países que en la actualidad no reconocen jurídicamente la observación electoral son Brasil, Chile, Cuba y Uruguay.

**Figura 2. Regulación de la observación electoral (OE) en América Latina**



Fuente: Elaboración propia (IDEA Internacional)

La figura 2 y la tabla 1 muestran el estado del reconocimiento jurídico de la observación electoral, ya sea nacional o internacional, en diferentes países de la región latinoamericana.

El análisis normativo comparado aporta claridad sobre el reconocimiento jurídico de la observación electoral en los países de la región. No obstante, resulta indispensable señalar las grandes brechas entre la normatividad y la realidad. En algunos países de América Latina se han manipulado las normas en la práctica para restringir indebidamente las iniciativas de observación electoral de

la sociedad civil, limitando las posibilidades de monitoreo de los procesos electores y censurando la vigilancia ciudadana, clave para la construcción democrática.

**Tabla 1. Análisis normativo comparado en países de la región**

Observación electoral reconocida en el marco jurídico interno Reconocida en la ley	Observación electoral reconocida en el marco jurídico interno Reconocida únicamente a nivel reglamentario	No se reconoce la observación electoral en el marco normativo interno
Bolivia	Argentina	Brasil
Colombia	El Salvador	Chile
Costa Rica	Panamá	Cuba
Ecuador	Paraguay	Uruguay
Guatemala	República Dominicana	
Haití		
Honduras		
México		
Nicaragua		
Perú		
Venezuela		

Fuente: Elaboración propia (IDEA Internacional)

### Capítulo 3

## DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA

La observación electoral consiste en un análisis imparcial e independiente del proceso electoral que permite evaluar su adecuación al marco jurídico nacional y a los principios internacionales en materia de elecciones democráticas. Además, la observación y el monitoreo de elecciones posibilita la elaboración de recomendaciones constructivas para mejorar los futuros procesos electorales. Algunos de los efectos positivos que generalmente se atribuyen a la observación electoral incluyen la limitación de las prácticas fraudulentas, así como el aumento de la confianza ciudadana y de la credibilidad del proceso.

En la práctica, “cabe distinguir tres tipos de observadores: los observadores nacionales pertenecientes a los partidos, los observadores nacionales imparciales y los observadores internacionales (que no representan a partidos)” (Comisión de Venecia, 2002, págs. 31 y 32). El presente estudio se centra especialmente en el segundo tipo señalado, la observación nacional no partidaria, también conocida como observación electoral ciudadana. A continuación, se presenta una de las más completas definiciones al respecto:

La observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas consiste en la movilización de ciudadanas y ciudadanos de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria para ejercer su derecho a participar en asuntos públicos observando y reportando sobre los acontecimientos electorales a través de: la evaluación independiente,

sistemática y global de los marcos normativos, instituciones, procesos y el contexto político relacionados con las elecciones; el análisis imparcial, exacto y oportuno de sus hallazgos; determinaciones sobre los hallazgos, con base en los más altos estándares éticos de imparcialidad y exactitud; la presentación de recomendaciones apropiadas para lograr elecciones democráticas auténticas; y la incidencia para mejorar los marcos normativos electorales y su implementación por la administración electoral, así como la eliminación de impedimentos que impidan la plena participación de la ciudadanía en los procesos políticos y electorales

*(Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas, 2012, ítem 4, pág. 6).*

El alcance de la observación no debería restringirse a la jornada electoral, sino que debería concebirse a largo plazo, extendiéndose durante las diferentes etapas del proceso, incluyendo los periodos preelectoral, electoral y poselectoral. Según los Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales de la Comisión de Venecia, “debe ser posible la observación de todo el proceso electoral (fase de pre-elección, del día de la elección y post-elección)” (Comisión de Venecia, 2009, pág. 7). A su vez, las Directrices para la reforma del marco legal para las elecciones de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) señalan:

La observación electoral efectiva no puede estar limitada a observar solo la votación el día de la elección. Los observadores deberían continuar teniendo derechos de acceso a través de la totalidad de los procesos electorales, incluyendo el escrutinio del voto, la consolidación de resultados y el juzgamiento, las decisiones y recursos por parte de los organismos de administración electoral y de los tribunales encargados del contencioso electoral (OSCE/OIDDH, 2013, pág. 53).

Con diferentes denominaciones, los marcos jurídicos de algunos países latinoamericanos hacen referencia a varias categorías de

observación, incluyendo la nacional y la internacional, como es el caso de Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Honduras, así como la de corta y de larga duración, también en Bolivia o Ecuador, entre otros países.

- En **Costa Rica**, el Código Electoral N° 8765/2009 reconoce a la observación nacional e internacional en su artículo 218.
- La legislación electoral permite en **Ecuador** diferentes clases de observación electoral. El artículo 174 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, conocida como el Código de la Democracia, reconoce la observación nacional e internacional. El artículo 175 establece que se puede realizar observación electoral “con respecto a cualquier proceso que implique decisión política de los ciudadanos”, incluidos “la elección de dignatarios, procesos de revocatoria de mandato, referéndum, consultas populares u otras, sean de carácter nacional o local”. La normativa ecuatoriana permite igualmente que se desarrolle la labor de observación a lo largo de todo el ciclo electoral, y no solo durante la jornada de votación, como prevé el artículo 176.
- En **Bolivia**, la Ley del Régimen Electoral N° 26 (2010) prevé diferentes tipos de observación electoral. El artículo 259 reconoce la observación electoral de larga duración (se realiza durante todo el proceso) y de corta duración (se realiza únicamente el día de la votación). También se distingue, en el artículo 260, entre el acompañamiento electoral nacional (realizado por organizaciones bolivianas de la sociedad civil) y el internacional (realizado por personas y organizaciones extranjeras).
- En **Honduras**, la Ley N° 44 (2004) o Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas reconoce únicamente la observación electoral internacional. En cambio, los derechos y obligaciones de los observadores nacionales son regulados solo a nivel reglamentario. A través del Acuerdo N° 08 (2017) del Tribunal Supremo Electoral, se aprobó el “Reglamento de observación nacional e internacional y acompañamiento internacional para el proceso de elecciones generales 2017”.
- En **Argentina**, la Acordada N° 128 de la Cámara Nacional Electoral (2011) reconoce la figura del acompañamiento cívico realizado por

las organizaciones nacionales de la sociedad civil. La acordada también hace referencia a la potestad del poder ejecutivo para invitar a veedores u observadores internacionales, de acuerdo con la Acordada N° 18 de la Cámara Nacional Electoral (2009).

## Capítulo 4

# PROCESO DE ACREDITACIÓN PARA LA OBSERVACIÓN NACIONAL

El proceso de acreditación por parte de las autoridades de quienes integran las organizaciones de observación es fundamental para que estas puedan desempeñar libremente sus funciones. El marco normativo debería prever unos plazos razonables para que se reciban las acreditaciones a tiempo, así como requisitos claros y proporcionados, de acuerdo con los principios internacionales en este ámbito. Según las Directrices para marcos legales de IDEA Internacional en relación con las obligaciones internacionales para elecciones, “los criterios arbitrarios de acreditación y los marcos temporales inciertos pueden frustrar los esfuerzos para observar procesos electorales” (IDEA Internacional, 2014, pág. 305). A este mismo respecto, las directrices de la OSCE señalan que:

El marco legal debería proporcionar criterios objetivos sobre los requisitos de inscripción de los observadores, incluyendo plazos aplicables, qué autoridad gubernamental acredita a los observadores, los requisitos para obtener el estatus de observador, y bajo qué circunstancias se puede revocar ese estatus de observador (OSCE/OIDDH, 2013, pág. 53).

El procedimiento de acreditación, así como la revocación del estatus de observador, deberían basarse en criterios objetivos y establecidos en el marco jurídico. Se debe evitar que la acreditación se realice sobre la base de decisiones arbitrarias de las autoridades que podrían resultar discriminatorias y restringir indebidamente la actividad de las organizaciones de observación electoral. Como indican los lineamientos sobre el reconocimiento internacional de

los observadores electorales de la Comisión de Venecia: “se deberán otorgar las garantías que prevengan que las autoridades nacionales rechacen la acreditación, con base en criterios discriminatorios (opinión política del observador, nacionalidad del observador internacional)” (Comisión de Venecia, 2009, pág. 6, 1.4ii).

Además, se deberían prever mecanismos expeditivos para que quienes observan el proceso electoral puedan recurrir las decisiones de las autoridades si estas violan sus derechos, especialmente en lo que respecta a su acreditación. De acuerdo con IDEA Internacional,

La denegación de acreditación a los observadores electorales exige procesos de apelación efectivos y oportunos. Los marcos legales nacionales deben asegurar apelaciones, decisiones y rectificaciones expeditivas, para proteger las iniciativas de observación electoral y evitar que sean frustradas por dilaciones administrativas o judiciales (IDEA Internacional, 2014, pág. 305).

Las directrices de la OSCE también se pronuncian sobre este punto: “la ley también debería establecer un procedimiento urgente para que los observadores puedan obtener una rectificación cuando sus derechos son denegados por un organismo de administración de las elecciones, incluido el derecho a registrarse como observadores nacionales” (OSCE/OIDDH, 2013, pág. 53). Por último, en los lineamientos de la Comisión de Venecia se señala que “en caso de que sea rechazada la acreditación, deberá ser previsto para los observadores nacionales, el derecho a un sistema efectivo de apelación” (Comisión de Venecia, 2009, pág. 6, 1.4v).

- En **Colombia**, el artículo 45 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 reconoce el derecho de las organizaciones de observación electoral a observar el proceso de votación y de escrutinio a través de testigos electorales y auditores de sistemas, que deben acreditarse ante el Consejo Nacional Electoral:

[...] las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los

testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas (Ley Estatutaria 1475, artículo 45, 2011).

- En **Costa Rica**, el artículo 218 del Código Electoral, aprobado por la Ley N° 8765 (2009), establece que la autoridad responsable de la acreditación, tanto para la observación nacional como para la internacional, es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), y que este proceso de acreditación se realizará con base al reglamento respectivo.
- En **Perú**, el artículo 336 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 de 2011, establece los requisitos para la acreditación:

Los ciudadanos aptos para participar en elecciones y consultas populares, siempre que no sean candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales, pueden ser acreditados como observadores electorales en una o más mesas de sufragio dentro del territorio nacional por las organizaciones que se constituyen de acuerdo con las normas respectivas (Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, artículo 336, 1997).

Asimismo, el artículo 340 define la autoridad competente para la acreditación de las ONG que realizan observación electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), así como el procedimiento para solicitar dicha acreditación: “la solicitud debe estar acompañada de: a) escritura pública de inscripción en los registros públicos, donde figure como uno de sus principales fines la observación electoral; b) plan de la observación electoral, debidamente fundamentado y detallado; y c) plan de financiamiento de la observación electoral” (Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, artículo 340, 1997).

- En **Bolivia**, la Ley del Régimen Electoral N° 26/2010 establece en su artículo 257 que la autoridad responsable de la acreditación para la observación nacional e internacional es el Tribunal Supremo Electoral cuando se trata de “procesos electorales,

referendos y revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal”. En cambio, los Tribunales Electorales Departamentales tendrán la responsabilidad de acreditar “a las misiones nacionales de observación electoral en referendos y revocatorias de mandato de alcance departamental, regional y municipal”. Los casos en los que el organismo electoral puede retirar la acreditación de las misiones de observación nacionales e internacionales son limitados y están previstos en la ley. El artículo 258 establece la pérdida de la acreditación cuando se incumpla o viole “la Constitución Política del Estado, la Legislación electoral, los preceptos del acompañamiento electoral, los términos del convenio de acompañamiento o lo establecido en el Reglamento por el Tribunal Supremo Electoral” (Régimen Electoral de Bolivia, Ley N° 26, artículo 258, 2010).

- En **México**, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014, reformada en 2017, establece en su artículo 217 (d) los siguientes requisitos para obtener la acreditación que permite observar el proceso electoral:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. No ser, ni haber sido miembro de diligencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;

III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección; y

IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto [Nacional Electoral] y los Organismos Públicos Locales o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores [...].

- En **Argentina**, mediante la Acordada N° 128 de 2011, la Cámara Nacional Electoral creó un registro para las entidades nacionales que desempeñan actividades de acompañamiento cívico. Tras el proceso de registro, se prevé la entrega de acreditaciones individuales a quienes integran las organizaciones acreditadas. Los requisitos establecidos para la acreditación de las entidades son los siguientes:

- Tratarse de una organización de la sociedad civil nacional sin ánimo de lucro,
- que todos los individuos que pretendan participar del programa sean mayores de 18 años,
- que no sean o hayan sido autoridades partidarias, o candidatos en los últimos cuatro (4) años,
- que no sean individuos que presten servicios en algunos de los poderes de los estados nacional, provincial y/o municipal, y
- presentar en debida forma la ficha técnica (Acordada CNE N° 128, 2011, Anexo 1).

El procedimiento de acreditación es un elemento clave en el reconocimiento jurídico de la observación ciudadana. Los ejemplos presentados ilustran algunas de las características que debería tener una normativa adecuada, que incluyen establecer requisitos claros y proporcionados para la acreditación, prever plazos razonables, definir la autoridad acreditadora y las condiciones de revocación del estatus de observador, así como posibilitar procesos de apelación efectivos y oportunos.

## Capítulo 5

# DERECHOS EN LA OBSERVACIÓN Y PROHIBICIÓN DE RESTRICCIONES ARBITRARIAS

Para que las organizaciones ciudadanas de observación electoral puedan desarrollar sus funciones de manera efectiva, resulta indispensable que se garanticen los derechos de sus integrantes. Las directrices de la OSCE señalan, además, que “los derechos de los observadores deberían estar enunciados de manera clara y precisa en la ley electoral” (OSCE/OIDDH, 2013, pág. 53). Algunos países de la región latinoamericana, como Costa Rica y Perú, entre otros, siguen este principio, indicando en su legislación cuáles son los derechos de quienes observan las elecciones.

En este ámbito se debería incluir el derecho de acceso a la información. Como señala la Comisión de Venecia, “es preferible que la observación sea lo más abierta posible, tanto en el plano nacional como en el internacional” (Comisión de Venecia, 2002, pág. 32). Las organizaciones observadoras y sus integrantes deberían poder acceder de manera amplia y sin obstáculos a las informaciones necesarias para formarse un juicio independiente de la calidad del proceso electoral, de acuerdo con las directrices de la OSCE:

A los observadores se les debería dar acceso, sin trabas, a todos los niveles de la administración electoral en todo momento, acceso a otras administraciones relevantes para el proceso electoral, y la posibilidad de encontrarse con todas las formaciones políticas, los medios de comunicación, la sociedad civil y los votantes. La ley debería proporcionar disposiciones claras y precisas que establezcan los derechos de los observadores a inspeccionar documentos, asistir a reuniones y observar

las actividades de la elección a todos los niveles, así como obtener copias de las decisiones, protocolos, cómputos, notas y otros documentos electorales, a todos los niveles (OSCE/OIDDH, 2013, p. 53).

Según las directrices de IDEA Internacional para marcos legales,

El pleno acceso a la totalidad del proceso electoral es una precondition para la observación electoral efectiva y significativa (ambas nacional e internacional), incluido el acceso a todos los actores, procesos, documentos y procedimientos relevantes —como datos nacionales estadísticos, del censo o del registro civil, cuando sea apropiado— o el acceso a datos electorales y centros de procesamiento de resultados y su infraestructura tecnológica (IDEA Internacional, 2014, pág. 305).

Igualmente, las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Paraguay en 2005, proscriben las denegaciones indebidas de acceso a la información pública sobre la base de las garantías de transparencia por parte de los funcionarios públicos.

A través de su adhesión a instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados adquieren obligaciones internacionales, que obviamente se aplican también a quienes realizan observación electoral. Los Estados deben asegurar las condiciones para que los observadores puedan desempeñar sus funciones de manera efectiva, lo que implica la promoción y protección de sus derechos fundamentales, incluyendo algunos de especial relevancia como las libertades de asociación, de expresión y de movimiento. Los Estados también deben adoptar las disposiciones necesarias para garantizar su seguridad. En línea con las directrices de IDEA Internacional para marcos legales, “se debería garantizar legalmente la libertad de movimiento a los observadores, el acceso a todas las etapas del proceso electoral, y protección frente a cualquier daño o interferencia en el desempeño de sus funciones” (IDEA Internacional, 2014, pág. 252).

- En **Costa Rica**, el artículo 218 del Código Electoral N° 8765/2009 reconoce a las personas que observan el proceso electoral el derecho de “presenciar los actos de instalación y cierre de la votación, incluso el escrutinio, e ingresar a una junta receptora de votos en cualquier momento que lo deseen, sin alterar el normal desarrollo de la votación. Las autoridades públicas deberán brindarles la mayor colaboración posible”.
- En **Perú**, el artículo 337 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 reconoce que “los observadores electorales tienen derecho a presenciar los siguientes actos:
  - a. Instalación de la mesa de sufragio.
  - b. Acondicionamiento de la cámara secreta.
  - c. Verificación de la conformidad de las cédulas de votación, las actas, las ánforas, los sellos de seguridad y cualquier otro material electoral.
  - d. Desarrollo de la votación.
  - e. Escrutinio y cómputo de la votación.
  - f. Colocación de los resultados en lugares accesibles al público.
  - g. Traslado de las actas por el personal correspondiente”.

Además, el artículo 338 de la ley peruana menciona las funciones que se pueden desempeñar: “tomar notas y registrar en sus formularios las actividades antes enumeradas, sin alterar el desarrollo de dichos actos ni intervenir en ellos directa o indirectamente”.

En cualquier caso, las restricciones a la observación electoral no deben ser impuestas de manera arbitraria por parte de las autoridades. Cualquier limitación sobre la labor de observación debe ser razonable, proporcionada y con base a la ley. Bajo ningún concepto las restricciones previstas en la ley deberían servir como pretexto para vulnerar los derechos de integrantes de las organizaciones ciudadanas de observación electoral y escapar así de la mirada de la ciudadanía. Según el Código de buenas prácticas de la Comisión de Venecia, “la ley deberá indicar con toda claridad los lugares en los cuales no está autorizada la presencia de observadores, para evitar que su labor no se vea excesivamente dificultada” a causa de interpretaciones indebidamente restrictivas. Las directrices de la OSCE profundizan este argumento:

El marco jurídico debería también ser claro y preciso en relación con lo que un observador no puede hacer, como interferir en el voto, participar de manera directa en los procesos de votación o de escrutinio, o intentar determinar en qué sentido votará o ha votado un votante. [...] No obstante, cualquier requisito que pueda resultar oneroso para los observadores y servir para entorpecer la observación legítima debería ser considerado con mucha atención. Esto aplica especialmente a cualquier disposición que pretenda “amordazar” a los observadores o evitar que denuncien o divulguen información que haya sido obtenida a través de esfuerzos de observación (OSCE/OIDDH, 2013, pág. 53).

- En **México**, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (reformada en 2017), reglamenta en su artículo 217 (e) las conductas que no están permitidas:

Los observadores se abstendrán de:

- I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
- II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno;
- III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y
- IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

- En **Ecuador**, el artículo 170 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocida como el Código de la Democracia, recoge aquellos comportamientos de los que se deben abstener quienes observan:

Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas; no podrán hacer proselitismo de ningún tipo; ni ser afiliados o militantes de las organizaciones políticas; expresar cualquier ofensa en contra de autoridades o sujetos políticos; o declarar el triunfo de candidaturas o de tesis consultada.

- En **Argentina**, la Acordada N° 128 de la Cámara Nacional Electoral (2011) describe una serie de conductas a evitar, que incluyen “obstaculizar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de los actos”, “realizar actos proselitistas o manifestarse a favor o en contra de alguna agrupación política o candidato” o “emitir opinión o instrucción alguna [al electorado]”. Además, los observadores tienen la obligación de respetar la Constitución Nacional y las disposiciones del marco jurídico. En el caso de que se incumplan estas obligaciones, las autoridades podrán cancelar la autorización a la entidad e inhabilitarla para las siguientes inscripciones.
- En **Perú**, el artículo 339 de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 contempla las siguientes acciones y comportamientos que no están permitidos:
  - a. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, ni realizar actos que directa o indirectamente constituyan injerencia en el desarrollo del proceso electoral.
  - b. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor o en contra de agrupación política o candidato alguno.
  - c. Ofender, difamar o calumniar a las instituciones, autoridades electorales, agrupaciones políticas o candidatos.
  - d. Declarar el triunfo de agrupación política o candidato alguno.
  - e. Dirigirse a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones solicitando informaciones o entrega de documentos oficiales.

La definición de los derechos y las obligaciones de quienes observan el proceso electoral es un elemento esencial para el reconocimiento de la observación ciudadana. Definir en el marco normativo derechos y obligaciones, por una parte, permite establecer garantías y proteger las iniciativas de observación de restricciones arbitrarias y desproporcionadas impuestas por las autoridades; por otra parte, define el ámbito de actuación de la observación ciudadana, contribuyendo al buen desarrollo del proceso electoral al protegerlo de injerencias indebidas.

## Capítulo 6

# PRINCIPIOS ÉTICOS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL Y CÓDIGO DE CONDUCTA

**Las personas involucradas en experiencias de observación deberían regir su labor por una serie de principios éticos y desempeñar sus funciones con responsabilidad.**

Además de respetar el marco normativo, las personas involucradas en experiencias de observación deberían regir su labor por una serie de principios éticos y desempeñar sus funciones con responsabilidad. La Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas, conmemorada en 2012 por las Naciones Unidas, señala que “[...] los observadores y monitores electorales no partidarios tienen una obligación ética de desarrollar sus actividades de una manera responsable”. La declaración recoge algunos de los principios éticos que deberían regir la labor de observación, incluidos la independencia, la imparcialidad, la transparencia, el respeto a la ley y la responsabilidad de informar de manera exacta y oportuna, entre otros.

Anexado a la declaración de principios, el Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones reúne una serie de compromisos sobre el comportamiento de las organizaciones ciudadanas de observación electoral y de sus integrantes. Entre estos compromisos cabe destacar los siguientes: “mantener una estricta imparcialidad política”, “trabajar independientemente del gobierno”, “mantener una estricta adhesión al principio de la no violencia”, “respetar la constitución, las leyes y regulaciones del país”, “en ningún momento interferir en forma ilegítima o inapropiada en la administración de las elecciones”, “cooperar estrechamente con otros observadores y monitores electorales de organizaciones ciudadanas no partidarias”, “informar de manera imparcial, exacta y oportuna todas las

observaciones y hallazgos” y “proporcionar capacitación suficiente y de alta calidad para todas y todos los observadores”.

En la región latinoamericana, algunas legislaciones nacionales establecen la obligación de adhesión a principios éticos por parte de quienes realizan acciones de observación electoral, que en parte coinciden con los enunciados en la declaración de principios, como es el caso de Ecuador y Bolivia. En algunos países se desarrollan códigos de conducta para la observación electoral, generalmente a nivel reglamentario, a través de resoluciones o reglamentos de los organismos electorales.

- En **Ecuador**, el artículo 170 del Código de la Democracia establece que “todos los observadores se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad. Deberán presentar informe de sus labores que en ningún caso podrá contener juicios de valor sobre el proceso, las autoridades o las candidaturas”.
- En **Bolivia**, el artículo 255 de la Ley del Régimen Electoral N° 26 establece que el acompañamiento electoral queda sujeto a los preceptos de imparcialidad, objetividad, independencia, responsabilidad, legalidad y, en el caso de las misiones internacionales, no injerencia.

## Capítulo 7

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿Por qué, entonces, reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay? Esta publicación presenta elementos de análisis y lineamientos normativos para enriquecer la discusión sobre el reconocimiento de la observación electoral ciudadana en el país, en el contexto de los debates para la reforma electoral. A través de una variedad de buenas prácticas de países de América Latina, este estudio explora posibles caminos para un reconocimiento jurídico pleno de la observación electoral, que logre promover el ejercicio de los derechos políticos e impulsar la participación ciudadana como elemento clave en la construcción democrática.

En febrero de 2023, la aprobación del reglamento del TSJE para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional ha supuesto un hito para el reconocimiento jurídico de esta actividad en el país. Asimismo, el proyecto de ley que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional, presentado en la Cámara de Diputados en septiembre de 2012, fue impulsado por el Frente Parlamentario Contra la Corrupción y la Impunidad con el apoyo técnico de IDEA Internacional. Este desarrollo legislativo, que se encuentra en tramitación, ofrecería en el caso de ser aprobado un sólido marco de garantías para el ejercicio de la observación electoral ciudadana, al consolidar a nivel legal mecanismos institucionales de acreditación y establecer derechos y obligaciones para los equipos de observación.

El reconocimiento de la observación electoral ciudadana en el marco jurídico interno permite armonizar la normativa paraguaya con la de otros países de la región latinoamericana, estableciendo con

claridad los derechos y deberes de quienes observan el proceso electoral. Este reconocimiento jurídico debería llevarse a cabo de acuerdo con la buena práctica internacional en materia de elecciones democráticas, garantizando un proceso de acreditación transparente e imparcial y limitando la posibilidad de que las autoridades impongan restricciones arbitrarias o desproporcionadas a la actividad de la observación.

Sobre la base de los hallazgos del presente documento de análisis, y en consonancia con las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea de 2018, IDEA Internacional ha apoyado técnicamente las iniciativas de reconocimiento de la observación electoral ciudadana en Paraguay. A través de esta asistencia técnica, se ha recomendado al TSJE y al Poder Legislativo de la República del Paraguay:

- Considerar el reconocimiento formal de la observación electoral ciudadana en el marco jurídico, ya sea a nivel legislativo o reglamentario.
- Establecer amplias garantías respecto al proceso de acreditación para la observación, con plazos razonables y requisitos claros y proporcionados.
- Garantizar y facilitar a las organizaciones de observación ciudadana y a sus integrantes el acceso a la información pública sobre el proceso electoral.
- Establecer en la normativa disposiciones para que se pueda desempeñar la labor de observación electoral sin restricciones arbitrarias ni desproporcionadas a lo largo del conjunto del proceso.
- Promover el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de observación electoral ciudadana y de sus integrantes, haciendo hincapié en los principios éticos de la observación y en la dimensión metodológica.

# Bibliografía

- Alma Cívica, “Misión de Observación Electoral Nacional 2021”, Asunción 2021. <<https://www.almacivica.org/educacioncivicayliderazgojuvenil>>, fecha de consulta: enero de 2023.
- Bareiro, Line y López, Óscar. “Sakã: Experiencia compartida”, en Susana Aldana (ed.): *Elecciones generales y departamentales 2008: Análisis de una experiencia ciudadana de control electoral*. SAKÃ, Asunción, 2008. <<https://es.scribd.com/document/67586825/Elecciones-generales-y-departamentales-2008-Analisis-de-una-experiencia-ciudadana-de-control-electoral-Decidamos-PortalGuarani-Paraguay>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), (CDL-AD 059-spa). Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales, pág. 7, 2009. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-spa)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), CDL-AD 023rev2-cor-e. Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo adoptados por la Comisión en su 52a sesión plenaria, pág. 31 y 32, 2002. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-spa)>, fecha de consulta: setiembre de 2022.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Naciones Unidas, Nueva York, 2004. <[https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas y Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones. Nueva York, 2012. <<http://www.eods.eu/library/GNDEM.Declaration%20of%20Global%20Principles%20for%20Non-Partisan%20election%20observation%20ES.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Fundación Saraki “Observación electoral del voto accesible. Proceso electoral: desde las elecciones internas hasta las elecciones generales”, Asunción, 2018.
- Galván, F. G. “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, en *Observación Electoral*, América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, vol. 70, agosto del 2015, págs. 17-36, ediciones Universidad de Salamanca. <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh2015701736>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- IDEA Internacional, *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks* [Obligaciones Internacionales para las Elecciones: Lineamientos para Marcos Legales], pág. 305, 2014. <<https://www.idea.int/publications/catalogue/international-obligations-elections-guidelines-legal-frameworks>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Instituto Nacional Demócrata (IND), *El conteo rápido y la observación de elecciones: Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos*. Autores: Melissa Estok, Neil Nevitte y Glenn Cowan. Washington D.C. 2002. <[https://www.ndi.org/sites/default/files/1417\\_elect\\_quickcounthdbk\\_sp\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1417_elect_quickcounthdbk_sp_0.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- McConnel, Sh., J. McCoy y M. McCarthy “¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela”. Revista *América Latina Hoy*, v. 70, Universidad de Salamanca, 2015. <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh201570109132/13579>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA), *Informe final Paraguay 2018*. <<https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-MOE-Paraguay-2018.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE), *Informe final Paraguay 2018*. págs. 18-30. <[https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/46830/moe-ue-paraguay-2018-informe-final\\_es](https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/46830/moe-ue-paraguay-2018-informe-final_es)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* [Lineamientos para la revisión de un marco Legal para las Elecciones], Segunda edición, pág. 53, 2013. <<https://www.osce.org/odihr/elections/104573>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Pavese, M. R., *Observación electoral en Latinoamérica en perspectiva comparada: una primera aproximación*. Universidad General San Martín, 2013. <<https://es.scribd.com/document/272670604/Observacion-electoral-en-America-Latina-en-perspectiva-comparada-una-primer-a- aproximacion>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Querido, L., *Así se vota en Cuba: Un análisis forense del sistema electoral de Cuba al calor del histórico proceso electoral 2017-2018*. Fundación Cadal y Transparencia Electoral, Buenos Aires, 2018. <[https://www.cadal.org/libros/pdf/Asi\\_se\\_vota\\_en\\_Cuba.pdf](https://www.cadal.org/libros/pdf/Asi_se_vota_en_Cuba.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Rodríguez, M., C. Parra y J. Saldívar. *El rol de Twitter en las elecciones generales de Paraguay 2018*, TEDIC y Universidad Católica de Asunción. 2018. <<https://www.tedic.org/el-rol-de-twitter-en-las-elecciones-generales-de-paraguay-2018>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Thompson, J. (2008): “La observación electoral en el sistema interamericano”, en La OEA y el Sistema Interamericano, *Revista Diálogo Político*, 2008, N° 4, págs. 37-67, ed. Konrad Adenauer Stiftung. <[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=efbb1b91-4804-de87-6380-203ed508a2ce&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=efbb1b91-4804-de87-6380-203ed508a2ce&groupId=252038)>, fecha de consulta: agosto de 2022.

## MARCOS JURÍDICOS NACIONALES

- Acordada N° 128/2011 de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. <[https://www.electoral.gob.ar/nuevo\\_legislacion/pdf/ac128-11.pdf](https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/pdf/ac128-11.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Acuerdo N° 216/2019 del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. <<https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/216-2019.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Acuerdo N° 217 /2019 del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. <<https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/217-2019.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.

- Acuerdo No. 08/2017 del Tribunal Supremo Electoral de Honduras que aprueba el Reglamento de Observación Nacional e Internacional y Acompañamiento Internacional para el Proceso de Elecciones Generales 2017. <[http://www.tse.hn/web/documentos/Acu-2017/Acuerdo\\_08\\_2017\\_Reglamento%20de%20Observacion%20EG2017.PDF](http://www.tse.hn/web/documentos/Acu-2017/Acuerdo_08_2017_Reglamento%20de%20Observacion%20EG2017.PDF)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Constitución de la República de Paraguay (1992), Art. 118. <[https://bacn.gov.py/archivos/9580/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](https://bacn.gov.py/archivos/9580/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Decreto Electoral Presidencial de Haití (2015). <<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/HT/haiti-decreto-electoral-de-2015-espanol>>, fecha de consulta: octubre de 2022.
- Decreto Ley N°. 44/2004. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral de Honduras. <<https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/LeyElectoral.pdf>>, fecha de consulta: mayo de 2022.
- Ley N° 8765/2009. Código Electoral de Costa Rica. <<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Ley N° 26 /2010 del Régimen Electoral de Bolivia <[https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY\\_026.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf)>, fecha de consulta: junio de 2022.
- Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums del Reino Unido (2000). <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>, fecha de consulta: octubre de 2022.
- Ley Electoral de Finlandia 714/1998 (con revisiones hasta 361/2016). <<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>>, fecha de consulta: setiembre de 2022.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de Guatemala modificada por Decreto N° 26/2016. <<https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Ley Estatutaria 1475/2011 de Colombia, por la cual se adoptan reglas de organización y de funcionamiento de los partidos y los movimientos políticos, de los procesos electorales se dictan otras disposiciones. <[https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley\\_1475\\_2011.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley_1475_2011.pdf)>, fecha de consulta: mayo de 2022.
- Ley General de Instituciones y de Procedimientos Electorales de México (23 de mayo de 2014). Última reforma publicada DOF-27-01\_2017. <[https://oig.cepal.org/sites/default/files/lgipe\\_270117.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/lgipe_270117.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Ley N° 26859/1997. Ley Orgánica de Elecciones de Perú. <[https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos\\_electorales/ley\\_organica\\_titulo13\\_garantia\\_procesos.html](https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/ley_organica_titulo13_garantia_procesos.html)>, fecha de consulta: abril de 2022.
- Ley Orgánica del Poder Electoral de Venezuela (19 de noviembre de 2002). <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/poderelectoral.pdf>>, fecha de consulta: abril de 2022.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (12 de febrero de 2009). <<https://docs.ecuador.justia.com/nacionales/leyes/ley-electoral.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral de México, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General, el 7 de setiembre de 2016. <<https://www.ine.mx/wp>

- <[content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento de Observación Electoral del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, aprobado mediante Resolución PLE-CNE-2-28/1/2019. <<https://www.ucuenca.edu.ec/images/jurisprudencia/Documentos/Reglamento.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento de Observadores en Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones de Perú, aprobado mediante Resolución N° 0085/2018-JNE. <[https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/46fea841-d3e4-4287-a7fd-25810e4fce39.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/46fea841-d3e4-4287-a7fd-25810e4fce39.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobado por Resolución N° 130118-0005/2013 del Consejo Nacional Electoral de Venezuela. <<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/VE/venezuela-reglamento-general-ley-procesos-electorales-2013/view>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento General del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador para la observación electoral nacional e internacional (2019). <[https://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/REGLAMENTO-GENERAL-PARA-LA-OBSERVACION-ELECTORAL-NACIONAL-E-INTERNACIONAL-EN-EL-SALVADOR-2019.pdf](https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/REGLAMENTO-GENERAL-PARA-LA-OBSERVACION-ELECTORAL-NACIONAL-E-INTERNACIONAL-EN-EL-SALVADOR-2019.pdf)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento para el Acompañamiento Electoral de las Misiones Internacionales, Nacionales y Personas Naturales y Jurídicas (Bolivia), aprobado mediante Resolución TSE-RSP N° 0100/2014 de 26 de marzo de 2014, modificado por Resolución TSE-RSP N° 079/2016 de 16 de febrero de 2016, <<https://1library.co/document/y62vo14z-reglamento-acompanamiento-electoral-internacionales-nacionales-naturales-juridicas-generalidades.html>>, fecha de consulta: julio de 2022.
- Reglamento para la Observación de Procesos Electivos y Consultivos, Decreto N° 20-2009 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. <<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/observacionprocesoselectivos.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Reglamento para la Observación Electoral Nacional e Internacional (2016) Junta Central Electoral de República Dominicana. <[https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=4148&Command=Core\\_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190](https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=4148&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190)>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay 21/2023, por la cual se aprueba el reglamento para la acreditación de la Observación Electoral Nacional, <<https://tsje.gov.py/legislaciones>>, fecha de consulta: marzo de 2023.
- Resolución N° 4138/2015 del Consejo Nacional Electoral de Colombia, por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral. <<https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/res4138-2015.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2022.
- Resolución N° 9/2008 del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Observación Electoral de las Elecciones de 2008. <<https://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2008-resolucion-presidencia-9.pdf>>, fecha de consulta: setiembre de 2022.

# Anexo. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina

**Tabla. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina**

País	Reconoce la OE		No reconoce la OE	Tipo de OE reconocida		Denominación	Base jurídica
	Ley	Reglamento		Nacional	Internacional		
Argentina		X		X	X	Acompañamiento cívico y observación electoral internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acordada N° 128 de la Cámara Nacional Electoral (2011), que reconoce el acompañamiento cívico.</li> <li>Acordada N°18 de la Cámara Nacional Electoral (2009), que reconoce la posibilidad de invitar observadores internacionales.</li> <li>En 2020 hubo un proyecto de ley para el reconocimiento de la observación electoral.</li> </ul>
Bolivia	X	X		X	X	Acompañamiento electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley N° 26 del régimen electoral (2010).</li> <li>Reglamento para el acompañamiento y la observación electoral de las misiones internacionales y nacionales, aprobado por resolución TSE-RSP-ADM N° 223</li> <li>Previamente, Reglamento para el acompañamiento electoral de las misiones internacionales, nacionales y personas naturales y jurídicas, aprobado mediante Resolución TSE-RSP N° 0100/2014 de 26 de marzo de 2014, modificado por Resolución TSE-RSP N° 079/2016 de 16 de febrero de 2016.</li> </ul>
Brasil			X				<ul style="list-style-type: none"> <li>No se reconoce la OE en el marco jurídico interno.</li> <li>En las elecciones generales de 2018 la OEA desplegó por primera vez una Misión de Observación Electoral en el país.</li> </ul>
Chile			X				<ul style="list-style-type: none"> <li>No se reconoce la OE en el marco jurídico interno.</li> </ul>
Colombia	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley estatutaria 1475 de 2011.</li> <li>Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 4138 de 2015.</li> <li>Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 447 de 1997.</li> </ul>
Costa Rica	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Código electoral Ley 8765 (2009).</li> <li>Reglamento para la observación de procesos electivos y consultivos, decreto N° 20-2009 del TSE.</li> </ul>
Cuba			X				<ul style="list-style-type: none"> <li>No se reconoce la OE en el marco jurídico interno.</li> <li>A pesar del carácter autocrático del régimen cubano y la ausencia de elecciones creíbles, algunas organizaciones de la sociedad civil intentaron observar las elecciones generales de 2017 y 2018, pese a las fuertes restricciones impuestas por las autoridades.</li> </ul>

Tabla. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina (cont.)

País	Reconoce la OE		No reconoce la OE	Tipo de OE reconocida		Denominación	Base jurídica
	Ley	Reglamento		Nacional	Internacional		
Ecuador	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (reformado en 2018).</li> <li>Reglamento de observación electoral mediante Resolución PLE-CNE-2-28-1-2019.</li> </ul>
El Salvador		X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamento de observación electoral del TSE (2020)</li> <li>Previamente, Reglamento general para la observación electoral nacional e internacional (2019) y Reglamento general para la observación electoral nacional e internacional (2015).</li> </ul>
Guatemala	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley electoral y de partidos políticos (LEPP) de Guatemala modificada por Decreto N° 26/2016.</li> <li>Acuerdos del Tribunal Supremo Electoral N° 216-2019 y 217-2019.</li> </ul>
Haití	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto electoral presidencial de 2015.</li> <li>Reglamentos del Consejo Electoral Provisional relativos a la acreditación de los observadores electorales (2015).</li> </ul>
Honduras	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley electoral y de las organizaciones políticas (2004), revisada.</li> <li>Acuerdo N° 03-2020 del CNE: Reglamento de observación y acompañamiento para el proceso de elecciones primarias 2021.</li> <li>Previamente, Reglamento de observación electoral nacional e internacional y acompañamiento internacional para el proceso de elecciones generales 2017, aprobado por Acuerdo N° 08-2017 del Tribunal Supremo Electoral de Honduras. Su aplicación se limita a dicho proceso.</li> </ul>
México	X	X		X	X	Observación electoral (para ciudadanos mexicanos) y visitantes extranjeros	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley general de instituciones y procedimientos electorales (2014, última revisión en 2017).</li> <li>Reglamento de elecciones del Instituto Nacional Electoral de México (capítulos X y XI).</li> <li>La observación electoral internacional no está reconocida en el marco jurídico mexicano, pero bajo la figura de "visitantes extranjeros" se desempeñan en la práctica funciones equivalentes a las de la observación internacional. Es el caso, por ejemplo, de la Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA para las elecciones federales y locales de 2018 en México.</li> </ul>

Tabla. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina (cont.)

País	Reconoce la OE		No reconoce la OE	Tipo de OE reconocida		Denominación	Base jurídica
	Ley	Reglamento		Nacional	Internacional		
Nicaragua	X			X	X	Observación electoral. También acompañamiento electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley electoral de Nicaragua con reformas incorporadas N° 331 (2012).</li> <li>La ley electoral señala entre las atribuciones del Consejo Supremo Electoral (CSE) "reglamentar la acreditación y la participación correspondiente a los observadores" (artículo 10), abandonando esta cuestión a la discreción del órgano electoral.</li> <li>En los últimos años el CSE ha restringido notablemente la labor de los observadores electorales. El reglamento de observación electoral aprobado en 2011 fue muy controvertido y recibió críticas de varias organizaciones de observación electoral por la imposición de restricciones arbitrarias. Además, en las elecciones generales de 2016 prácticamente no se permitió la llegada de observadores internacionales.</li> </ul>
Panamá		X			X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto N° 31 de 1994 por medio del cual se aprueban las normas para la observación electoral [internacional].</li> <li>Aunque la observación electoral ciudadana no está regulada en el marco jurídico panameño, se han establecido convenios puntuales con organizaciones nacionales de la sociedad civil para el desempeño de este tipo de actividad.</li> </ul>
Paraguay		X		X			<ul style="list-style-type: none"> <li>El reglamento del TSJE para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional, aprobado en febrero de 2023, es de carácter permanente.</li> <li>Además, está en trámite un proyecto de ley con disposiciones para el reconocimiento de la observación electoral nacional, impulsado por el Frente Parlamentario contra la Corrupción.</li> <li>En el pasado se reglamentó la OE para las elecciones generales y departamentales de 2008.</li> </ul>
Perú	X	X		X	X	Observación electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones de Perú y sus modificatorias.</li> <li>Resolución N° 0307-2020-JNE, que aprueba el Reglamento de observadores en procesos electorales.</li> <li>Previamente, Reglamento de observadores en procesos electorales del Jurado Nacional de Elecciones de Perú (2018).</li> </ul>

**Tabla. Reconocimiento jurídico de la observación electoral en América Latina (cont.)**

País	Reconoce la OE		No reconoce la OE	Tipo de OE reconocida		Denominación	Base jurídica
	Ley	Reglamento		Nacional	Internacional		
República Dominicana		X		X	X	Observación electoral	• Reglamento para la observación electoral nacional e internacional (2016).
Uruguay			X				• No se reconoce la OE en el marco jurídico interno.
Venezuela	X	X		X	X	Observación electoral	• Ley Orgánica del Poder Electoral de Venezuela (Art. 66). • Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobado por Resolución N° 130118-0005 del Consejo Nacional Electoral de Venezuela (2013).

## Sobre los autores

Autor de esta publicación y coordinador de la serie de publicaciones sobre observación electoral

**Lluís Juan Rodríguez** es experto en elecciones, democracia y derechos humanos. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Valencia, máster en Derecho Constitucional Europeo por la Universidad Autónoma de Barcelona y posgrado en Asistencia y Observación Electoral por la Universidad de Valencia. Ha trabajado como experto en proyectos de asistencia electoral de IDEA Internacional, IFES y el PNUD en Paraguay, Guatemala, México, Haití y Madagascar. Fue observador electoral de la UE y la OSCE en Kirguistán, Georgia, Jordania y Haití. Además, se especializó en participación política y electoral de mujeres, jóvenes, personas LGBTI+ y otros colectivos.

Coordinadora de la serie de publicaciones sobre observación electoral

**Celeste Gómez Romero** es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción, especialista en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Paraguay y Master of Science en Ciencia Política y Economía Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Cuenta con experiencia en implementación de proyectos e investigación social y política y ha participado en iniciativas de observación y asistencia electoral en las Américas y África.

Especialista en el análisis y la visualización de datos

**Agustina Pozzi** es periodista especializada en datos y visualización. Dirigió la sección de datos en reportajes para televisiones españolas, realizó el factchecking del laureado Podcast 'La Jaula de Oro' (Podimo) y fue redactora de La Sexta Noticias durante 'Paradise Papers'. Colabora con proyectos españoles e internacionales, coordina el Máster URJC-Maldita y es tesorera de la Asociación de Periodistas de Investigación de España (API).

# Sobre la serie Observación electoral

El proyecto *Consolidación de la Democracia Paraguaya II* (2019-2023), ejecutado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) con el apoyo y financiamiento de la Unión Europea, busca contribuir al fortalecimiento democrático en Paraguay a través del apoyo a la integridad electoral y a una mayor representación política y participación de mujeres, grupos subrepresentados y sociedad civil. Uno de sus objetivos es aumentar los niveles de conocimiento especializado y las habilidades técnicas de los actores políticos y electorales. En este contexto, IDEA Internacional ha elaborado una serie de investigaciones sobre observación electoral, entre las que se incluye esta publicación, con base en la buena práctica comparada y los derechos humanos, para contribuir a la consolidación democrática y a una mayor participación ciudadana.

La observación electoral se entiende como el análisis imparcial e independiente del proceso electoral y la emisión de recomendaciones, considerando el marco jurídico y los principios internacionales. Una de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay de 2018, consiste en reconocer la observación nacional en el marco jurídico, como ejercicio de participación ciudadana que contribuye a la realización de los derechos políticos. Desde 1991, el consorcio de observación electoral ciudadana Sakã desempeñó un papel histórico en la transición y consolidación democrática, tras la caída del régimen de Alfredo Stroessner. Hoy en día distintas asociaciones paraguayas continúan llevando a cabo iniciativas de observación para promover la transparencia e integridad de las elecciones. Se suman además los esfuerzos de la observación electoral internacional, que busca fomentar la credibilidad de los procesos electorales y su progresiva mejora mediante recomendaciones.

La serie sobre observación electoral de IDEA Internacional está coordinada por Lluís Juan Rodríguez y Celeste Gómez Romero, y cuenta además con la colaboración de un amplio equipo de especialistas. La serie analiza las realidades y los desafíos de la observación electoral ciudadana e internacional, considerando tanto el caso paraguayo como la perspectiva regional y mundial. Sus objetivos son los siguientes:

- Generar y difundir conocimientos especializados en materia de observación electoral mediante productos editoriales, con base en buenas prácticas y principios de derechos humanos.
- Ofrecer herramientas a la ciudadanía, las instituciones públicas y los organismos internacionales para la mejora de las acciones de observación electoral y su reconocimiento en el marco jurídico.
- Promover la integración de la perspectiva de género y de inclusión en la observación electoral favoreciendo el desarrollo de marcos de análisis sobre la participación de mujeres y jóvenes, entre otros colectivos subrepresentados.
- Destacar el papel de la observación electoral ciudadana e internacional como elemento central en los procesos de fortalecimiento democrático, fomentando estas iniciativas como mecanismo de realización de los derechos políticos.

# Acerca de IDEA Internacional

---

## QUIÉNES SOMOS

Somos una organización intergubernamental con 34 estados miembros fundada en 1995 con el mandato exclusivo de apoyar y promover la democracia en todo el mundo.

---

## QUÉ HACEMOS

Producimos conocimiento comparativo, amigable con las políticas y brindamos asistencia técnica en temas relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, dinero en la política y representación política, todo bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias en todo el mundo a través de nuestros exclusivos índices e informes sobre el estado global de la democracia.

Utilizamos nuestro conocimiento para brindar asistencia técnica y asesoramiento experto a los gobiernos y la sociedad civil. Cada año publicamos manuales digitales, libros y bases de datos, en varios idiomas, sobre temas que incluyen desde la participación de votantes hasta las cuotas de género.

Participamos en conversaciones para establecer agendas comunes y nos asociamos con organizaciones afines, incluidas la UE, la UA y la ONU, para lograr un mayor impacto.

---

## ¿DÓNDE ACTÚA IDEA INTERNACIONAL?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución de la Unión Europea.

<https://www.idea.int>



**IDEA Internacional**  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
SUECIA  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

La adopción en 2012 de la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas fue un hito en la historia de la observación electoral.

América Latina es la región donde más se ha desarrollado la observación electoral en los últimos años. Sin embargo, la diversidad de prácticas y de denominaciones en distintos países del continente parece haber contribuido a la ausencia de un consenso a nivel regional sobre el significado y el alcance del concepto de la observación electoral, especialmente aquella realizada por organizaciones nacionales.

ISBN: 978-91-7671-622-9 (versión impresa)